

О.Г. Лиска,
аспірант кафедри регіонального управління
та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ

УЧАСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Запропоновано представити модель участі територіальних громад у місцевому самоврядуванні у вигляді шести рівнів: відсутність інформування, забезпечення інформацією, зворотній зв'язок, консультування, участь у прийнятті рішень, безпосереднє ухвалення рішень.

Ключові слова: міське самоврядування, територіальна громада, участь.

Однією з проблем місцевого самоврядування в Україні є низький рівень участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. Спільна участь мешканців населеного пункту в розв'язанні локальних проблем, реалізація ними спільних інтересів є однією з передумов формування територіальних громад.

Так, В. Кравченко цілком слушно зауважує, що "...значною мірою територіальні громади в Україні сьогодні існують лише на папері, вони ще не стали спільнотами людей, об'єднаних не лише спільним проживанням, а й спільними інтересами та спільною участю у вирішенні питань місцевого значення, спільною відповідальністю за розвиток села, селища, міста, а в суспільній свідомості міське самоврядування ще ототожнюється з місцевими органами влади та їхніми посадовими особами" [7, с. 428]. О. Батанов відзначає, що в сучасній Україні існують лише деякі передумови для формування територіальних громад, самі ж вони відсутні. Учений наголошує на необхідності усвідомлення населенням своїх місцевих (індивідуальних та корпоративних інтересів), досягнення ним певного ступеня соціальної зрілості, який і визначається як місцеві спільноти. "Формування повноцінних (реальних) територіальних громад пов'язане з подоланням багатьох негативних наслідків попереднього централізованого керівництва країною" [3, с. 79]. Подібних поглядів дотримуються й інші дослідники.

Питання участі територіальних громад у місцевому самоврядуванні досліджуються в працях О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, В. Григор'єва, В. Кравченка, М. Орзіха, В. Погорілка, М. Пухтинського, А. Чемериса та інших учених.

На жаль, серед дослідників відсутнє єдине уявлення про необхідний ступінь залучення місцевого населення до участі в місцевому самоврядуванні. Видається, що однією з причин вказаної проблеми є брак наукових розробок, присвячених дослідженню саме рівнів участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

Метою статті є розробка моделі участі територіальної громади в місцевому самоврядуванні.

Члени територіальної громади виконують у місцевому самоврядуванні такі функції: виявляють проблеми та потреби, важливі для населення (функція індикації); допомагають органам влади визначити рівень задоволеності жителів якістю послуг (функція оцінювання); сприяють виробленню нових ідей, пошуку нових рішень проблем, оцінці альтернатив різних рішень (функція генерації); прискорюють процеси реалізації ухвалених рішень (функція каталізу); забезпечують можливість територіальною громади контролювати процеси розробки, прийняття та реалізації органами влади управлінських рішень (функція контролю).

Усю багатоманітність форм участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення можна представити як: 1) участь через професійну діяльність; 2) участь через громадські та політичні організації; 3) безпосередня публічна діяльність; 4) вплив на осіб, які приймають рішення; 5) безпосередній вплив на соціальне оточення; 6) благодійність, допомога іншим членам громади; 7) турбота про власну родину [8].

Рівень участі територіальної громади в місцевому самоврядуванні варіюється в діапазоні від відсутності будь-якого інформаційного обміну між органами місцевого самоврядування та членами громади до безпосереднього прийняття територіальною громадою рішень, що стосуються питань місцевого

значення. Західними вченими розроблені різні моделі, що описують ступінь участі населення в управлінні (наприклад, “піраміда залучення” Я. Кунца, “сходи участі” Ш. Арнстейн, Д. Вілцокса, П. Відемана та С. Фемерса, Д. Коннора).

На основі аналізу праць зазначених учених видається за доцільне представити ступінь участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні у вигляді піраміди, яка складається з шести рівнів.

1. Найнижчий рівень (відсутність інформування) відображає ситуацію, коли у членів територіальної громади відсутня об’єктивна, своєчасна, повна та точна інформація про діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування та прийняті ними рішення. Порушуються основні принципи інформаційних відносин [1]. Рішення приймаються виключно органами влади без будь-якого впливу з боку місцевих жителів.

2. На другому рівні (забезпечення інформацією) територіальна громада володіє достовірною, повною та точною інформацією стосовно проблемного питання діяльності та рішень органів влади. Інформація в односторонньому порядку надходить від органів та посадових осіб місцевого самоврядування до членів територіальної громади. Інформування відбувається до чи після прийняття рішення органами влади.

3. На третьому рівні (зворотний зв'язок) відбувається обмін інформацією між органами влади й територіальною громадою. Територіальна громада починає здійснювати моніторинг діяльності органів влади.

