

Людмила МУРКОВИЧ

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

**СВІТОВА ПРАКТИКА ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН  
ДО УЧАСТІ В УПРАВЛІННІ МІСЦЕВИМИ СПРАВАМИ**

Розглядаються кроки та заходи, спрямовані на залучення громадян до вирішення питань місцевого значення, що здійснювалися в країнах Європи та США. На основі дослідження зарубіжної методології участі громадян у місцевому публічному житті виділяються загальні тенденції заохочення безпосередньої участі членів територіальної громади в управлінні місцевими справами.

**Ключові слова:** місьцеве самоврядування, залучення громадян, зарубіжний досвід, питання місцевого значення, рівень та форми участі, місцева демократія.

*Людмила Муркович. Мировая практика привлечения граждан к участию в управлении местными делами*

Рассматриваются шаги и мероприятия, направленные на привлечение граждан к решению вопросов местного значения, которые осуществлялись в странах Европы и США. На основе исследования зарубежной методологии участия граждан в местной публичной жизни выделяются общие тенденции поощрения непосредственного участия членов территориальной общины в управлении местными делами.

Ключевые слова: местное самоуправление, привлечение граждан, зарубежный опыт, вопросы местного значения, уровень и формы участия, местная демократия.

*Ludmyla Murcovych. The description of co-operation of organs local self-government and territorial community*

There are steps and measures that is sent to bringing in of citizens to the decision of questions of local value in the countries of Europe and USA are considered; general tendencies of encouragement of direct participation of members of territorial community in a management by local businesses are distinguished.

Key words: local self-government, bringing in of citizens, foreign experience, questions of local value, level and forms of participation, local democracy.

Місьцеве співтовариство будь-якої країни є складною системою, на рівні якої формується власна соціальна структура, підсистеми взаємодії різних суспільних груп. Задоволення всіх індивідуальних та групових інтересів є можливим за наявності місцевих ресурсів, ініціативи та самостійності населення. Особливе місце для розвитку самоуправління жителів місцевих співтовариств займає усвідомлення головної мети їх діяльності – облаштування території, створення сприятливих умов життя для себе та майбутніх поколінь шляхом вирішення спільних проблем для більш повного задоволення власних корпоративних інтересів з урахуванням відмінностей,

обумовлених історичними, соціально-економічними, політичними, національними, демографічними та іншими чинниками.

На відміну від розвинутих країн зі сталими демократичними традиціями в Україні спостерігається досить низький рівень участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Такий стан обумовлений, зокрема, необізнаністю переважної більшості громадян зі своїми правами в цій сфері, практичною відсутністю можливостей брати участь у вирішенні місцевих справ через недостатній рівень правового забезпечення механізму реалізації права на місцеве самоврядування, обмежене фінансування діяльності територіальної громади, недостатній досвід муніципальної діяльності членів територіальної громади, що пояснюється історичними чинниками (відсутністю за радянських часів місцевого самоврядування). Усе це потребує зміни підходів та розробки нових форм і методів залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

Світовому досвіду організації місцевого самоврядування, а також питанням забезпечення організації участі громадян у вирішенні локальних справ присвячено останнім часом праці таких вітчизняних та зарубіжних учених, як О. Захарченко, Т. Іванова, В. Коструба, В. Кравченко, О. Курочкін, О. Курочкіна, К. Крульваль, М. Могунова, О. Обушний, О. Оффердал, М. Пітцик, К. Рибердаль, С. Хегрут, Д. Холдар, Д. Елерс та ін. Незважаючи на їх науковий доробок ряд питань досі залишається малодослідженими, зокрема щодо конкретизації кроків та заходів, спрямованих на заохочення безпосередньої участі громадян у ухваленні рішень на місцевому рівні.

Метою статті є аналіз досвіду залучення громадян до управління місцевими справами в зарубіжних країнах та визначення напрямів підвищення рівня участі членів територіальної громади в місцевому публічному житті України.

Прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Європейська хартія) 15 жовтня 1985 р. стало результатом багаторічних ініціатив та праці різних європейських структур (з 1968 р.) і свідченням важливого значення місцевого самоврядування як необхідного атрибуту демократичного суспільства [7, с. 18]. Європейська хартія визначає загальноновизнані в Європі принципи здійснення демократії на місцевому і регіональному рівнях, зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування. Її ратифікація без застережень Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 р. означає включення Європейської хартії до національного законодавства України, а її норми мають переважну силу над нормами законів України (п. 2 ст. 7 Закону України «Про міжнародні договори України»).

Серед положень Європейської хартії провідне місце займає ст. 3, яка стосується концепції місцевого самоврядування. Вона передбачає, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюють ради або збори, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі безпосереднього, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми безпосередньої участі громадян, якщо це дозволяється законом [4].

Слід зазначити критичні зауваження експертів Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» щодо відповідності норм законодавства України цій статті. Зокрема, на їх думку, положення ст. 143 Конституції України про можливість територіальних громад безпосередньо виконувати самоврядні функції є суто декларативним, оскільки механізмів для цього не існує. Збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання, передбачені законом, є консультативним механізмом. Єдиний інструмент безпосередньої демократії – референдум – є занадто складним. Крім того, у висновках зазначається, що конституційні та законодавчі норми, які стосуються місцевого та регіонального самоврядування, є часто нечіткими й погано виконуються; уміщені в текстах нормативних актів дефініції, «безлад на практиці» призвели до створення серйозного дефіциту демократії та верховенства права, що є небезпечним кроком назад [3].

Досвід інших країн свідчить про еволюційність розвитку місцевої демократії та неможливість її згортання, через те що основним елементом локального самоврядування є місцеві співтовариства, а право громадян на участь в управлінні місцевими справами є складовою частиною демократичних принципів побудови більшості сучасних держав [5, с. 83]. Попри існування схожих форм місцевої демократії особливості суспільного історичного розвитку кожної держави обумовили також наявність відмінностей у забезпеченні участі населення в управлінні місцевими справами.

Муниципальні реформи в країнах Європи характеризуються послідовністю (на першому етапі здійснюються структурні реформи і вирішуються питання адміністративно-територіального устрою, на другому – функціональні перетворення з метою підвищення економічної, адміністративної, соціальної ефективності місцевого самоврядування) та консенсуальністю (що передбачає, як правило, здійснення кроків щодо запровадження змін тільки після проведення широкого громадського обговорення) – це стосується також питань підвищення рівня включення

населення в місцеві справи. Наприклад, у Нідерландах влада невеликого міста Гілбурга у провінції Північний Брабант, що нараховує трохи більше 206 тис. мешканців, здійснювала цікавий проект, який на початку свого існування (з 1986 р.) був спрямований на апробацію моделі управління містом як бізнес-структурою з досягненням відповідних завдань розробки та виконання бізнес-плану для поповнення міського бюджету, а також зупинення переселення жителів до інших населених пунктів країни. Зважаючи на його позитивний результат, з 1996 р. там почали новий етап перетворень, пов'язаних із досягненням нової мети – відновлення довіри громадян до влади та їх взаємне зближення. Для цього шляхом опитувань було встановлено основні групи споживачів послуг муніципалітетів, на підставі чого для кожної групи було визначено власну політику взаємодії, виділяючи окремо активних громадян та пасивних споживачів послуг [2, с. 26]. Такий підхід обумовлено тим, що органи місцевого самоврядування в Нідерландах розглядаються, насамперед, як надавачі послуг – господарюючі суб'єкти.

Так само в Данії під час активного експериментування з новими формами участі в місцевому самоврядуванні, протягом другого етапу реформування системи місцевого самоврядування, відійшли від традиційного залучення громадян до муніципального управління й здійснили спробу застосувати іншу форму – управління «цільового призначення», коли громадян розглядають не як жителів муніципалітету взагалі, а як споживачів муніципальних послуг. Проте така модель має певні недоліки, як зазначає О. Оффердал, оскільки жителі не можуть впливати на муніципальну політику як громадяни, тобто не беруть участь в усіх справах муніципалітету. Водночас особи, які взагалі не брали участі в місцевому житті, отримали можливість впливу, що дозволить схилити їх у подальшому до більш активних форм політичної участі [12, с. 163].

