

**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'язнознавства 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'язнознавства 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 І ЙОГО ВОРОГИ ..... | 4 |
| ВСТУП .....                                | 7 |

### РОЗДІЛ 1.

|   |    |
|---|----|
| ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНЕ ОБГРУНТУВАННЯ<br>БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН<br>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<br>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<br>ФОРМ І МЕХАНІЗМІВ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ<br>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 І 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, закінчуючи інтелігенцією) добре розбираються у нюансах державотворення і актуальних трендах політики, настільки ж їм важко дати відповіді на деякі “побутові” і “дрібні” питання 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 – навсього 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 склали план залучення фінансування вирішення цієї проблеми?

Знову запитання... У монографії, яку шановний читач нині тримає у руках, дослідник і практик місцевого самоврядування Сергій Пінчук напряду не дає на них відповіді. Однак у книзі вказуються на законодавчо описані механізми справжнього самоврядування, наведені успішні приклади (не лише закордонні, але й наші, вітчизняні) їх 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 самоврядуванні в Україні не лише один ворог – людська зневіра 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 описані 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 само відтворюватися і розвиватися, приносячи користь людям.

“Найважливіші та найскладніші проблеми демократії мають моральну природу”, – ще у післявоєнному 1945-ому році наголошував мислитель Карл Попер, найвідоміша робота якого якраз і продиктувала назву передмови. У справедливості цих слів ми можемо переконалися 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 свідчить, 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 поточні 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 витратить свою енергію, свій час, свої ресурси на беззмістовні і безперспективні конфлікти чи протистояння, а навпаки, підсилиться, почне діяти адекватно умо-

вам, 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.Ібрагімова, 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.Д. Бакуменка, Ю.Ю. Бальція, О.В. Батанова, П.Д. Біленчука, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, О.О. Майданника, В.В.Пархоменка, М.В. Підмогильного, В.Ф. Погорілка, О.В. Прієшкіної, В.Л. Федоренка, О.Ф. Фрицького та багатьох інших науковців.

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

Питання правової природи органів самоорганізації населення та проблематику їхнього розвитку вивчали у своїх роботах

А.Ф.Ткачук, А.В. Дуда, В.Кампо, Л.В.Беззубко, Д.В.Кольцова, Ю.Е. 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.Е.Грінберг, М.М.Грачова, О.М.Лазора, О.І.Карого, В.М.Ткаченка, А.В.Дуди, В.С.Куйбіди, П.В.Мельник, М.П.Недюхи, Г.Г.Скиби 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.

## РОЗДІЛ 1.

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНЕ ОБГРУНТУВАННЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ

#### *1.1. Безпосередня участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування як форма реалізації принципу народовладдя*

Демократичною є держава, яка всебічно і повно виражає волю народу. Вихідним моментом демократизму держави є конституційне визнання державою статусу народу як єдиного джерела влади, його права реалізовувати свою владу як через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо. Демократичність держави й суспільства визначається насамперед рівнем розвитку народовладдя, тобто тим, наскільки реально наявні процедури виявлення та здійснення волі народу впливають на управління державними і суспільними справами.

Залежно від форми волевиявлення народу розрізняють безпосередню та представницьку демократію. За безпосередньої демократії основні рішення приймають безпосередньо громадяни на референдумах, загальних зборах, громадських слуханнях тощо, а за представницької – виборні установи та особи. Народовладдя як головний принцип конституційного ладу України закріплене в Конституції України: “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” [1, ст. 5]. Отже, механізм народовладдя в Україні розрізняє дві головні форми демократії: пряму (безпосередню) та здійснювану через відповідні органи, насамперед через представницькі установи та інші виборні органи. Народ як носій суверенітету та єдине джерело влади в Україні має безумовне та пріоритетне право на її безпосереднє здійснення. Це право є природним. Не випадково в

частині першій статті 21 Загальної декларації прав людини встановлено, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників [2]. Щоб безпосереднє народовладдя відповідало інтересам народу, було справжнім волевиявленням, воно має здійснюватися в певних правових формах, які попередньо визначаються й закріплюються Конституцією та окремими законами. Форми безпосередньої демократії класифікуються: за територіальною ознакою – національні (загальнодержавні) і місцеві; за результатами діяльності (або способами впливу на суспільні відносини) – імперативні, консультаційні, правотворчі й ті, що не створюють норм права; за механізмом діяльності – прямо пов’язані, опосередковано пов’язані та не пов’язані з представницькою демократією (відносно самостійні); за суб’єктами – всенародні та групові й індивідуальні; за правовими засадами – ті, що діють на підставі норм права, і ті, що діють на підставі традицій, звичаїв.

Засада народовладдя традиційно тлумачиться як принцип правління згідно з волею народу і пов’язується з демократичним політичним режимом і формами демократії.

Розглянемо, що представлятиме собою за змістом засада народовладдя у системі місцевого самоврядування України. Згідно з класичним трактуванням засади народовладдя в науці конституційного права України, її зміст умовно можна окреслити такими основними положеннями:

- народ – носій суверенітету та єдине джерело влади в Україні;
- верховенство влади народу;
- можливість здійснення влади народом безпосередньо та опосередковано (через виборних представників);
- вираження в процесі здійснення влади волі народу.

Загальнонаціональним виразником волі народу є представницькі органи державної влади, які з метою реалізації цієї волі здійснюють державну владу, проводять загальнодержавну політику. Отже, народовладдя є необхідною засадою процесу їхнього утворення та діяльності [5].

Місьцеве самоврядування – багатогранне політико-правове явище, і як об’єкт конституційно-правового регулювання є осно-

вою конституційного ладу в Україні, тобто є одним із найважливіших принципів організації та функціонування влади у суспільстві загалом і в державі зокрема, а також необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу; є специфічною формою народовладдя; надає право жителям відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Поняття самоврядування означає право, делеговане і гарантоване державою місцевим громадам та іншим формам самоорганізації громадян, на незалежне і самостійне вирішення безпосередньо або через інституції, які вони обирають, усіх питань місцевого життя у межах чинного законодавства України та власної фінансово-економічної бази.

Юридична енциклопедія дає визначення місцевого самоврядування як політико-правового інституту народовладдя, через який здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях шляхом самоорганізації жителів певної території за згодою і при сприянні держави [3]. Його призначення полягає в реалізації інтересів територіальних громад, у забезпеченні їхньої життєдіяльності.

