

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«ПРИДНІПРОВСЬКА ДЕРЖАВНА АКАДЕМІЯ БУДІВНИЦТВА
ТА АРХІТЕКТУРИ»

КАФЕДРА МІЖНАРОДНОЇ ЕКОНОМІКИ

МЕТОДИЧНІ ВКАЗІВКИ

**до вивчення програмного матеріалу з дисципліни
«Децентралізація та розвиток місцевого
самоврядування»**

**для студентів ступеня бакалавра
спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування» денної, заочної та
дистанційної форм навчання**

Дніпро
2018

Методичні вказівки до вивчення програмного матеріалу з дисципліни «Децентралізація та розвиток місцевого самоврядування» для студентів ступеня бакалавра спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» денної, заочної та дистанційної форм навчання / Укладачі: Орловська Ю. В., Квактун О. О., Кахович О. О. – Дніпро: ДВНЗ ПДАБА, 2018. – 30с.

У методичних вказівках наведені матеріали до вивчення програмного матеріалу з дисципліни «Децентралізація та розвиток місцевого самоврядування» студентам ступеня бакалавра спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування».

Укладачі: Орловська Ю. В., д.е.н., проф., зав. каф. міжнародної економіки ДВНЗ ПДАБА.
Кахович О.О., к.н.д.у., доц. каф. міжнародної економіки ДВНЗ ПДАБА.
Квактун О. О., к.е.н, доц. каф. міжнародної економіки ДВНЗ ПДАБА.

Відповідальний за випуск: Орловська Ю. В., д.е.н., проф., зав. каф. міжнародної економіки ДВНЗ ПДАБА

Рецензент: Чала В. С., к.е.н., доц. каф. міжнародної економіки ДВНЗ ПДАБА

Затверджено на засіданні
кафедри міжнародної
економіки ДВНЗ ПДАБА
Протокол №5/17 від 24.10.17
Зав. каф. Орловська Ю. В

Затверджено на засіданні
Президії методичної ради
ДВНЗ ПДАБА
Протокол № 6 (125) від 17.05.18

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
Тема 1. Роль і місце місцевого самоврядування в системі публічної влади в Україні.....	5
1.1 Загальні засади місцевого самоврядування.....	5
1.2 Органи місцевого самоврядування.....	6
1.3 Елементи системи місцевого самоврядування в Україні.....	7
Тема 2. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування...11	11
2.1. Діяльність місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина.....	11
2.2. Засади конституційного ладу, народовладдя, рівність всіх форм власності.....	14
Тема 3. Територіальна основа місцевого самоврядування.....	16
3.1 Територіальні засади місцевого самоврядування.....	16
3.2 Процес формування територіальної основи місцевого самоврядування.....	17
3.3 Реформування системи адміністративно-територіального устрою України.....	19
Тема 4. Соціальна мобілізація та ефективне самоврядування.....	19
4.1 Концепція соціальної мобілізації.....	19
4.2 Соціальна мобілізація: базові принципи.....	20
Тема 5. Роль громадськості в державотворенні.....	24
5.1 Участь громадян у державотворенні.....	24
5.2 Залучення громадян і територіальної громади до процесу планування.....	26
5.3 Самоорганізація населення.....	27
ЛІТЕРАТУРА.....	29

ВСТУП

Нові українські реалії спонукають до пошуку шляхів радикального покращення існуючих моделей управлінської діяльності на територіях, в адміністративно-територіальних утвореннях. Довгоочікувана реформа місцевого самоврядування в Україні, яка має забезпечити реальні можливості його розвитку, стала реальністю.

Реформа має своїм призначенням розв'язати традиційні для вітчизняного місцевого самоврядування проблеми управління територіями, створити можливості повноцінної реалізації принципу субсидіарності у виконанні самоврядних повноважень, усунути управлінське «двовладдя» на територіях. Але ключовим завданням

реформи є формування належної інституційної основи діяльності територіальних громад, якою в сьогоdnішніх умовах децентралізації є створення укрупнених фінансово та економічно спроможних громад на підставі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Світовий досвід доводить, що динамічний розвиток територій та країн у цілому неможливо забезпечити на сталому рівні без децентралізації державного управління, без спроможного місцевого самоврядування. Перед українським місцевим самоврядуванням вже давно постали виклики, які не можуть залишатися без відповідної реакції. Йдеться про економічно-фінансову неспроможність переважної більшості громад, фактичну відсутність коштів у бюджетах розвитку та інвестицій в інфраструктуру, зокрема комунальну.

Міжнародна практика свідчить, що неможливо посилити здатність територіальних громад до самостійних стратегічних дій без укрупнення громад. Україна розпочала реформування місцевого самоврядування на основі децентралізації.

Указом Президента № 493 від 28.04.2004 року затверджено Національну стратегію соціального та економічного розвитку, однією з основних цілей якої є зміцнення місцевого самоврядування та боротьба з бідністю. В документі говориться, що місцеві органи влади є найбільш зацікавленими та важливими гравцями у сфері визначення існуючих соціально-економічних проблем на місцевому рівні, прийнятті відповідних рішень та реалізації стратегії. Разом з Парламентом, Уряд України несе повну відповідальність за формулювання та впровадження стратегії та секторних цілей місцевого розвитку. Крім цього, процес прийняття рішень з питань політики та нових законів вимагає залучення нових виконавців, таких як асоціації громад та органів місцевого самоврядування, торгові палати, підприємницькі структури, дослідницькі та навчальні організації, а також незалежні експерти та НДО.

Найбільш важливу та унікальну роль відіграють органи самоорганізації населення, територіальні громади та органи місцевого самоврядування, які формулюють цілі розвитку та стратегії їхнього виконання. Важливим є питання поєднання, планування та реалізації інтересів усіх ключових дійових осіб на місцевому рівні.

Предметом особливої уваги є залучення громадян до процесу децентралізації, їх залучення до врядування та уповноваження.

Важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення

громадянського суспільства, наближення влади до її джерела є місцеве самоврядування.

За період реформ органи місцевого самоврядування в Україні отримали досить значні функції і повноваження, які дають змогу за умов наявності ресурсів самостійно виконувати завдання місцевого розвитку. Це вимагає від органів місцевого самоврядування шукати нових підходів до організації своєї роботи в умовах нестабільності та реформ, запроваджувати демократичні форми врядування, що передбачають спільну участь у процесі прийняття рішень органів місцевого самоврядування та представників приватного бізнесу і територіальної громади.