У всіх скандинавських країнах протягом другого етапу реформування місцевого самоврядування (1980 – 1990-х рр.) були запроваджені нові форми муніципального управління. На відміну від початкового періоду, у другій його половині, насамперед, вирішувалося питання підвищення довіри громадян до органів локальної та регіональної влади. Відображенням цього стало затвердження багатьма муніципалітетами «хартій демократій», що конституювали різні форми реалізації низової демократії [8, с. 91]. Результатом стало створення у Швеції, Данії та Фінляндії досить сприятливих умов для участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Крім того, у скандинавських країнах були здійснені експерименти щодо запровадження «вільних комун». Обрана група муніципалітетів та графств мала можливість надати власні пропозиції про нові організаційні форми місцевого управління, у тому числі й щодо збільшення ступеня участі впливу громадян й удосконалення місцевої демократії, на що виділялись субсидії для розробки та реалізації відповідних проектів [12, с. 163]. Це сприяло

активізації як органів місцевого самоврядування, так і членів таких комун, а також появи нових форм участі громадян в управлінні місцевими справами.

Досить цікавим є досвід Швеції, яка має давні традиції місцевого самоврядування (перший закон про місцеве самоврядування там був прийнятий ще у 1862 р.). Звернення до шведської моделі пов'язане з тим, що незалежно від місця проживання людини в цій країні вона може реалізувати право на безпосередню участь в усіх справах громади [6, с. 110]. Нова хвиля піднесення місцевого самоврядування наприкінці ХХ ст. пов'язується з ратифікацією у 1989 р. Європейської хартії місцевого самоврядування. Нині вважається, що шведське законодавство про місцеве самоврядування відповідає вимогам, що нею висуваються. Проте ще з прийняттям у 1974 р. нових норм про місцеве самоврядування в конституційному акті було закладено важливі передумови для розвитку локальної демократії, зокрема щодо права населення на інформування про питання, що будуть обговорюватися на комунальних зборах, та відповідні прийняті рішення. Усі громадяни Швеції, незалежно від членства в тій або іншій комуні (у тому числі і муніципальні службовці) отримали право на вільне вираження своїх думок щодо діяльності комуни та її органів. При цьому комуна не може заборонити їм реалізувати таке право або звернутися до засобів масової інформації, за винятком випадків, коли діють норми закону про конфіденційність інформації [9, с. 34]. Нині у Швеції розширюються права пересічних членів комуни в процесі підготовки муніципальних рішень, їх обговорення та оскарження. Будь-який член комуни має право оскаржити незаконне, на його погляд, рішення органу місцевого самоврядування [10, с. 68]. Це право бере початок ще від середньовічного права підданого звернутися до правителя з петицією і відповідної закріпленої в законі 1862 р. ідеї про те, що кожен член комуни може порушити розгляд у судовому порядку прийнятих муніципальними зборами рішень на предмет їх законності. Крім того, унаслідок змін від 1 липня 1994 р. до закону про місцеве самоврядування Швеції муніципальні збори отримали право на проведення відкритих для громадськості засідань комітетів з метою розширення можливостей нагляду за діяльністю останніх. Така тенденція до відкритості діяльності органів місцевого самоврядування є характерною для багатьох країн.

У Німеччині жителі та громадяни (жителі, що мають виборче право) мають право відвідувати відкриті засідання ради. Рада зі свого боку повинна проводити збори жителів, слухання, відводити час для запитань та відповідей на них, інформувати населення про найважливіші проблеми громади. Право на участь у прийнятті рішень жителі реалізують шляхом надання спеціальних заявок, а громадяни – шляхом подання громадянських вимог та рішень. Підписана 5 % жителів заявка зобов'язує раду розглянути питання, що в ній уміщені, та прийняти

відповідне рішення. Громадянську вимогу повинні підписати від 10 до 100 громадян. Вона передбачає, що громадяни мають намір замість ради самостійно вирішити питання [14, с. 72].

