

А. О. БЕЗНОСИК

Алла Олександрівна Безносик, аспірантка Національної академії державного управління при Президентові України

**СУЧАСНІ ФОРМИ ЗАЛУЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ
В МІСЬКЕ УПРАВЛІННЯ**

Незважаючи на те, де ми працюємо, де ми навчаємося, яку релігію сповідуємо, яка у нас родина, який спосіб життя ми ведемо, є одна важлива річ, що нас об'єднує – ми є мешканцями населеного пункту та, відповідно, членами територіальної громади. Визначення терміна територіальної громади нормативно закріплено в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У вказаній статті зазначено, що 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.

Проте досить мала кількість людей знає та може охарактеризувати, що являє собою територіальна громада, які привілеї і переваги отримують мешканці відповідного населеного пункту, які права та обов'язки вони набувають.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» головним елементом системи місцевого самоврядування виступає територіальна громада, яка безпосередньо здійснює місцеве самоврядування за допомогою різних форм прямої демократії.

Пріоритет територіальної громади в системі місцевого самоврядування прямо закріплено в ст. 143 Конституції України, згідно з якою вона вирішує питання місцевого значення безпосередньо або через утворені нею органи місцевого самоврядування. Відповідно до цих конституційних положень ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» характеризує територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень.

Необхідною умовою будівництва демократичної, правової соціальної держави, якою на конституційному рівні проголошено Україну, є формування життєздатного та ефективного місцевого самоврядування. Тому сучасну цивілізовану демократичну державу неможливо уявити собі без повноцінної та дієвої системи місцевого самоврядування. Зрозуміло, що найбільш тісна та найбільш ефективна співпраця влади і громади можлива насамперед на місцевому рівні. Якою б досконалою при цьому не була державна влада, вона ніколи не стане життєздатною та ефективною, якщо не буде самоврядування на місцях. Залучення громадськості до співпраці з органами місцевого самоврядування є необхідною умовою відкритості та ефективності їхньої діяльності.

Суб'єкти місцевого самоврядування відповідно до Конституції та законів України здійснюють певну діяльність. Їм властиві власні, передбачені чинним законодавством України організаційно-правові форми, які визначають оптимальний механізм для реалізації функцій місцевого самоврядування.

Становлення і розвиток форм діяльності територіальних громад в Україні – це дуже актуальні проблеми у становленні та функціонуванні самого інституту місцевого самоврядування, оскільки ці форми засновані на розкріпаченні громадянської ініціативи місцевих співтовариств, зростанні соціальної активності кожного жителя, залученні населення в самоврядний процес¹.

У сучасних умовах поряд з такими формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, як: референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем їх проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, плебісцити, відкликання депутатів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування, участь мешканців міста у роботі органів місцевого самоврядування, громадські експертизи, опитування і анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування, участь у масових акціях, індивідуальні та колективні письмові звернення, громадські роботи з благоустрою міста та надання послуг соціально незахищеним категоріям, самооподаткування та інше формуються й використовуються нові форми залучення громадськості у діяльність органів місцевого самоврядування для вирішення спільних питань та завдань територіальної громади. Це дає можливість покращити діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування та здійснювати контроль за їх діяльністю, а також брати участь у вирішенні загальних питань громади.

Питанню залучення громадян до участі у діяльності місцевого самоврядування присвячено багато наукових праць. Цим питанням займалися А. М. Колодій, В. В. Кравченко, М. О. Пухтинський, А. Ф. Ткачук, О. О. Бабінова, В. П. Рубцов, В. П. Тимко та інші.

Як висновок, з цих праць випливає, що основними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, спрямованими на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування в межах Конституції і законів України, є місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, а також місцеві ініціативи, громадські слухання тощо².

Заслужують на увагу нові форми співпраці місцевих органів влади з населенням, зокрема: омбудсмени; ролі громадськості у процесі прийняття рішень; спільне створення та надання послуг; волонтерство. Вказані форми співпраці місцевих органів влади з населенням почали успішно застосовуватися в Україні.

Омбудсмен – це особа, яка допомагає у вирішенні суперечок між двома або більше сторонами і виступає посередником між представниками влади та громадянами. Оскільки омбудсмени є незалежними від урядових структур, то вони можуть досить сміливо діяти з метою вирішення певних проблем, які породжують скарги громадян. Омбудсмен є арбітром при виникненні суперечок, він зважає на думки обох сторін і з усією неупередженістю намагається допомогти їм. Завдяки цій особі стає можливим спілкування громадян з органами місцевого самоврядування.

