

Сергій ПІНЧУК

**БЕЗПОСЕРЕДНЯ УЧАСТЬ
ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ
САМОВРЯДУВАННІ:**

ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА І ПЕРСПЕКТИВИ

МОНОГРАФІЯ

ОСТРОГ

2012

УДК 352.075:316.77
ББК 66.3 (4Укр) 123
П 32

*Рекомендовано до друку вченою радою Рівненського інституту
слов'янознавства Київського славістичного університету
(протокол № 1 від 30.09.2011)*

*Серія «Громадянське суспільство»
Засновано Інститутом глобальних стратегій управління
Національного університету «Острозька академія» у 2012 році. Випуск 2*

Рецензенти:

Руденко О. М. – доктор наук з державного управління, доцент (Національна академія державного управління при Президенті України);
Юськів Б. М. – доктор політичних наук, професор (Рівненський інститут слов'янознавства Київського славістичного університету).

Пінчук С. А.
П 32 Безпосередня участь громадян у місцевому самоврядуванні: вітчизняна практика і перспективи [Текст] : монографія / С. А. Пінчук. – Острог : ІГСУ, Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2012. – 176 с. (Серія «Громадянське суспільство», Випуск 2).

Монографія присвячена застосуванню різноманітних форм та механізмів безпосередньої участі громадян у процесі місцевого самоврядування, аналізу практичного використання законодавчо закріплених форм безпосередньої участі громадян у розробці та реалізації суспільно важливих рішень і вивченню нових, перспективних механізмів залучення громадян до вирішення місцевих проблем, що вже реалізуються на практиці у діяльності територіальних громад України.

Для викладачів, науковців, політиків, державних службовців, працівників органів місцевого самоврядування і всіх, хто цікавиться проблемами розвитку місцевого самоврядування.

УДК 352.075:316.77
ББК 66.3 (4Укр) 123

ISBN 978-966-2254-44-0

© Пінчук С. А., текст, 2012
© Штурхецький С.В., передмова, 2012

ЗМІСТ

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ВОРОГИ	4
ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1.	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ	10
1.1. Безпосередня участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування як форма реалізації принципу народовладдя	10
1.2. Теоретичні аспекти застосування представницької та безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні	26
РОЗДІЛ 2.	
ПРАКТИЧНЕ ЗАСТОСУВАННЯ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ	39
2.1. Застосування законодавчо закріплених форм безпосередньої участі громадян у практиці місцевого самоврядування	39
2.2. Формування та діяльність органів самоорганізації населення	59
2.3. Використання територіальними громадами України європейського досвіду безпосередньої участі громадян у муніципальному управлінні	75
РОЗДІЛ 3.	
ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ЗАСТОСУВАННЯ НОВИХ ФОРМ І МЕХАНІЗМІВ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ	88
3.1. Фонд розвитку громади як ефективний механізм формування соціального капіталу територіальної громади	89
3.2. Місцеве соціальне планування через запровадження механізму суспільного діалогу в громаді	122
3.3. Методика застосування механізму громадського діалогу на рівні територіальної громади	145
ВИСНОВКИ	159
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	165

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ВОРОГИ

З чого починається Батьківщина? Свого часу запитував про це саундтрек відомого радянського фільму про подвиг розвідника. За часи незалежності ми, здається, остаточно позбулися, або ще й позбуваємося, важкого ідеологічного спадку СРСР, але вічні питання, в тому числі і те, яке звучало у пісні до кінофільму, продовжують турбувати українців. Де для кожного з нас починається Батьківщина? Коли людина може почуватися громадянином, повноцінним учасником суспільного життя?

Відповіді на ці запитання можуть бути різними, адже скільки людей – стільки думок. Відтак у пошуках цих відповідей ми можемо приходити до несподіваних висновків. І – до чергової низки несподіваних запитань. Хто повинен прибирати під'їзд багатоквартирного будинку? Хто несе відповідальність за неосвітлену сільську вулицю? Хто є справжнім господарем міста?