Разом з тим, не варто відкидати інше можливе розуміння закріпленої у законі “Про місцеве самоврядування в Україні” [4, ст. 4] засади народовладдя, яке може означати загальний демократичний характер здійснення місцевого самоврядування, а саме:

- можливість територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо (через форми прямої демократії);
- виборність органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- дотримання демократичних процедур виборів органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою.

У такому розумінні закріплений Законом принцип народовладдя несе скоріше політико-ідеологічне навантаження, підтверджує сприйняття Україною демократичних цінностей та курс на демократичний розвиток у цілому. У зазначеному аспекті

цю засаду доцільно було б, як видається, сформулювати як “поєднання форм безпосередньої і представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування”. Цілком очевидно, що недостатньо лише визначити та на законодавчому рівні закріпити відповідну конституційно-правову засаду. Адже її сутність, реальний зміст виявляються лише в процесі практичного здійснення. Тому одночасно з формулюванням конституційно-правової засади місцевого самоврядування необхідно визначити механізм її реалізації [5].

Серед конституційно гарантованих прав і свобод громадянина і людини у незалежній українській державі визначено право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1, ст. 38]. Це право є одним із демократичних принципів, які поділяють країни, що позиціонують себе як демократичні. Новітні європейські правові орієнтири визначають право участі громадян у справах місцевої влади як “право домагатися визначати функції та повноваження місцевої влади або впливати на їх здійснення”. Інакше кажучи, демократична країна не може стояти осторонь від процесів, які охоплюють форми участі народу у вирішенні питань, що мають важливе значення для певної території (місцевий, обласний (регіональний) рівень), держави (національний рівень) [6, 305].

Система місцевого самоврядування є важливим засобом, що надає усім громадянам можливість брати безпосередню участь у вирішенні визначеного в законодавстві кола питань місцевого значення. Виходячи із змісту п. 2 ст. 3 Європейської хартії про місцеве самоврядування [7], ст. 140 Конституції України [1] та ст. 2 Закону [4], згідно з яким місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ міст як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого самоврядування, до системи місцевого самоврядування, безперечно, мають відноситися всі форми прямої демократії. А отже, окремою складовою системою місцевого самоврядування повинні бути форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

У Законі [4] формам безпосередньої участі громадян присвячено окремі статті, однак у ст. 5 Закону [4], що регламентує питання системи місцевого самоврядування, форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення не визначаються як один з невід'ємних її елементів. Зазначене дає підстави для висновку, що ст. 5 Закону [4] не повною мірою узгоджується з п. 2 ст. 3 Європейської хартії про місцеве самоврядування [7], ст. 140 Конституції України [1] та ст. 2 Закону [4]. Відповідно, науковець О.О.Майданник говорить про необхідність чіткого визначення форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення як складових системи місцевого самоврядування [8].

Місцеве самоврядування на практиці є місцевою владою, що формується мешканцями населеного пункту шляхом періодичних, справедливих і демократичних виборів і яка в кожному населеному пункті вирішує основну частину місцевих справ та надає необхідні для населення послуги. Ця влада є незалежною від державної влади в межах, визначених законом, і може здійснюватися мешканцями окремих населених пунктів безпосередньо (загальними зборами, через місцеві референдуми тощо), а також місцевими радами, що складаються з депутатів, які обираються і діють в інтересах всього населення.

На думку науковця В.Куйбіди, систему місцевого самоврядування, згідно з Законом, складають: по-перше, форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальних громад (місцеві референдуми (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13), інші форми прямого народовладдя, які можуть бути передбачені статутами територіальних громад); по-друге, органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні та ін.); по-третє, органи місцевого самоврядування [9, 195].

Саме така місцева спільнота в результаті взаємних системотворюючих комунікацій об'єктивно спроможна виробляти характерні інтереси та реалізовувати їх на рівні місцевого самоврядування. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізовано ідею здійснення влади народом безпосередньо, вирішено питання взаємодії особи, територіальної громади, орга-

нів влади. Саме така громада є тією силою, яка здатна, по-перше, до саморозвитку, самоорганізації і саморегуляції, а по-друге, покликана здійснити якісну трансформацію як самої себе, так і всього суспільного організму в цілому. Без координації їхньої діяльності неможливо вирішити ті завдання, що виникають перед органами місцевого самоврядування.

Чинна Конституція України та Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" вводять категорію "територіальна громада", під якою розуміють первинний суб'єкт місцевого самоврядування як сукупність жителів, об'єднаних 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 [1, 4].

Територіальна громада – це частина громадянського суспільства, яке представляє собою велику самоорганізовану суперсистему, що складається з багатьох інститутів і асоціацій людей. Ступінь розвитку місцевого самоврядування залежить від ступеня розвитку демократії у територіальній громаді, узгодження різних асоціацій громадян і соціальних груп жителів, що її складають, на основі взаєморозуміння, взаємодопомоги, взаємних домовленостей, на основі прагнення кожного допомогти одне одному реалізувати свої надії й інтереси – от шлях до того, щоб вільний розвиток кожного став умовою вільного розвитку усіх. Проте О.Батанов відзначає, що "у муніципальному житті сьогоденної України територіальні громади існують лише де-юре: по суті, в нормах Конституції та законів. Де-факто сучасні територіальні громади, умовно кажучи, володіють лише "муніципальною правоздатністю", тобто вони потенційно мають комплекс муніципальних прав і свобод" [X?]. Територіальна громада має права і обов'язки в межах наданих їй повноважень та виділених ресурсів вирішувати під свою повну відповідальність всі питання місцевого значення, якщо інше не передбачено чинним законодавством. Отже, вирішення питань місцевого значення – це право і обов'язок саме членів територіальної громади, які, в свою чергу, делегують його обраним органам місцевого самоврядування. Безперечним є те, що правом вирішувати питання місцевого зна-



чення в повній мірі володіють виключно члени територіальної громади – громадяни України. Однак при цьому не слід ігнорувати той факт, що громадяни України, здійснюючи самоврядні повноваження територіальної громади, діють від імені й інших її членів.

Таким чином, можна відзначити, що територіальна громада – це такий первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який складають фізичні особи, що постійно мешкають, працюють на території села (кількох сіл, об'єднаних у спільну громаду), селища або міста, безпосередньо або через обрані ними органи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки, є громадянами України, іноземними громадянами, особами без громадянства тощо та пов'язані індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру [10].

