

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 1, 2015 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 352:324

А. В. Кожина,
к. держ. упр., доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування,
Академія муніципального управління, м. Київ

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Alla Kozhyna,
PhD in Public Administration, Associate Professor of the department of Public Administration and Local Self-Government
of the Academy of Municipal Administration, Kyiv

PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF PUBLIC PARTICIPATION MECHANISMS AT THE LOCAL LEVEL

Стаття містить результати досліджень перспектив розвитку механізмів громадської участі на місцевому рівні. Визначено, що однією з актуальних проблем залишається підвищення рівня активності громадян для вирішення конкретних проблем за місцем проживання задля забезпечення розвитку місцевих громад та залучення додаткових фінансових ресурсів. Українське законодавство визначає чимало різноманітних форм та процедур здійснення місцевої демократії, однак, відсутні або неефективні механізми їх реалізації в територіальних громадах. Доведено, що розвиток механізмів громадської участі на місцевому рівні мають подолати неефективність системи управління на місцях, зробити територіальні громади дієздатними суб'єктами реалізації політики економічного розвитку, добробуту, захисту прав і свобод людини.

The article contains the research results about prospects of development of the public participation mechanisms at the local level. Determined that one of the actual problems is raising the level of citizens activity to solve specific problems the place of residence to ensure the development of local communities and to attract additional financial resources. Ukrainian legislation defines a lot of various forms and procedures of local democracy, however, are either absent or ineffective mechanisms for their implementation in territorial communities. Proved that the development of public participation mechanisms at the local level must overcome the inefficiency of local governance and to make territorial communities capable actors who implementing the policy of economic development, prosperity, protection of rights and freedoms.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, децентралізація, місцева демократія, самоорганізація населення, громадська участь на місцевому рівні, механізми прямої демократії.*

Keywords: *local self-government, decentralization, local democracy, self-organization of population, public participation at the local level, the mechanisms of direct democracy.*

Постановка проблеми. Процеси демократизації, що відбуваються в країні на протязі останніх років, потребують подальшого вдосконалення та відточення дієвих механізмів забезпечення змін в суспільстві. Це стосується і системи трансформації владних відносин, формування ефективних механізмів участі населення в управлінні суспільними справами. На сьогодні однією з актуальних проблем залишається підвищення рівня активності громадян для вирішення конкретних проблем за місцем проживання задля забезпечення розвитку місцевих громад та залучення додаткових фінансових ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку місцевого самоврядування та здійснення демократії участі на місцевому рівні в Україні досліджували А.Ткачук, В.Кравченко, В.Рубцов, О.Батанов, О.Орловський, А.Крупник, О.Бойко, М.Лациба та інші.

Формулювання цілей статті. Стаття присвячена дослідженню перспектив розвитку механізмів громадської участі на місцевому рівні.

Виклад основного матеріалу. Розвиток взаємодії громадянського суспільства та влади залишається актуальним в контексті децентралізації державного управління та посилення місцевого самоврядування, що вимагає підвищення участі громадськості у процесі прийняття суспільно-політичних рішень, особливо на місцевому рівні. Місцеве самоврядування представляє собою важливу складову взаємовідносин між громадянином, суспільством та державою, особливо в контексті підписаної Угоди про асоціацію Україна – ЄС та приєднання до системи європейських демократичних цінностей.

Реформи, які сьогодні почали впроваджуватися в Україні, мають подолати неефективність системи управління на місцях, зробити територіальні громади дієздатними суб'єктами реалізації політики економічного розвитку, добробуту, захисту прав і свобод людини. Місцеве самоврядування має створювати необхідні умови для наближення влади до населення, сформувати гнучку систему управління, яка добре пристосована до місцевих умов та особливостей території і сприяє розвитку ініціативи громадян.

Участь громадян в управлінні місцевими справами є однією з ключових складників місцевого самоврядування, на основі чого ґрунтується існування багатьох форм впливу на процес ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні. Тому, надзвичайно важливим та необхідним сьогодні є поглиблення взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, мобілізація потенціалу громадян та їх об'єднань на основі розвитку громадських ініціатив та впровадження нових форм місцевої самоорганізації населення. Важливою є трансформація свідомості населення від споживачів суспільних благ до активних членів громади.

В Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» закладені підвалини здійснення основних демократичних форм прямої участі громади у вирішенні питань місцевого значення.

Конституція України (ст. 140) проголошує первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як самоорганізовану спільноту громадян, що об'єднані за ознакою постійного проживання з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів та захисту своїх законних прав та інтересів. У цій же статті 140 Конституції України встановлено два способи здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою. Йдеться про безпосередні (прямі) і опосередковані способи. Опосередкований спосіб, це – звичний для України спосіб управління на місцях через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Завдяки новим для українського суспільства безпосереднім формам здійснення місцевого самоврядування істотно підвищується роль і значимість територіальної громади, в першу чергу, як суб'єкта місцевого самоврядування. Щодо безпосереднього способу здійснення місцевого самоврядування, то Конституція не регламентує і не конкретизує форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування [3, с.24].

Деякі можливі форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою, як первинним суб'єктом місцевого самоврядування й основним носієм його функцій і повноважень, визначає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97 – ВР. Цей закон дає загальне правове визначення таких форм безпосереднього здійснення місцевого самоврядування, як: місцеві референдуми (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8),

місцеві ініціативи (ст. 9), органи самоорганізації населення (ст. 14). Окреме місце в забезпеченні участі громадян і територіальної громади в здійсненні місцевого самоврядування займає статут територіальної громади (ст. 19). Закон не встановлює повного переліку форм участі громадян і територіальних громад у місцевому самоврядуванні. Творчість територіальних громад, як у нашій державі, так і за кордоном, дає приклади різноманітних форм участі громадськості у місцевому управлінні крім указаних у цьому Законі [3, с.25].

Українське законодавство визначає чимало різноманітних форм та процедур здійснення місцевої демократії, найбільш розповсюдженими серед яких є, окрім вже згаданих: участь у виборах до місцевих рад (виборче право), громадські слухання, індивідуальні чи колективні звернення громадян, доручення виборців, громадські експертизи, громадські ради, консультації з громадськістю тощо.

Однак, зазначені форми громадської участі мають різний характер та ступінь нормативно-правового унормування. Місцеві вибори, референдуми та діяльність органів самоорганізації населення врегульовуються окремими законами України. Проте, громадські слухання регламентуються виключно статутами територіальних громад, загальні збори – законодавством і статутами, місцеві ініціативи – представницьким органом (положенням) або статутом територіальної громади. Таким чином, статут територіальної громади є одним з ключових нормативних документів, який має врегулювати порядок участі населення у вирішенні місцевих справ [1]. Враховуючи, що статuti територіальних громад на сьогодні запроваджені далеко не у всіх громадах, важливою складовою практичного засвоєння інструментів місцевої демократії є розробка та реалізація відповідних процедур і норм безпосередньо у громадах.

Таким чином, впровадження механізмів громадської участі потребує комплексного підходу, а процес розвитку прямої демократії має два загальні витоки, по-перше, активна і спрямована діяльність органів влади щодо формування політики залучення громадян до процесу прийняття рішень, її нормативно-правове забезпечення; по-друге, готовність населення, інститутів громадянського суспільства брати безпосередню участь у вирішенні місцевих справ [1].

Отже, участь громадськості у вирішенні питань місцевого значення ґрунтується на принципі субсидіарності та складається з кількох основних аспектів:

1) налагодження діалогу та формування соціального партнерства на рівні територіальної громади між органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, соціально відповідальним бізнесом та громадськістю;

2) прояв ініціативи, активності та самоорганізації жителів територіальної громади;

3) наявності передбаченого нормативно-правовими актами та законодавством набору механізмів, інструментів та процедур громадської участі в місцевому самоврядуванні.

