

УДК 323.213

Майко Т.С., СНУ імені Лесі Українки

УЧАСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УПРАВЛІННІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

У статті проаналізовано взаємодію територіальної громади з органами місцевого самоврядування. Розглянуто їх роль у процесі прийняття управлінських рішень з питань розвитку міста і підвищення якості послуг, що надаються населенню. Виокремлено функції та повноваження територіальних громад, що визначаються нормативно-правовою базою у роботі органів місцевого самоврядування. Встановлено, що участь територіальних громад в управлінні на місцевому рівні є ефективним, проте має свої недоліки, а саме – несистематичність та непослідовність.

Участь громадських організацій у функціонуванні місцевого самоврядування є невід'ємним елементом громадянського суспільства і важливим критерієм розвитку демократичних інститутів. В Україні, попри значні зрушення у цьому питанні, проблема громадської участі в місцевому самоврядуванні й надалі лишається актуальною. Яскравим підтвердженням цього є розповсюджене в різних регіонах України незадоволення громадян рівнем якості виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій. Про це свідчить зростання кількості звернень до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо порушення прав органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами у продовж року більш ніж удвічі (2026 проти 930). Найбільше їх зростання спостерігалось в Київській (в чотири рази), Вінницькій, Луганській та Черкаській (утричі) областях. У продовж року також зросла кількість повідомлень, пов'язаних з діями або бездіяльністю державних адміністрацій та їхніх посадових осіб (1618 проти 1574). Найбільше надійшло таких звернень з Одеської, Київської та Львівської областей [1].

Громадяни України досить низько оцінюють свої можливості впливати на дії влади. За результатами моніторингу громадської думки, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова у 2008 р., сприяння влади у створенні можливостей для впливу суспільства на її дії громадяни оцінили за п'ятибальною шкалою у 2,17 бала, спроможність впливати на центральну владу в 1,51 бала, а на місцеву владу – в 1,68 бала [2].

Оскільки ефективність діяльності міської ради, як інституту локальної демократії, значною мірою залежить від впливу на неї громадської думки, реалізація даного принципу знайшла відображення у низці нормативно-правових актів.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантує право членів територіальної громади впливати на процес прийняття рішень на місцевому рівні у формах місцевого референдуму, загальних зборів громадян, громадських слухань, внесення місцевої ініціативи на розгляд органу місцевого самоврядування, ініціювання створення органів самоорганізації населення [3]. Закон встановлює обов'язок місцевих рад враховувати рішення загальних зборів громадян у своїй діяльності. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Натомість, рішення прийняті місцевим референдумом є обов'язковими для виконання. Місцеві ініціативи розглядаються на відкритому засіданні місцевих рад за участю членів ініціативної групи з цих питань.

У Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначено механізми забезпечення прозорості та врахування громадської думки. Закон, передбачає: «відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності» [9].

Згідно закону «Про органи самоорганізації населення» члени територіальної громади через представницькі органи можуть вносити пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів. Члени органу самоорганізації населення мають право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань ініційованих органом самоорганізації населення з правом дорадчого голосу [4].

Підготовка і проведення місцевих референдумів за ініціативою громадян регламентує Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [5]. Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» встановлює порядок скликання і проведення загальних зборів, компетенцію зборів, перелік питань, які можуть виноситися на загальні збори [6].

Аналіз законодавства у сфері громадських ініціатив засвідчив наявність в ньому багатьох слабких положень, які обмежують реалізацію громадських прав. Так, зокрема, закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачає право голів відповідних місцевих рад реєструвати такі ініціативні групи та відмовляти у реєстрації їхніх ініціатив без зазначення конкретних підстав. Дані норми практично унеможливають призначення та проведення місцевих референдумів за ініціативою членів територіальної громади, особливо у випадках, коли предметом такого референдуму є дострокове припинення повноважень відповідної ради та її голови або скасування рішень місцевих рад.

Законом «Про органи самоорганізації населення» встановлено складні процедури створення органів самоорганізації населення та запроваджено складні принципи їх підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами. Це перешкоджає ефективному використанню органами самоорганізації населення різних форм прямої демократії та поліпшенню якості громадських послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування. Окрім того, питання організації громадських слухань та місцевих ініціатив винесено виключно на рівень локальних нормативно-правових актів територіальної громади.

За межами регулювання українського законодавства залишились такі важливі питання, як порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, проведення загальних зборів, громадських слухань, особливості діяльності органів самоорганізації населення та їх взаємовідносини із місцевими радами. Представницькі органи місцевого самоврядування мають визначити процедури реалізації цих прав громадян у Статутах територіальної громади. Також законодавство не приділяє достатньої уваги процесу втілення органами місцевого самоврядування пропозицій громадськості.