Звертаючись до термінології, дієздатність територіальних громад – це спроможність територіальних громад (їхніх членів, тобто місцевих жителів) здійснювати реальний вплив на прийняття рішень органами місцевого самоврядування [11], які, як показує практика, не завжди є законними та прийнятими на користь громаді. Умовою існування дієздатної територіальної громади є виявлення у населення необхідності спільної діяльності на території локального проживання. Така спільна діяльність напряму пов'язана з етнокультурними та соціально-психологічними відносинами особи та місцевого самоврядування через призму прав і свобод людини та громадянина.

Законодавчо встановлено, що місцеве самоврядування – це реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб вирішувати питання місцевого значення [4, ст. 2]. Тобто вирішення територіальною громадою питань місцевого значення може здійснюватися у двох формах демократії:

– безпосередньої – через проведення виборів, місцевих референдумів, вирішення певних питань на сходах жителів села, певної території тощо;

– представницької – через обрані органи місцевого самоврядування.

Безпосередня демократія – одна з форм демократії, повновладдя народу, що здійснюється шляхом прямого, безпосереднього волевиявлення. Основні форми безпосередньої демократії закріплені в Конституції України – це всенародне обговорення і всенародне голосування (референдум); вибори до рад; накази виборців депутатам; звіти депутатів перед виборцями, а також перед колективами і громадськими організаціями, які висунули їх кандидатами в депутати; звіти виконавчих і розпорядчих органів, інших створюваних радами органів перед населенням; відкликання депутата; збори виборців; народний контроль. Безпосередня демократія забезпечує найбільш повну участь громадян в управлінні країною, доповнює постійно діючу централізовану представницьку систему [12, 20].

Представницька демократія – форма народовладдя, за якої громадяни не беруть безпосередньої участі у прийнятті державних рішень, а доручають це своїм представникам (делегатам, депутатам), уповноважують їх репрезентувати й відстоювати свої інтереси, делегують своє право на належну їм частку влади і, таким чином, через своїх обранців впливають на управління державою [12, 130].

Нині головний обсяг завдань та функцій місцевого самоврядування виконують виборні органи та їхні виконавчі комітети. Але поряд з цим не менш важливу роль відіграє особиста активність населення, заснована на свідомій зацікавленості у розв'язанні питань життєдіяльності, почутті відповідальності за хід їхнього вирішення. У таких випадках людина самостійно висловлює свої думки та пропозиції, голосує, виражаючи свою волю, тобто бере безпосередню участь у розгляді та вирішенні питань місцевого життя. Згідно зі ст. 140 Конституції України “місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” [1, ст. 140]. Отже, суттю суспільних відносин у цій сфері є саме принцип прямої участі громадян у вирішенні місцевих справ. Більше того, наступ-

не положення цієї статті Конституції встановлює, що “місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування” [1, ст. 140], отже, ні в якому разі не надано будь-яких переваг представницькій демократії.

Законодавче розширення прав територіальної громади у використанні механізмів прямої демократії (громадських слухань, муніципальних ініціатив, зборів громадян за місцем проживання) та розбудова на рівні вищих за юридичною силою нормативно-правових актів такого порівняно нового, унікального за своєю суттю, конституційно-правового і політичного явища, як “референдна демократія” (первинного виду безпосередньої демократії), є найефективнішим шляхом для забезпечення належного рівня публічності й прозорості у схваленні рішень (у тому числі політичних), що доведено світовою практикою.

Заслуговує на увагу позиція такої потужної неурядової структури, як Асоціація міст України та громад, висловлена її представником В.В. Кравченком, щодо управління на місцях. Таке управління “включає в себе три складові: 1) прозорість влади; 2) доступ громадянина до влади; 3) організація управління містом за принципом субсидіарності, тобто наближення послуг до людини” [13, 50-51].

Громадяни мають достатньо широкий спектр передбачених законом можливостей впливати на діяльність влади – від лобювання своїх інтересів до страйків, мітингів і пікетів [14, 256].

Самоврядування в територіальній громаді здійснюється через форми безпосередньої та представницької демократії. До форм безпосередньої демократії відносять такі:

- місцевий референдум – форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення;

- місцеві вибори – вибори депутатів відповідної місцевої ради та сільських, селищних, міських голів;

- загальні збори громадян – збори всіх або частини жителів територіальної громади за місцем проживання для вирішення питань місцевого значення;

- місцеві ініціативи – пропозиція членів громади про обов’язковий розгляд на відкритому засіданні ради будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування;

- громадські слухання;

- організація й участь у мітингах, походах, демонстраціях, пікетуваннях на місцевому рівні;

- участь населення в роботі органів місцевого самоврядування на добровільних засадах (як експерти, спеціалісти, консультанти, громадські контролери) [15, 436].

До безпосередніх форм врядування відноситься і питання формування територіальної громади. Так, пункти ст. 6 Закону регулюють питання про об’єднання-роз’єднання територіальних громад [4, ст. 6]. 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.

Важливо зазначити, що участь громадян у врядуванні на місцях не обмежується визначеним нормативно-правовою базою України переліком, та й аналіз повсякденної діяльності територіальних громад дає приклади існування інших форм участі громадян у місцевому управлінні, застосування яких дозволяє громадянам не лише пропонувати місцевій владі ухвалення тих чи інших рішень, а й формувати місцеву політику і брати безпосередню участь у її реалізації. Дане твердження кореспондується і з економічними та політичними вимогами Європейської Ради, прийнятими у Копенгагені 22 червня 1993 року (Копенгагенські критерії). Що стосується громадянського суспільства, то дані критерії “передбачають стабільність законів та інституційних структур, що гарантують демократію, верховенство закону, забезпечення прав людини, повагу та захист прав національних мен-

шин” [16, 206]. Зауважимо, що найповніший перелік існуючих на сьогодні форм не зможе претендувати на всеохопність цих форм через динамічну зміну комунікативного простору в кожній окремо взятій територіальній громаді та в країні в цілому, щоденне створення нових і відмирання старих форм безпосередньої участі громадян, періодичний характер набуття ними комунікативного потенціалу та поступової втрати його залежно від зовнішніх умов, часу та спрямування на вирішення конкретних завдань.

При цьому вітчизняні науковці та практики з питань розвитку громадянського суспільства наполягають на тому, що ефективна участь громадян у місцевому самоврядуванні повинна базуватися на таких десяти принципах взаємодії виконавчої влади та місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства (ІГС): соціального партнерства; встановлення балансу між державними інтересами та інтересами окремо взятих ІГС; надання рівних можливостей; відповідальності і обов’язку давати звіт; невтручання держави у діяльність ІГС; участі у виробленні політики, прийнятті рішень та їхньої реалізації; інформаційної відкритості; визнання державою багатоманітності видів діяльності ІГС; ефективності, гнучкості; поваги, довіри, толерантності, визнання своєрідності іншої сторони [16, 207-208].