Тема 1. Роль і місце місцевого самоврядування в системі публічної влади в Україні

1.1 Загальні засади місцевого самоврядування

1.2 Органи місцевого самоврядування

1.3 Елементи системи місцевого самоврядування в Україні

1.1 Загальні засади місцевого самоврядування

В Україні упродовж тривалого часу точаться дискусії щодо ролі і місця місцевого самоврядування в системі органів публічної влади в Україні, а також щодо необхідності децентралізації влади – передачі владних повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування чи навпаки – позбавлення органів місцевого самоврядування основної частини повноважень, які вони мають сьогодні, і передачі їх місцевим державним адміністраціям.

Світовий досвід натомість показує, що ефективне управління, динамічний розвиток держав, регіонів та громад неможливо у довготривалому часі забезпечити без децентралізації державної влади і формування спроможного місцевого самоврядування.

Надмірна централізація влади веде не тільки до прорахунків у розвитку усіх територій держави, але й не дає змоги уряду займатись стратегічними питаннями розвитку, оскільки його повсякденною роботою стає вирішення тисяч проблем по всій території держави.

З іншого боку, децентралізація можлива і доцільна лише у тому випадку, коли органи місцевого самоврядування спроможні виконувати надані їм повноваження – організаційно, кадрово, фінансово, вони є прозорими та підзвітними громаді, а також коли держава має змогу ефективно здійснювати нагляд за законністю дій органів місцевого самоврядування та не допустити банкрутства

громад через помилку виборців на виборах – обрання тих, хто не може управляти.

Отже, ефективна організація влади в громадах, районах та областях можлива, коли ця влада є збалансованою: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування мають чітко розведені повноваження, спроможні реалізувати ці повноваження, а у громадах досить розвинена самоорганізація громадян.

1.2 Органи місцевого самоврядування

Конституція України, стаття 5 встановлює: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Органи місцевого самоврядування є органами влади, відмінної від влади державної. Частина 2 статті 19 Конституції України визначає: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, способи їх діяльності регулюються лише законами. Актами виконавчої влади таке регулювання неприпустиме.

Оскільки місцеве самоврядування – це окремий інститут влади, для нього характерним є: правова автономія – повноваження визначаються законом, у межах власних повноважень органи місцевого самоврядування діють самостійно під свою відповідальність; організаційна автономія – органи місцевого самоврядування самі визначають структуру управління, формують штати та призначають працівників; фінансова автономія – надходження та видатки органів місцевого самоврядування повинні мати закріплені джерела і бути достатніми для забезпечення виконання власних повноважень.

Звичайно на практиці це не завжди так, адже є низка громад, ресурси яких у межах території юрисдикції є недостатніми не тільки для виконання повноважень, а навіть для заробітної плати працівникам ради. Але це проблема нереформованості адміністративно-територіального устрою держави та відсутності адекватної територіальної основи як для органів місцевого самоврядування, так і для багатьох районних державних адміністрацій.

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою – громади, району, області в Україні діють органи місцевого

самоврядування – місцеві ради. Проте обсяг повноважень рад та їх можливості для реалізації владних повноважень різні.

Місцеві ради не є підпорядкованими по вертикалі, їх повноваження не перетинаються.

Жодна рада не може приймати рішення у межах повноважень ради іншого рівня адміністративно-територіального устрою: рішення сільської ради не можуть бути скасовані районною чи обласною радою.

Отже, третій висновок – у системі місцевих рад відсутня ієрархічна, адміністративна підпорядкованість.

Взаємодія органів місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою відбувається через ухвалення програм розвитку: районних чи обласних, які стосуються різних територій і відповідно рад громад певного району чи області, через міжбюджетні трансферти – коли з бюджету однієї ради передаються кошти в іншу за надання мешканцям громади послуг у цій раді, через міжмуніципальне співробітництво.

У системі органів виконавчої влади – районних та обласних державних адміністрацій діє принцип підлеглості.

1.3 Елементи системи місцевого самоврядування в Україні

Оптимальна організація влади забезпечує ефективне керівництво державою на всіх її рівнях. Децентралізація влади на рівень територіальних громад та обраних ними інституцій, вимагає формування повноцінної системи місцевого самоврядування. Адже державна влада не буде ефективною, якщо не опиратиметься на демократично організовану систему самоврядування на місцях.

До елементів системи місцевого самоврядування, що формують систему, відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», належать:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської рад;
- районні (в місті) ради, які створюються у містах із районним поділом за рішенням територіальної громади або міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Дамо коротку характеристику кожного елемента системи місцевого самоврядування.

Територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

Під цим визначенням законодавець розуміє:

- по-перше, жителів, об'єднаних постійним місцем проживання;
- по-друге, територіальну основу місцевого самоврядування – село, селище та місто.

Іншими словами, до територіальної громади можуть належати не лише громадяни України, а й іноземці та особи без громадянства, що постійно проживають у межах села, селища, міста і користуються, відповідно до ст. 26 Конституції України, такими ж правами і свободами, а також виконують такі ж обов'язки, як і громадяни України, за винятком, встановленим чинним законодавством.

У пункті 1 ст. 6 зазначеного закону чітко закріплено принципове положення про статус територіальної громади. *Зокрема, зазначається, що територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень.*

Територіальна громада наділена конкретною правосуб'єктністю, а саме:

- правом формування відповідних органів;
- правом проведення місцевих референдумів;
- правом управління місцевими бюджетами та комунальною власністю тощо.

Пункти ст. 6 закону регулюють питання про об'єднання-роз'єднання територіальних громад. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Вихід зі складу сільської громади здійснюється також за рішенням референдуму відповідної територіальної громади.

Представницький орган місцевого самоврядування – це виборний орган (рада), який складається з депутатів і, відповідно до

закону, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення.

З урахуванням особливостей адміністративно-територіального устрою нашої держави система представницьких органів місцевого самоврядування складається з двох рівнів:

- сільські, селищні, міські ради (надалі - місцеві ради);
- районні та обласні ради.

Наявність таких двох рівнів аж ніяк не дає підстав підпорядковувати органи першого рівня – другому. Відповідно до положень ст. 10 закону можна зробити висновок про те, що саме *місцеві ради* – єдині представницькі органи територіальних громад. Саме цим радам належить провідна роль і, окрім цього, - це ті інституції, які безпосередньо працюють із людьми та представляють найближчий до громадян рівень управління.