Негативною тенденцією є те, що в окремих місцевих радах існує небажання долучати громадськість до спільного прийняття

рішень. В переважній більшості міст реалізація громадської ініціативи зводиться лише до імітування врахування громадської думки через організацію обговорень, громадських слухань, засідань консультативно-дорадчих органів, результати яких не впливають на прийняття місцевими радами рішень. У всіх регіонах країни існує практика фальсифікації громадських слухань з питань забудови території міста, підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги тощо. Наприклад, забудовники намагаються нівелювати роль означеного механізму реалізації громадських ініціатив шляхом приховування інформації про час проведення громадських слухань, організації слухань, в яких беруть участь (примусово або за відповідне матеріальне винагородження) підставні особи та не допускаються мешканці, чий інтереси зачіпає забудовник.

У таких ситуаціях вирішальною є позиція органів місцевого самоврядування, які найчастіше опиняються на боці приватних структур, визнаючи такі слухання легітимними, незважаючи на протести громадськості. Це призводить до ігнорування місцевою владою результатів громадських слухань. Так, наприклад у Києві регулярно порушуються положення рішення Київської міської ради «Про Заходи з реалізації резолюцій громадських слухань щодо збереження історичної забудови, природно-заповідних територій та упорядкування територій зелених насаджень загального користування м. Києва». Практично без участі громадськості було затверджено статuti міст Харкова та Чернігова, вже не перший рік місцева влада затягує прийняття нового статуту Львова [7].

Не знаходять підтримки з боку місцевих рад і органи самоорганізації населення. Значного поширення набула практика, коли представницькі органи місцевого самоврядування намагаються штучно створювати органи самоорганізації, в такий спосіб підпорядковуючи їх діяльність собі. Одним із таких прикладів є випадки, коли рішеннями місцевих рад органи самоорганізації населення прив'язуються до території виборчих округів депутатів місцевої ради або житлово-експлуатаційних підприємств [8].

У контексті удосконалення реалізації громадських ініціатив слід передбачити щоб у статутах територіальних громад було прописана норма, яка зобов'язувала місцеві ради проводити громадські слухання, встановлення єдиного строку винесення місцевої ініціативи на обов'язковий розгляд сесії відповідної ради, а

також єдині умови законності загальних зборів громадян за місцем проживання. В українському законодавстві залишаються неврегульованими наступні аспекти: механізми реалізації громадських ініціатив на рівні областей і районів; захист порушеного права членів територіальної громади у випадку відмови розглядати місцеву ініціативу; відсутній термін обов'язкового розгляду пропозицій громадських слухань.

Варто відмітити і позитивний досвід участі громадськості у вирішенні проблем місцевого значення та реалізації своїх ініціатив. У багатьох областях створюються коаліції громадських організацій. Наприклад, на Херсонщині для відстоювання інтересів у комунальній сфері було створено коаліцію «Комунальна самооборона».

Досить успішно співпрацюють громадські організації Одеси із місцевою владою у підготовці локальних нормативно-правових актів та залученні коштів на вирішення місцевих проблем. Ще у 1999 р. місцевою радою було прийнято Положення про органи самоорганізації населення. Вже кілька років триває спільна робота Одеської міської громадської організації «Лицем до лица», Одеської міської ради, Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України та Одеського суспільного інституту соціальних технологій над підготовкою проектів Положення про місцеві ініціативи у м. Одесі та Статуту територіальної громади м. Одеси. За ініціативою зазначених організацій проекти локальних нормативно-правових актів були предметом обговорення міських громадських слухань [7].

Розвитку громадських ініціатив сприяє участь громадськості у міжнародних проектах. Зокрема, проект «Голос громадськості», спрямований на розвиток та впровадження різноманітних форм залучення громадськості в Україні з метою покращення якості муніципальних послуг, моніторингу надання послуг та розвитку ініціатив у галузі муніципальної політики. Виконавцями проекту є Світовий банк, консалтингова компанія ПАДКО та Міжнародний центр перспективних досліджень. У рамках проекту протягом дев'яти років у десяти містах України (Івано-Франківську, Тернополі, Чугуєві, Куп'янську, Луцьку, Алчевську, Коломию, Макіївці, Чернігові та Комсомольську) адміністративна група здійснювала підтримку місцевих реформаторських ініціатив та нагляд за якістю надання державних послуг через створення коаліції гро-

мадських організацій, досліджувала рівень якості соціальних послуг, впроваджувала розвиток конкуренції в управлінні житловим фондом та сприяння розвитку об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Крім того, виконавці проекту співпрацювали з місцевою владою для підвищення її здатності забезпечувати якісні послуги місцевому населенню, впроваджували системи управління якістю за стандартами ISO в органах місцевого самоврядування [10, с. 207]. Результатом дії проекту стало підвищення активності громад у вирішенні локальних проблем та створення механізмів громадського нагляду за якістю комунальних послуг.