Як показує світовий досвід, справжнє самоврядування можливе лише на основі безпосередньої творчої ініціативи самих місцевих жителів. Натомість нині можемо спостерігати відсутність у громадській свідомості активного співробітництва, солідарності жителів, деформацію моральних цінностей, втрату навичок обцинності тощо [17, 196]. Де-факто сучасні територіальні громади, умовно кажучи, володіють лише “муніципальною правоздатністю”, тобто вони потенційно мають комплекс муніципальних прав і свобод, проте не можуть їх повною мірою реалізувати практично. Такі права на безпосередні форми народної демократії реалізуються переважно у великих містах, зокрема, шляхом створення органів самоорганізації населення, об’єднань співвласників багатоквартирних будинків, які, на жаль, під час свого функціонування стикаються з основною проблемою – небажанням місцевої влади делегувати їм вирішення певних місцевих проблем.

Така ситуація повинна змінитися на краще, а спільна діяльність членів територіальних громад має також ґрунтуватися на застосуванні елементів принципу верховенства права з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей, культурно-історичних звичаїв і традицій громад тощо. Як зазначає у своїх працях О.Батанов: “...в контексті європейського вектора розвитку української держави місцеве самоврядування вимагає свого всебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права” [18].

Концепція адміністративної реформи вказує на необхідність налагодження співробітництва органів місцевого самоврядування з неурядовими організаціями як дійового механізму залучення громадян до вирішення проблем місцевого та регіонального розвитку. З цього погляду, цікавим для України є досвід впровадження Програми кооперації між урядом та неурядовим неприбутковим сектором і заснування урядового офісу кооперації з неурядовими громадськими організаціями в Хорватії та розробленої і прийнятої на загальнодержавному рівні Концепції розвитку громадянського суспільства Естонії. Повчальним для України, з огляду на схожість проблем, які нижчезгадані інституції повинні вирішувати в рамках адміністративної реформи, є досвід функціонування в Польщі, Румунії, Болгарії, Угорщині, Чехії, Латвії та Естонії агентств регіонального розвитку (АРР) в плані пошуку власних моделей діяльності інститутів підтримки розвитку територій. Так, у Польщі більшість АРР, створених з ініціативи органів місцевого самоврядування на рівні воєводств, функціонують самостійно, без іноземної підтримки, надаючи платні послуги бізнес-структурам та органам місцевого самоврядування, розпоряджаючись наданою державою власністю.

В Естонії з 1997 р. функціонує Національне агентство регіонального розвитку, яке активно взаємодіє з 17 бізнес-консультативними центрами, що виконують функції інфраструктурної мережі для підтримки проектів регіональних програм розвитку та акумуляції коштів для їхньої реалізації. Юридичною формою функціонування АРР у Болгарії та Угорщині є неприбуткові фон-

ди, у Чехії – комерційне підприємство, у Латвії – неприбуткова організація.

Приклад країн Центральної та Східної Європи свідчить, що найбільш ефективно взаємодія влади з громадськістю відбувається на місцевому рівні. На жаль, в Україні не всі органи місцевого самоврядування міст, сіл і селищ використовують можливості, надані для цього чинним законодавством. В основному це відбувається з таких причин:

- небажання органів влади та їхніх представників “відкритися” для населення, співпрацювати з ним;
- відсутність законодавчого зобов’язання (а не можливості) органів влади вирішувати спільно з громадськістю всі важливі питання, що виникають;
- побоювання з боку влади, що громадськість через свою участь уповільнить процес прийняття рішень;
- необізнаність громадськості, відсутність у більшості населення конкретних знань про діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їхніх обов’язків перед громадою, своїх прав та знання законодавства взагалі.

Якщо в країнах Центральної та Східної Європи саме інформація є основою взаємодії владного і громадського секторів та участі громадян в управлінні, то серед повноважень, покладених на органи місцевого самоврядування вітчизняним законодавством, немає навіть згадки про надання інформаційних послуг [19, 95-96].

Тенденція щодо зростання ролі прямої участі громадян у прийнятті суспільно-політичних рішень цілком адекватна процесам, що відбуваються протягом двох останніх десятиліть в європейських країнах. Яскравим прикладом є Німеччина. З початку 90-х років по всій території країни закріплено права щодо громадянських та законодавчих народних ініціатив на комунальному і земельному рівнях. Пряма участь мешканців різних земель Німеччини має різні форми, проте всі вони передбачають право на подачу петицій з приводу важливих комунальних питань, проведення референдумів (плебісцитів) для висловлення підтримки певним позиціям, опитувань з конкретних проблем, а також право законодавчої ініціативи. Розвиток форм прямої демократії

в Німеччині обумовлений, з одного боку, значним підвищенням інтересу громадян до суспільно-політичних процесів, з іншого – ініціативами представницьких органів федерального та земельного рівнів для подолання незадоволення населення політикою, яку вони здійснюють. Представницькі органи Німеччини продемонстрували розуміння залежності ефективності й легітимності власного функціонування від участі громадян у прийнятті рішень. Наприклад, у Німеччині існує метод вибіркового формування спеціальної групи громадян для розробки плану забудови міста.

Збільшення участі населення у формуванні політики та прийнятті управлінських рішень спостерігається і в інших європейських країнах. Зокрема, поширення набуває створення за ініціативами центральної або місцевої влади окремих “експертних” або “фокусних” груп з підготовки конкретних рішень. У Данії існує система пропорційного (стратифікованого) підбору громадян для обговорення ключових проблем розвитку суспільства і технологій для парламенту. При уряді Великобританії є Інститут політичних досліджень, який з допомогою створення спеціальної групи громадян займається моніторингом стану соціальних систем (охорони здоров’я, освіти, науки), а також проблемами культури. У США працюють так звані “громадянські журі”. Одночасно з ініціативами представницьких органів зростає бажання громадян брати пряму участь у прийнятті державно-управлінських рішень. Такі процеси характерні для Швейцарії (референдуми), Італії (законодавчі ініціативи), а також Ірландії, Швеції, Норвегії. При цьому важливу роль у реалізації прямої участі громадян відіграють громадські організації [20].