Отже, місцеві ради як представницькі органи:

- це – виборні органи, що складаються з депутатів, обраних безпосередньо територіальною громадою;
- акумулюють інтереси територіальних громад і володіють правом представляти їх;
- мають виняткове право приймати рішення від імені територіальної громади.

Обласні та районні ради не виступають представницькими органами обласних і районних громад, оскільки Конституція України не визнає таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єкт місцевого самоврядування.

Обласні та районні ради – це органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією та чинними законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Відповідно до п. 2 ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» у містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради, які, у свою чергу, формують виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету.

Органи самоорганізації населення – це також представницькі органи і є природним доповненням та елементом системи місцевого самоврядування.

Органи самоорганізації – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на

території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом «Про органи самоорганізації населення».

Органами самоорганізації населення є:

- будинкові, вуличні, квартальні комітети;
- комітети мікрорайонів;
- комітети районів у містах;
- сільські, селищні комітети.

Одним із прикладів створення таких органів самоорганізації є кондомініуми.

Виконавчі органи місцевого самоврядування – органи, які, відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у випадку їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування, реалізації рішень, ухвалених територіальними громадами, відповідними радами у межах, визначених законами.

До виконавчих органів належать виконавчий комітет ради, а також відділи, управління та інші виконавчі органи, які можуть створюватися сільською, селищною, міською, районною у місті радою у межах затверджених нею структури та штатів, з метою здійснення повноважень, що належать до компетенції рад (ст. 54).

Ще одним елементом системи місцевого самоврядування є сільський, селищний, міський голова, який відповідно до ст.12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста.

Посадова особа органів місцевого самоврядування — особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій та отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

- Отже, це не всі працівники органів місцевого самоврядування, а лише керівники місцевого самоврядування (або посадові особи територіальної громади: сільські, селищні, міські голови);

- керівники органів місцевого самоврядування (голови районних, районних у містах, обласних рад, керівники відділів, управлінь, інших виконавчих органів місцевого самоврядування, відповідних підрозділів цих органів);

- відповідальні працівники органів місцевого самоврядування,

які займають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків [12].

Тема 2. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування

2.1. Діяльність місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина

2.2. Засади конституційного ладу, народовладдя, рівність всіх форм власності

2.1. Діяльність місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина

Визначивши місцеве самоврядування як важливий елемент конституційного ладу, загалом було завершено пошук прийнятних варіантів місцевого самоврядування в Україні, основні засади якого визначені в розділі XI Конституції. Із прийняттям 28 червня 1996 року Конституції України майже закінчився шестирічний пошук моделі місцевого самоврядування у нашій державі. Положення Основного Закону вивели місцеве самоврядування на рівень одного з провідних інститутів демократичного конституційного ладу. Про це свідчить хоча б те, що місцевому самоврядуванню присвячений не тільки XI розділ Конституції, а також статті 5, 7, 13, 19, 38, 40, 71, 118 та низка інших.

Конституційно-правові основи місцевого самоврядування в Україні становлять норми-принципи Конституції України, що закріплюють найважливіші відносини, які виникають у процесі організації й функціонування місцевого самоврядування в Україні, зокрема, територіальну організацію місцевого самоврядування, порядок та форми його здійснення, структуру органів місцевого самоврядування, принципи формування та використання комунальної власності, гарантії самоврядних прав територіальних громад.

Ці норми містяться більш як у 20 статтях Конституції України. В.В. Кравченко і М.В. Пітнік систематизували їх у такі групи:

1. Норми, в яких закріплюються засади конституційного ладу, народовладдя, рівність всіх форм власності, гарантується місцеве самоврядування.

До них віднесені:

- визнання і гарантування місцевого самоврядування (стаття 7);
- здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування (стаття 5);
- самостійність місцевого самоврядування, його органи не входять до системи органів державної влади (статті 5, 140);

- визнання і рівний захист всіх форм власності, включаючи і комунальну власність (стаття 13);
- зобов'язаність органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19).

2. Норми, в яких регламентується діяльність місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Зокрема:

- право громадян знайомитися в органах місцевого самоврядування з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (стаття 32);
- право громадян брати участь у місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування (стаття 38);
- право громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (стаття 38);
- право громадян проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про які завчасно сповіщаються органи місцевого самоврядування (стаття 39);
- право громадян на індивідуальні чи колективні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування (стаття 40);
- право громадян користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами права комунальної власності (стаття 41);
- право громадян на соціальний захист, яке гарантується створенням мережі комунальних закладів для догляду за непрацездатними (стаття 46);
- право громадян, які потребують соціального захисту, на отримання від органів місцевого самоврядування житла безоплатно або за доступну для них плату (стаття 47);
- право громадян на безоплатне отримання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я (стаття 49);
- право громадян на освіту, яке забезпечується доступністю і безоплатністю освіти в комунальних навчальних закладах (стаття 53);
- право громадян на відшкодування за рахунок місцевого бюджету матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (стаття 56).

3. Норми, що закріплюють правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування.

Вони, зокрема, стосуються:

- порядку призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (стаття 85);
- підзвітності і підконтрольності місцевих державних адміністрацій радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами (стаття 118);
- обов'язку місцевих державних адміністрацій забезпечувати взаємодію з органами місцевого самоврядування та реалізацію повноважень, делегованих відповідними радами (стаття 119);
- складу представницьких органів місцевого самоврядування та принципів їх формування (стаття 141);
- матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування (стаття 142);
- державної підтримки місцевого самоврядування (стаття 142);
- предметів відання та повноважень місцевого самоврядування (стаття 143);
- можливості делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (стаття 143);
- права органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймати рішення, які є обов'язковими на відповідній території (стаття 144);
- необхідності законодавчого врегулювання питань організації місцевого самоврядування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування (стаття 146).

4. Норми, в яких закріплені правові гарантії місцевого самоврядування.

Вони стосуються:

- заборони займатися підприємницькою діяльністю для посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування (стаття 42);
- підстав і порядку зупинення рішень органів місцевого самоврядування та звернення до суду з метою їх оскарження (стаття 144);
- судового захисту прав місцевого самоврядування (стаття 145).

Поряд з Конституцією України систему нормативно-правових актів, що регламентують організацію і функціонування місцевого самоврядування в Україні, становлять закони України, відповідні акти Президента України і Кабінету Міністрів України, акти органів місцевого самоврядування та акти, прийняті на місцевих референдумах.

