

УДК 323:213

<http://orcid.org/0000-0002-0379-3056>

<http://doi.org/10.5281/zenodo.580280>

**Т. С. Майко**

## **МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ І ГРОМАДИ**

*У статті проаналізовано механізми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування в Україні. Зроблено спробу розкрити основні причини низького рівня громадської активності та небажання місцевих рад сприймати організації громадянського суспільства як стратегічного партнера, що призводять до відсутності систематичної співпраці між місцевою владою та громадськістю. Обґрунтовано необхідність активної участі населення в місцевому самоврядуванні. Запропоновано шляхи вдосконалення правового регулювання даних інститутів з метою їх доступності для громадян.*

**Ключові слова:** громада, громадянське суспільство, діалог, місцеве самоврядування, міська рада.

**Т. С. Майко**

## **МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ И ГРОМАДЫ**

*В статье проанализированы механизмы участия граждан в осуществлении местного самоуправления в Украине. Сделана попытка раскрыть основные причины низкого уровня общественной активности и нежелание местных советов воспринимать организации гражданского общества как стратегического партнера, приводящие к отсутствию систематического сотрудничества между местной властью и общественностью. Обоснована необходимость активного участия населения в местном самоуправлении. Предложены пути совершенствования правового регулирования данных институтов с целью их доступности для граждан.*

**Ключевые слова:** общество, гражданское общество, диалог, местное самоуправление, городской совет.

**T. MAYKO**

## **MECHANISMS OF INTERACTION OF LOCAL AUTHORITIES AND COMMUNITY**

*Mechanisms of citizen participation in the implementation of local self-government in Ukraine is analyzed in the article. It is attempted to reveal the main reasons of low level public activity and reluctance of local councils to apprehend civil society organizations as a strategic partner leading to lack of systematic cooperation between local authorities and the public. It is proved the necessity of active public participation in local self-government. Ways of improving legal regulation of these institutions in aim of their simplicity for public are suggested. The aim of the article is to highlight mechanisms of interaction between local authorities and public in*

*the realization of local policy. A significant contribution to developing of definite problem was made by number of researchers: A. Krupnyk, H. Protsak V. Chomutov, M. Latsyba, B. Brudniy, O. Orlovsky and others. However, despite on fairly substantial experience of studying this problem in practice, there is a few successful results due to the low level of public activity and reluctance of local councils to apprehend civil society organizations as a strategic partner leading to lack of systematic cooperation between local authorities and the public.*

**Key words:** *public, civil society, dialogue, local self-government, City Council*

**Постановка проблеми.** Розвиток місцевого самоврядування шляхом соціального партнерства та ефективної взаємодії “влада-громада” є досить актуальним у наш час, оскільки самоврядування – важливий напрямок розбудови демократичної державності в Україні, який суттєво впливає на формування громадянського суспільства та забезпечує належний соціальний захист населення.

**Аналіз актуальних досліджень.** Значний внесок у розробленні означеної проблеми здійснила низка дослідників: А. Крупник «Громадський контроль: сутність та механізми здійснення», Х. Процак «Єдина система місцевих петицій створено в рамках швейцарсько-української програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади»», В. Хомутов «Механізми залучення населення до управління громадами», М. Лациба «Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення», В. Брудний, А. Крупник, О. Орловський «Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії»» та інші. Проте, незважаючи, на досить вагомий накопичений досвід вивчення даної проблематики на практиці успішних результатів взаємодії обмаль у зв’язку з низьким рівнем громадської активності та небажання місцевих рад сприймати організації громадянського суспільства як стратегічного партнера, що призводять до відсутності систематичної співпраці між місцевою владою та громадськістю.

**Метою статті** є висвітлення механізмів взаємодії органів місцевої влади і громади у реалізації локальної політики.

**Виклад основного матеріалу.** Розвиток місцевого самоврядування та реформування системи управління територіальними громадами стало одним з пріоритетів розвитку держави. У зв'язку з цим, важливого значення набувають питання активного залучення громадян до управління місцевими справами.

В Україні реалізуються різні програми, які сприяють процесам децентралізації та розвитку локальної демократії. Зокрема, програма розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень поставила перед собою завдання налагодити діалог між громадянами та органами влади, подолати прірву між членами територіальної громади та органами місцевого самоврядування, запровадити принципи відкритості та підзвітності у роботі місцевих органів влади.

