

УДК 352.075 (477)

Л. І. МУРКОВИЧ

ШЛЯХИ АКТИВІЗАЦІЇ САМОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

Визначено напрями підвищення самоуправлінської діяльності територіальної громади. Розглянуто форми участі громадян у місцевому самоврядуванні, розроблено пропозиції щодо запровадження інституту сільських старост.

Ключові слова: місцеве самоврядування, члени територіальної громади, залучення громадян, органи самоорганізації населення, інститут сільського старости, участь у місцевому публічному житті.

Directions of increase of level of activity of territorial society are determine, a form of participation of citizens in local self-government is examined, suggestions in relation to the input of institute of rural heads are worked out.

Key words: local self-government, members of territorial society, bringing in of citizens, organs of organization of population, institute of rural head, participating in local public life.

В умовах демократизації суспільства низький рівень готовності членів територіальної громади брати участь у процесах управління актуалізує необхідність розробки та запровадження заходів щодо активізації самоуправлінської діяльності територіальної громади. Ефективність реалізації громадських ініціатив залежить не тільки від існування законодавчих передумов для такої реалізації та готовності органів державної влади і органів місцевого самоврядування до співпраці з громадськими інститутами, але й від достатнього рівня активності самої територіальної громади. Проте в Україні сьогодні має місце відсутність розуміння населенням сутності місцевого самоврядування, а відповідно, брак ініціативи та пасивність членів територіальної громади.

До факторів, що заважають територіальній громаді стати дієвим суб'єктом місцевого самоврядування, відноситься: невпевненість у успіху власної участі; недостатня муніципальна управлінська культура; відсутність часу, знань, інформації; протидія посадових осіб місцевого самоврядування; власна інертність. Песимістичні настрої значної кількості жителів стосовно власної участі у вирішенні питань місцевого значення обумовлені сучасним станом розвитку країни і такими причинами, як криза влади, неорганізованість на рівні громади, невдалий або негативний досвід інших, що призводить до формування думок про відсутність сенсу у виявленні активності на місцях [3, с. 22]. Тому вкрай важливим є здійснення дослідження щодо укріплення соціальних зв'язків у суспільстві та формування власне територіальної громади.

Проблемам залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення, а також питанням реалізації форм безпосередньої участі громадян у

місцевому самоврядуванні присвячено роботи таких вчених, як О. Батанов, В. Бондаренко, В. Борденюк, П. Ворона, В. Григор'єв, І. Доля, Д. Заяць, В. Кампо, О. Лиска, Н. Мішина, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, С. Саханенко, В. Сидоренко, Т. Семигіна, А. Ткачук та ін.

Мета статті – дослідження проблем низького рівня участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення та розробка пропозицій щодо активізації їх самоуправлінської діяльності.

Серед основних ознак територіальної громади – населення як спільнота людей, спільна територія проживання, соціальна взаємодія та відчуття співтовариства, – останні два мають особливе значення в умовах розвитку українського суспільства. Членство в територіальній громаді передбачає емоційний зв'язок, психологічну ідентифікацію з громадою через спільні цінності, почуття належності до подій у суспільстві, відповідальності перед громадою, а також можливість впливу на прийняття рішень на відповідній території проживання шляхом самореалізації та задоволення власних інтересів і потреб. Погодимося, що ступінь розвиненості психологічного почуття співтовариства вирішальним чином впливає на життєдіяльність громади, її можливість вирішувати важливі для людей проблеми [3, с. 32]. Паралельність і незалежність існування членів територіальної громади не може тривати вічно. Тому важливим напрямом становлення територіальної громади в Україні є відновлення та укріплення психологічного відчуття співтовариства, що складається з таких складових, як членство (почуття приналежності та емоційної безпеки), вплив (можливості відчувати себе вільним, відчуваючи при цьому спільності з співтовариством та прихильності його цінностям та інтересам), інтегрованість у суспільство (почуття єднання з іншими особами, що базується на цінностях, які відповідають інтересам як суспільства, так і індивіда), емоційний зв'язок (відчуття спільності долі, включаючи ступінь і характер взаємодії членів співтовариства).