Ця система нормативно-правових актів будується на принципах жорсткої ієрархії, що передбачає:

по-перше, верховенство норм Конституції України - норми всіх інших актів не можуть суперечити конституційним нормам, вони мають бути спрямовані на деталізацію і конкретизацію положень конституційних норм;

по-друге, вищу юридичну силу норм законів України, в першу чергу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у відношенні до підзаконних актів - указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, рішень органів місцевого самоврядування;

по-третє, відповідність актів місцевого самоврядування - актів місцевих референдумів та актів органів місцевого самоврядування положенням всіх нормативно-правових актів органів державної влади, що прийняті в межах їх компетенції.

Серед законів України, що містять норми, які регламентують питання організації та функціонування місцевого самоврядування, особливе місце займає Закон України «*Про місцеве самоврядування в Україні*» від 21 травня 1997 року, який по суті є «базовим» законом із цих питань. Саме на підставі цього Закону були розроблені та прийняті закони, в яких регламентуються окремі питання функціонування місцевого самоврядування, наприклад: «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про органи самоорганізації населення» тощо. Необхідність прийняття зазначених законів прямо передбачена в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» або впливає з його положень.

2.2. Засади конституційного ладу, народовладдя, рівність всіх форм власності

Винятково важливе значення для формування правової основи місцевого самоврядування в Україні мала Європейська Хартія місцевого самоврядування. Вона сьогодні є основним міжнародно-правовим документом у цій сфері для країн - членів Ради Європи. В ньому викладені стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування, які є обов'язковими для держав - членів Ради Європи

Європейська Хартія місцевого самоврядування була прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 року, що стало свідченням важливого значення місцевого самоврядування як необхідного атрибуту демократичного суспільства.

Метою Європейської Хартії місцевого самоврядування є *встановлення загальноєвропейських стандартів щодо визначення і*

захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування, що забезпечує їх активну участь у вирішенні питань місцевого значення.

Європейська Хартія місцевого самоврядування зобов'язала держави, які її підписали, застосовувати основні правові норми, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність територіальних громад та їх органів. Тим самим, вона стала важливим кроком на шляху до утвердження життєздатності на всіх територіальних рівнях управління принципів, які Рада Європи проголосила і захищає з моменту свого створення з метою захисту прав людини, формування демократичної суспільної свідомості в європейських країнах.

Європейська хартія місцевого самоврядування є першим багатостороннім правовим документом, який визначає і захищає принципи місцевої автономії - однієї з підвалин демократії, яку Рада Європи зобов'язалася захищати і розвивати в дусі загальноєвропейських цінностей.

Від імені України Європейську хартію місцевого самоврядування було підписано 6 листопада 1996 року в м. Страсбурзі, а Верховна Рада України ратифікувала її 15 липня 1997 року. Відповідно до статті 9 Конституції України Європейська хартія місцевого самоврядування після її ратифікації **стала частиною національного законодавства України**. В силу цього положення Хартії на території України мають обов'язкову юридичну силу, як і положення будь-якого іншого чинного законодавчого акта України.

Як уже підкреслювалося, визначаючи природу місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади, Конституція України, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюють принципи його правової, організаційної та фінансової самостійності.

У свою чергу, правова автономність місцевого самоврядування пов'язана як з необхідністю закріплення функцій та повноважень місцевого самоврядування законодавчим шляхом, окремо від повноважень органів виконавчої влади, так і з правом територіальної громади, органів місцевого самоврядування видавати власні нормативно-правові акти - **акти місцевого самоврядування (муніципальні акти)**.

Реалізація цього права є своєрідним засобом саморегуляції територіальної громади, системи місцевого самоврядування та прямо передбачена Конституцією України, стаття 144 якої визначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 26) визначає нормотворчі повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, зокрема:

- затвердження статуту територіальної громади;
- прийняття регламенту ради;
- встановлення чисельного складу ради та її органів;
- наділення органів самоорганізації населення власними повноваженнями;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку території;
- регулювання земельних відносин на відповідній території;
- затвердження місцевого бюджету;
- утворення позабюджетних фондів та затвердження положень про них;
- встановлення місцевих податків та зборів;
- затвердження правил з благоустрою території;
- затвердження символіки тощо.

Цей Закон (стаття 7) також закріплює право територіальної громади приймати обов'язкові для виконання рішення на місцевих референдумах.

Таким чином, акти місцевого самоврядування, поряд з Конституцією і законами України, відповідними міжнародно-правовими документами, указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України, виступають важливим і необхідним елементом правової основи місцевого самоврядування. Вони утворюють самостійну підсистему підзаконних нормативних актів в Україні, а її самостійність обумовлена тим, що *органи місцевого самоврядування згідно зі ст. 5 Конституції України не входять до системи органів державної влади.*

Тема 3. Територіальна основа місцевого самоврядування

3.1 Територіальні засади місцевого самоврядування

3.2 Процес формування територіальної основи місцевого самоврядування

3.3 Реформування системи адміністративно-територіального устрою України

3.1 Територіальні засади місцевого самоврядування

Згідно зі ст. 140 Конституції України право на здійснення місцевого самоврядування має будь-яка територіальна громада, тобто населення будь-якого міста, села, селища (а сьогодні в Україні налічується близько тридцяти тисяч двохсот населених пунктів)

незалежно від чисельності населення, наявності необхідних матеріальних і фінансових ресурсів або інших чинників.

Проте, ні Конституція, ні чинне законодавство України не визначають територіальної основи місцевого самоврядування, тобто не визначають територіальної одиниці, в межах якої територіальна громада здійснює місцеве самоврядування і на яку поширюється юрисдикція її органів.

Можна зробити висновок, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється лише в адміністративних межах населених пунктів, а більша частина території України перебуває поза межами юрисдикції територіальних громад та їх органів, що суперечить принципу повсюдності місцевого самоврядування. Крім того, подібний підхід до визначення територіальної основи місцевого самоврядування суперечить практиці зарубіжних країн, в першу чергу європейських, де місцеве самоврядування, в тому числі й на низовому рівні, здійснюється в межах територіальних одиниць, що включають як територію населеного пункту, так і прилеглу територію.

