



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Л. В. Беззубко*

НОВІ ІНСТИТУТИ ГРОМАДИ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проблема залучення членів громади до плідної взаємодії з органами місцевого самоврядування (ОМС) є дуже важливою. Залучення громадськості до процесу вироблення рішень влади будь-якого рівня вважається одним із фундаментальних принципів демократичного суспільства. Конституція України¹ заклала необхідний правовий фундамент організації влади на місцях, що передбачає поєднання державного управління на регіональному рівні з місцевим самоврядуванням і підвищенням ролі громад у вирішенні місцевих проблем.

Як аргументи проти створення системи взаємодії членів громади й органів місцевого самоврядування можуть виступати такі:

- значна тривалість процесу створення системи подібної взаємодії;
- недостатня фаховість, некомпетентність членів громади в рішенні важливих соціально-економічних питань;
- певні витрати коштів для створення системи взаємодії.

Але переваг залучення широких верств громадськості до взаємодії з ОМС значно більше:

- якість прийнятих управлінських рішень значно підвищується в результаті використання сукупного потенціалу громади;
- підвищується результативність дії рішень у результаті консолідації сил громади на їх виконання, підвищення легітимності рішень;
- взаємини між владними органами та громадськістю будуються на довірі та відповідальності.

Взаємодія членів громади і органів місцевого самоврядування відповідно до вітчизняного законодавства окреслюється такими сферами:

1. Сфера прийняття рішень всією громадою: формування органів публічної влади через вибори та прийняття рішень на місцевому референдумі.
2. Сфера безпосередньої взаємодії (співпраці) представників органів місцевого самоврядування та громадськості у формуванні місцевої політики.
3. Сфера взаємодії груп, що складають громаду, між собою.

© Беззубко Л. В., 2007

* професор кафедри менеджменту організацій Донбаської національної академії будівництва і архітектури (Донецьк), доктор наук з державного управління, доцент

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.



Основні форми безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування визначені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”²:

1. Місцеві вибори.
2. Громадські слухання.
3. Збори громадян за місцем проживання.
4. Місцеві ініціативи.
5. Органи самоорганізації населення.
6. Місцевий референдум.

Але уже в умовах подальшого розвитку демократичних тенденцій в сучасному українському суспільстві можливо виникнення нових інститутів громади в системі місцевого самоврядування. Це обумовило основну мету статті — аналіз нових інститутів громади в системі місцевого самоврядування.

У Статуті деяких територіальних громад зазначається, що органи та посадові особи місцевого самоврядування сприяють становленню нових форм участі жителів міста у здійсненні місцевого самоврядування³.

Перелік статутних форм участі громади у контролі і прийнятті рішень місцевого значення не обмежується лише формалізованими законодавством процедурами. У статутах українських міст закладені і інші форми місцевої демократії:

- участь представників об’єднань громадян, легалізованих на території громади, у засіданнях ради, виконкому;
- запровадження телефонів довіри тощо.

Як форми участі членів громади в вирішенні місцевих проблем можуть бути також такі:

1) участь (на громадських засадах) у роботі комісій, які утворюються при органах місцевого самоврядування, перелік та положення про які визначаються рішенням відповідного органу місцевого самоврядування;

2) участь у роботі консультативно — дорадчих рад, які утворюються при органах та посадових особах місцевого самоврядування міста з метою вивчення і організації забезпечення потреб членів територіальної громади міста різними формами соціальної допомоги, залучення їх до здійснення місцевого самоврядування міста. Положення про кожну таку раду розробляється окремо і затверджується відповідним органом місцевого самоврядування міста;

3) участь у проведенні громадських експертиз проектів рішень органів місцевого самоврядування міста з питань, які мають суттєве значення для членів територіальної громади, які визначають напрямки соціально-економічного та культурного розвитку міста;

4) виконання громадських робіт по благоустрою міста, наданню послуг соціально незахищеним жителям міста;

5) надання матеріальної і фінансової допомоги місцевому самоврядуванню у формі добровільних пожертвувань (внесків на відкриті рахунки або до фондів, що утворюються органами місцевого самоврядування, внесків до фондів, утворених з метою надання допомоги соціально незахищеним жителям міста; з метою підтримання в належному стані пам’яток історії, культури і архітектури, природних пам’яток; з метою підтримки вітчизняної науки та місцевих учених тощо);

6) участь в укладанні соціальних контрактів з кандидатами в депутати всіх рівнів.

² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ОВУ. — 1997. — № 20.

³ Статут територіальної громади міста Макіївка: затверджений рішенням XVI Позачергової сесії Макіївської міської ради IV скликання № 16/7 від 25.11.2003 р. — Макіївська міська рада, 2003. — 180 с.



Члени громади можуть здійснювати контрольну, правозахисну та правоохоронну діяльність у межах чинного законодавства, а також з урахуванням статутів територіальних громад.

До обставин, що визначають необхідність у введенні незалежного громадського контролю слід віднести такі:

- залежність судової влади від виконавчої та корупція;
- подальша закритість та традиційна безконтрольність процесу прийняття рішень суспільної політики ускладнюють “доступ до справедливості” для багатьох громадян;
- традиційна “закритість” влади та процесу прийняття політичних рішень, недовіра;
- відсутність (або, принаймні, недорозвиненість) реальних практичних механізмів і можливостей реалізації та захисту громадянських прав і свобод, формально закріплених у Конституції.

Незалежна громадсько-контрольна система за владою може включати такі принципові взаємопов’язані компоненти:

- спостережні групи та організації, зорієнтовані на моніторинг взаємовідносин громадян із державно-адміністративними структурами — сферу;
- розвиток практик незалежних громадських експертиз владних політичних та економічних стратегій та рішень і контроль їх виконання.

Розглянемо деякі форми участі членів громади в виконанні цих функцій:

1. Омбудсмен із захисту прав підприємців.

Такий інститут самоврядування територіальної громади запроваджено у Кам’янці-Подільському 16 жовтня 2001 року розпорядженням Кам’янець-Подільського міського голови. Ця посада належить до категорії радників виконавчого комітету міської ради, які приймаються і звільняються за розпорядженням міського голови з обов’язковим погодженням із Координаційною радою з питань розвитку підприємництва. Омбудсмен із захисту прав підприємців допомагає міській владі у вирішенні загальних питань розвитку підприємництва; лобює інтереси об’єднань підприємців в органах міського самоврядування, захищає підприємців від муніципального свавілля тощо⁴. Безумовно, що інститут омбудсмена може бути використаний і для захисту інших вразливих соціальних верств населення, наприклад, молоді, пенсіонерів тощо. Так, у м. Києві було запропоновано створення інституту міського уповноваженого з прав територіальної громади міста.

2. Префекти.

Рішенням міської ради від 21 листопада 2002 року у місті Кам’янці-Подільському було запроваджено інститут уповноважених міського голови (префектів). Усе місто поділяється на умовні райони (їх зараз 7), які очолюють уповноважені міського голови. Останні призначаються міським головою; реорганізація та ліквідація служби уповноважених міського голови здійснюється за ініціативою міського голови, міської ради та її виконавчого комітету.

Серед повноважень, які надаються префектам, — здійснення делегованих повноважень по управлінню об’єктами комунальної власності, переданими префекту в оперативне керівництво, та контроль за раціональним та ефективним використанням об’єктів комунальної власності.

Щоправда, механізми реалізації даних повноважень у Положенні належно не прописані. Оскільки, відповідно до Положення, уповноважений має лише такі права:

⁴ Сирцов О. У Кам’янці-Подільському права підприємців захищає омбудсмен // Партнери. Бюлетень Українсько-американської програми партнерства громад. — 2002. — № 8 (48). — С. 1, 3.



1) направляти запити в органи і установи, що знаходяться на території умовного району з метою отримання матеріалів та інформації;

2) щотижня інформувати міського голову про виконання службами, організаціями міської ради своїх повноважень;

3) щомісячно вносити на розгляд міського голови пропозиції щодо матеріального стимулювання керівників відповідних служб та організацій;

4) готувати спільно із службами виконавчого комітету пропозиції щодо реалізації міських та регіональних програм на території району. Поки що не зрозуміло, яким чином мають реалізуватися повноваження по управлінню майном із такими правами, тим більше, що уповноважений міського голови не є юридичною особою.