Практична інтеграція окремих індивідів – членів територіальної громади, що мають різні інтереси, сподівання, думки, в суб'єкт місцевого самоврядування є дуже складним завданням. Ефективність діяльності об'єднаних членів територіальної громади підвищується тоді, коли має місце сформоване єдине бачення щодо вирішення нагальних місцевих проблем. Зважаючи на досить низький рівень залучення членів територіальної громади до місцевої управлінської діяльності та впливовості на дії органів місцевого самоврядування, необхідною ланкою механізму реалізації місцевих соціальних інтересів є спонукання суб'єкта до діяльності за допомогою мотивів і стимулів. Найважливішим з них є ті, що стосуються вирішення безпосередніх проблем членів територіальної громади.

Найбільш повно на практиці це може бути реалізовано через методологію співучасті основних зацікавлених у вирішенні місцевих проблем сторін – територіальної громади та органів місцевого самоврядування, а це, у свою чергу, потребує використання місцевою владою потенціалу активних членів територіальної громади, які мають змогу безпосередньо спілкуватися з іншими членами громади, використовуючи особисті контакти, більш широке коло спілкування з людьми, що мають схожі інтереси.

На місцевому рівні такою формою місцевої демократії є органи самоорганізації населення (далі – ОСН), які мають характер представницьких і

створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста у вигляді будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів. Певний вид такого утворення залежить від населеного пункту, де створюється ОСН. Наприклад, у сільській місцевості можуть утворюватися вуличні та квартальні комітети, а в містах це може бути розгалужена система, що включає всі їх види.

Зважаючи на те, що основним предметом діяльності ОСН є вирішення безпосередніх проблем жителів щодо комунальної та соціальної сфери, реалізація їх представницьких функцій є вкрай важливою і з точки зору зміни психології громадян, переходу від споживацької до приватно-індивідуальної активної позиції, об'єднання зусиль заради турботи про середовище, в якому живуть члени територіальної громади. Говорити про дієвість створення ОСН як форми залучення членів територіальної громади до процесу прийняття рішень на місцевому рівні дозволяє те, що органи самоорганізації населення є представницькими органами; формою прийняття кадрових рішень є збори (конференція), у тому числі з приводу вирішення питання про дострокове припинення діяльності ОСН; під час формування та діяльності ОСН розширюється коло осіб, які залучаються до його функціонування тощо.

Хоча логіка існування ОСН полягає в деконцентрації влади на місцевому рівні, перенесенні низки повноважень з рівня органів місцевого самоврядування на нижчий рівень через процедуру делегування повноважень, такі органи територіальної громади мають досить вузьку компетенцію, тому їх безпосереднє залучення до прийняття рішень органами місцевого самоврядування є проблематичним. На практиці це нині можливо лише в разі створення мережі ОСН як своєрідної ієрархічної системи – від домових і вуличних комітетів до об'єднання ОСН, якому, власне, й делегується повноваження щодо співпраці з органами влади та участі у прийнятті рішень, як зроблено у місті Алчевську [4, с. 274].

Цей досвід є надзвичайно важливим і повинен бути використаний також іншими територіальними громадами як спосіб підвищення ефективності діяльності ОСН. Деякі з них уже мають позитивні результати діяльності в цьому напрямку (наприклад, міста Луганськ, Сватове, Краснодар). Так, у Луганську було здійснено перебудову системи ОСН, спрямовану на створення своєрідної ієрархічної системи, в якій ОСН невеликих територіальних утворень (домові та вуличні комітети), не втрачаючи свого статусу і повноважень, делегують окремі повноваження ОСН більшому територіальному утворенню тієї ж території чи об'єднанням ОСН. І вже на вищому рівні відбувається тісна співпраця ОСН з місцевою владою, включаючи і залучення членів ОСН до прийняття рішень [6, с. 32].

Слід відзначити, що, незважаючи на те, що такий інститут місцевого самоврядування, як ОСН має бути побудований на ініціативі та волевиявленні жителів, що проживають на відповідній території через збори громадян, де-факто сьогодні в Україні рельєфно виділяються такі організатори їх створення:

– посадові особи органів місцевого самоврядування, які стимулюють цей процес “зверху”, як правило, відновлюючи такі інститути радянського громадського самоврядування, як будинкові та квартальні комітети;

– депутати місцевих рад (як засвідчує вітчизняна практика, більшість новостворених ОСН є результатом діяльності депутатів місцевих рад, що не

відповідає сутності створення ОСН, проте ефект від такої діяльності для територіальної громади виявляється значним);

– опозиційні групи впливу (для створення в умовах децентралізації влади певної інфраструктури, елементом якої виступають ОСН для використання їх під час локального протистояння з міськими органами самоврядування).