Адміністративні межі міст визначаються Верховною Радою України (пункт 29 статті 85 Конституції України). Що стосується адміністративних меж інших населених пунктів, то порядок їх визначення має бути встановлений законом. Проте, прийнятий Верховною Радою України Закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», який врегулював це питання, не набрав чинності із-за вето Президента України. Розроблено також проект закону про територіальну громаду, але поки що він не прийнятий українським парламентом. Щоправда, чинне законодавство України містить певні гарантії забезпечення врахування думки територіальних громад при зміні адміністративних меж населених пунктів. Так, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (стаття 6) передбачає, що питання про найменування або перейменування сілрад, селищ, міст, районів, областей, а також питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр, вирішуються *виключно місцевими референдумами*.

3.2 Процес формування територіальної основи місцевого самоврядування

Процес формування територіальної основи місцевого самоврядування в Україні ще далеко не завершений. Так, на практиці виникає ряд проблем, пов'язаних як з відсутністю чіткого визначення територіальних кордонів, в межах яких територіальна громада

здійснює місцеве самоврядування, так і з необхідністю забезпечити належний рівень громадських послуг, які надаються в системі місцевого самоврядування.

Перша проблема полягає в тому, що існуюча система адміністративно-територіального поділу України передбачає входження одних населених пунктів до адміністративних меж інших. Наприклад, в межах адміністративних кордонів 83 міст загальнодержавного, обласного та республіканського значення (Автономна Республіка Крим) перебувають 36 міст, 218 селищ міського типу, 91 селище та 157 сіл, а в межах адміністративних кордонів міст районного значення - 249 селищ міського типу, близько 1150 селищ та сіл. При цьому значна частина населених пунктів, що входять до меж інших населених пунктів, має власні органи місцевого самоврядування, хоча їх населення бере участь також і у формуванні загальноміських органів місцевого самоврядування. Таким чином виникає ситуація «матрьошки» - частина територіальної громади міста являє собою самостійну територіальну громаду з власним конституційним статусом.

Друга проблема пов'язана з тим, що переважна більшість - з тридцяти тисяч територіальних громад - не мають і навіть теоретично не спроможні створити необхідної матеріальної, фінансової, демографічної основ, які б належним чином забезпечили виконання функцій та повноважень щодо надання населенню тих соціальних послуг, що віднесені до завдань місцевого самоврядування.

Навіть враховуючи, що не всі територіальні громади самостійно реалізують право на місцеве самоврядування (всього на сьогодні функціонує 12 200 міських, селищних та сільських рад), їхня кількість, на думку деяких науковців і практиків, є досить значною. На жаль, Конституція та чинне законодавство України прямо не передбачають радикальних та ефективних шляхів вирішення проблеми формування самодостатніх територіальних громад. Так, відповідно до статті 140 Конституції, цей процес може відбуватися лише через об'єднання територіальних громад, але за умови, що об'єднуються територіальні громади лише *сіл* і виключно на *добровільній основі*.

У силу цього конституційного обмеження неможливо об'єднати, наприклад, територіальну громаду міста із територіальною громадою іншого міста, селища або села, що перебуває в межах адміністративних кордонів міста чи межує з ним. Водночас в Україні є досить значна кількість міст (вже не говорячи про селища), які в силу малої чисельності населення та відсутності необхідної інфраструктури не можуть сформувати належної матеріальної та фінансової бази для

ефективного здійснення функцій місцевого самоврядування, наприклад, населення міста Угнів (Львівська область) налічує 1,2 тис. чоловік, міста Берестечка (Волинська обл.) - 1,9 тис. чоловік, міста Герца (Чернівецька обл.) - 2,5 тис. чоловік тощо. Щоправда, в разі прийняття Верховною Радою законопроекту № 3207-1 про внесення змін до Конституції України, ця проблема буде вирішена.

Третя проблема пов'язана з тим, що місцеве самоврядування в Україні не поширюється на всю територію держави, а здійснюється лише на незначній її частині - в адміністративних межах населених пунктів. Внаслідок цього за межами юрисдикції територіальних громад та їх органів опинилися землі загального користування, рекреаційні зони, землі, необхідні для розвитку населених пунктів тощо, цільове призначення яких пов'язане із задоволенням потреб членів територіальної громади, наданням їм відповідних соціальних послуг.

3.3 Реформування системи адміністративно-територіального устрою України

Українські вчені, які досліджують проблеми місцевого самоврядування в Україні, вважають, що всі ці проблеми можуть бути вирішені шляхом реформування низового рівня системи адміністративно-територіального устрою України, завданнями якої є:

а) забезпечення *територіальності* місцевого самоврядування, тобто воно має здійснюватися на територіях, які відмежовані одна від одної - в межах однієї самоврядної території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування.

б) забезпечення *повсюдності* місцевого самоврядування - воно має здійснюватися на всій території України без будь-яких обмежень.

в) забезпечення формування *самодостатніх територіальних громад* - громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування, надання громадських послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами.

Тема 4. Соціальна мобілізація та ефективне самоврядування

4.1 Концепція соціальної мобілізації

4.2 Соціальна мобілізація: базові принципи

4.1 Концепція соціальної мобілізації

Аналіз тенденцій сучасного місцевого розвитку в Україні свідчить про його унікальну особливість, яка полягає в тому, що люди в місцевих громадах об'єднуються і беруть на себе ініціативи розвитку. Це є відображенням нового стилю поведінки громадян, відмінного від минулого. Такі нові реалії виникли в результаті численних національних та міжнародних зусиль з розвитку громад, які в значній мірі вплинули на процес місцевого розвитку. Подібні тенденції розвитку відбуваються завдяки методу, який називається соціальна мобілізація.

Соціальна мобілізація – це зміна свідомості людей в такий спосіб, що вони стають готовими до нових форм соціалізації та поведінки. Це динамічний процес залучення потенціалу та бажання людей допомогти самим собі спільними діями.

У ході процесу люди організуються навколо мети (потреба розвитку), яка є життєво необхідною, пов'язано з покращанням умов життя та створює нові можливості для майбутнього покоління. Метою може бути питна вода, мікро-іригація, виробництво та збереження енергії, зниження рівня бідності, мікро-фінансування, здоров'я та санітарія, переробка відходів, якісна освіта та інше.

Соціальна мобілізація залучає всі сегменти суспільства (чоловіків, жінок, молодь, бідних/ багатих, приватний сектор, місцеві органи влади, організації громадянського суспільства, освітні заклади) у формі партнерства заради досягнення спільної мети і призводить до уповноваження громади в процесі місцевого розвитку.

