

УДК 35.1

П.В. ВОРОНА

СПРИЯННЯ МІСЦЕВОМУ РОЗВИТКУ ЧЕРЕЗ АКТИВІЗАЦІЮ РОБОТИ ГРОМАД

Досліджено питання активізації участі місцевих громад у вирішенні конкретних проблем та деякі особливості співпраці місцевого самоврядування з Фондом сприяння місцевому самоврядуванню та з європейською комісією в рамках програми розвитку ООН.

The questions of activation of taking part in communities in solving of direct problems and some specialities of local government's cooperation with the Fond of help to local government and with European commission in the measures of developing programme UN are researching.

Місцеве самоврядування як одна з основ конституційного ладу є фундаментальним принципом організації та здійснення влади в суспільстві та державі, який поряд з іншими принципами визначає систему демократичного устрою в нашій країні. Визнання місцевого самоврядування як однієї з основ конституційного ладу передбачає встановлення децентралізованої системи публічної влади, інших (аніж в умовах централізації та концентрації влади) основ взаємодії державної влади та влади територіальних громад. За умов такої системи влади місцеві громади повинні мати повноваження і ресурси, щоб надавати виключну кількість послуг населенню, але при цьому і вони, і саме населення мусять проявляти максимум зусиль та ініціативи, щоб самостійно вирішувати більшість місцевих питань, поволі ставати самодостатніми та дієвими. Нині досить гостро постає питання пробудження активності, ініціативності як громад, так і окремих громадян як членів громади.

Незважаючи на те, що спроби влади впродовж останніх двох років щодо здійснення адміністративної, адміністративно-територіальної, інших структурних реформ на рівні територіальної організації влади для поліпшення життя громад не дали конкретних результатів, пошуки шляхів, механізмів, трансформаційних процесів продовжуються. Вирішенню цих проблем приділено увагу багатьма вченими, практиками, політиками. Зокрема серед них: В. Бабаєв – сучасний стан і перспективи адміністративно-територіального устрою, О. Батанов – проблеми становлення муніципальної влади; В. Куйбіда – концептуальні засади реформування публічної адміністрації; М. Пухтинський – оптимальні моделі місцевого самоврядування; А. Ткачук – місцеве самоврядування у громаді; В. Нудельман – удосконалення системи місцевої влади та ін.

На думку А. Ткачука “Вузьке тлумачення поняття громади, як сукупності людей, що проживають у населеному пункті, входить у суперечність з ратифікованою

Україною Хартією місцевого самоврядування, а головне – ставить під сумнів питання про територію юрисдикції громади та її представницького органу – ради. Усе це веде до проблем розпорядження землею, фінансової спроможності громади тощо”. Нечіткість визначення поняття “громада” стримує проведення подальшого реформування бюджетних відносин на рівень містечок, селищ та сіл, а також питання утворення самодостатніх громад, які здатні реально здійснювати місцеве самоврядування [6, с. 22].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” 1997 р. запровадив нову форму правового забезпечення територіальних громад. З одного боку, він достатньо повно врегулював на рівні закону структури та компетенції місцевих органів, а з іншого – означивши деякі важливі права громади в цілому чи її окремих частин, віддав їх процедурне регулювання місцевій раді. Абсолютно правильне рішення виявляється не зовсім спрацювало. На наш погляд, тут є дві причини: перша – нечітка форма самого Закону, який, з одного боку, передбачає факультативність існування місцевих статутів, а з іншого – віддає на регулювання саме статутом порядку реалізації наданих законом прав громади; друга – психологічна та юридична неготовність місцевих рад до ухвалення такого юридично складного нормативного акта, як місцевий статут, і як наслідок або ігнорування цієї норми закону, або ухвалення статуту у формі декларативного, а не функціонального документа, наявність якого ніяк не поліпшує правове регулювання на місцевому рівні [6, с. 22 – 25].

Неспроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування ефективно виконувати покладені на них повноваження через брак матеріальних та фінансових ресурсів, правова незахищеність цих органів та їхніх виборних і посадових осіб від адміністративного тиску з боку виконавчої влади, бюрократизації публічного управління породжує кризовий стан місцевого самоврядування в Україні. Крім усього цього сприяє недостатня і з масою недоліків законодавча база у сфері місцевого самоврядування та постійне невиконання органами публічної влади різних рівнів уже ухвалених законів. Така критична кількість проблем місцевого самоврядування породжує конфліктні ситуації між людиною, громадським сектором і владою, що є складовою управлінської кризи. Ця стаття покликана вказати на шляхи подолання цієї проблеми.

