

Я.А. Ваніна,
аспірант кафедри державного управління
та менеджменту ХарРІ НАДУ

АКТИВІЗАЦІЯ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Розглянуто форми демократії, за допомогою яких громадяни мають можливість впливати на управління місцевими справами. Обґрунтовано шляхи активізації участі населення в місцевому самоврядуванні з метою посилення його дієздатності.

Ключові слова: громада, рада, місцеве самоврядування, референдум, демократія, вибори, місцеві ініціативи, громадські слухання, громадський контроль, дієздатність.

Основними умовами економічного, соціального та духовного відродження України, розвитку громадянського суспільства є зміцнення демократії, децентралізація управління, активне залучення кожної людини до вирішення питань загальнодержавного і місцевого значення. Важливим складовим елементом розбудови демократичної держави є розвинуте місцеве самоврядування.

Термін "самоврядування" вперше було вжито в період Великої французької революції, щоб підкреслити самостійність громади відносно держави [4]. У сучасному розумінні це поняття визначає таке управління на місцях, за якого територіальні громади, що історично склалися, наділяються правом вирішувати місцеві справи без втручання центральної державної адміністрації та її чиновників на місцях.

На нинішньому етапі, у світлі останніх політичних подій, дуже часто йдеться про державні гарантії місцевого самоврядування, подолання недосконалості існуючої системи територіальної організації влади, спроби формування насправді дієздатних територіальних громад. Питання забезпечення дієздатності територіальної громади підіймають такі науковці, як В. Мамонова, А. Колодій, В. Місюра, В. Рубцов, І. Ібрагімова, О. Бабінова та ін. Але, як показує аналіз нормативно-правової бази та узагальнення

теоретичних наробок, здійсненню громадою своїх функцій присвячено зовсім невелика частина досліджень і законодавчих актів, що виявляється невідповідним сучасним умовам. Ще докладно не прописаний механізм взаємодії між державною владою, органами місцевого самоврядування та громадою, що призводить до стримування демократичних процесів у суспільстві.

Демократію не можна звести лише до виборчих інститутів та процесів, оскільки це спричиняє розрив між виборцями та обраними ними представниками влади. Сьогодні в Україні існує реальна потреба створити ефективні механізми спілкування та взаємодії між громадянами та їхніми представниками у міжвиборчі періоди.

Метою дослідження є обґрунтування підходів до вдосконалення форм участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Завданнями дослідження є:

- розгляд специфіки територіальної громади як основного елементу місцевого самоврядування;
- аналіз форм безпосередньої та представницької демократії, за допомогою яких громадяни мають можливість впливати на діяльність влади;
- обґрунтування шляхів активізації участі громадян у місцевому самоврядуванні як одного з чинників посилення його дієздатності.

Територіальна громада є основним елементом системи місцевого самоврядування, його первинним суб'єктом та основним носієм його функцій і повноважень [2]. Деякі науковці розглядають специфіку громади як суб'єкта, в тому, що на місцевому рівні можна розглядати її перетворення з учасника управління в його первинного суб'єкта [7].

Як відомо, під управлінням розуміють організуючий, спрямовуючий, координуючий та контролюючий вплив суб'єкта управління на об'єкт управління [3]. В умовах самоврядування очевидно сильнішим є вплив управлінської системи самої на себе (бути самоврядними – на місці

визначати, якими засобами забезпечувати задоволення потреб територіальних громад у цілому та конкретних громадян зокрема [5]). Таким чином, є не дві системи – управлінська і та, якою управляють, а одна – самоуправлінська [7]. Але ця думка здається спірною, оскільки на сучасному етапі немає сенсу говорити про досконалість та спроможність громад до самоуправління. Територіальні громади України ще не є дієздатними, вони не мають реальних важелів впливу на владу щодо спрямування її діяльності на задоволення потреб народу. Тому йдеться про зміну світогляду людей, які мають усвідомити себе реальною силою, головним активним елементом у системі влади.

Законодавчо встановлено, що місцеве самоврядування – це реальна здатність громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб вирішувати питання місцевого значення [2]. Цю здатність громада самостійно реалізує тільки використовуючи різноманітні форми безпосереднього народовладдя.

Місцеве самоврядування на практиці є місцевою владою, що формується мешканцями населеного пункту шляхом періодичних, справедливих і демократичних виборів і яка в кожному населеному пункті вирішує основну частину місцевих справ та надає необхідні для населення послуги. Ця влада є незалежною від державної влади в межах, визначених законом, і може здійснюватися мешканцями окремих населених пунктів безпосередньо (загальними зборами, або через місцеві референдуми), а також місцевими радами, що складаються з депутатів, які обираються і діють в інтересах всього населення.

Зараз головний обсяг завдань та функцій місцевого самоврядування виконується виборними органами та їх виконавчими комітетами. Але поряд з цим не менш важливу роль відіграє особиста активність населення, заснована на свідомій зацікавленості у розв'язанні питань життєдіяльності, відчутті відповідальності за хід їх вирішення. У таких випадках людина самостійно

висловлює свої думки і пропозиції, голосує, виражаючи свою волю, тобто бере безпосередню участь у розгляді та вирішенні питань місцевого життя.