Що ж стосується створення ОСН членами територіальної громади, то таких прикладів в Україні дуже мало, що обумовлено низьким рівнем муніципальної та правової освіти членів територіальної громади; зневірою в ефективність даної форми місцевої демократії та слабкістю традицій самоорганізації [2, с. 14], що пояснюється радянським минулим, коли ОСН формувалися як елемент партійно-тоталітарної державної будови, а не як елемент демократичного суспільства. Тому ОСН утворюються переважно не за ініціативою населення, а через залучення активних громадян до такої форми участі в місцевому самоврядуванні органами місцевого самоврядування.

Проблемою залишається також й те, що частина ОСН сьогодні діє як правонаступники створених до вступу в дію Закону України “Про органи самоорганізації населення” або ще за часів УРСР, а тому підлягають перереєстрації відповідно до чинного законодавства. Абсолютна більшість ОСН (більше 95 %) легалізовані шляхом повідомлення і не мають статусу юридичної особи, що позбавляє їх певних привілеїв (мати рахунок в банку, вести господарську діяльність тощо). Переважна частина ОСН не носять ознак послідовного та сталого розвитку, оскільки виконують переважно технічні завдання та не забезпечені належним чином сучасними методичними рекомендаціями та належними знаннями в галузі самоорганізації населення.

Тому на теперішньому етапі органами місцевого самоврядування різного рівня реалізується низка проєктів щодо створення та розвитку ОСН. Їх спрямуванням є допомога членам територіальної громади у створенні ОСН шляхом проведення таких заходів, як інформування, консультування, допомога в організації спільних організаційних заходів тощо та підтримка їх розвитку. У семи областях України (Київ, Дніпропетровськ, Луганськ, Луцьк, Львів, Миколаїв, Херсон) та в Автономній Республіці Крим діють регіональні Ресурсні центри для органів самоорганізації населення, створені громадськими організаціями за підтримки Міжнародного фонду “Відродження”, а також функціонує Всеукраїнський Ресурсний центр із питань самоорганізації населення. Звернувшись до такого Ресурсного центру, можна отримати кваліфіковану консультацію щодо створення та поточної діяльності органу самоорганізації населення в місті або в області (будинкового, квартального, вуличного, сільського, селищного комітету, комітету мікрорайону); дізнатися про можливості громадського контролю, планувати дії щодо впливу на вирішення місцевих проблем; ознайомитися з корисними методичними та інформаційними матеріалами; пройти навчання на семінарах з різноманітної тематики; обмінятися досвідом, думками з іншими активістами громади; налагодити діалог із місцевими органами влади, знайти партнерів.

У Дніпропетровську проєкт “Ресурсний центр для органів самоорганізації населення Дніпропетровської області” було запроваджено з березня 2013 р. Він реалізується Центром підтримки громадських і культурних ініціатив “Тамариск”

у партнерстві з Дніпропетровською обласною радою за підтримки Міжнародного Фонду “Відродження”. Його метою є створення системної підтримки ОСН у Дніпропетровській області через надання інформаційно-методичної та організаційно-правової підтримки, навчання, видання методичних рекомендацій, запровадження системи комунікації, поширення кращих українських практик, розробки та лобювання проектів місцевих нормативно-правових актів щодо покращення місцевих умов для розвитку ОСН. У Ресурсному центрі всі бажаючі можуть отримати безкоштовно: консультації з правових, організаційних, інформаційних, фінансових та інших питань щодо створення та діяльності ОСН; експертну допомогу при розробці документів, що стосуються створення та діяльності ОСН; взяти участь у навчальних семінарах для представників ініціативних груп “Створення та організація роботи ОСН”, а також для представників активу діючих ОСН “Правові та організаційні аспекти діяльності ОСН”; первинну правову допомогу.