Омбудсмен – це інновація, що започаткована в Скандинавії та широко й успішно використовується в інших країнах. В Україні, на наш погляд, не існує дійсно розвинутого, сформованого інституту омбудсмена. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини України та до того ж бюджетна обмеженість заважає ефективному функціонуванню інституту омбудсмена в нашій країні. Із поступовим розширенням сфери діяльності територіальних громад, їх функцій та повноважень особливої уваги набуває проблема відповідного кадрового забезпечення муніципальних структур та їхньої оплати праці.

Особливий інтерес викликає запровадження нового інституту місцевого самоврядування – уповноваженого з прав територіальної громади, що успішно функціонує за кордоном. Так, у кожній політико-територіальній одиниці Італії діє інститут омбудсмана – громадського захисника. У Голландії такі інститути розглядають скарги на поліцію, органи місцевого самоврядування тощо. Аналогічний досвід має Російська Федерація, де створюються регіональні уповноважені на рівні суб'єктів федерацій та органів місцевого самоврядування. Посади громадського захисника на місцевому рівні не передбачено, хоча це не стало перешкодою для спроб окремих територіальних громад ввести таку посаду, але відповідні положення залишаються декларативними через відсутність державного сприяння та механізмів їх реалізації. Введення в українську практику місцевого самоврядування такої інновації, як інститут міського омбудсмана з прав людини, закріплення його на законодавчому рівні, допоможе ефективніше захищати права й свободи людини і громадянина і наблизить українське суспільство до громадянського.

Центри громадської активності можуть являти собою офіси, в які населення може звернутись за допомогою безкоштовно та отримати не тільки юридичну консультацію, а й відповідь і рішення на питання та скарги. На регіональному та місцевому рівні омбудсмени мають обиратися громадою. Тільки в цьому випадку вони дійсно будуть захищати права громадян на незалежній основі. Інститут омбудсмена допоможе громаді мати більший вплив на виконавчу владу та простежити шляхи вирішення запитів та скарг. За результатами роботи омбудсмена зі скаргою громадянин ставить оцінку діяльності службовця, тим самим виражаючи думку про необхідність діяльності даного інституту. Основними характеристиками інституту омбудсмена є: відкритість; демократичність і незалежність; безоплатність та доступність звернення до омбудсмена; відсутність формалізованих процедур розгляду скарг і звернень; гласність та поширення інформації про порушення прав і свобод людини в державі³.

Сьогодні в Україні зароджується демократичне суспільство, яке має базуватися на принципах свободи, творчості й гуманізму. У країні, де державні органи не в змозі реагувати на всі запити суспільства, особливої ваги набуває волонтерство, яке досягло найвищих вершин. У країні де діє агресор, де відбувається анти-терористична операція, вклад кожного громадянина, кожної людини є досить важливим для підтримки суверенітету України, для перемоги. Ініціативні групи, серед яких – педагоги, службовці, історики, журналісти, підприємці об'єднуються заради спільної реалізації своїх ідей та поширення засад добровольництва в Україні на благо її розвитку.

В Україні наразі кількість сучасних недержавних організацій сягнула понад 20000. У колі їх завдань охорона здоров'я, як важлива складова соціальної сфери держави, посідає чільне місце. Збереження й поліпшення здоров'я є одним із найважливіших пріоритетів, метою проведення соціально-економічних реформ. Саме стан здоров'я має стати головним критерієм доцільності й ефективності будь-якої діяльності, а благополуччя кожної молодої людини безпосередньо залежить від стану її здоров'я, рівень якого визначає її роль у розвитку суспільства.

Можна підсумувати, що волонтерство – це коли громадяни можуть виступати у ролі добровольців, які витрачають свій час на те, щоб допомогти місцевій владі у наданні різноманітних послуг. Волонтерство – це добровільний вибір, що відображає особисті погляди і позиції; це активна участь громадянина в житті суспільства, що виражається, як правило, у суспільній діяльності в межах різного роду асоціацій. Волонтерство сприяє покращенню якості життя, особистому процвітанню й поглибленню солідарності, реалізації основних потреб на шляху будівництва більш справедливого і мирного суспільства, більш збалансованому економічному і соціальному розвитку, створенню нових робочих місць і нових професій.

Неможливо спокійно реагувати на те, що навіть діти зрозуміли, наскільки важливо допомагати іншим. Як приклад можна навести 10-річного хлопчика, який віддав свої заощадження на планшет для забезпечення захисників вітчизни бронжилетами. Хочеться вірити, що такі добрі вчинки не будуть поодинокими явищами, і наші діти будуть розуміти, що допомога іншим – це дуже важливо. При такій підтримці з боку громадян наша держава найшвидшими темпами вийде з кризи.