4. Четвертий рівень (консультування) характеризує ситуацію, при якій посилюється обмін інформацією між органами влади й територіальною громадою. Місцеві жителі не тільки висловлюють своє невдоволення діями органів влади, але й пропонують шляхи вирішення певної проблеми. Рівень впливу громадської думки на управлінське рішення визначається органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

5. На п'ятому рівні (участь) рішення приймається спільно органами влади та територіальною громадою. Тобто в рішенні обов’язково врахована

думка місцевих жителів.

6. Найвищий рівень (безпосереднє ухвалення рішень) описує ситуацію коли виключно громада приймає рішення.

Рівень, який займає громада в “піраміді залучення”, залежить як від суб'єктності територіальної громади, активності її членів, так і від органів влади, їх позиції. Зокрема, Н. Нижник та Г. Цветкова доходять висновку, що основна проблема полягає в тому, що органи місцевого самоврядування психологічно і соціально не готові до нових форм взаємодії з населенням [9]. Крім того, рівень залучення залежить також і від об'єктивних чинників – наприклад, законодавства. Так, компетенція щодо вирішення деяких місцевих питань законодавством закріплена виключно за відповідними представницькими органами.

Але різний ступінь активності територіальної громади з вирішення питань місцевого значення в різних населених пунктах дозволяє дійти висновку, що вирішальну роль відіграють місцеві жителі [14].

Для переходу з першого рівня на другий (забезпечення інформацією) необхідно прикласти зусиль по наданню членам територіальної громади необхідної інформації, що є необхідною передумовою залучення жителів до участі в місцевому самоврядуванні [4; 5; 10]. Реальна здатність членів територіальної громади здійснювати функції та повноваження місцевого самоврядування залежить, насамперед, від дієвої системи постійних контактів органів і посадових осіб місцевого самоврядування з місцевою спільнотою. Основу інформації повинні складати дані про фактичні умови життя населеного пункту, діяльність органів влади, важливі події, місцеві проблеми, питання політичного, соціального, економічного, господарського, культурного тощо характеру [3, с. 289-290].

Рівень забезпечення інформацією у будь-якому випадку є необхідним етапом, що передує всім подальшим. Особливу роль при цьому має гласність, яка є одним із принципів здійснення місцевого самоврядування в Україні. Реалізуючи цей принцип, сесії рад проводяться гласно [2]. Гласність

стимулює інтерес жителів до питань, які вирішуються органами місцевого самоврядування. Крім того, гласність сесій рад надає змогу членам територіальної громади безпосередньо спостерігати за роботою обраних ними депутатів, що вплине на поведінку місцевих жителів під час майбутніх виборів; додає легітимності місцевому самоврядуванню; сприяє створенню сприятливого соціально-політичного клімату; гарантує взаємодію територіальних громад зі сформованими ними структурами; зумовлює мешканців послідовніше відстоювати свої конституційні права та свободи [3, с. 290-291].

Ст. 10 Закону України “Про інформацію” зобов’язує органи місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність і прийняті рішення [1]. Тому необхідно передбачити можливість полегшити доступ членів територіальної громади до документів, прийнятих радою та виконавчим комітетом, їх комісіями, забезпечити відкритість засідань місцевих рад, їх виконкомів, постійних комісій, створити інформаційні центри, де жителі могли б отримати інформацію стосовно питань місцевого життя, зокрема напрямки використання бюджетних коштів тощо. Особливу увагу варто приділити доступу до інформації соціально незахищених верств населення. Цю проблему можна вирішити встановленням у людних місцях стендів із періодично оновлюваними випусками місцевих газет, а також здійснення пільгової передплати для окремих категорій громадян [12, с. 28].

Інформація може бути поширена різними способами, у різних формах. Надання інформації відрізняється: за правовою і організаційною формою (звіти депутатів і місцевих голів про свою діяльність, інформаційні конференції тощо); за кількісним охопленням членів територіальної громади (індивідуальні – особистий контакт; колективні – збори, конференції); за характером передачі (усна, документальна, через ЗМІ, Інтернет тощо) [3, с. 291-292]. Органи влади можуть надавати неповну інформацію, або “надмірно” професійну, яка не зрозуміла переважній більшості населення. Тому, крім надання “неадаптованих”, “професіональних” даних, необхідно

передбачити “адаптацію” інформації для різних категорій населення.