Рішення муніципального префекта можуть бути призупинені міським головою одноособово. Очевидно, що така незавершеність правового статусу інституту муніципальних префектів у м. Кам'янці-Подільському не може сприяти його формуванню як повноцінного самоврядного органу.

На сьогодні префекти є скоріше контролерами та спостерігачами. Проте саме запровадження такої практики є дуже позитивним і новаторським кроком. У майбутньому інститут префектів у Кам'янці-Подільському буде еволюціонувати і за рахунок повноважень, і за рахунок ресурсу. Проте необхідно, щоб цей інститут не перетворився у ще одну бюрократичну ланку. Практика створення інституту префектів знайшла своє відображення, крім Кам'янця-Подільського, і в інших містах України.

3. У Статуті територіальної громади м. Макіївка зазначено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування сприяють становленню нових форм участі жителів міста у здійсненні місцевого самоврядування. Як можливі форми участі жителів міста у здійсненні місцевого самоврядування названі такі:

1) участь (на громадських засадах) у роботі комісій, які утворюються при органах місцевого самоврядування, перелік та положення про які визначаються рішенням відповідного органу місцевого самоврядування;

2) участь у роботі консультативно — дорадчих рад, які утворюються при органах та посадових особах місцевого самоврядування міста з метою вивчення і організації забезпечення потреб членів територіальної громади міста різними формами соціальної допомоги, залучення їх до здійснення місцевого самоврядування міста. Положення про кожну таку раду розробляється окремо і затверджується відповідним органом місцевого самоврядування міста;

3) участь у проведенні громадських експертиз проектів рішень органів місцевого самоврядування міста з питань, які мають суттєве значення для членів територіальної громади, які визначають напрямки соціально-економічного та культурного розвитку міста;

4) виконання громадських робіт з благоустрою міста, надання послуг соціально незахищеним жителям міста;

5) надання матеріальної і фінансової допомоги місцевому самоврядуванню у формі добровільних пожертвувань (внесків на відкриті рахунки або до фондів, що утворюються органами місцевого самоврядування, внесків до фондів, утворених з метою надання допомоги соціально незахищеним жителям міста; з метою підтримання в належному стані пам'яток історії, культури і архітектури, природних пам'яток; з метою підтримки вітчизняної науки та місцевих учених тощо);

6) участь в укладанні соціальних контрактів з кандидатами в депутати всіх рівнів⁵.

⁵ Там само.



4. Громадські мирові судді.

Інститут громадських мирових судів у системі місцевого самоврядування ще не знайшов закріплення ні в чинному законодавстві, ні в статутній нормотворчості, але потреба у ньому більш ніж очевидна.

Відомо, що наприкінці ХІХ — на початку ХХ ст. на українських землях у складі Російської імперії діяли мирові судді, які забезпечували права і законні інтереси громадян у дрібних цивільних і кримінальних справах. Вони діяли у міських і сільських громадах, керуючись як законом, так і правом справедливості. Сьогодні стоїть питання про відродження в Україні інституту мирових суддів, але для цього потрібно суттєво змінити судову систему.

Але ще до реформи судової системи є можливість запровадження громадських мирових суддів, що може зробити кожна територіальна громада. Адже майже у всіх з них існує потреба у наданні їх членам морально-правової допомоги при вирішенні конфліктів між громадянами та між громадянами й органами і посадовими особами місцевого самоврядування.

Для цього територіальна громада може обирати з поміж себе одного, двох чи більше громадських мирових, суддів, які користуються авторитетом у членів цих громад та виконують свої функції у межах чинного законодавства. Перш ніж цей інститут буде закріплено у чинному законодавстві, бажано було б його апробувати на практиці.

Слід зазначити, що де-факто громадські мирові судді існують майже у кожній територіальній громаді. Як правило, це визнані громадські авторитети (не плутати з кримінальними авторитетами), до яких люди приходять скаржитися на своїх ближніх, сусідів, посадовців місцевого самоврядування тощо і яким ці громадські авторитети допомагають у вирішенні їх питань через різні засоби: ЗМІ, органи публічної влади, громадські організації тощо. Тому питання полягає тільки у тому, щоб офіційно визнати діяльність цих людей суспільно корисною та юридично її упорядкувати.