Згідно зі ст. 140 Конституції України "місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України" [1]. Отже, суттю суспільних відносин у цій сфері є саме принцип прямої участі громадян у вирішенні місцевих справ. Більш того, наступне положення цієї статті Конституції встановлює, що "місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування" [1], отже, ні в якому разі не надано будь-яких переваг представницькій демократії.

В останні роки на рівні територіальних громад спостерігається певний прогрес у розвитку самоврядування. Але проходить це вкрай нерівномірно і суперечливо. Причиною цьому є недосконалість сучасного українського законодавства, яке встановлює невиправданий розподіл повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням на місцях, що потребує негайного реформування, недовіра до влади з боку населення, відсутність культури та традицій місцевого самоврядування, бракує дій органів державної влади щодо популяризації та підтримки місцевого самоврядування.

Громадяни мають достатньо широкий спектр передбачених законом можливостей впливати на діяльність влади від лобювання своїх інтересів до страйків, мітингів і пікетів [4].

Самоврядування в територіальній громаді здійснюється через форми безпосередньої та представницької демократії. До форм безпосередньої демократії відносять такі [7]:

– місцевий референдум – форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення;

– місцеві вибори – вибори депутатів відповідної місцевої ради та сільських, селищних, міських голів;

– загальні збори громадян – збори всіх або частини жителів територіальної громади за місцем проживання для вирішення питань місцевого значення;

– місцеві ініціативи – пропозиція членів громади про обов'язковий розгляд на відкритому засіданні ради будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування;

– громадські слухання – це заслуховування не рідше одного разу на рік громадою звітів депутатів ради і посадових осіб місцевого самоврядування, під час якого можуть порушуватися різні питання і вноситися пропозиції з питань місцевого значення;

– організація й участь у мітингах, походах, демонстраціях, пікетуваннях на місцевому рівні;

– участь населення в роботі органів місцевого самоврядування на добровільних засадах (як експерти, спеціалісти, консультанти, громадські контролери).

Форми представницької демократії – це представницькі органи місцевого самоврядування, місцеві голови, органи самоорганізації населення, через діяльність яких громадяни можуть впливати на здійснення місцевого самоврядування на підвідомчій території.

Місцевий референдум є найвищою нормативною формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення. Предметом референдуму може бути будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування, а рішення, прийняті ним, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Тобто теоретично громада має потужний механізм для вирішення будь-якого місцевого питання. Але його організація і проведення все ще регламентується Законом України “Про всеукраїнський та місцеві

референдуми” від 3 липня 1991 р. №1286-XI, хоча він і значно застарів. Цей закон був прийнятий до фактичної незалежності держави та багато в чому не відповідає сучасному стану справ. Крім того, при його прийнятті не враховувалися принципи місцевого самоврядування, викладені в Європейській хартії місцевого самоврядування і Конституції України. А це значною мірою позбавляє цей інститут признаку демократичності.

Однією із найважливіших складових частин системи місцевого самоврядування виступають загальні збори громадян. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” сказано, що порядок проведення таких зборів визначається законом та статутом територіальної громади. Однак такий Закон ще не прийнято і тому при реалізації цієї форми демократії керуються Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-XII.

Громадські слухання як форма безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, відбуваються у вигляді зустрічей її членів з депутатами місцевої ради та посадовими особами місцевого самоврядування. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації, періодичність і терміни їх проведення не визначені законодавчо і повинні бути закріплені статутом громади.

Участь населення в місцевих справах, незважаючи на існуючий Закон, знаходиться на початковому етапі розвитку. Найчастіше громадськість бере участь у місцевих справах шляхом звернень.

Отже, слід наголосити на тому, що механізми участі громадян у місцевому самоврядуванні на сьогодні не відповідають сучасним умовам, адже більшість нормативно-правових документів з цієї проблематики були прийняті ще в 90-х рр. минулого століття. Членам територіальної громади

бракує знань про способи своєї участі та можливість контролю за виконанням замовлення. За радянські часи громадяни звикли підкорятися тим, хто приймає рішення, а не відкрито впливати на процес їх розробки та втілення в життя. Для них держава уособлювала всі інститути суспільства. При такому устрої не могло бути мови про участь населення у вирішенні питань місцевого значення. І зараз ще значна частина мешканців не розуміє суті місцевого самоврядування, ототожнюючи його з державою, не бачить різниці між цими інститутами. Низький рівень політичної культури як представників владних структур, так і населення взагалі, сприяє тому, що механізми участі громадськості не визнаються цінними інструментами реалізації політики та отримання послуг. Логіка політичних реалій в Україні робить проблематичним процес відповідного нормативного врегулювання функціонування цієї сфери.