В Україні впроваджується ряд міжнародних програм, які сприяють розвитку інститутів локальної демократії та сприяють розвитку громадських ініціатив. Зокрема, проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» – спільна ініціатива Європейського Союзу та Програми розвитку ООН що впроваджується в усіх областях країни з грудня 2007 р. Метою Проекту є допомога місцевим громадам самоорганізуватися, спільно визначити пріоритети розвитку свого населеного пункту та покращити умови проживання у власному населеному пункті. Проекти громад співфінансуються з місцевого бюджету, ЄС/ПРООН, спонсорами та за кошти місцевих громад [11].

Одним із прикладів реалізації даного проекту на території Тернопільської області у 2016 р. стало відкриття Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП) у Шумській об'єднаній територіальній громаді. Віднині понад 20 тис. її членів мають можливість швидко та якісно отримувати адміністративні послуги за спрощеною системою. Покращено умови надання адміністративних послуг (здійснено капітальний ремонт, закуплено необхідні меблі та оргтехніку) в рамках реалізації пілотного проекту щодо створення ЦНАП також у двох об'єднаних громадах Тернопільської та Рівненської областей. Загальна вартість мікропроекту по створенню ЦНАП у Шумській об'єднаній громаді становить близько 33 тис. доларів (понад 890 тис. грн.), з них кошти Проекту ЄС/ПРООН – близько 25 тис. доларів (понад 670 тис. грн.), частка міської ради – близько 8 тис. доларів (понад 215 тис. грн.) [12]. Слід зазначити, що важливим аспектом у реалізації проектів є активна позиція місцевої влади щодо розвитку власної інфраструктури.

Нині в Україні триває третя фаза спільного проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», яка була

представлена на Волині у 2014 р. Серед пріоритетів даного етапу проекту підтримка обласних і місцевих органів влади щодо поширення кращих практик та досвіду із спільного планування і подальшого поширення орієнтованих на громаду проектів. Перевага надається відновленню базової соціальної та комунальної інфраструктури в таких сферах діяльності громад, як енергоефективність, охорона здоров'я, охорона навколишнього середовища, водопостачання спільно з розвитком малого аграрного бізнесу. Проект надаватиме підтримку Уряду України у впровадженні реформ з децентралізації та поширенні інноваційних підходів щодо спільного планування та сприяння сталому соціально-економічному розвитку на місцевому рівні через центри управління знаннями та впровадження курсу в навчальні програми двадцяти університетів.

Впровадження Третьої фази Проекту розпочалося у 2014 р. і триватиме до 2018 р. Бюджет даного етапу складає 23.8 млн. євро, наданих Європейським Союзом (23 млн. євро) та ПРООН (800,000 євро). Мета Проекту – сприяння сталому соціально-економічному розвитку на місцевому рівні шляхом зміцнення спільного управління та заохочення громадських ініціатив по всій Україні. [13].

Варто відзначити і позитивний досвід взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями у сфері надання соціальних послуг. Зокрема, Фонд розвитку міста Миколаєва реалізує проект з укріплення партнерства між владою, бізнесовими структурами та громадським сектором в сфері розвитку механізмів соціального інвестування та проведення конкурсу щодо вирішення пріоритетних проблем міста. Меморандум про розвиток соціальних інвестицій підписали міста Миколаїв, Вознесенськ, Новий Буг [10].

Почастішали випадки соціальних замовлень на послуги громадських організацій. Так, підписано меморандум про співпрацю громадських організацій із Львівською міською радою щодо запровадження моделей інноваційних соціальних послуг.

Досить успішно залучає громадські організації до вирішення актуальних проблем громади за допомогою конкурсу соціальних проектів Чернівецька міська рада. Щорічно на початку року міськвиконком затверджує склад конкурсної комісії, пріоритетні напрямки конкурсу соціальних проектів та зобов'язує міське фі-

нансове управління виділити закладені в міський бюджет кошти на проведення чергового конкурсу. До складу конкурсної комісії входять представники як міськвиконкому, так і громадських організацій. Переможці конкурсу підписують договори цільової фінансової допомоги на реалізацію проекту з головними розпорядниками коштів, якими є структурні підрозділи міської ради, відповідальні за реалізацію пріоритетних напрямків конкурсу соціальних проєктів [7]. Однак, практика співпраці місцевої влади із організаціями громадянського суспільства залишається ще досить обмеженою.