4.2 Соціальна мобілізація: базові принципи

Метод СМ базується на припущенні, що люди мають бажання та здатність робити багато речей самостійно для власного благополуччя, а також для своїх сімей та громади. Проте, як правило, вони рідко збираються, щоб розкрити свою колективну силу, оскільки їм не вистачає соціальних та технічних порад зі сторони. Таким радником може бути особа (активіст громади) або установа, що спеціалізується на соціальній мобілізації, які можуть навчити людей таким вмінням:

- Організовуватись – організація допомагає їм об'єднати ресурси/ зусилля, зменшити витрати та зайнятись самоокупними справами.
- Визначити дійсних лідерів з членів громади для забезпечення лідерства. Саме ці, а не сторонні, кадри можуть спрямувати зусилля та розкрити потенціал людей.
- Визначати та пріоритезувати можливості та потреби, якими люди бажають зайнятись.

- Визначати технічну спроможність вибраних можливостей чи потреб розвитку.

- Забезпечувати та сприяти надходженню необхідних ресурсів до громади для реалізації можливостей/ потреб.

- Контролювати, лобювати та встановлювати зв'язки з донорськими організаціями (центральним, місцевим урядом, приватним сектором, НГО та зовнішніми донорами).

Роль активіста громади (АГ) чи організації по соціальній мобілізації (ОСМ) полягає в тому, щоб навчити людей вищезгаданим вмінням та зміцнити їхній потенціал.

Для цього вони використовують різні засоби зміцнення потенціалу громад: тренінги, мотивування, технічна підтримка і т.д. Кінцева мета - це навчити людей, залучених до проекту (-ів), у подальшому користуватися цими вміннями у разі необхідності.

I. 3 Метод соціальної мобілізації – аналітичний огляд

I.3.1 Складові методу. Метод соціальної мобілізації включає дві складові: концепцію та програмний документ. Концепція є передумовою та базисом для програмного документу.

Концепція включає три основні елементи: організаційний розвиток, накопичення капіталу (шляхом заощаджень) та підвищення кваліфікації (шляхом тренінгів), які застосовуються універсально.

Через організацію громадяни можуть використовувати свою колективну силу для ділових ініціатив. Сила спільної дії сприяє прийняттю рішень, знаходженню місцевих ресурсів та економному використанню коштів. Сюди входять наступні елементи ефективного управління:

- а) володіння/ управління процесом цільовою групою населення;
- б) прозорість у прийнятті рішень, веденні операцій, використанні ресурсів, розподілі прибутків;
- в) звітність всіх партнерів, залучених до процесу, відповідно до умов партнерства;
- г) справедливість і рівність розподілу на користь слабшої сторони;
- д) сталість спільних зусиль та ініціатив з розвитку.

Через накопичення капіталу люди здатні ставати фінансово спроможними на довгий час, що дозволяє їм реалізувати заходи особистого або спільного характеру. Шляхом підвищення кваліфікації вони вчаться, як працювати більш ефективно.

Програмний документ. Коли концептуальні рамки партнерства/ спільної роботи визначені, вони служать основою втілення програмного документу в громаді або в індивідуальному плані.

Організована цільова група населення спільно виконує планування, визначає та пріоритезує свої потреби. Ці місцеві плани розвитку включаються до плану місцевих органів влади. Для реалізації першочергових планів мобілізуються як внутрішні, так і зовнішні ресурси. Існує також і система спільного моніторингу/оцінювання, яка забезпечує ефективну організацію та управління для цільової групи населення.

1.3.2 Етапи та цикл СМ. Вищезазначені концептуальні та програмні засади здійснюються циклічно. Кожний цикл проходить чотири наступних етапи:

- а) інституційний (організаційний розвиток);
- б) планування «знизу-вгору»;
- в) реалізація планів;
- г) виконання/ підтримка заходів та корегування.

На кожному етапі проводиться розбудова потенціалу учасників процесу та покращується управління тим або іншим чином.

Перший цикл починається з Етапу 1, який включає:

- Ознайомлення з концепцією відповідальних організацій, таких як місцевий уряд та місцеві адміністрації (районні, обласні) для створення партнерства.

- Вибір географічної території для проекту (місто/ село/ селище).

- Вибір місцевої громади для програми: чоловіків, жінок, молоді та інших цільових груп (заклади освіти, НГО, малий бізнес і т.д.) у селі, мікрорайоні.

- Сенсibilізація та підвищення мотивації місцевих громад і цільових груп відносно їхньої здатності вирішувати місцеві проблеми шляхом спільних дій, ознайомлення з концепцією СМ та її значенням для розкриття їхнього потенціалу самопомоги.

- Підтримка цільової групи населення за умови її об'єднання в організацію громади (або орган самоорганізації населення), допомога у визначенні її дійсних лідерів для управління організацією та забезпечення лідерства.

- Підвищення кваліфікації шляхом проведення навчання для групи керівників та рядових членів організації з питань управління організаціями за принципами ефективного врядування.

Створена таким чином організація самостійно втілює декілька ініціатив, досягаючи стадії зрілості. Це дає їй змогу перейти до 2-го етапу.

Етап II:

- Тренінг для місцевих громад з питань спільного планування та пріоритетизації їхніх потреб, які відображені у соціальних, економічних та екологічних планах.

- Включення місцевих пріоритетів у плани села, міста та регіональні плани розвитку шляхом проведення семінарів по плануванню.

- Створення партнерства з місцевим урядом та іншими агенціями розвитку.

Етап III:

- Навчання зацікавлених громад навикам написання та подачі пропозицій відповідній організації з розвитку.

- Навчання громад вмінню втілювати свої пріоритети на засадах спільної участі та прозоро вести записи всіх надходжень та витрат, пов'язаних із впровадженням ініціатив.

- Підтримка громад щодо мобілізації внутрішніх та зовнішніх ресурсів для реалізації їхніх пріоритетів.

- Тренінги громад з питань проведення спільного моніторингу та громадського аудиту їхніх заходів, підтримка проведення подібного моніторингу та аудиту.

- Звітування місцевому ряду та іншим партнерам.

Етап IV:

- Забезпечення надання послуг громадою, розподілення прибутків на основі справедливості та повного повернення витрат;

- Самооцінка організації громади, корегування дій та прийняття заходів для зміни майбутнього;

- Налагодження контактів з іншими донорським агенціями.

По завершенню циклу громада вже здатна вирішити самостійно як мінімум одну проблему з розвитку та покращити свої умов життя. На додаток до вирішення проблем новий цикл розвитку, і з кожним циклом умови життя громадян покращуються.