Основними напрямками програми є впровадження інструментів місцевої демократії, які визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], а саме: місцеві ініціативи; загальні збори громадян за місцем проживання; громадські слухання; громадська експертиза діяльності місцевої ради; консультації з громадськістю.

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» [3].

Таким чином, слід визнати, що практично весь регуляторний процес має супроводжуватися консультаціями. І передусім це забезпечується зобов'язанням органів влади оприлюднювати інформацію про свою

регуляторну діяльність на всіх етапах її здійснення. Треба зазначити, що громадяни, та їхні об'єднання можуть на етапі планування діяльності з підготовки регуляторних актів, відповідно до статті 6 закону, подавати відповідній міській раді пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів чи необхідність їхнього перегляду.

Процедура консультації на цьому етапі складається з таких обов'язкових кроків:

- оприлюднення проекту регуляторного акта;
- отримання пропозицій від громадськості та їх об'єднань й вивчення цих пропозицій;
- врахування пропозицій або аргументована відповідь авторам ініціатив про причини відхилення пропозицій.

Фактично на цій фазі діалогу стає особливо важливим, щоб громадські організації мали достатній фаховий рівень і були спроможні провести такий альтернативний аналіз. Саме можливість альтернативних пропозицій від громадськості та обов'язок органів міської влади враховувати пропозиції й зауваження від громадян та їхніх об'єднань може суттєво підвищити якість роботи органів місцевого самоврядування.

У 2015 р. Верховна Рада України ухвалила зміни до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції [2]. Це стало поштовхом започаткування нового інструменту комунікації громади з владою.

Суть електронних петицій проста – громадянин зареєстрований на спеціальному сайті чи сайті органу влади пише якусь петицію і збирає на її підтримку певну кількість підписів людей. Якщо це вдасться зробити за визначений строк то петицію обов'язково розгляне той орган влади, куди вона адресувалася. Електронна петиція – це колективне звернення громадян до міської ради, яке є однією з форм участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Е-петиції повинні стосуватись питань, які відносяться до повноважень та компетенції органу місцевого

самоврядування, відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та законодавства України.

Для зібрання підписів під певною петицією проводяться цілі мобілізаційні кампанії. На жаль, не завжди існує дієва реакція на звернення. Посадовці здебільшого відписують чому не можна певну ініціативу реалізувати, або ж запевняють, що колись обов'язково використають запропоновану ідею. Тобто електронні петиції використовують, як такий громовідвід на який люди витрачають свої зусилля. Цей механізм отримав доволі спрощену форму – ніби це прості звернення громадян і оформлені в мережі Інтернет.

Іноді електронні петиції використовують для актуалізації певного питання чи демонстрації підтримки певної ініціативи серед громадян. Але це можливо лише тоді коли електронні петиції використовують паралельно з іншими інструментами лобіювання.

Та оскільки у самому законі «Про звернення громадян» немає чітко виписаної процедури розгляду петицій, а є лиш відсилання до відповідних органів влади, то це дає можливість на певному локальному рівні самостійно визначати чим є електронні петиції. Тобто, кожна міська рада, сама мала визначати, що робити із електронними петиціями.

Зокрема, у Львівській міській раді передбачається, що збір підписів до поданих петицій триватиме 2 місяці. За цей час звернення повинне зібрати не менш ніж 1000 підписів, і лише після цього його розглядатимуть. Петиція надходитиме в міське управління «Секретаріат ради», звідки потраплятиме на розгляд профільних виконавчих органів. Останні готуватимуть проекти рішень та інформуватимуть міського голову. Після цього міський голова буде скеровувати рішення на розгляд профільних комісій [7].

Для створення е-петиції до Львівської міської ради, її автор заповнює спеціальну форму на веб-сайті e-dem.in.ua, авторизувавшись, вказавши заголовок та суть, надавши фото чи відео, яке ілюструватиме петицію (на власний розсуд). До петиції можна додавати проекти актів органів і

посадових осіб місцевого самоврядування. Упродовж двою робочих днів з моменту подачі її перевірятиме адміністратор сайту на відповідність вимогам.