“Існуюча на сьогодні територіальна організація влади сама по собі не в змозі ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку території. Одним з ключових моментів є створення територіальної громади як дієздатного суб’єкта місцевого самоврядування, дієздатність якого знаходиться в безпосередній залежності від ефективної системи міського (місцевого. – П.В.) господарства” [1, с. 61]. Досить низький рівень державного мислення у міських влад є основною причиною нездатності місцевого самоврядування задовольняти нагальні потреби зростаючого міського населення. До проблем, що потребують негайного вирішення, відноситься нерозвиненість суспільного руху. Суспільні утворення не є консолідованими, суспільними, масовими рухами, тому що більшість з них не мають

відпрацьованої політики, власної стратегії, вони розрізнені, роздроблені за конкретними напрямками діяльності.

Як говорить В. Куйбіда, висловлюючи думку більшості практиків, причетних до роботи в органах місцевого самоврядування: “Непродумані економічні реформи в сільському господарстві зруйнували традиційну сільську громаду. Про громаду міську як спільноту людей, що проживають на визначеній території та об’єднані спільними економічними, соціальними, культурними, духовними тощо зв’язкам, та самоусвідомлюють себе як цілісність і окремішність, взагалі не стало сенсу говорити. Отже, громада стала неефективною, а особа виявилася схованою за цією громадою і, відповідно, нездатною до самореалізації” [5, с. 304].

Про пріоритетність громад і факультативний характер інших органів місцевого самоврядування стверджує В. Нудельман: “якщо якась частина послуг районного рівня не зможе надаватися в межах окремих громад, вони мають реалізовувати надані їм Конституцією України, Законом України “Про місцеве самоврядування України” право об’єднувати свої зусилля і фінансові ресурси для спільного вирішення з сусідніми громадами таких проблем, як, наприклад, газо-, водозабезпечення, утилізація побутових та виробничих відходів, будівництво доріг, створення деяких освітянських закладів, розвиток сільського зеленого туризму тощо” [8, с. 340-341]. Тобто тільки тоді, коли вже окремі громади не можуть домовитися між собою про спільну діяльність з вирішення спільних проблем, тоді держава повинна створювати райони. У районних радах повинні бути представлені представники кожної громади, які обираються їх жителями. Таку можливість передбачає і “Європейська хартія регіонального самоврядування”. Наприклад, в Іспанії, чи Польщі при виборах депутатів регіональної (місцевої. – П.В.) влади як виборчий округ розглядається кожен муніципалітет (у нас – сільська, міська, селищна ради). Така процедура має застосовуватися і при виборі Ради громади. В умовах проведення виборів на партійній основі ми маємо представництво спільних інтересів політичних партій, а не громад. Тому повернення до повноцінного представництва громад в радах – один з шляхів їх активізації через удосконалення існуючої системи місцевих виборів.

Як нам повернути місцеві громади до життя, до роботи за самозабезпечення свого існування? Це можливо через громадські ініціативи, громадські організації, що їх пропонуватимуть і за підтримки місцевої влади, їх реалізовуватимуть.

Показати приклад у цій справі має міжнародний проект Tasis “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду”, що сприятиме втіленню громадських ініціатив за підтримки Програми розвитку ООН та Європейської Комісії, що є основним виконавчим органом ЄС. Програма розвитку ООН (ПРООН) є глобальною мережею ООН у галузі розвитку, яка виступає за позитивні зміни та надає країнам доступ до джерел знань, досвіду та ресурсів задля допомоги людям в усьому світі будувати краще життя, вона співпрацює з 166 країною світу, допомагаючи їм знаходити власні шляхи вирішення глобальних та національних проблем в галузі розвитку. Загальна мета проекту – створити сприятливе середовище для сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні шляхом самоорганізації та соціальної активізації громад,

розроблення та впровадження невеликих за обсягом громадських ініціатив в усіх областях України та Автономній Республіці Крим. Громадами-учасницями проекту можуть бути села, селища та малі міста з населенням до 10 тис. громадян, по 5 (у середньому) громад у восьми пілотних районах (усього близько 200) кожної області. Бюджет цього проекту становить понад 13 млн євро [4, с. 7].