В Україні відбуваються процеси докорінної перебудови соціально-економічного характеру, знищення комуністичної політичної ідеології, але відсутність будь-якої іншої призвела спочатку до ідеологічного, а

згодом – і до морального вакууму. Громадяни України не відразу сприйняли ідею безоплатної допомоги. Ідеологію безкорисливого служіння людям впроваджувати в нашій країні довелося іноземцям.

Поняття «волонтерські організації», «волонтерство», «волонтерський рух» в Україні дедалі стрімкіше набуває масового поширення. В нашій країні волонтерський рух є відповіддю на суспільні потреби. Будучи закоріненим у традиції безкорисливої допомоги нужденним, історично притаманній українській національній культурі, і взявши на озброєння досвід ряду передових у цій сфері західних країн, вітчизняний волонтерський рух з кожним роком набуває усе більшої потужності, об'єднує усе більше громадян та залучає значні ресурси.

Питання доброчинності і волонтерства у вітчизняній науці та практиці досліджували О. Безпалько, О. Брижовата, Р. Вайнола, І. Грига, М. Дейчаківський, Л. Дума, З. Зайцева, А. Зінченко, І. Зверева, Н. Заверико, І. Іванова, Н. Івченко, А. Капська, О. Карпенко, Л. Коваль, Н. Комарова, О. Кузьменко, О. Лисенко, О. Лозовицький, В. Назарук, І. Пінчук, Н. Романова, Ф. Ступак, С. Толстоухова, І. Трубавіна, О. Шатохіна, О. Яременко. При цьому вітчизняні дослідники концентрують свою увагу на змісті волонтерства, принципах та практичному досвіді організації волонтерської діяльності, питаннях практичної підготовки волонтерів до роботи з різними категоріями населення.

Інституціоналізація ролі громадськості у процесі прийняття рішень – це інституційна роль громадськості в ухваленні рішень. Вона є одним із найкращих засобів гарантування довгострокового успіху співпраці місцевої влади та громадськості. Постійне надання громадськості можливості впливу на існуючі проблеми та їхнє вирішення забезпечує її активність. У цьому ракурсі необхідно виділити наступні форми залучення громадськості:

- 1) форми публічного громадського обговорення:
 - конференції, семінари, форуми, «круглі столи»;
 - громадські слухання;
 - збори, зустрічі з громадськістю;
 - теледебати або радіодебати, дискусії, діалоги;
 - телефонні гарячі лінії;
- 2) вивчення громадської думки.

Актуальною для нашої країни є ще одна форма взаємодії органів місцевої влади з громадськістю – це інформаційні технології та електронне урядування. Обмін інформацією між місцевою владою та громадськістю є важливим показником прозорості та відкритості діяльності влади, її демократизації, це також є поштовхом для розвитку та зміцнення громадянського суспільства⁴.

Що ж стосується громадської експертизи, то вона є теж одним із важливих інструментів громадської участі у вирішенні питань місцевого значення та впливу на муніципальну політику, а також налагодження правового діалогу між органами влади й громадянами.

Порядок проведення громадських експертиз визначено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976. Механізм здійснення громадських експертиз передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо вирішення суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі⁵.

Таким чином, громадяни отримують право провести аналіз та дати оцінку роботи органів влади, ефективності прийняття та виконання органами рішень, на основі проведеного аналізу сформулювати пропозиції та визначити необхідні заходи щодо вирішення проблем у певній сфері державної політики. У свою чергу, органи державної влади повинні сприяти інститутам громадянського суспільства у здійсненні відповідного аналізу, надавати необхідну інформацію для проведення експертизи та врахувати підготовлені пропозиції під час вирішення питань поточної діяльності.

Проте згадана постанова не поширюється на органи місцевого самоврядування, в тому числі сільські, селищні, міські ради, їх виконавчі органи, а є обов'язковою до виконання тільки центральними та місцевими органами виконавчої влади, зокрема міністерствами та їх територіальними органами, іншими центральними органами виконавчої влади, обласними, районними державними адміністраціями тощо.