У США, незважаючи на неоднорідність структури місцевої влади, 90 % штатів зобов'язують місцеву владу закріплювати та реалізовувати принципи відкритості та гласності засідань органів громад та відповідної документації. Зокрема, будь-який мешканець округу може бути присутнім на засіданні ради або комісії муніципалітету та висловитися з будь-якого питання, за умови попереднього запису. Обмеження стосується тільки тривалості виступу громадян: для представника громадськості – до 10 хв, для приватної особи – до 3 хв. Процедурні питання, як правило, закріплюються у статутах муніципальних утворень і можуть стосуватися проведення громадських слухань та форумів, відкритих зустрічей з громадськістю, прямої трансляції засідань ради по радіо та телебаченню, публікації муніципальних документів, обнародування рішень ради, інформування населення про проведені заходи або механізм отримання відповідної інформації, контролю за діяльністю рад за допомогою незалежних експертних комісій тощо.

Заслугує на увагу практика формування в США такої ефективної форми впливу громадян на прийняття рішень міською владою, як робота сформованих з представників громадськості комісій. Вони працюють на громадських засадах відповідно до потреб міста на вимогу громадськості в різних напрямках (з транспорту, розвитку міста, парків тощо), інформують населення про прийняті рішення, а також доводять до влади міста вимоги, пропозиції мешканців громади тощо [11, с. 146]. З громадських комісій можуть бути утворені для вивчення певного питання комітети, що готують рекомендації зі спектра напрямів діяльності громади [1, с. 22]. Крім того, можуть бути утворені спеціальні комісії, зокрема з питань підготовки та внесення змін до статутів, які включають обраних представників громади, службовців місцевої адміністрації та громадян.

Залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення у вигляді дорадчих органів, що складаються з представників місцевої громади, було застосовано в Румунії, де місцева влада зацікавлена у співпраці з громадськими комітетами, що надають їй рекомендації з багатьох питань. З 2000 р. в містах Румунії було утворено різні громадські дорадчі комітети, серед яких: комітет у сфері громадського транспорту в Брасові (група з 14 волонтерів, основним завданням було визначено допомогу міській владі приймати рішення щодо транспорту); комітет з питань бюджету в Турну Магуреле (складався з 9 осіб, дозволив розробити та прийняти міський бюджет на 2001 р. за участю громадян, відображаючи не тільки інтереси політиків, але й потреби громади, а також здійснювати моніторинг прийнятого бюджету); комітет з питань освіти в Турну Магуреле (членами стали

директори шкіл, метою діяльності став обмін інформацією між школами міста, а також школами та місцевою владою, члени громади стали отримувати інформацію про вплив місцевого бюджету на рішення, що приймаються у сфері освіти); комітети у справах пенсіонерів у Медіасі та Пітетсі (до складу увійшли 27 та 30 пенсіонерів відповідно, метою утворення стала необхідність вирішення проблем міста за участю жителів, зокрема щодо охорони навколишнього природного середовища, підготовки до свят, прибирання вулиць, вивезення сміття, проблеми бродячих собак, транспортні питання) та ін. [13, с. 25 – 27]. Слід зазначити, що досвід діяльності таких громадських інституцій свідчить про поліпшення процесу залучення громадян до місцевого управління, а також стану поінформованості влади про потреби громадян, посилюючи цим демократичні засади муніципальних відносин.

Отже, існуюче у світі поширення тенденції врахування думки громадськості у процесах місцевого розвитку, розробки відповідних стратегій та програм свідчить про зацікавленість органів влади у підвищенні рівня участі населення під час вирішення питань місцевого значення. У цьому напрямі вкрай важливим є використання: оглядів та обговорень різних способів участі громадян в ухваленні рішень; опитувань громадської думки; дорадчих механізмів прийняття рішень з питань місцевого значення за допомогою діяльності громадських комітетів, комісій, партнерських рад; публічних зборів населення або певних груп; нових інформаційних та комунікативних технологій; можливостей громадян допомагати в ухваленні місцевих рішень на різних етапах. Адаптація цього позитивного зарубіжного досвіду стосовно заохочення безпосередньої участі громадян до ухвалення рішень на місцевому рівні в Україні має відбуватися за умов врахування вітчизняних реалій та традицій місцевого самоврядування.