У Луцькій міській раді електронна петиція вважається підтриманою та має бути внесеною на розгляд Луцької міської ради, якщо за неї проголосувало не менше як 300 осіб [1]. Електронні петиції можуть бути ефективним інструментом участі громади в управлінні місцевими справами. Для цього потрібно, щоб люди повірили у дієвість електронних петицій, щоб побачити їх ефективність. І це можна досягнути лише тоді, коли електронні петиції будуть розглядатись на публічних засіданнях місцевих органів влади.

Роль державних органів на місцевому, регіональному й національному рівнях полягає в тому, щоб сприяти розвитку інститутів локальної демократії, надавати організаційну та матеріальну підтримку і заохочувати їх до участі у прийнятті та реалізації рішень із питань місцевої політики.

Наша держава перебуває на новому етапі трансформації суспільства і значною мірою від активності інститутів локальної демократії залежить, як вона пройде цей етап. Адже головною якісною і кількісною силою у процесах децентралізації влади є інститути громадянського суспільства. Лише використавши інститути локальної демократії та інтегрувавши їх у механізми прийняття і реалізації політичних рішень, можна досягти успіхів і перейти до європейських стандартів у реалізації місцевої політики.

Аналіз особливостей і проблем у відносинах місцевої влади з інститутами локальної демократії дає підстави стверджувати, що регіональна політика може успішно розвиватися лише за безпосередньої участі інститутів громадянського суспільства з обов'язковою відмовою від надмірного централізму. Успішна місцева політика можлива лише на засадах демократичного плюралізму та якісного підбору лідерів громадських ініціатив. Важливою умовою загального успіху буде якість реалізації соціально-економічних програм на місцевому рівні.

Важливим фактором який відповідає нормам локальної демократії є громадський контроль. Він стає важливою складовою у процесі прийняття управлінських рішень на державному та місцевому рівнях. Громадський контроль можна розглядати через призму виконання органами влади їхніх завдань. Громадський контроль має свої особливості, а саме: по-перше, сам контроль здійснюється громадськістю (організованою чи неорганізованою), і по-друге, що у процесі здійснення контролю, саме громадськість, контролює виконання владою її соціальних обов'язків перед громадою.

Цікавим є дослідження А. Крупника який провів соціологічний аналіз сутності та механізмів громадського контролю. На запитання, чи доводилося їм особисто брати участь в здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб показали, що часто брали у цьому участь 14,5% опитаних, зрідка – 39,1% і більш за усе виявилось тих, хто жодного разу не брав у цьому участі – 46,4% [6]. Цікавим є аналіз того, у яких формах здійснювався громадський контроль. У громадському контролі у вигляді звітів посадових осіб, з якими можна було познайомитися під час спеціальних засідань з вільним доступом громадськості, брало участь 22,6% опитаних; у громадських слуханнях по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження взяли участь 42,1% респондентів; з особистою участю опитаних як членів колегіальних органів місцевого самоврядування (міськради, її виконавчих органів) це було пов'язано у 8,5%, а з участю у роботі таких громадських організацій, як «Громадський контроль», комітет захисту прав споживачів та інших це було пов'язано у 11,9% опитаних; а з інформацією з цього приводу безпосередньо ознайомилися на веб-сайті органу місцевого самоврядування з можливістю вільного доступу до усіх ухвалених рішень і розпоряджень 5,1% опитаних [6]. За даними дослідження можна зробити висновок, що найбільш інформованою формою щодо участі громадян у громадському контролі є громадські слухання.

На нашу думку, ефективність громадського контролю потребує удосконалення. Зокрема, оцінюючи ефективність реакції органів місцевої влади і посадових осіб на звернення самих респондентів, майже половина з них (49,6%) вважають, що органами влади та посадовими особами приймалися конкретні заходи у відповідь на їхні звернення. Більшість же опитаних (51,4%) вважають, що конкретних заходів не приймалося [6].

Актуальним питанням залишається здійснення громадського контролю за діяльністю міськрад в Україні. Про можливість використання існуючих законодавчих норм для здійснення громадського контролю за діяльністю міських рад були інформовані близько 40% респондентів. Часто і зрідка брали участь у здійсненні громадського контролю відповідно 14,5% і 39,1% опитаних. Громадський контроль переважно відбувався у формі громадських слухань (42,1%), або за підсумками їх впровадження, причому частіше за інші громадському контролю піддавалося виконання ухвалених рішень і міських програм – 54,0% [8, с. 82].