Таким чином, форми безпосередньої (прямої) участі громадян у місцевому самоврядуванні, в управлінні життям свого міста, селища дійсно різноманітні. Кожна з цих форм має свої специфічні особливості, достоїнства і недоліки, але кожна з них може бути ініційованою самими громадянами чи їх об'єднаннями. І для того, щоб цей процес не повернувся проти місцевої влади, а допомагав їй у вирішенні місцевих проблем, треба змінити старий управлінський менталітет і форми роботи та широко залучати громадян до участі в місцевому самоврядуванні.

На сучасному етапі розвитку та замовлення часу на реальне та активне місцеве самоврядування, саме громада повинна стати головним предметом наукових досліджень. Адже без міцної, дієздатної, озброєної сучасними знаннями, формами та методами функціонування, територіальної громади, немає сенсу говорити про розбудову справжньої правової, демократичної, соціальної держави.

Необхідні нові підходи до налагодження механізму постійного двостороннього зв'язку між владою та населенням за рахунок проведення

громадських слухань, створення груп стратегічного планування, забезпечення прозорості та відкритості дій органів та посадових осіб місцевого самоврядування, застосування нових форм контролю громадськості за їх діяльністю. Дійсно демократичне самоврядування невіддільне від участі громадян в ухваленні місцевих рішень.

На сьогодні вже назріла необхідність здійснення громадянської просвіти, яка стане першим кроком залучення громадян до суспільного життя та вдосконалення культури громадянської активності. Слід дедалі ширше застосовувати такі нові форми участі населення в прийнятті рішень, як громадські дорадчі комітети та громадські ради. Метою їх створення є допомога у вирішенні місцевих проблем і вдосконаленні технології виконання управлінських функцій місцевими органами влади, впорядкуванні управління, оптимізації прямих і зворотних зв'язків із населенням через роботу з громадськістю міста передусім у формі громадських слухань. Потребує вдосконалення і діяльність органів самоорганізації населення.

Враховуючи динамічність суспільних процесів, значну увагу необхідно приділити створенню механізмів розвитку громади з використанням інноваційних методів співпраці влади, громадськості та бізнесу, ґрунтуючись на міжнародних стандартах. Досвід розвинених демократичних країн свідчить, що посилення ролі самих громадян у задоволенні потреб територіальної громади та поліпшенні життєвого рівня місцевого населення є важливим елементом розвитку місцевого самоврядування.

Зараз в Україні все ще обмежений правовий простір існування громадянського суспільства та демократичної держави взагалі. Необхідне нове, відпрацьоване та досконале нормативно-правове закріплення механізму здійснення громадою своїх функцій та умов організації партнерства та співробітництва між державною владою, органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Україна перебуває на початковому етапі реформування форм участі

громадян у вирішенні питань місцевого самоврядування. Удосконалення суспільних стосунків саме в цій галузі є найбільш значущим моментом для перетворень у політичній сфері.

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що на сьогоднішньому етапі місцева громада, яка є основним носієм повноважень місцевого самоврядування, здійснює їх вкрай повільно та недосконало. Причиною тому є слабка підтримка місцевого самоврядування органами влади, суперечливість та невідповідність сучасним умовам механізмів участі громадян у місцевих справах, непопулярність місцевого самоврядування серед населення. Уже назріла необхідність розроблення інноваційних механізмів розвитку територіальної громади, зміцнення її дієздатності, винаходження та впровадження нових форм залучення громадян до управління місцевими справами, налагодження двостороннього зв'язку між населенням та органами місцевого самоврядування, вдосконалення нормативно-правового забезпечення здійснення громадою своїх функцій.

Очевидно, що тільки наповнення реальним змістом інститутів безпосередньої демократії зможе зробити нашу державу дійсно цивілізованим суспільством, яке повною мірою в повсякденній практиці реалізує принцип народовладдя.

Список використаних джерел

1. Конституція України. – Х. : Одисей, 2007. – 48 с.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280 / 97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Г.С. Одінцева, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. Г.С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
4. Місюра В. Місцеве самоврядування як складовий елемент громадянського суспільства. – Вісник НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 252. – 258.
5. Рада та громада (або як залучати громадян до місцевого самоврядування): посіб. для працівників органів місцевого самоврядування. – К. : Академпрес, 2003. – 132 с.
6. Хуснутдінов О. Соціальне партнерство між органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями як можливість та здатність самоорганізації громадян // Вісник УАДУ. – 2002. – № 3. – С. 210 – 216.

7. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. Ю.М. Тодики. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.

Vanina Y.A. Activating the citizen's participation in the local self-government.

The article considers the forms of democracy with the help of which the citizens have a chance to influence the administration of local deals. The ways for activating the population's participation in the local self-government with the aim of strengthening its abilities are grounded.

Key words: community, council, local self-government, referendum, democracy, elections, local initiatives, public discussions, public control, capability.

Ванина Я.А. Активизация участия граждан в местном самоуправлении.

Рассмотрены формы демократии, с помощью которых граждане имеют возможность влиять на управление местными делами. Обоснованы пути активизации участия населения в местном самоуправлении с целью усиления его дееспособности.

Ключевые слова: общество, совет, местное самоуправление, референдум, демократия, выборы, местные инициативы, общественные слушания, общественный контроль, дееспособность.