Проте така діяльність не може бути вичерпною, тому що спрямована на консультування ініціативних членів територіальної громади. Розширення кола осіб, які могли б брати більш активну участь у місцевому самоврядуванні, передбачає також:

- безпосереднє спілкування з громадянами в місцях роботи або проживання шляхом проведення зборів (конференцій) з питань, що стосуються спільних проблем членів територіальної громади;

- організація заходів з підвищення зацікавленості членів громади та їх активізації щодо місцевого публічного життя за допомогою застосування методу аналізу впливу через розповіді успішних історій особами, які особисто брали участь у вирішенні певної соціальної проблеми, можуть поділитися позитивними результатами такого позитивного досвіду та зробити відповідні узагальнення для його поширення і використання іншими особами;

- розповсюдження інформації про Ресурсні центри для органів самоорганізації населення, практичну реалізацію прав громадян на здійснення місцевого самоврядування шляхом прямої поштової розсилки, розробки та розповсюдження у місцях проживання людей роздаткового матеріалу (листівок, проспектів, буклетів, каталогів, плакатів) через поштові скриньки або місця найбільшого скупчення людей, телебачення та Інтернет, місцеві періодичні видання, наочних банерів тощо.

У сільській місцевості процеси участі громадян у місцевому публічному житті мають особливе значення через те, що безпосереднє самоврядування тут має більш значні перспективи, ніж у містах. Самоврядні адміністративні одиниці з великою кількістю населення не дозволяють висловлюватися більшості населення. За таких умов воля жителів потребує затвердження рішенням органу місцевого самоврядування, а що стосується сільського населення, то проведення регулярних загальних зборів з репрезентативним охопленням населення є цілком можливим заходом, що дозволяє вирішувати всі важливі питання, що стоять перед громадою [4, с. 51].

На території сільських і селищних громад реальний процес створення ОСН йде досить повільно. Головною проблемою залишається низька інформованість населення сіл про можливості органів самоорганізації та традиційна низька

активність населення. Процесу розвитку самоуправлінської активності на селі має бути приділено значну увагу через те, що там і сьогодні все ще залишаються відголоски радянської системи управління. Особливо це стосується малих сіл, які не мають достатнього впливу на рішення сільських рад, на вибори сільського голови тощо.

Крім усталених форм участі громадян у місцевому самоврядуванні на сільських територіях перспективним вбачається запровадження інституту сільських старост. В Україні в підпорядкуванні сільської ради зазвичай знаходиться по декілька сіл. Кожне з них не завжди має достатньо впливу на рішення, що ухвалюють на місцевому рівні. А враховуючи брак коштів, то вирішення своїх проблем невеличким селам доводиться чекати роками. Для подолання такої ситуації кожне село могло б мати свого представника-лідера (старосту), який міг би лобіювати питання населеного пункту на різних рівнях та допомагати залучати недержавні гроші.

Згідно з Висновком до проекту закону України “Про об’єднання територіальних громад”, підготовленого Центром експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи, Генеральним директором II – Демократія у співпраці з фахівцями Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі (Франція) та Інституту громадянського суспільства (Україна) положення про запровадження інституту старост об’єднаної територіальної громади, що втратила свій адміністративний центр є дуже подібним до польського законодавства, де об’єднання територіальних громад у 1970-х рр. довело свою історичну обґрунтованість на відміну від Угорщини та Чехії [1].

Досвід Польщі щодо децентралізації державного управління і розвитку місцевого самоврядування має велику цінність для України. Успішні та динамічні реформи у Польщі кінця 1990-х рр., що стосувалися місцевого самоврядування, дозволили раціонально розподілити владні повноваження між трьома рівнями місцевого самоврядування: гміною (в середньому 5 – 8 тис. жителів), повітом і воеводством. При цьому гміна у своїй структурі може створювати солетства. Це означає, що в кожному населеному пункті, які входять до складу гміни, є обраний жителями представник – солтис, який і є головним помічником для керівника гміни.

Інститут старости не є новим для України, яка знаходилася протягом тривалого часу під впливом різних країн, де існували такі інститути (Велике Князівство Литовське, Річ Посполита, Російська імперія, Чехословаччина). Хоча за радянських часів функції сільського старости були знищені, запровадження такої первинної ланки представництва сьогодні на селі не стане проблемою. Про це свідчать позитивні результати локального відродження такого інституту в районах Волинської області, що було здійснено за допомогою Інституту аналізу державної та регіональної політики, фінансової підтримки Посольства Королівства Нідерланди та організаційного сприяння Волинської обласної ради, який базується на Законі України “Про органи самоорганізації населення”. ж:Протягом двох років у регіоні було створено понад 120-ти сільських комітетів на чолі з сільськими старостами. Серед них близько 30-ти засвідчили свою високу активність і результативність.