Дослідник О.П.Бойко здійснив систематизацію практичного досвіду впровадження громадських ініціатив у країнах – членах ЄС. Зокрема, конституційно-правові засади участі громадськості у законодавчому процесі країн – членів Європейського Союзу передбачають такі основні форми місцевої ініціативи:

1. Право на звернення.
2. Референдум (у деяких країнах ЄС існує практика проведення референдумів за місцевою ініціативою: Італія, Латвія, Литва,

Мальта, Польща, Португалія, Угорщина. Проте право ініціювання референдуму за народною ініціативою відсутнє у законодавстві Австрії, Болгарії, Греції, Данії, Кіпру, Естонії, Ірландії, Люксембургу, Фінляндії, Франції, Чехії, Швеції).

3. Свобода зібрань.

4. Право на народне вето (Австрія, Данія, Італія, Латвія та ін.).

5. Право народної правотворчої ініціативи (цікавим є досвід Австрії, Іспанії, Італії, Латвії, Литви, Польщі, Португалії, Словенії, Угорщини).

6. Право на участь в управлінні державними справами (закріплено в конституції Латвії, Литви, Португалії, Словаччини, Словенії, Угорщини, Франції, Чехії).

7. Консультативно-дорадчі органи (Італія, Люксембург, Франція) [21].

За кілька років, які минули з моменту ухвалення Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, більшість органів місцевого самоврядування та територіальних громад в Україні не засвоїли надані ним нові можливості. Ідеться, зокрема, про застосування інструментарію створення прозорої влади на місцях й участі громадськості у місцевих справах. Згідно з науковим визначенням, участь громадськості – широкий спектр прямих і непрямих форм участі представників громадськості в прийнятті управлінських рішень. Зокрема, маємо такі форми участі громадськості, як членство у політичних партіях, групах тиску, консультативно-дорадчих органах. Це поняття ширше, ніж “участь громадян”, що означає безпосередню участь окремих громадян і груп у прийнятті управлінських рішень. Прихильники активної участі представників громадськості взагалі та участі громадян зокрема наполягають на обопільній вигоді членів громадськості й урядовців. Головна вигода для громадськості – більша чутливість владних рішень до потреб і побажань населення, окремих його верств і груп. Участь громадськості сприяє цінному обміну інформацією між владою та громадянами, завдяки чому політики й державні службовці більше дізнаються про вплив своїх рішень, зокрема, на людей та їхні групи, погляди й інтереси яких могли б залишитися непоміченими. Окремим індивідам участь може дати істотну

освітню соціальну користь. Відкритість до нових ідей та людей з різними цінностями розвиває у суспільстві дух більшої терпимості, чутливості до поглядів інших [12, 178].

Конкретні процедури реалізації інструментів місцевої демократії, які б враховували особливості їхнього здійснення в умовах кожного даного поселення (села, селища, міста), мають бути закріплені у статутах територіальних громад та в інших місцевих (локальних) нормативних актах [4, ст.ст. 7, 9, 13, 14, 19]. Рівень розвитку місцевого самоврядування безпосередньо залежить від ступеня розвитку демократії у територіальній громаді, узгодження різних асоціацій громадян і соціальних груп жителів, що складають її, на основі взаєморозуміння, взаємодопомоги, взаємних домовленостей, на основі прагнення кожного допомогти одне одному реалізувати свої надії та інтереси – це шлях до того, щоб вільний розвиток кожного став умовою вільного розвитку всіх. Сьогодні необхідно створити нормативні передумови для становлення реальних територіальних громад як спільнот людей, об’єднаних не лише спільним проживанням, а й спільною участю у вирішенні питань місцевого значення, відповідальністю за розвиток своєї територіальної громади.

На нинішньому етапі дуже часто йдеться про державні гарантії місцевого самоврядування, подолання недосконалої існуючої системи територіальної організації влади, спроби формування насправді дієздатних територіальних громад.

Одним із головних чинників ефективного реформування системи державно-управлінських відносин в Україні, у тому числі місцевого самоврядування, спрямованих на децентралізацію управлінських послуг, повинне стати політико-правове забезпечення більш активного долучення до процесу прийняття рішень на місцевому рівні представників громадськості. Закритість влади від громадськості є суттєвим гальмівним чинником на шляху демократичних перетворень [22, 17].

В останні роки на рівні територіальних громад спостерігається певний прогрес у розвитку самоврядування. Але відбувається це вкрай нерівномірно і суперечливо. Причиною цього є недосконалість сучасного українського законодавства, яке встановлює

невиправданий розподіл повноважень між державною владою та місцевим самоврядуванням на місцях, що потребує негайного реформування, недовіра до влади з боку населення, відсутність культури і традицій місцевого самоврядування, бракує дій органів державної влади щодо популяризації та підтримки місцевого самоврядування.

Нова стратегія партнерства влади і громадянського суспільства в Україні має базуватися на усвідомленні ними природи свого існування і своєї ролі та відповідальності, а також на щоденному виконанні кожною стороною своїх основних завдань [23, 7].

Таким чином, процес розвитку прямої демократії має два узагальнені витoki: по-перше, активна і спрямована діяльність органів влади щодо формування політики залучення громадян до процесу прийняття рішень, її нормативно-правове забезпечення; по-друге, готовність населення, інститутів громадянського суспільства брати безпосередню участь у вирішенні місцевих справ.

### ***1.2. Теоретичні аспекти застосування представницької та безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні***

Згідно зі статтею 21 Загальної декларації прав людини [2, ст. 21], воля народу повинна бути основою влади уряду, а кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Статті 5 та 7 Конституції України закріплюють основи конституційного ладу держави, за якими:

– носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1, ст. 5];

– в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [1, ст. 7].

У статті 69 Конституції України згадується, що, крім виборів та референдумів, можуть існувати ще й інші форми безпосередньої демократії, через які здійснюється волевиявлення [1, ст. 69].

Варто зазначити, що чинна Конституція визнала не лише належність влади народові, тобто володіння публічною владою як

його природне право, а й право народу здійснювати належну йому владу. Так, у Конституції визначено конкретні форми (способи) здійснення влади народу: 1) безпосереднє волевиявлення; 2) через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Це принципово нова конституційна система влади народу України. Адже, по-перше, в радянський період у Конституції зазначалося, що народ здійснює державну владу тільки через ради народних депутатів (безпосередня форма народовладдя була відсутня); по-друге, принципова особливість сучасної конституційної системи влади народу полягає і в тому, що виділяється такий спосіб її здійснення, як органи місцевого самоврядування, які не входять у систему органів державної влади. Органи місцевого самоврядування здійснюють владу, яка за своїми ознаками є публічною, і в процесі її здійснення виникають відповідні публічно-правові відносини. Так, діяльність органів місцевого самоврядування характеризується такими притаманними органам публічної влади рисами, як наявність владних повноважень, обов'язковість прийнятих рішень для всіх фізичних та юридичних осіб, що перебувають на території, у межах якої діють відповідні органи місцевого самоврядування, та ін.