Для інформування членів територіальної громади органи місцевого самоврядування повинні вжити низку заходів: організація і проведення “днів відкритих дверей”, створення довідкової служби в органах місцевого самоврядування; висвітлення діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування в електронних і друкованих ЗМІ; виступи представників влади в мас-медіа; створення інформаційних баз даних; спрощений доступ до нормативних актів місцевої влади; функціонування громадських приймалень; інформаційні листки; листівки; прес-релізи; прес-конференції; реклама і інформаційні повідомлення на радіо, в пресі; відеофільми тощо [5].

Кожен з перелічених методів має свої переваги та недоліки. Тому для забезпечення ефективного інформування необхідне їх комплексне застосування.

Однією з причин низької ефективності системи місцевого самоврядування є відсутність зворотного зв'язку [15, с. 3]. Перехід на третій рівень залучення громади (зворотній зв'язок) передбачає обмін інформацією, між місцевими жителями і органами влади.

Громадська думка сприяє не тільки виявленню органами місцевого самоврядування місцевих проблем, які найбільш турбують населення (функція індикації). Врахування думки членів територіальної громади є засобом досягнення громадського погодження з діями суб'єктів місцевого самоврядування; фактором, який сприяє вдосконаленню їх рішень, найповнішому врахуванню в них інтересів і потреб місцевих жителів; умовою підвищення соціально-політичної активності мешканців населеного пункту. Ця інформація може слугувати основою вироблення рішень, які приймаються місцевими органами влади. На підставі отриманих даних органи місцевого самоврядування мають змогу розробляти проекти рішень, інших документів, забезпечити їх соціальну спрямованість [3, с. 290].

Зворотний зв'язок обумовлює моніторинг стану системи з метою контролю дій, що відбуваються [13, с. 112]. Таким чином, члени

територіальної громади стають не просто пасивними спостерігачами за діями органів влади, вони своєю діяльністю у відповідних формах сигналізують про ті проблемні питання, які найбільше їх турбують, критично оцінюють діяльність інших суб'єктів місцевого самоврядування.

Для переходу на зазначений рівень необхідна діяльність територіальної громади в таких формах: громадський моніторинг та контроль; громадська експертиза; запити груп та окремих членів громади тощо [5, с. 14-15]. Для привернення уваги органів влади до місцевих проблем члени територіальних громад проводять мітинги, демонстрації, походи, пікетування, направляють індивідуальні та колективні письмові звернення, особисто звертаються до органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Органи влади в різних формах проводять опитування громадської думки: поштове анкетування, телефонне інтерв'ю, особисте інтерв'ю тощо. Регулярні опитування дозволяють визначити, в якій сфері був досягнутий певний прогрес, а також виявити ті проблемні питання, які найбільш турбують населення.

Муніципальне управління потребує переорієнтації у своїй діяльності на створення дієвих громадських органів самоврядування з тим, щоб налагодити постійний зворотний зв'язок з населенням [9]. Саме на цьому рівні починається налагодження взаємодії первинного суб'єкта місцевого самоврядування з іншими елементами системи.

На четвертому рівні (консультування) члени територіальної громади пропонують місцевим органам влади свої способи вирішення проблем. Консультації передбачають публічне обговорення різних поглядів на певні місцеві проблеми. Основна мета – виробити таку політику діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, яка влаштовуватиме більшість заінтересованих груп. Саме в цьому випадку населення підтримуватиме дії органів влади. Відбувається налагодження регулярних діалогів влади з населенням шляхом проведення громадських слухань, місцевих ініціатив, “круглих столів”, прес-конференцій, брифінгів, семінарів, виставок; створення дорадчих органів при органах місцевого самоврядування тощо.

Взаємодія між вказаними суб'єктами поглиблюється. Органи та посадові особи місцевого самоврядування можуть враховувати думку територіальної громади в своїй управлінській діяльності.

Органам місцевого самоврядування необхідно звернути увагу на деякі негативні моменти, які можуть виникнути на цьому рівні залучення членів територіальної громади, а саме: численні нові ідеї, альтернативи, пропозиції можуть привести до інформаційного “перевантаження” органів влади (так званий “білий шум” на вході в систему); існує ймовірність отримання помилкової інформації у зв'язку з недостатньою підготовкою чи кваліфікацією деяких учасників такого процесу; неминуче збільшується тривалість процесу ухвалення рішення; підвищення витрат.

Незважаючи на вказані слабкі сторони, закордонний досвід свідчить про необхідність врахування думки членів територіальних громад при прийнятті органами влади управлінських рішень [11]. Вітчизняні вчені відзначають, що активна участь населення значною мірою компенсує нестачу моніторингових і контролюючих органів, сприяє заощадженню часу і коштів [5, с. 34].