I.3.3. Інституційний розвиток та взаємодія з місцевими учасниками розвитку З часом громада набуває більше повноважень і здатна співпрацювати з місцевими органами влади та іншими учасниками процесу місцевого розвитку на мікро-, мезо- та центральному рівнях. При необхідності вона росте вертикально та горизонтально, співпрацюючи з подібними організаціями громад та іншими зацікавленими сторонами, впливаючи на місцеву політику та надходження ресурсів.

Враховуючи подібні досягнення організацій громад, місцеві органи влади усвідомлюють дієвість підходу розвитку громад при системному та сталому партнерстві.

Сільські ради, муніципалітети, районні та обласні державні адміністрації виділяють бюджетні кошти для подібних ініціатив з розвитку громад.

Таким чином, соціально мобілізовані громади сприяють:

- Встановленню соціальних контактів між державою та її громадянами на мікро- та мезорівні шляхом постійного діалогу та партнерства.

- Зміні характеру відносин між урядом та місцевими громадами від конфронтації та планування «згори-вниз» до співпраці та партнерства.

Тема 5. Роль громадськості в державотворенні

5.1 Участь громадян у державотворенні

5.2 Залучення громадян і територіальної громади до процесу планування

5.3 Самоорганізація населення

5.1 Участь громадян у державотворенні

У сучасному світі вважають, що участь громадян є невід’ємною і необхідною складовою сучасного етапу розвитку суспільства та сучасним засобом державотворення.

Виходячи з цього, участь громадян та їхніх самоорганізованих спільнот (громадянського суспільства) має бути предметом постійного піклування як громадського сектору, так і влади. Держава Україна, як і кожна пострадянська країна, має відповісти на історичний виклик, який полягає у нагальній необхідності вирішення проблеми цивілізованої взаємодії та співпраці із громадянським суспільством і створення сприятливих умов для його діяльності. Сьогодні ефективно вирішення цієї проблеми визначає долю держави Україна: в сучасному світі перспективи у розвитку країни відкриваються тільки тоді, коли влада й громадянське суспільство не лише вступають у діалог, але й налагоджують сталу взаємодію, що включає участь громадянського суспільства у державних справах, всіляке сприяння з боку влади діяльності громадського сектору суспільства. Світовий досвід доводить, що основним ресурсом розвитку України як держави має бути творча суспільно-корисна активність її вільних громадян та різноманітних добровільно сформованих громадських спільнот, які у співпраці з органами публічної влади (органами державної влади та органами місцевого самоврядування) втілюють українську конституційну мету – «суверенну, незалежну, демократичну, соціальну, правову» країну.

Організаційною формою реалізації цього потенціалу у сучасних умовах є розвинене громадянське суспільство, що бере участь у всіх сферах діяльності публічної влади.

Вирази «участь громадян» та «участь громадськості» вживаються у публічному обігу достатньо широко, проте, на жаль, не достатньо часто наповнюються практичним змістом у житті кожного конкретного громадянина та громади. Відповідальною за це є переважно місцева влада, яка, відповідно до сучасної концепції влади, призначена надавати послуги громадянам. Місцева влада виграє від участі своїх громадян у цих процесах, оскільки за умови участі громадян у їхньому плануванні буде спроможною надавати більш якісні та доступні послуги, яких потребують громадяни. Це звичайно, нелегке завдання, так як різні категорії людей мають різні потреби і, відповідно, різні вимоги. Проте набагато легше надавати якісні послуги, якщо отримувачі послуг активно залучені до процесів планування та впровадження програм від початку до кінця. Це той підхід, який сучасний бізнес та передові громади українських міст, наприклад, Бердянська та Комсомольська, навчилися використовувати у створенні систем управління якістю. Мається на увазі міжнародний стандарт ISO 9001-2000, що є нормативною основою для створення систем менеджменту якості послуг, що надаються громадам органами місцевого самоврядування.

Звернемо увагу на конституційні та законодавчі підвалини участі громадян. 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 безпосередній(прямий і опосередкований 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 ці форми здійснення місцевого самоврядування. 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 безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування як місцеві референдуми (ст. 7 ЗМС), загальні збори громадян (ст. 8 ЗМС), місцеві ініціативи (ст. 9 ЗМС), органи самоорганізації населення (ст. 14 ЗМС). Окреме місце в забезпеченні участі громадян і територіальної громади в здійсненні місцевого самоврядування займає статут територіальної громади (ст. 19 ЗМС). 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 ЗМС. Про деякі з них йдеться далі.

5.2 Залучення громадян і територіальної громади до процесу планування

Від місцевої влади очікують, що вона активно працюватиме на покращення добробуту громадян у громаді, районі чи регіоні. Залучення громадян до громадських справ завжди є бажаним, або й необхідним для дієвої демократії і місцевого самоврядування, а участь громадськості є одним із багатьох «активних чинників» сучасного сприйняття демократичного управління. Однак, про цей тип більш абстрагованої концепції дуже часто говорять, але, на жаль, не так часто практикують в реальності, чи активно прагнуть до нього.

Стартовою точкою сталого місцевого розвитку в Україні, як і в інших країнах, повинна стати база знань, пріоритети і переконання місцевих територіальних громад, включаючи різні соціальні прошарки та вікові групи жителів. Участь громадян у формі конструктивного діалогу, спільного аналізу і планування, часто є багатообіцяючою, хоча потребує багато часу, і досить часто вимагає гнучкості у прийнятті рішень. Залучення громадян до планування також створює багато надій та сподівань, які не завжди справджуються за короткий період часу. Залучення громадян до встановлення цілей і визначення пріоритетів може стати дуже корисним у задоволенні їхніх потреб, посиленні впливу і стабільності, набутті гласності, мотивації і зобов'язань, а також може стати засобом заохочення до створення партнерських стосунків.

Існують різні форми участі громадськості, починаючи від пасивної участі і закінчуючи більш консультативними чи

інтерактивними формами. При пасивній формі участі громадяни тільки надають інформацію про те, що відбувається, чи дають відповіді на ряд запитань, які ставлять сторонні люди, знаючи, що шанси якимось вплинути на майбутні результати є дуже мізерними, або й взагалі їх немає. У цьому випадку, громадяни сприймаються як пасивне джерело інформації, а не як основні учасники, які відіграють центральну роль у процесі прийняття рішень.