Досвід реалізації проекту “Сільський староста – лідер сільської громади” показав, що найбільш відкритими для такого експерименту є віддалені від

адміністративного центру села, де люди активно відносяться як до виборів сільських старост та сільських комітетів, так і до вирішення різних проблем громади. Їх активне створення було обумовлене необхідністю вирішення проблем таких сіл щодо газифікації, критичного стану доріг, налагодження автобусного сполучення, впорядкування соціальної інфраструктури, будівництва церков, упорядкування цвинтарів, ремонту соціальних об'єктів тощо. Найскладнішим у цьому процесі стало визначення громадою особи лідера, який би міг займатися діяльністю громади практично безкоштовно та стати її представником.

Слід відзначити, що потреба у створенні такої інституції повинна визначатися тільки самими членами територіальної громади, водночас їм потрібна допомога в отриманні інформації з організаційних питань щодо реєстрації та подальшої діяльності. На Волині це було реалізовано через проєкт “Сила громади – в об'єднанні лідерів” під егідою Світового банку, що дозволило сільським лідерам постійно зустрічатися та здійснювати співробітництво задля досягнення спільної мети, брати участь у тренінгах з проблем забезпечення життєдіяльності територіальних громади, стратегічного планування, взаємодії з владою тощо. Сільські лідери об'єдналися у “Волинське об'єднання сільських лідерів”, визначені ним напрями розвитку сільських територій стали основою для Програми розвитку сільських територій Волині [5].

Розглянутий досвід свідчить про те, що запровадження інституту сільських старост є дуже актуальним у контексті проведення адміністративно-територіальної реформи та реформування місцевого самоврядування в Україні. Проте для цього слід здійснити низку кроків. По-перше, для розвитку самоврядування на сільських територіях важливим є доповнення чинного законодавстві нормами щодо створення інституту сільських старост, зокрема це стосується визначення його змісту, порядку обрання, повноважень, організаційного та матеріального забезпечення їх діяльності та інших питань. По-друге, нагальним є забезпечення достатнього освітнього рівня членів територіальної громади в галузі управління громадою, роботою в громадівському середовищі, оволодіння знаннями з економіки, права, здобуття навичок щодо складання проєктів розвитку громади, участі в мікропроєктах, стратегічного планування тощо, що обумовлює створення центрів навчання активних членів територіальної громади з метою побудови системи взаємодії населення з владою, збільшення впливу та можливості використання потенціалу жителів для вирішення питань місцевого значення. По-третє, підвищення рівня залучення членів територіальної громади до управління місцевими справами пов'язане з активізацією процесів групової та міжособистісної взаємодії шляхом використання корпоративного та особистісного потенціалу через формування високого рівня муніципальної корпоративної управлінської культури за допомогою професійних фахівців (соціотехніків) та спеціалістів органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Висновок до проєкту Закону України “Про об'єднання територіальних громад” від 13 березня 2012 р. – Режим доступу : http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/_2012.pdf.

2. Дуда А. Органи самоорганізації населення як інструмент залучення громадян України до процесу прийняття рішень / А. Дуда // Структури громадської

участі в Україні : зб. аналіт. матер. ; за ред. М. Лациби, Н. Ходько. – К. : [Укр. незалеж. центр політ. дослідж.], 2003. – 96 с.

3. Муниципальная наука: теория, методология, практика / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев [и др.] ; под. общ. ред. В. Н. Иванова. – М. : Муниципальный мир, 2003. – 288 с.

4. Посібник з розвитку громад : практ. порадник / авт. кол. : Л. О. Єльчева, І. М. Ібрагімова [та ін.]. – К. : [б.в.], 2007. – 458 с.

5. *Савчук О.* Лідер сільської громади – сільський староста [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://iadrp.volyn.ua/ukr/news/58>.

6. *Светіков О.* Діяльність органів самоорганізації населення. Досвід Луганщини / О. Светіков // Структури громадської участі в Україні : зб. аналіт. матер. ; за ред. М. Лациби, Н. Ходько. – К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2003. – 96 с.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.