Підсумовуючи, варто зазначити, що лише частина громадськості володіє необхідною інформацією щодо своїх законних прав на здійснення громадського контролю в містах, який вживається поки що в обмеженому обсязі та лише в окремих галузях життєдіяльності місцевих громад.

Проблема довіри між суб'єктами реалізації місцевої політики (владою та громадою) є дуже актуальним, особливо коли йдеться, з одного боку, про використання коштів, а з іншого – про гнучкість та відповідальність за ризик впровадження інноваційних рішень.

Якщо розглядати українські реалії, то за даними дослідження, проведеного ПРООН, дуже незначна частка населення бере участь у діяльності громадських організацій: на національному рівні це лише 1%. Отже, проблема легітимності молодіжних організацій, в діяльності яких бере участь лише 1% населення країни вельми обґрунтована. Застереження щодо підзвітності та віддаленості громадських організацій від місцевих потреб ілюструється такими даними: «активність громадських організацій на



національному рівні помічається значно частіше, ніж на місцевому, що є свідченням того, що діяльність інституцій локальної демократії розвинута в Україні недостатньо і зачіпає більш «верхівку» суспільства, більш спрямована на те, щоб продемонструвати активність (у тому числі й перед зарубіжними «грантодавцями»), ніж на реальну повсякденну роботу в громадах». Як зазначає К. Захаренко, за деякими оцінками, майже 60% діяльності українських громадських організацій фінансується за рахунок іноземних грантів [5, с. 179].

К. Захаренко зазначає, що лише 4 % громадян є членами громадських організацій на пострадянському просторі. І така ситуація не відповідає загальносвітовим тенденціям. Як зазначає дослідник, збільшення кількості місцевих громадських організацій сприяє регіоналізації та в цілому має позитивне явище, оскільки сприяє розширенню інституцій реалізації державної політики, та наближує громадські організації до особистості та вирішення її проблем. Наприклад, у Німеччині, Великобританії та Бельгії 60 % громадських організацій працюють саме в такій сфері та розв'язують проблеми місцевих громад [5, с. 87].

Щодо умов безпосередньої участі громадян у підготовці та прийнятті місцевою владою тих рішень, що зачіпають інтереси широких верств населення, виявилось, що реакція на звернення респондентів в міські ради, до їх посадових осіб із зверненнями з поліпшення різних сторін життя міста була наступною: отримали відповідь своєчасно і достатньо конкретного змісту 26,0% з числа опитаних; отримали відповідь із затримкою та у вигляді відписки – 33,2%; взагалі не отримали ніякої відповіді 15,7% і ніколи не доводилося звертатися 25,1% респондентів.

Оцінюючи ефективність реакції міських рад на звернення респондентів, майже половина з них (49,6%) вважають, що органами місцевої влади та посадовими особами приймалися конкретні заходи у відповідь на їхні звернення. Більшість же опитаних (51,4%) вважають, що конкретних заходів не приймалося. Це говорить про те, що варто підвищувати

ефективність та результативність прийняття рішень на звернення громадян [6].

На нашу думку, ефективність місцевих управлінських рішень, має враховувати два рівні оцінок. Перший рівень це врахування громадської думки. Другий рівень – опрацювання місцевих рішень в експертному середовищі. Для вирішення найактуальніших проблем життя місцевої громади варто зрозуміти, як використовувалися такі основні форми локальної демократії, як місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання та діяльність органів самоорганізації населення.

Аналіз останніх десятиріч в Україні дає підстави стверджувати, що основні форми локальної демократії все активніше використовуються під час розв'язання місцевих проблем. Зокрема, у період з 1998 р. до 2002 р. основні форми локальної демократії вважалися такими, що використовувались активно, а саме: місцеві ініціативи – 25,1%; загальні збори – 23,0%; місцеві референдуми – 10,2%; громадські слухання – 22,1%; діяльність органів СОН – 30,2%.

У період з 2002 р. до 2006 р. основні форми локальної демократії вважалися такими, що використовувались активно, такими відсотками опитаних експертів: місцеві ініціативи – 53,2%; загальні збори – 51,1%; місцеві референдуми – 14,9%; громадські слухання – 51,1%; діяльність органів СОН – 56,2%.