Проводячи зустрічі навіть із доволі освіченими та інтелектуальними аудиторіями, приходив згодом до невтішного для себе висновку – наскільки наші громадяни (починаючи від студентів і закінчуючи інтелігенцією) добре розбираються у нюансах державотворення і актуальних трендах політики, настільки їм важко дати відповіді на деякі “побутові” і “дрібні” запитання на кшталт освітлення вулиць, ремонту доріг, прибирання під'їздів. До того ж і активність аудиторій при переході до таких “низьких” питань значно зменшується, особливо коли люди починають розуміти, що задля не якогось абстрактного “благоденства” і “справедливого суспільного устрою”, а задля наведення елементарного порядку у себе на вулиці потрібні зусилля кожного з нас. Ніби відкриваючи заново для себе механізми функціонування місцевої влади, люди починають усвідомлювати, що міфи про “некомпетентну владу”, “неможливість щось зробити через обмежене фінансування” – це всього-на-всього банальні формули, за якими прихову-

ється небажання кожного окремого громадянина взяти на себе відповідальність. Влада погана? А хто її обирав? Хто дозволяє тій владі, депутатам робити (або не робити) щось всупереч волі громади? Фінансування обмежене? А коли востаннє люди збиралися на схід села (мікрорайону), щоб визначити наболілі проблеми, які потребують вирішення, і скласти план залучення фінансування вирішення цієї проблеми?

Знову запитання... У монографії, яку шановний читач нині тримає у руках, дослідник і практик місцевого самоврядування Сергій Пінчук на пряму не дає на них відповіді. Однак у книзі вказуються на законодавчо описані механізми справжнього самоврядування, наведено успішні приклади (не лише закордонні, але й наші, вітчизняні) їхнього застосування. Виявляється, за умови активності кожного громадянина, небайдужості громади можна облаштувати дитячий майданчик, вирішити проблему дозвілля для молоді, навести лад на прилеглий до будинку території тощо. Можна. Аби було бажання. І живу активність громади в такому разі не спинять ні бюрократичні “рогатки”, ні економічні труднощі, ні бездіяльність окремих “слуг народу”. Ця ідея – не нова, вона побутувала в українському суспільстві впродовж століть. Ще Іван Франко говорив про те, що потрібно “збирати до купи людей однакої думки, в'язатися у громади, спілки й товариства, раз, для того, щоби собі взаємно помагати у проясненні своїх думок, а подруге, й для того, щоби єднати свої сили для переведення в життя своїх жадань”.

Безумовно, у місцевого самоврядування в Україні не лише один ворог – людська зневага і громадянська апатія. Низка об'єктивних чинників не дозволяє зараз говорити про утвердження демократії європейського зразка в нашій державі, та й ця демократія не може функціонувати без дієвого місцевого самоврядування. Але чи не основна проблема вбачається у відсутності діалогу між державними інституціями та громадськими організаціями, громадою і владою тощо. Це, мабуть, головний ворог місцевого самоврядування в Україні. І на цей виклик С.Пінчук дає якщо не відповіді, то доволі прозорі підказки – у монографії із скрупульозністю практика детально описано механізми та ню-

анси роботи діалогових груп, громадських рад. Взявши за основу запропоновані автором алгоритми дій, можна для кожного конкретного випадку і кожної конкретної громади розробити ефективні форми діалогу, які невдовзі почнуть самовідтворюватися і розвиватися, приносячи користь людям.

“Найважливіші та найскладніші проблеми демократії мають моральну природу”, – ще у післявоєнному 1945 році наголошував мислитель Карл Попер, найвідоміша робота якого якраз і продиктувала назву передмови. У справедливості цих слів ми можемо переконатися ще раз сьогодні, коли питання повернення людських якостей у повсякденну політику і служіння інтересам громади настільки гостро стоїть перед Україною.

Сергій ШТУРХЕЦЬКИЙ,
кандидат наук з державного управління,
завідувач кафедри документознавства
та інформаційної діяльності
Національного університету “Острозька академія”

ВСТУП

Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні значною мірою стримуються не тільки внаслідок об'єктивних чинників, а й відсутності реального суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, а також нових стереотипів мислення, недостатнього розуміння місцевого самоврядування як муніципальними і державними посадовими особами, так і пересічними громадянами. Український досвід показує, що територіальна громада є найменш захищеною в порівнянні з іншими учасниками місцевого розвитку. Вона ще не має достатнього досвіду захисту своїх інтересів, оскільки повністю не сформувалася. Влада ж в особі місцевих лідерів не може збагнути, що при здійсненні власних повноважень у теперішніх соціально-політичних і економічних умовах безперспективним є застосування радянських методів, методів жорсткої командно-бюрократичної системи. Фактично, така діяльність влади підриває економічний потенціал місцевого самоврядування. Тому громада потребує важелів і механізмів, за допомогою яких можна було б здійснювати тиск на владу, а також на бізнес.