Місьцеве самоврядування як один із різновидів публічної влади у суспільстві відрізняється від державної влади різноманітністю організаційних форм здійснення місцевого самоврядування та більш широким набором форм безпосередньої участі громадян у самоврядуванні на своїй території (прямого волевиявлення) у вигляді сходів, зборів, конференцій, місцевих референдумів, місцевих ініціатив тощо. Місьцеве самоврядування в Україні є органічним поєднанням форм безпосередньої та представницької демократії. А це означає, що народовладдя і основний його зміст – самоврядування народу – реалізується як через представницькі форми, так і шляхом прямої участі громадян в управлінні державними і суспільними справами. Отже, систему місцевого самоврядування становлять як форми прямого волевиявлення населення територіальної громади, так і певні утворювані населенням його представницькі органи [24, 196].

У системі основних принципів місцевого самоврядування, закріплених Законом [4], першим вказано принцип народовладдя [4, ст. 4]. Засада народовладдя традиційно тлумачиться як принцип правління згідно з волею народу.

Закріплений у Конституції України принцип народовладдя [1, ст. 5] є однією з основ конституційного ладу України, яка передбачає можливість здійснення влади безпосередньо чи опосередковано не тільки народом України загалом, але й на рівні територіальних громад. У такій якості принцип народовладдя відіграє роль бази, фундаменту, на якому ґрунтується та з якої випливає уся система конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні.

Разом з тим, Закон [4] визначає:

- можливість територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо (через форми прямої демократії);
- виборність органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- дотримання демократичних процедур виборів органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою [4, ст. 4].

У чинному законодавстві України у здійсненні місцевого самоврядування поєднано форми безпосередньої та представницької демократії. Варто зазначити, що в конституційно-правовій науці України ведеться дискусія щодо пріоритетності безпосередньої чи представницької форм демократії в системі місцевого самоврядування України. Необхідно звернути увагу і на існуючі розбіжності стосовно вирішення цього питання в Європейській хартії про місцеве самоврядування [7] та національному законодавстві України.

В Європейській хартії головним суб'єктом місцевого самоврядування вважаються органи місцевого самоврядування. Так, Європейська хартія про місцеве самоврядування визначає місцеве самоврядування як право і реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під власну від-

повідальність і в інтересах місцевого населення [7, ч. 1 ст. 3]. У ч. 2 ст. 3 Європейської хартії подано перелік суб'єктів місцевого самоврядування, які реалізують самоуправлінські повноваження: “Це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. Ради або збори можуть мати підзвітні і виконавчі органи. Це положення не виключає звернення до зборів громадян, референдуму або якоїсь іншої форми прямої участі громадян там, де це припускається законом” [7, ч. 2 ст. 3]. Практично всі статті, що містяться в розділі I Європейської хартії місцевого самоврядування, представляють собою зведення принципів, на основі яких повинно бути організоване, “побудоване” місцеве самоврядування в конкретній країні.

Найбільш важливим зі згаданих принципів є принцип самостійності місцевого самоврядування, що визначає роль населення в становленні й розвитку цього найважливішого соціального інституту. Разом з тим, слід зазначити, що цей та інші принципи локальної демократії в Європейській хартії розглядаються не щодо населення конкретної території, а крізь призму органів місцевого самоврядування, їхньої компетенції, порядку здійснення повноважень і використовуваних для цих засобів. Звідси можна зробити висновок, що зазначений документ у більшій своїй частині містить принципи представницької демократії, а принципи прямої демократії знаходять у ньому опосередковане закріплення [25].

В той же час чинна Конституція України первинним суб'єктом місцевого самоврядування визнає територіальну громаду [1, ч. 1 ст. 140].

Значна увага науковців, державних, муніципальних і громадських діячів до зазначеного питання пов'язана, на нашу думку, з трьома аспектами: по-перше, з неповним відтворенням принципів Хартії в Конституції України та в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”; по-друге, з недоліками офіційного перекладу тексту Хартії українською мовою, наслідком чого є неоднозначне тлумачення окремих її положень у процесі законопроектної діяльності та в наукових джерелах, що спричиняє, як справедливо зазначається у вітчизняній та зарубіжній літературі, до різних концептуальних установок у розумінні організації

муниципальної влади; по-третє, наявністю суттєвих перешкод на шляху практичної реалізації цих принципів у практиці державного будівництва України [26, 27].

Так, принцип реальності місцевого самоврядування, що зумовлює його зміст як право і спроможність місцевої влади здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ [7, ст. 3], повністю не відтворений на рівні закону і, відповідно, не отримав належної реалізації через існуючу в Україні централізовану систему територіальної організації влади, яка не дає змоги чітко визначити перелік питань місцевого значення та розмежувати повноваження між місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади. Відповідно, ставиться під сумнів і реалізація в Україні принципів автономності місцевого самоврядування та субсидіарності (оптимальність децентралізації і реальної керованості території), оскільки муніципальній свободі (право територіальних громад та органів місцевого самоврядування вільно вирішувати питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування) досить часто бракує чіткого розмежування повноважень між різними видами органів публічної влади та існуючою й досі практикою застосування адміністративних методів управління з боку органів виконавчої влади національного та регіонального рівнів [26, 721].

Існування такої розбіжності, як зазначає професор В.Шаповал, є наслідком наявності “двох підходів до природи місцевого самоврядування, двох філософій оцінки відповідного явища. Ці підходи відображені у змісті двох основних і, по суті, протилежних теорій місцевого самоврядування – державницької та громадівської” [28, 50].

Громадівська теорія місцевого самоврядування, що замінила теорію вільної громади, була започаткована практикою державотворення США. Прихильники громадівської теорії місцевого самоврядування вважають, що:

- первинні суб’єкти місцевого самоврядування – громади є самостійним джерелом такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, “муніципальною”;

- право на місцеве самоврядування є невід’ємним від самої громади, а тому держава тільки його визнає та гарантує;

- місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, бо тільки там ще збереглися умови для відтворення громад. Щодо інших рівнів адміністративно-територіального поділу, то там місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об’єднань (асоціацій);

- місцеве самоврядування, його інституції мають вирішувати тільки питання місцевого значення, а здійснення повноважень державної влади має покладатись на місцеві органи державної виконавчої влади. У вирішенні питань місцевого значення органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом “дозволено все, що не заборонено законом”.