Цікавим є питання, в якій сфері життя місцевої громади громадські організації діють та беруть участь у заходах за ініціативою міських рад. За даними дослідження, найбільш активну участь громадські структури у співпраці з органами місцевої влади беруть у таких сферах, як благоустрій території (66,8%), вивіз сміття (45,5%), організація дозвілля (44,3%), покращення екологічної ситуації (42,6%) та робота ЖЕКів (37,9%).

У той же час, експерти відмічають відсутність ініціативи з боку органів місцевого самоврядування щодо співпраці з громадськістю у вирішенні найбільш важливих життєвих проблем місцевих громад, у таких сферах, як водопостачання (50,6%), ремонт доріг (29,8%), медичне обслуговування (29,8%), подача електрики (28,9%), телефонний зв'язок (28,5%) тощо [14].

Сучасна практика впровадження форм локальної демократії не забезпечує інституціям громадянського суспільства вирішальної ролі у виробленні муніципальної політики. Слабкість громадських ініціатив на місцевому рівні, на нашу думку, має такі причини: соціальна інертність організацій громадянського суспільства; недосконалість правового забезпечення реалізації громадських ініціатив на місцевому рівні; небажання місцевих рад долучати громадськість до спільного прийняття рішень.

Громадський сектор не завжди демонструє зацікавленість до участі у розвитку місцевої політики. Як зазначає, Н. Пеліванова, у Львівській області із 4 тис. громадських організацій систематичну роботу проводять лише 20 %; в Одеській області реально функціонують не більше 10 % зареєстрованих громадських організацій; у Харківській області звітують про свою діяльність у передбаченому законом порядку лише 26 %; у Херсонській області із кількох сотень зареєстрованих громадських організацій реально активними є приблизно 9,5 % [7].

Отже, ефективність реалізації громадських ініціатив залежить від достатнього рівня громадської активності, існування законодавчих передумов для такої реалізації та готовності органів місцевого самоврядування до співпраці із громадськими інститутами. Реалізація громадських ініціатив потребує створення необхідних умов для участі громадськості, перш за все, у розвитку власного міста та вирішенні місцевих проблем.

Бібліографічний список:

1. Інформація про звернення громадян до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2007 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ombudsman.kiev.ua/Zvernenia_frame.htm.
2. Дослідження соціологічної служби Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова з 15 по 20 березня 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/poll.php?poll_id=174.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
4. Закон України «Про органи самоорганізації населення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2625-14>.
5. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – С. 443.
6. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні”: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – стаття 30. – С. 145 – 165.
7. Пеліванова Н. Механізми удосконалення реалізації громадських ініціатив [Електронний ресурс]. – Режим доступу: old.niss.gov.ua/monitor/november08/7.htm.
8. Орловський О. Аналітичний звіт: “Головні проблеми діяльності органів самоорганізації населення та шляхи їх подолання” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/>.
9. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vinrada.gov.ua/zakon-ukraini-pro-zasadi-derzhavnoi-regulyatornoi-politiki-u-sferi-gospodarskoj-diialnosti.htm>.
10. Хомутов В. Механізми залучення населення до управління громадами / В. Хомутов. – Сімферополь: “СГТ”. – 2007. – С. 202-210.

11. Місцевий розвиток орієнтований на громаду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/cbaproject/about/>.
12. Спільний проект ЄС/ПРООН МРГ покращує якість надання адміністративних послуг на Тернопільщині [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/cbaproject/about/>.
13. Стартує третя фаза спільного проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток орієнтований на громаду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.volynrada.gov.ua/.../startuye-tretya-faza-spilnogo-proektu-yesproon-mistsevii-r>.
14. Крупник А. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронне наукове видання]. – Режим доступу: www.oridu.odessa.ua.

В статтє проанализировано взаимодействие территориальной общины с органами местного самоуправления. Рассмотрены их роль в процессе принятия управленческих решений по вопросам развития города и повышения качества предоставляемых услуг населению. Выделены функции и полномочия территориальных общин, которые определяются нормативно-правовой базой работы органов местного самоуправления. Установлено, что участие территориальных общин в управлении на местном уровне является эффективным, однако имеет свои недостатки, а именно – несистематичность и непоследовательность.

The article analyzes the interaction of local communities with local authorities. It examines their role in the process of making management decisions on issues of city development and improve the quality of services provided to the population. Allocated functions and powers of territorial communities, defined regulatory framework to work of local self-government system. Established that the participation of local communities in local governance is effective enough to meet local problems, but they cooperation is unsystematic and inconsistent.

Стаття надійшла до редколегії 09.02.2017