Даний аналіз стану використання нових, сучасних форм і методів взаємодії органів місцевого самоврядування з населенням територіальних громад у сучасній зарубіжній практиці свідчить про необхідність та актуальність їх застосування в Україні та вдосконалення вже існуючих методів взаємодії. Тільки спільні зусилля місцевої влади та населення сприятимуть зміцненню не тільки місцевого самоврядування, а й місцевої демократії в країні. Тому одним із сучасних завдань для місцевого самоврядування є залучення якомога більшої кількості громадян до вирішення актуальних проблем громади.

¹ Конституційне право України : підруч. для юрид. вузів / за ред. проф. В. Ф. Погорілка. – 2-ге вид., доп. і переопр. – К. : Наукова думка, 2000. – 732 с.

² Конституційне право України : підруч. для вузів / за ред. В. Ф. Погорілка. – 2-ге вид., допрац. – К. : Наукова думка, 2000. – 724 с.

³ Залучення громадян до прийняття управлінських рішень / за ред. В. П. Тимко. – Ужгород : УЖДУ, 1998. – 28 с.

⁴ Смерічевська С. В., Лічман Т. Д. Форми співпраці місцевої влади з населенням : світовий досвід [Електронний ресурс] / С. В. Смерічевська, Т. Д. Лічман. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/15_DNI_2008/Gosupravlenie/33637.doc.htm

⁵ Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976.

Резюме

Безносик А. О. Сучасні форми залучення територіальної громади в міське управління.

Розкривається роль громадськості у процесі формування життєздатного та ефективного місцевого самоврядування. Висвітлюються форми залучення громадян до вирішення питань місцевого значення, існуючі та нові форми співпраці місцевих органів влади з населенням зокрема. Світовий досвід свідчить, що політика, яка на стадії формування користується широкою підтримкою громадськості, має більше шансів на успішне втілення, ніж політика, що породжує значну громадську опозицію чи просто невідома громаді. Громадськість відіграє дуже важливу роль у виконанні управлінських рішень та здійсненні контролю за їх реалізацією.

Ключові слова: омбудсмен, волонтерство, територіальна громада, громадські слухання, уповноважений з прав територіальної громади.

Резюме

Безносик А. А. Современные формы привлечения территориального общества в городское управление.

Раскрывается роль общественности в процессе формирования жизнеспособного и эффективного местного самоуправления. Освещаются формы привлечения граждан к решению вопросов местного значения, существующие и новые формы сотрудничества местных органов власти с населением в частности. Мировой опыт свидетельствует, что политика, которая на стадии формирования пользуется широкой поддержкой общественности, имеет больше шансов на успешное воплощение, чем политика, порождающая значительную общественную оппозицию или просто неизвестная обществу. Общественность играет очень важную роль в исполнении управленческих решений и осуществлении контроля над их реализацией.

Ключевые слова: омбудсмен, волонтерский, территориальная община, общественные слушания, уполномоченный по правам территориальной общины.

Summary

Beznosyk A. Modern forms of bringing in of territorial society are in a municipal management.

The role of public opening in the formation of a viable and effective local government. The forms involving citizens in solving local issues, existing and new forms of cooperation of local authorities with a population in particular. International experience suggests that policies that at the stage of broad public support is more likely to successfully form, a policy that generates considerable public opposition or unknown to the public. The public plays an important role in performance management solutions and monitoring after implementation.

Key words: an ombudsman, volunteer, territorial society, public listening, representative, on rights for territorial society.

Отримано 7.10.2014

УДК 342.25; 342.34; 352.001.36

С. Ф. ВИШНЕВСЬКИЙ

*Святослав Федорович Вишневський, здобувач
Маріупольського державного університету*

РОЛЬ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО МЕТОДУ В ДОСЛІДЖЕННІ ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Сучасний період життєдіяльності суспільства характеризується всезростаючою соціально-політичною та економічною активністю громадян за місцем свого проживання. Це стосується насамперед вирішення питань, які пов'язані з сумісним проживанням на певній території, покращенням соціально-побутових умов життя різних верств населення. Вираженням цієї діяльності стають нові форми самоорганізації та самоврядування – ради, комітети самоврядування жителів мікрорайонів, житлових комплексів, селищ, кварталів, домів та інші аналогічні структури. Це безпосередньо стосується інституту органів самоорганізації населення (далі – ОСН) як форми локальної демократії, який знайшов своє відображення у ч. 6 ст. 140 Конституції України та положеннях законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) та «Про органи самоорганізації населення» (2001 р.) тощо.

Згідно Конституції України сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші ОСН і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Піднесення статусу ОСН на конституційний рівень свідчить про високе значення означених інституцій не лише в ході вирішення питань місцевого значення, а й в процесі становлення муніципальної демократії та громадянського суспільства в Україні.