Державницька теорія місцевого самоврядування, що була започаткована у Магдебурзькому праві, втілилася в Європейській хартії місцевого самоврядування [7], отримала найбільше поширення в Європі. Основні її положення розробили німецькі вчені Л.Штейн і Р.Гнейст. В основі цієї теорії є:

- ідея децентралізації частини державної влади, її деволюції на рівень територіальних спільнот громадян (громад, комун, територіальних колективів) і тих інституцій, які вони обирають;

- певна правова, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування та його інституцій щодо центральних і місцевих інституцій державної влади;

- місцеве самоврядування як засіб здійснення державних функцій за допомогою недержавних за своєю суттю суб’єктів (місцевого населення та його інституцій);

- органи місцевого самоврядування діють за принципом: “Дозволено те, що передбачено законом”.

Певною модифікацією громадівської та державницької теорій місцевого самоврядування є громадівсько-державна теорія, або ж теорія муніципального дуалізму. Відповідно до основних постулатів цієї теорії:

- інституції місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній – розглядаються як інституції держави, що виконують її функції та повноваження;



– ті справи, які мають здійснювати інституції місцевого самоврядування, мають також поділятися на “власні” та “делеговані”;

– у здійсненні власних справ органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно та самостійно від державних органів, дотримуючись лише законів;

– у виконанні ж делегованих повноважень органи місцевого самоврядування діють під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів;

– поєднання в особі органів місцевого самоврядування функцій місцевого самоврядування з функціями державного управління на місцях визначається як “подвійною” або “двоєдиною” політико-правовою природою місцевого самоврядування [29, 13].

В Європейській хартії про місцеве самоврядування знайшла відображення державницька теорія місцевого самоврядування. В Конституції України 1996 року здійснено спробу поєднати положення обох концепцій. Стаття 140 Конституції, в якій мова йде про територіальну громаду як первинний суб’єкт місцевого самоврядування, за визначенням професора М.І. Корнієнка, є наслідком сприйняття громадянської теорії. Хоча багато важливих положень Основного Закону написано в дусі державницької теорії місцевого самоврядування [30, 95].

Позиції українських вчених-конституціоналістів з досліджуваного питання розділилися. Одні з них, слідуючи положенням Європейської хартії, вважають, що вирішальне значення у здійсненні місцевого самоврядування має представницька форма демократії, головним суб’єктом місцевого самоврядування є органи місцевого самоврядування, оскільки основний обсяг завдань та функцій місцевого самоврядування здійснюється саме ними [31, 167]. Інші вказують, що застосований у Європейській хартії підхід нівелює ініціативну роль територіальної громади як у становленні локальної демократії, так і в її реалізації [32, 328], визнають територіальну громаду первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень [17, 55], а органи місцевого самоврядування – представниками територіальних громад, що здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування [33, 204].

Варто зауважити, що значний потенціал безпосередньої демократії, який міститься в конституційних формулюваннях, на жаль, не знайшов свого закріплення на законодавчому рівні. На нашу думку, це пояснюється насамперед тим, що в Конституції України знайшла своє закріплення “громадівська” теорія місцевого самоврядування, яка встановлює, що останнє діє ізольовано від сфери державної діяльності, концентруючись лише на своїх локальних інтересах, а в профільному законодавстві на практиці була реалізована “державницька” теорія місцевого самоврядування – в якій закладено, що воно породжене державою і нерозривно з нею пов’язане, звідси спостерігається здійснення державних повноважень через недержавні органи або виборних посадових осіб, тобто місцева влада здійснює переважно функції, делеговані їй державною владою. Таким чином, у профільному Законі України [4] були “розмиті” конституційні положення, що закріплювали правовий статус територіальної громади як первинного суб’єкта місцевого самоврядування і, отже, як основного носія безпосередньої демократії, і переважна більшість повноважень місцевого самоврядування була закріплена не стільки за місцевими радами, що прямо формуються територіальною громадою, скільки за виконавчими органами місцевих рад, що ними формуються. Звідси, самоуправлінська влада територіальної громади має не стільки “вторинний”, скільки “третинний” характер, тобто, по суті, нівелюється. При цьому закріплення в законі положення про те, що “територіальна громада села, селища, міста є первинним суб’єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень” [4, п. 1 ст. 6], а також форм безпосередньої демократії, здійснюваних територіальною громадою, не повинна нікого вводити в оману.

Подібний висновок можна зробити і з систематичного аналізу основних принципів місцевого самоврядування, які знайшли своє закріплення в ст. 4 Закону [4], що відносить до них принципи: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в межах повноважень, певних законом; підзвітності і відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових

осіб; державної підтримки і гарантій місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

З досить великого переліку принципів, наведеного вище, до безпосередньої демократії відносяться лише деякі: принципи народовладдя, гласності, виборності, підзвітності і відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб, судового захисту прав місцевого самоврядування. Крім того, до виділеної групи принципів можна віднести принципи, які закріплені в ст. 3 зазначеного Закону і є такими, що мають для здійснення місцевого самоврядування загальний характер – вони визначають право громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Це принципи участі громадян у місцевому самоврядуванні за приналежністю до відповідної територіальної громади і недискримінації громадян у сфері місцевого самоврядування залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного і соціального походження, майнового становища, місця і строку проживання на відповідній території, за мовними та іншими ознаками.

Принцип народовладдя потрібно розглядати в новій інтерпретації, в основі якого лежить визначення місцевого самоврядування як форми реалізації населенням відповідної території локальних інтересів за допомогою самостійного вирішення питань місцевого значення. Вбачається, що потенціал безпосередньої демократії в даному принципі є незаперечним.

Принцип гласності в місцевому самоврядуванні є важливим і конструктивним в аспекті безпосередньої демократії, тому що він дозволяє проконтролювати діяльність органів місцевого самоврядування, виконавчих органів власне органів місцевого самоврядування, а також діяльність на локальному рівні державних органів влади і управління всіх рівнів (центральні, регіональні), дає можливість населенню території впливати на розробку рішень, що порушують їхні інтереси, права і свободи. Складовими цього принципу є наступні принципові положення: закони й інші нормативно-правові акти, у тому числі й акти локального регулювання повинні публікуватися; органи і посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечувати кожному члену тери-

торіальної громади можливість ознайомлення з документами і матеріалами, що безпосередньо стосуються прав і свобод людини, а також одержання достовірної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування; органи і посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані надавати відповідь на звернення громадян по суті у терміни, що передбачені чинним законодавством.