Дуже часто повсякденні проблеми життєзабезпечення і просто виживання не дають змоги керівництву на місцях (міським, селищним, сільським головам і депутатам відповідних рад) досягнути вигоди й можливості, які вони отримали б завдяки залученню до розв'язання місцевих проблем творчої та інтелектуальної енергії членів територіальної громади – соціального капіталу громади. При побудові відносин із громадою, її окремими складовими, що представляють певні групові інтереси, та громадськими активістами на засадах партнерства, а не протистояння і зверхності, місцева влада не витрачатиме свою енергію, свій час, свої ресурси на беззмістовні і безперспективні конфлікти чи протистояння, а навпаки, підсилиться, почне діяти адекватно умовам,

що склалися, отримає морально-політичну суспільну підтримку у відносинах з іншими владними структурами.

Світовий досвід переконує, що для успішного соціально-економічного розвитку в кожній конкретній громаді вкрай потрібне спільне визначення цілей, яких мають досягати місцева влада, підприємці, громадськість і члени територіальної громади.

Розбудова місцевої демократії та ефективного місцевого управління є завданням як органів місцевого самоврядування, так і місцевої спільноти – територіальної громади. Цього можна досягти за обоюсторонньою згодою обох сторін як рівноправних партнерів. Але ініціатива, роль організатора, безсумнівно, належить органам місцевого самоврядування. Важливим інструментом підтримки цих партнерських відносин є запровадження процедур і стандартів публічної політики, притаманних ефективним демократичним суспільствам. Через їхню відсутність система управління гальмує демократичні перетворення, економічне зростання та людський розвиток.

Питання забезпечення дієздатності територіальної громади порушують такі науковці, як О. Батанов, А. Колодій, В. Мамонова, В. Місюра, В. Борденюк, І. Брагімова, О. Бабінова та інші.

Питанням народовладдя в конституційно-правовій науці України присвячено чимало досліджень і наукових публікацій. Фундаментальними у цьому напрямі, зокрема, можна назвати дослідження В. Бакуменка, Ю. Бальція, О. Батанова, П. Біленчука, В. Кравченка, В. Куйбіди, О. Майданника, В. Пархоменка, М. Підмогильного, В. Погорілка, О. Прієшкіної, В. Федоренка, О. Фрицького та багатьох інших науковців.

Тематика, пов'язана з вивченням актуальних проблем місцевого самоврядування, знайшла своє розкриття у працях вітчизняних вчених О. Бабінової, В. Борденюка, А. Колодія, М. Корецького, В. Куйбіди, О. Лазора, О. Прієшкіної, М. Пухтинського, Ю. Шарова, О. Шевченка та інших.

Питання правової природи органів самоорганізації населення та проблематику їхнього розвитку вивчали у своїх роботах А. Ткачук, А. Дуда, В. Кампо, Л. Беззубко, Д. Кольцова, Ю. Лагутов, В. Прошко та інші.

Тематика, пов'язана з вивченням ролі територіальної громади у соціально-економічному розвитку територій, проблематика активізації громадян знайшли своє відображення у працях таких вітчизняних і зарубіжних дослідників, як Т. Грінберг, М. Грачов, О. Лазор, О. Карий, В. Ткаченко, А. Дуда, В. Куйбіда, П. Мельник, М. Недюха, Г. Скиба та інших.

Але як свідчить аналіз нормативно-правової бази та узагальнення теоретичних напрацювань, здійсненню громадою своїх функцій присвячено лише невелику частину досліджень і законодавчих актів, що не відповідає сучасним умовам. Ще докладно не прописаний механізм взаємодії між державною владою, органами місцевого самоврядування та громадою, що призводить до стримування демократичних процесів у суспільстві. Потребують ґрунтовного дослідження і питання соціальної мобілізації та формування соціального капіталу в територіальних громадах.

Пінчук С. А.

**БЕЗПОСЕРЕДНЯ УЧАСТЬ ГРОМАДЯН
У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ:
ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА І ПЕРСПЕКТИВИ**

Монографія

*Серія «Громадянське суспільство»
засновано Інститутом глобальних стратегій управління
Національного університету «Острозька академія»
у 2012 році. Випуск 2.*

Технічний редактор *Свинарчук Р. В.*

Комп'ютерна верстка *Крушинської Н. О.*

Художнє оформлення обкладинки *Олексійчук К. О.*

Коректор *Алконова Л. М.*

Підписано до друку 17.08.2012 р.
Формат 42х30/4. Папір офсетний.
Ум. друк. арк. 20,12. Гарнітура "MinionPro".
Наклад 300 прим.

Оригінал-макет виготовлено
у видавництві Національного університету "Острозька академія"
(свідоцтво РВ №1 від 8 серпня 2000 року).
Адреса: вул. Семінарська, 2, м. Острог, Рівненська обл., Україна, 35800.

Виготовлено СПД Свинарчук Р. В.
(свідоцтво РВ №1 від 8 серпня 2000 року).
Тел. (+38067) 771 28 70.