При консультативній чи активній формі, з місцевими жителями консультуються і запрошують їх взяти участь у спільному аналізі та зробити активний внесок у розвиток загального розуміння того, що потрібно та що слід зробити? Кожна ситуація (та її цілі і ресурси) повинна розглядатися з точки зору реальності виконання і ступеня рівня участі. Ступінь участі, до якого громади бажають бути залученими чи отримати шанс бути залученими, коливається в залежності від країн та регіонів, і часто залежить від того, наскільки суспільство є ієрархічно і політично вільним. У сприятливому середовищі активні громадяни діляться своїм часом, уміннями, думками та інформацією з місцевою владою, але щоб вони так діяли, їх потрібно заохочувати і залучати до цього.

Влада, яка зорієнтована на результат, повинна встановлювати чіткі цілі, іншими словами, встановлювати реалістичні плани, а не просто фінансувати заходи. Для того, щоб робити це успішно, необхідно залучати територіальну громаду до сприяння розвитку бізнесу чи допомоги місцевій владі. Тоді місцева влада повинна вільно та з великим бажанням ділитися інформацією, і шукати та використовувати усі можливості та інформацію громадян у процесі планування. Більше того, це може сприяти встановленню партнерства між місцевими учасниками, такими як НДО, підприємства, громадяни і засоби масової інформації, заради зусиль для покращення добробуту громади, розподілу відповідальності у місцевому розвитку.

5.3 Самоорганізація населення

У терміні «місцеве самоврядування» присутнє складне слово «самоврядування» (складається зі слів «само» та «урядування»), що досить близьке до іншого терміна – «самоорганізація».

Великий тлумачний словник української мови так пояснює вживання «само» у складних словах – «здійснення чогось без стороннього впливу, без будь-якої допомоги».

Отже можна припустити, що в обох випадках йдеться про здійснення без примусу, самостійно людьми – урядування у громаді

взагалі чи об'єднання для вирішення якогось спільного питання/проблеми.

Проте насправді «самоврядування» у громаді і «самоорганізація» у громаді є зовсім різними поняттями.

Ми уже говорили, що органи місцевого самоврядування віднесено Конституцією України до публічної влади, про «самоорганізацію населення» як орган влади у Конституції не йдеться.

Орган місцевого самоврядування може приймати в межах власних повноважень рішення, обов'язкові до виконання усіма членами громади, незалежно погоджуються вони з ним чи ні.

Рішення органу самоорганізації населення виконується учасниками самоорганізації на добровільній основі та не підлягає примусу до виконання. Проте тут варто зрозуміти, що оскільки самоорганізація населення є виключно самодіяльною ініціативою людей, вона може бути досить ефективною для задоволення не тільки спільних інтересів тих осіб, що самоорганізувались, це може бути серйозною допомогою органам місцевого самоврядування.

Саме тому Конституція України передбачила таку можливість застосування ініціативи самоорганізації людей за певними територіальними ознаками в інтересах як цієї групи людей, так і всієї громади.

Стаття 140 частина 6 визначає, що «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна». Органи самоорганізації населення (ОСН) нині не є дивиною для України. У більшості міст або діють/діяли такі органи (Київ, Чернівці, Одеса, Миколаїв, Херсон, Кам'янець-Подільський, Бердянськ та ін.) або міські статuti передбачають можливість їх утворення.

Історія ОСН є досить давньою. Певною мірою такі інституції існували в Україні впродовж багатьох століть. За часів СРСР «домкоми» стали вживатись уже не як здобутки демократії, а як продовження партійного керівництва, хоча і в цей період у багатьох містах домові чи квартальні комітети були досить впливовими організаціями.

Після ухвалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а потім і Закону України «Про органи самоорганізації населення» 13 (Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – №48. – Ст. 254) від 11 липня 2001 року №2625-III ОСН стали впроваджуватись у багатьох українських містах і сільрадах. Проте тут

варто відмітити, що після впровадження пропорційних виборів до міських рад, інтерес з боку депутатів до ОСН суттєво зменшився, адже депутату уже не було потрібно постійно працювати в окрузі, що значно краще робити за допомогою ОСН, і тому після розквіту ОСНів наприкінці 90-х і на початку 2000-х років про них дещо призабули, але нині ці механізми місцевої демократії, як видається, знову будуть затребуваними.

Використання інструментів самоорганізації населення особливо може бути ефективним не тільки у великих містах, де міськрада та депутати досить віддалені від мешканців, а й у сільрадах, які складаються із декількох сіл.

Практика самоорганізації населення притаманна більшості демократичних держав і особливо є поширеною в США та Швейцарії. Система дисперсного розселення у цих державах стимулює людей до самоорганізації та вирішення значної кількості місцевих проблем самостійно.

Правда, досвід у цих державах є дещо відмінним від українського, адже у нас ОСН стають такою собі «квазівладою», що не є правильним.

ЛІТЕРАТУРА

1. Всесвітня декларація про місцеве самоврядування // Місьцеве та регіональне самоврядування в Україні. Випуск 1 – 2/6 – 7. – К., 1994.
2. Конституція України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
3. Европейская хартия о местном самоуправлении // Социс. – 1997. – № 1. – С. 90 – 97.
4. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» // Офіційний Вісник України. – 2005. – №40.
5. Закон України «Про державні цільові програми» // Офіційний Вісник України. – 2004. – №14.
6. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» // Відомості Верховної Ради України, 2000. – № 8.
7. Закон України «Про Генеральну схему планування території України» // Офіційний Вісник України. – 2002. – №10.
8. Закон України «Про державну службу» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

10. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
11. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/ МПВСР. - 2007. - 269 с.
12. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні. Навч. посіб. /За заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К.: Вид-во НАДУ, 2010. – 211 с.
13. Жовнірчик Я.Ф. Державне регулювання розвитку економіки регіонів та міжрегіональних економічних зв'язків: теорія, методологія, механізми : монографія / Я. Ф. Жовнірчик ; НАН України, Рада по вивченню продуктив. сил України. - Донецьк : Юго-Восток, 2011. - 423 с. 11.
14. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б.А. Руснак. – Одеса, 2011. - 536 с.
15. Куліш І. М. Державне управління регіональним розвитком України в контексті європейської інтеграції : монографія / І. М. Куліш. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. - 252 с. - Бібліогр. : с. 153-184.
16. Малиновський В. Трансформація адміністративно-територіального устрою України: проблеми і перспективи // Зб. наук. праць НАДУ. – 2000. – В 2-х. – ч. II.
17. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком: Монографія / Х.: ХарПІ НАДУ – Магістр, 2006. – 196 с.