Цільові райони та громади-учасниці проекту відбиратимуть на основі низки критеріїв: це зацікавленість та відповідальність відповідних органів влади, гарантії щодо спів фінансування проектів громадських ініціатив за рахунок коштів місцевих бюджетів, зобов'язання сприяти впровадженню проекту. Крім того, враховуватимуться окремі соціально-економічні показники: рівень бідності, потреби щодо вдосконалення місцевої інфраструктури та послуг, екологічна ситуація в районі тощо [10].

До цільової групи реалізації по всій Україні буде залучено щонайменше 1000 самоврядних організацій, відповідні органи місцевого самоврядування (на рівні громади, району, області) та місцеві державні адміністрації (обласні та районні державні адміністрації), які будуть реалізовувати проект та втілюватимуть громадські ініціативи, спрямовані на поліпшення базової місцевої інфраструктури, у таких пріоритетних сферах:

- охорона здоров'я (підтримка мережі фельдшерсько-акушерських пунктів);
- енергетика (енергозберігаючі заходи, збільшення використання відновних джерел енергії тощо);
- навколишнє середовище (утилізація відходів, знешкодження запасів пестицидів тощо);
- комунальне водопостачання;
- комунальний транспорт (подолання ізольованості в сільській місцевості).

Головні завдання проекту:

1. Підвищення рівня життя в сільських, селищних та міських громадах шляхом комплексного відновлення, ефективного використання та системного управління базовими об'єктами місцевої інфраструктури.

2. Представлення в національному масштабі ефективної концепції “Місцевого розвитку, орієнтованого на громаду”, яка ґрунтується на принципах безпосередньої участі громади, а також на децентралізованих механізмах управління та наданні громадських послуг. Завдання виконуватиметься шляхом формування та розвитку мережі самодостатніх (дієвих) самоврядних організацій громади, здатних ініціювати та впроваджувати власні ініціативи у взаємодії з місцевими органами влади, приватним сектором та іншими зацікавленими партнерами.

3. Покращення відповідних професійних навичок і знань органів самоорганізації громади та місцевих органів влади з метою запровадження та подальшого функціонування прозорої системи місцевого самоврядування за участю громадськості, що сприятиме сталому соціально-економічному розвитку громад та ефективному наданню громадських послуг.

4. Посилення інституційної спроможності самоврядних організацій громади та місцевих органів влади у сфері визначення потреб і пріоритетів розвитку громади,

методів управління та моніторингу в рамках місцевого самоврядування та з використанням концепції “Місцевого розвитку орієнтованого на громаду”.

5. Нагромадження та поширення в загальнонаціональному масштабі практичного досвіду громад-учасниць проекту в плануванні та ухваленні рішень за участю громадськості; підвищення соціальної активності та самоорганізація громади. Поширення досвіду проекту має на меті підтримати законодавчі та адміністративні зміни, які потрібні для забезпечення сталого регіонального й місцевого розвитку, адміністративної та фінансової децентралізації, зміцнення демократії.

Проект громади може бути затвердженим і профінансованим за певних умов. Головні з них такі:

- самоврядна організація громади забезпечує власний внесок у виконання проекту в грошовій або натуральній формі (наприклад, виконання робіт) в обсязі, що становить не менше ніж 5 % від кошторису проекту;

- тематика громадської ініціативи повинна відповідати п’ятьом пріоритетним сферам, які визначає проект;

- загальний внесок громади разом з внеском за рахунок коштів Державного та місцевого бюджетів повинен становити не менше ніж 50 % від суми кошторису проекту громадської ініціативи;

- місцеві органи влади та місцевого самоврядування зобов’язуються співфінансувати затверджені проекти громадських ініціатив за рахунок бюджетних коштів чи шляхом надання відповідного внеску в натуральній формі (обладнання, експертиза, технічна документація).