П'ятий рівень (участь у прийнятті рішень) передбачає більш високий, ніж на попередніх рівнях, ступінь активності територіальної громади. Від інформаційного обміну члени територіальної громади переходять до безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, стають повноправними учасниками процесу прийняття управлінських рішень. Крім участі мешканців у прийнятті рішень, цей етап також може передбачати їх залучення до виконання прийнятих рішень. Хоча остаточне прийняття управлінського рішення залишається за органами влади, члени територіальної громади мають на нього значний вплив. Місцеві жителі починають усвідомлювати свою відповідальність за сам процес управління та його наслідки. Крім того, коли погляди населення відображаються в офіційних рішеннях, члени територіальної громади з більшим завзяттям беруть участь у виконанні цих рішень.

Для переходу на цей рівень, формування з членів територіальної громади “учасників” необхідно поглибити ступінь взаємодії місцевих жителів з органами місцевого самоврядування, створити тимчасові (для розгляду окремих питань) та постійні (з найбільш важливих, повторюваних у часі проблем) робочі групи за участю представників влади та населення, проводити спільні наради.

На шостому рівні члени територіальної громади спроможні безпосередньо приймати рішення. Характерними формами діяльності місцевої спільноти на цьому рівні є місцевий референдум, загальні збори громадян за місцем проживання, інші види діяльності.

Таким чином, представлена модель допомагає визначити, на якому рівні знаходиться громада, і відповідно визначити заходи, необхідні для її переходу на наступний рівень. Кожен наступний рівень передбачає наявність попередніх. Низька активність місцевого населення, пасивність інших суб'єктів місцевого самоврядування, формальне відношення до методів залучення, неналежна їх реалізація призводять до “дрейфу” рівня залучення в напрямку основи піраміди.

Видається, що “переміщення” з одного рівня участі громади на інший потребують розробки нових методів залучення населення до вирішення питань місцевого значення, що і обґрунтовує необхідність подальших наукових досліджень у цьому напрямку.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про інформацію” // ВВР України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 трав. 1997 р. № 280/97 – ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. *Батанов О.В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : моног. / за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Ін Юре, 2003. – 512 с.
4. *Григорьев В.* Местное самоуправление: самоорганизующиеся системы, информационные процессы и субструктурные отношения // Юрид. вестник. – 2001. – № 4. – С. 132 – 139.
5. Залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні: Навчально-методичний посібник / А.О. Чемерис, М.Д. Лесечко, Р.М. Рудніцька та ін. ; за заг. ред. А.О. Чемериса. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – 96 с.

6. Залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні. Навчально-методичний посібник / укл. Б.А. Руснак. – Чернівці: ЧМГС “Буковинська партнерська агенція”, 2004. – 39 с.
7. *Кравченко В. В.* Конституційне право України: Навчальний посібник. – 3-тє вид., виправл. та доповн. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
8. *Лазарев В.Н.* Соціальна самоорганізація в умовах місцевого самоуправління : монографія. – Белгород: Центр соціальних технологій, 1996. – 100 с.
9. *Нижник Н.Р., Цветкова Г.О.* Участь населення у місцевому самоврядуванні: досвід Росії // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. – 2000. – № 1 (6). – С. 99 – 108.
10. *Олуйко В.М.* Україна на шляху до держави самоврядних територіальних громад // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1-2 (13-14). – С. 317 – 323.
11. *Патнам Р.Д.* Творення демократії: Традиції громадської активності в сучасній Італії / пер. з англ. В. Ющенко. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 302 с.
12. Розвиток громад і регіонів України: Проект Київського центру Інституту Схід-Захід / В. Гудак, Г. Линевиц, О. Бойко-Бойчук та інші ; за ред. С. Максименка. – К. : Логос, 1999. – 164 с.
13. Теорія управління : учебник / под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. – М. : Изд-во РАГС, 2003. – 558 с.
14. *Ткачук А.* Населення чи громада? або як впливати на місцеву владу. – 2-е вид., виправл. та доповн. – К. : Ін-т громад. суспільства, 2003. – 72 с.
15. *Чабан О.* Громада і органи місцевого самоврядування // Державність. – 2003. – № 3/4. – С. 3 – 5.

Lyska O.G. Community Participation in Local Government.

The author suggests to describe the degree of participation of community in local government as six levels: absence of informing, providing information, feedback, consultation, participating in decision making, direct decision making.

Key words: local government, community, participation.

Лыска А.Г. Участие территориальной общины в местном самоуправлении.

Предложено представить участие сообществ в самоуправление в виде шести уровней: отсутствие информирования, обеспечения информацией, обратная связь, консультирование, участие в принятии решений, непосредственное принятие решений.

Ключевые слова: местное самоуправление, сообщество, участие.