Однак, широке застосування та розвиток різноманітних форм місцевої демократії гальмує низка нормативно-правових та організаційно-функціональних чинників та проблем, зокрема:

- неузгодженість дій владних інститутів та політична нестабільність;
- непрозорість процесів підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування;
- ухвалення нормативно-правових актів, які ускладнюють чи часовують процедури, спрямовані на максимальне залучення громадськості до прийняття рішень;

- відсутність механізмів відповідальності депутатів місцевих рад перед своїми виборцями;
- низька обізнаність громадськості стосовно існуючих механізмів впливу на процес діяльності органів місцевого самоврядування;
- недовіра громадськості до органів представницької влади та суспільна апатія;
- недостатній фаховий рівень працівників місцевої влади, органів самоорганізації населення.

Шляхами вдосконалення та розвитку прямої демократії участі на місцевому рівні в Україні повинно стати:

- удосконалення конституційних засад реалізації механізмів безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами;
- запровадження процедур та стандартів надання адміністративних послуг, які сприятимуть збільшенню участі громадськості в процесах прийняття рішень у період між виборами;

підвищення інституційної спроможності уряду та спроможності громадянського суспільства здійснювати моніторинг діяльності органів влади;

- підвищення обізнаності громадян про європейські стандарти стосовно належного правління і людського розвитку та переваги / проблеми щодо їх дотримання;

- формування сучасної управлінської еліти, пріоритетами якої мають бути принципи сучасного ефективного демократичного управління;

- підвищення рівня демократичної політичної культури та громадянської свідомості населення;

- подальший розвиток механізмів доступу громадян до процесів підготовки та прийняття рішень органами публічної влади та здійснення громадського контролю за ними;

- створення місцевої нормативно-правової бази щодо участі громадськості в прийнятті рішень та вирішенні питань місцевого значення;
- проведення подальшої модернізації питань регламентації форм та процедур громадської участі у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування;
- розвиток локальної нормотворчості, зміцнення правової, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування;
- приділення достатньої уваги на підвищені якості публічних послуг;
- створення нових сучасних комунікаційних каналів для органів місцевого самоврядування;
- забезпечення умов впровадження політики зв'язків з громадськістю.
- запровадження ініціатив, які сприятимуть зростанню соціального капіталу та розвитку місцевих територіальних громад.

Висновки. Відсутність або недостатність конкретних механізмів громадської участі у вирішенні питань місцевого значення суттєво стримує формування ефективної демократичної системи управління та соціально-економічний розвиток суспільства. Сьогодні ще залишається багато нерозв'язаних проблем щодо існування територіальних громад та ефективного управління їх життєздатністю та розвитком, незважаючи на те, що провадяться реформи децентралізації та посилення місцевого самоврядування. Основне завдання та надія покладаються на розвиток соціального капіталу громади, місцевої демократії, різних форм місцевої самоорганізації та підвищення активності населення як дієвого механізму вирішення питань місцевого значення та зміцнення інституту місцевого самоврядування в контексті становлення добрососного, належного місцевого врядування.

Розвиток механізмів впровадження та вдосконалення різноманітних форм місцевої демократії та впровадження нових форм місцевої самоорганізації населення має стати підґрунтям життєздатних територіальних громад та ефективним механізмом досягнення сталих тенденцій динамічного соціально-економічного розвитку країни.

Зазначені питання та тенденції розвитку можуть бути детальніше вивчені в ході подальших наукових розвідок.

Використані джерела інформації.

1. Каплан Ю. Механізм прямого народовладдя на місцевому рівні : стан та напрями підвищення ефективності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/10.htm> – Заголовок з екрану.

2. Рубцов В.П. Засоби громадської участі. Науково-практичний збірник модельних місцевих нормативних актів. – К. : Екософія, 2003. — 100 с.

3. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

References.

1. Kaplan Yu. (2008), “Mechanism of direct popular government at the local level: state and directions of increase the efficiency” [Online], available at: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/10.htm> (Accessed 4 January 2015).

2. Rubtsov V. (2003) *Zasoby hromads'koi uchasti. Naukovo-praktychnyj zbirnyk model'nykh mistsevykh normatyvnykh aktiv* [Means of public participation. Scientific and practical collection of model the local normative acts], Ekosofia, Kyiv, Ukraine.

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Constitution of Ukraine, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 09 January 2015).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine “On local self-government in Ukraine”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (Accessed 09 January 2015).

Стаття надійшла до редакції 20.01.2015 р.



ТОВ "ДКС Центр"