### Список використаних джерел

1. **Бачення** бажаного майбутнього міста громадою: залучення громадян до участі у стратегічному плануванні // *Аспекти самоврядування*. – 2000. – № 2 (7). – С. 21 – 39.
2. **Гаврилова И. Н.** Местное самоуправление и социальное партнерство в Нидерландах / И. Н. Гаврилова // *Государственная власть и местное самоуправление*. – 2005. – № 4. – С. 24 – 26.
3. **Експертний висновок** щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, Страсбург, 30 лип. 2010 р. – Режим доступу: [www.municipal.gov.ua/articles/show/menu/60](http://www.municipal.gov.ua/articles/show/menu/60).
4. **Європейська хартія** місцевого самоврядування : ратифікована законом України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. – Режим доступу : [www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
5. **Іванова Т. В.** Організація місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / Т. В. Іванова. – К. : Професіонал, 2005. – 112 с.
6. **Коструба В. В.** Місцеве самоврядування в Швеції / В. В. Коструба //

Держава і право : зб. наук. пр. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голов. ред.). – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – С. 109 – 115.

7. **Кравченко В. В.** Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Арарат-центр, 2001. – 176 с.

8. **Курочкин А. В.** Опыт муниципального реформирования в государствах Балтийской Европы / А. В. Курочкин, Е. О. Курочкина // *Полис*. – 2003. – № 3. – С. 89 – 97.

9. **Местное** самоуправление в Швеции / С. Хеггрут, К. Крульваль, К. Рибердаль [и др.]. – Стокгольм : Эландерс Гуммесонс, 1996. – 120 с.

10. **Могунова М. А.** Самоуправление в Швеции как способ обеспечения общегосударственных и местных интересов / М. А. Могунова // *Вопр. гос. и муницип. упр.* – 2008. – № 4. – С. 48 – 71.

11. **Обушний О.** Особливості реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в США на рівні муніципалітетів / Олег Обушний // *Публіч. упр.: теорія та практика* : зб. наук. пр. / редкол. : В. Мартиненко (голов. ред.) [та ін.]. – Х. : ДокНаукаДержУпр, 2011. – Вип. 4 (8). – С. 142 – 148. – Режим доступу : [www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/4/05.pdf](http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/4/05.pdf).

12. **Оффердал О.** Местное самоуправление в Скандинавии / О. Оффердал // *Полис*. – 1999. – № 2. – С. 155 – 167.

13. **Посібник** з участі громадськості : проект «Голос громадськості» / за ред. Д. Г. Холдар, О. Захарченко ; пер. з англ. Т. Дігтяр, І. Піонтківська. – К. : Дизайн-студія «іМедіа», 2002. – 149 с.

14. **Элерс Д.** Местное самоуправление в Германии / Д. Элерс // *Государство и право*. – 2002. – № 3. – С. 68 – 74.

*Надійшла до редколегії 25.12.12*

**УДК 35.08:352**

Людмила ПОП'ЮК

*Національна академія державного управління  
при Президентові України*

## **СУТНІСТЬ УПРАВЛІННЯ КАДРОВИМИ ПРОЦЕСАМИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Досліджуються стан кадрових процесів в органах місцевого самоврядування, сутність управління цими процесами як чинника підвищення ефективності та результативності їх діяльності. Висвітлюються основні проблеми управління кадровими процесами в системі органів місцевого самоврядування України, конкретизуються тенденції розвитку служб управління персоналом виконавчих органів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** кадрові процеси, управління кадровими процесами, персонал, органи місцевого самоврядування.

© Поп'юк Л. В., 2013