Серед очікуваних від виконання проекту такі результати:

- розвиток навичок самоорганізації в усіх громадах – учасниках проекту, підтримка формування та, у разі потреби, реєстрація відповідних самоврядних організацій громади відповідно до Закону України “Про органи самоорганізації громади” від 15 серпня 2001 р.;

- буде виділено співфінансування на щонайменше 1175 громадських ініціатив для поліпшення інфраструктури через механізм грантової підтримки в межах 50 % від загального кошторису ініціативи (решту 50 % кошторису вкладає влада та громада, самоврядна організація);

- запровадження системи ефективного управління, моніторингу, експлуатації та технічного обслуговування для всіх об’єктів місцевої інфраструктури, уведених в дію завдяки проекту;

- створення форумів місцевого розвитку (у складі представників органів місцевої влади, громад-учасниць та інших зацікавлених організацій) у 200 пілотних районах з метою забезпечення планування місцевого розвитку за участю громади;

- створення ресурсних центрів розвитку громад у 24 областях та забезпечення їхнього функціонування для поширення по країні досвіду проекту та моделі місцевого розвитку, орієнтованого на громаду;

- посилення спроможності громад – учасниць проекту та відповідних органів місцевої влади у сфері розроблення, управління та впровадження стратегій і проектів місцевого розвитку на основі принципів залучення громадськості, демократичного діалогу, партнерства й співпраці між громадою та приватним сектором [7].

Органи місцевого самоврядування в Україні не мають достатньо фінансових та матеріальних ресурсів, щоб виконувати повною мірою повноваження, надані законодавством України, у т.ч. Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та повністю задовольняти соціальні-економічні, культурні потреби громадян відповідної територіальної громади, тому питання фінансування соціальних програм і не тільки соціальних є постійно актуальними. І тут може стати в нагоді співпраця з фондами підтримки місцевих ініціатив, що є в Україні. Серед них Всеукраїнський Конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, суть його проведення полягає в тому, щоб дати можливість органам місцевого самоврядування реалізувати плани, по-перше, щодо подолання тих проблем територіальних громад, які вони без сторонньої фінансової допомоги розв’язати не мають змоги, по-друге, сприяти втіленню у життя місцевих ініціатив і програм, спрямованих на соціально-економічний розвиток територій. Допомогу у цьому, причому насамперед ресурсами, мусить надати держава.

Механізм такої допомоги було запропоновано простий: місцеві ради розробляють проект, спрямований на вирішення конкретної проблеми чи на розвиток певної конкретної галузі місцевого господарства; далі цей проект подається на розгляд компетентного журі, яке після його ретельного аналізу і обговорення ухвалює рішення про те, чи варто державі підтримувати реалізацію цього задуму. У разі, якщо рішення позитивне, кошти на часткове фінансування (як і попередньому проекті частину фінансування мають взяти на себе відповідні ради) закладаються до Державного бюджету і після його затвердження у вигляді цільової субвенції спрямовуються до відповідної місцевої ради.

У минулому році на підтримку цього конкурсу державою виділено всього 20 млн грн. Це значно менше, ніж у попередньому проекті, започаткованому міжнародними організаціями. Вважаємо за потрібне, щоб у цьому році було віднайдено більшу суму для підтримки місцевих ініціатив і бажано для тих органів місцевого самоврядування та громад, що не потрапили до проекту “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду”.

Не викликає сумніву, що участь громад у цих проектах лише сприятиме дієвості громад, каталізуватиме участь органів самоорганізації, окремих громадян та громадських організацій до участі у вирішенні проблем місцевого самоврядування і буде справжньою школою місцевої демократії, однією з передумов посилення ролі територіальних громад.

Отже, як виявилось у процесі державотворення, формування місцевого самоврядування стало одним із найскладніших та суперечливих завдань України. На шляху демократичних процесів постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, психологічних перешкод. Адже реальна, дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й розвиток економічного і фінансового потенціалу всієї держави в цілому. Лише просування у вирішенні цих проблем допоможуть у встановленні демократичної

системи організації публічної влади на місцях, без якої стає неможливою побудова громадянського суспільства та правової держави в Україні [2, с. 234–238].

Саме тому найактуальнішою сьогодні є ідея про необхідність встановлення дієвого та сильного місцевого самоврядування в Україні як втілення кращих демократичних практик, джерела формування культури реальної участі громади у вирішенні місцевих справ. Умовами втілення такої ідеї, що сприятиме ліквідації управлінської кризи є використання досвіду стимулювання роботи громад, а також:

– необхідність запровадження органами місцевого самоврядування інноваційних моделей, нерозривно пов'язаних із запровадженням нових організаційних форм розвитку територіальних громад та місцевого самоврядування, які максимально враховують форми місцевої демократії, механізми участі громадськості у розробці та реалізації соціально важливих програм на місцевому рівні, здійснення громадського моніторингу їх виконання;

– потрібно активізувати заходи з розбудови раціональної, пристосованої до потреб населення системи адміністративно-територіального устрою, яка враховує принцип повсюдності місцевого самоврядування, спрямовану на формування дієздатної, забезпеченої ресурсною базою, ефективної громади, створює умови для ефективного надання громадянам якісних соціальних, адміністративних, комунальних, громадських послуг.