Питання про громадських мирових суддів обговорювалось на нарадах в органах місцевого самоврядування та виконавчої влади. Це питання позитивно сприйнято громадськістю і, можливо, скоро будуть прийняті відповідні рішення.

5. “Тіньовий” міськвиконком.

Так, у територіальній громаді м. Полтави де-факто існує така форма їх участі, як “тіньовий” міськвиконком. Головні завдання “тіньового” міськвиконкому: здійснення моніторингу дій посадових осіб офіційного міськвиконкому, розробка стратегії розвитку територіальної громади м. Полтави та формування нової пропрезидентської професійної команди виконавчих органів місцевого самоврядування міста.

6. Муніципальна адвокатура.

Даний інститут існує у деяких зарубіжних країнах як форма надання юридичної допомоги бідним прошаркам населення за відповідну компенсацію з боку держави, органу місцевого самоврядування. В Україні, зокрема, при адвокатських конторах або при районних юридичних консультаціях іноді створюються структури, які іменуються муніципальною адвокатурою.

До речі, це питання слід було б врегулювати, крім як у муніципальному статутному праві, також і в законодавстві України про адвокатуру. Деякі автори пропонують для забезпечення функцій муніципальної адвокатури запровадити інститут присяжних повірених. Як бачимо, існує багато форм участі громадян у контрольній, правозахисній та правоохоронній діяльності територіальної громади, які закріплені чи навіть ще не закріплені у статутах територіальних громад, їх цінність та значення визначаються рівнем впливу на стан справ у територіальній громаді.



7. Громадська колегія.

З метою здійснення координаційних заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськими організаціями з питань формування та реалізації державної політики, надання можливості громаді вільного доступу до інформації, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування в багатьох містах створюються Громадські колегії⁶.

Таким чином, пропонується наступна схема, яка характеризує існування можливих форм взаємодії громади і органів місцевого самоврядування (рис. 1).

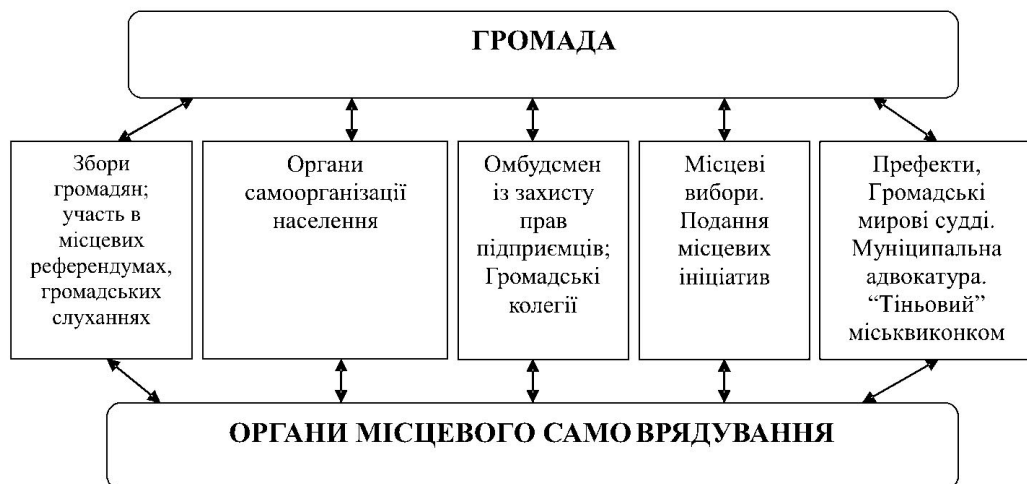


Рис. 1. Можливі форми взаємодії членів громади з органами місцевого самоврядування



⁶ Беззубко Л. В., Токарева В. І. Взаємодія дорадчих громадських рад з органами місцевого самоврядування // Збірник наук. праць ДонДУУ: Механізми підвищення ефективності управління функціонуванням економіки. Серія "Економіка". — 2006. — № 74. — Т. 7. — С. 12-19; Взаємодія органів місцевого самоврядування і громадськості: Монографія / Л. В. Беззубко, А. В. Стойка, Д. В. Кольцова та ін. — Донецьк: Норд-компьютер, 2006. — 204 с.