У даний час активно використовують такі основні форми локальної демократії, а саме: місцеві ініціативи – 60,9%; загальні збори – 53,6%; місцеві референдуми – 25,1%; громадські слухання – 61,3%; діяльність органів СОН – 59,1% [1]. Спостерігається тенденція збільшення громадських місцевих ініціатив, зокрема з 25,1% у 2002 р. до 60,9% та діяльності СОН з 30 % у 2002 р. до 59 % на даний час. Це є позитивною тенденцією для підвищення ефективності функціонування міських рад в Україні.

Цікавим є питання в якій сфері життя місцевої громади найбільш активно і результативно діють та беруть участь у заходах за ініціативою міських рад громадські організації. 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, відсутність ініціативи з боку органів місцевого самоврядування щодо співпраці з громадськістю у вирішенні найбільш важливих життєвих проблем місцевих громад, експерти відмічали 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 [6].

Із здобуттям незалежності в Україні збільшується рівень використання різних форм локальної демократії, що супроводжується значним зростанням громадської активності. У період 1998–2002 років найвищі оцінки експертів отримали такі форми локальної демократії, як місцеві ініціативи та загальні збори (відповідно 25,1% і 23,0%); у наступний період 2002–2006 років найвищі оцінки респондентів отримала діяльність органів самоорганізації населення (56,2%) та місцеві ініціативи (53,2%); з 2006 р. вже майже усі форми локальної демократії, крім місцевих референдумів, за оцінками експертів, розвивались активно [6].

Можна зазначити, що розвиток місцевих референдумів, на думку експертів, в Україні гальмується. Це пов'язано переважно із тим, що чинний спеціальний закон, за оцінками фахівців, є застарілим і не відповідає сучасним вимогам. А також є певні побоювання влади виносити на розсуд громади питання, які вона звикла вирішувати кулуарно.

Громадські активісти вважають доцільним поширити практику делегування місцевими радами частини власних повноважень у вирішенні пріоритетних соціальних проблем територіальних громад органам СОН та

громадським організаціям через механізми законодавчо передбаченого для органів СОН делегування повноважень, фінансів та майна.

В свою чергу для громадських організацій це можна зробити через механізми соціального замовлення, яке являє собою комплекс організаційних заходів з розв'язання пріоритетних соціальних проблем місцевої громади силами громадських організацій шляхом реалізації соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів на конкурсних засадах. Це сприяє розвитку місцевих громад та підвищує суб'єктність громадських організацій у реалізації місцевої політики.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Незважаючи на досить широкий спектр форм впливу громадських організацій на місцеву владу, низький рівень громадської активності та небажання місцевих рад сприймати організації громадянського суспільства як стратегічного партнера призводять до відсутності систематичної співпраці між місцевою владою та громадськістю. Тому, держава має стати активним учасником у спільних проектах з розвитку партнерства між громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування і громадою у сфері надання послуг, потрібно простежити дотримання законодавства з питань забезпечення права громади на реалізацію механізмів прямої демократії та притягнення до відповідальності посадових осіб за його порушення.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Електронні петиції – інструмент впливу громади чи спосіб випуску пари? [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://hromadske.volyn.ua/elektronni-petytsiji-instrument-vplyvu-hromady-chy-sposib-vypusku-pary/>.
2. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248514873&cat\\_id=244866701](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248514873&cat_id=244866701)
3. 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-gospodarskoi-diyalnosti.htm>.

4. 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>
5. Захаренко К. Молодіжні організації України: особливості функціонування / К. Захаренко, Я. Ярош. — Луцьк : б/в. — 2013. — 307 с.
6. Крупник А. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення : Електронне наукове видання. — Режим доступу : [www.oridu.odessa.ua](http://www.oridu.odessa.ua).
7. Процак Х. Єдина система місцевих петицій створено в рамках швейцарсько-української програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» [Електронний ресурс] / Х. Процак. — Режим доступу : <http://city-adm.lviv.ua/.../230520-a-sadovuyi-zaklykaiu-butu-aktyvnymy-ta-vysuvaty-svoi-initsiatyvy-do-miskoi-vlady>.
8. Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії» / [за ред.. В.І. Брудного, А.С. Крупника, О.С. Орловського]. — Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2008. — 168 с.

Стаття надійшла до редакції 02.03.2017