Цілком погоджуємось з головою Фонду сприяння місцевому самоврядуванню М. Пухтинським, що в процесі реформування “центральною позицією будь-яких нововведень повинно стати наближення влади до людини. Для цього слід зміцнити громаду, дати якнайбільше прав туди, де людина стикається з владою у повсякденному житті. Потрібна міцна вісь всієї влади: людина-громада-держава” [9, с. 364–366].

Але варто наголосити і на тім, що потрібно сформувати нормативно-правову базу, яка чітко визначатиме повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів (з можливим наданням обласним державним адміністраціям та обласним радам права розробки та внесення пропозицій щодо особливостей організації системи місцевого самоврядування у регіонах). Не обійтись тут і без формування базового та районного рівнів адміністративно-територіального устрою областей (перш за все використовуючи можливість процедури об'єднання територіальних громад відповідно до обласних критеріїв дієздатності). “Нам треба наповнити реальним змістом права територіальних громад. Для цього ми маємо чітко розмежувати права органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечити місцеві бюджети власними доходами, орієнтованими не лише на споживання, але і на розвиток. Ми маємо надати можливість радам ефективно розпоряджатися землею та комунальною власністю, підняти статус депутатів та сільських, селищних і міських голів”, – говорить В. Ющенко [3].

Тобто для зміцнення територіальних громад їм необхідно разом з ресурсами передати і повноваження, сформувавши ефективну систему як їх утворення, так і здійснення контролю громади за їх роботою. А завдяки співпраці з міжнародними організаціями, Фондом сприяння місцевому самоврядуванню громади можуть отримати досвід вирішення місцевих проблем за рахунок активізації людських та

акумулювання фінансових ресурсів із різноманітних джерел, що створюватиме сприятливе середовище для сталого соціально-економічного розвитку на місцевому рівні. Участь в проєктах зміцнить потенціал місцевих громад, які зможуть розвивати міцне демократичне суспільство, керувати власними потребами та стати менш залежними від державної підтримки. В цьому майбутнє громад.

Література:

1. *Бабаєв В.М.* Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: Моногр. – Х.: Вид-во ХАРІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 204 с.
2. *Батанов О.В.* Деякі проблеми становлення муніципальної влади в Україні у контексті конституційної реформи. Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки: Збірник матеріалів та документів / За ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К.: Атіка, 2007. – 896 с.
3. Звернення Президента України до учасників та гостей Установчого з’їзду Всеукраїнської громадської організації “Всеукраїнське об’єднання депутатів місцевих рад” // Матеріали Установчого з’їзду Всеукраїнської громадської організації “Всеукраїнське об’єднання депутатів місцевих рад”, м. Київ, 1 жовт. 2005 р. – К., 2005. – С. 3.
4. Європейська Комісія підтримує ініціативні громади // Євро бюлетень. – 2008. – № 1. – С. 7. – (січень).
5. *Куйбіда В.М.* Концептуальні засади реформування системи публічної влади. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: Зб. матеріалів та документів / Наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атіка-Н, 2006. – 744 с.
6. Місцеве самоврядування: Практ. посіб. для депутатів місц. рад та активістів громад / За ред. А. Ткачука. – К.: Ін-т громадянського суспільства, ТОВ “ІКЦ ЛЕСТА”, 2004. – 304 с.
7. Місцевий розвиток, орієнтований на громаду. Загальний опис проєкту. – Режим доступу: <http://www.cba.org.ua>
8. *Нудельман В.І.* Деякі пропозиції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування та реформування адміністративно-територіального устрою // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: Зб. матеріалів та документів / Наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атіка-Н, 2006. – 744 с.
9. *Пухтинський М.О., Власенко О.В.* Вибір оптимальної моделі місцевого самоврядування для України // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід: Зб. матеріалів та документів / Наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атіка-Н, 2006. – 744 с.
10. <http://www.cba.org.ua/materials.php>

Надійшла до редколегії 20.08.2008 р.