Принцип виборності органів місцевого самоврядування є основним інституціональним принципом місцевого самоврядування. Шляхом його реалізації, через інститут виборів, територіальна громада формує систему органів місцевого самоврядування. Можна сказати, що місцеві вибори є однією з вищих форм реалізації територіальною громадою публічної влади (самоврядування), таким чином, у них знаходить свій прямиий прояв безпосередня демократія населення певної території.

Принцип підзвітності і відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб синергує з принципом виборності в місцевому самоврядуванні. Звертають на себе увагу особливості формулювання цього принципу – органи і посадові особи місцевого самоврядування тут однозначно названі органами і посадовими особами територіальних громад, які є їм підзвітними і несуть відповідальність перед ними. Таким чином, закріплюючи вторинну природу органів і посадових осіб місцевого самоврядування, законодавець не тільки закріпив інституціональну роль територіальної громади в їхньому формуванні, утворенні і створенні, але і передбачив “зворотний” зв'язок між зазначеними суб'єктами. Органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи відповідають перед населенням не тільки за прийняті рішення, але і за свої дії. Тому, за допомогою передбачених у законодавстві форм безпосередньої демократії, вони повинні звітувати про свою діяльність у сфері реалізації повноважень самоврядування перед жителями території і можуть нести за це відповідальність.

Принцип судового захисту прав місцевого самоврядування також має відношення до безпосередньої демократії. Жителі-члени територіальної громади в індивідуальному чи колективному порядку можуть пред'являти в суди загальної юрисдикції позови про визнання їх недійсними і такими, що порушують права міс-

цевого самоврядування, а також їхні права, свободи і законні інтереси як членів територіальної громади, нормативно-правових актів органів державної влади і управління, їхніх посадових осіб, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, розташованих на території відповідної територіальної громади, а також громадських об'єднань.

Принципи, що гарантують право на участь громадян у місцевому самоврядуванні, можна тлумачити в розширеному аспекті як принципи дотримання прав і свобод людини і громадянина на рівні локальної демократії. Дійсно, права і свободи людини, закріплені в розділі II Конституції України (обирати і бути обраним в органи місцевого самоврядування, звертатися особисто, направляти індивідуальні і колективні звернення до органів місцевого самоврядування, знайомитися з документами і матеріалами, що безпосередньо торкаються прав і свобод людини і громадянина, оскаржувати в суді рішення і дії органів місцевого самоврядування, одержувати освіту, медичну допомогу, реалізовувати право на житло тощо) здійснюються насамперед на локальному рівні. Тому навіть незначне порушення законності, недотримання прав і свобод людини і громадянина в діяльності місцевого самоврядування розцінюється як зазіхання і зневажання принципів демократії й громадянського суспільства. Звідси можна дійти висновку, що закріплені й гарантовані Конституцією України права і свободи людини та громадянина обумовлюють і визначають основну і повсякденну діяльність органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на наявний у законодавстві України значний "перекіс" у бік регламентації становлення і діяльності організаційних структур місцевого самоврядування, багато з його принципів несуть значний потенціал безпосередньої демократії, що надає можливість і дозволяє територіальним громадам впливати на соціальні процеси, які відбуваються у сфері місцевого самоврядування, впливати на його конституювання і позитивне функціонування [34].

Безперечно, головний обсяг завдань і функцій місцевого самоврядування виконують виборні органи місцевого самоврядування. Та поряд з органами місцевого самоврядування – ви-

разниками інтересів та волі територіальної громади – не менш важливу роль відіграє особиста активність людей (населення територіальної громади), заснована на їхній свідомій зацікавленості у вирішенні питань життєдіяльності територіальної громади, почутті своєї відповідальності за хід їхнього вирішення. У таких випадках людина самостійно висловлює свої думки і пропозиції, голосує, виражаючи свою волю, тобто бере безпосередню участь у розгляді та вирішенні питань місцевого життя, в управлінні справами територіальної громади.

Не можна стверджувати, що безпосередня та представницька демократія є окремими, відірваними один від одного способами здійснення місцевого самоврядування. Вони тісно взаємопов'язані. Зв'язок органів місцевого самоврядування з інститутами прямої демократії багатогранний. Можна стверджувати, що пряма демократія є своєрідною кореневою системою народного представництва і водночас служить засобом його впливу на управління державними справами. Дійсно, інститути прямої демократії, перш за все вибори, забезпечують формування органів місцевого самоврядування та підтримання зв'язків органів місцевого самоврядування з населенням. Ці інститути незамінні для залучення громадян до роботи органів місцевого самоврядування, для реалізації їхнього конституційного права на участь в управлінні.

У системі місцевого самоврядування безпосередня і представницька демократія доповнюють одна одну, взаємодіють. Так, по-перше, єдиним способом формування місцевих рад є загальні і прямі вибори – одна з найпоширеніших форм безпосередньої участі населення у здійсненні місцевого самоврядування. По-друге, форми безпосередньої демократії здійснюють вплив на прийняття рішень органами місцевого самоврядування, спрямованих на реалізацію інтересів територіальної громади. Це, зокрема, стосується громадських слухань, місцевих ініціатив, загальних зборів громадян. І, по-третє, безпосередня демократія становить організаційну основу системи постійного зв'язку між органами місцевого самоврядування та населенням, що забезпечує гласність діяльності органів місцевого самоврядування, контроль населення територіальної громади за роботою органів місцевого

самоврядування та відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою.

Конституційно-правова засада поєднання форм безпосередньої і представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування забезпечує оптимальне їхнє співвідношення з метою найефективнішого вирішення конкретних завдань, що стоять перед місцевим самоврядуванням. Її суть полягає в тому, що представницькі органи місцевого самоврядування, будучи представниками відповідних територіальних громад, здійснюючи від їхнього імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, уповноважені вирішувати усі питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, за винятком таких випадків: коли це питання, згідно з чинним законодавством, може бути вирішене виключно місцевим референдумом; коли статут територіальної громади відносить це питання до виключної компетенції територіальної громади; коли територіальна громада проявляє ініціативу та вважає за необхідне прийняти рішення з відповідного питання самостійно шляхом проведення місцевого референдуму.

Важливим юридичним засобом реалізації конституційно-правової засади поєднання форм безпосередньої і представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування повинні стати статuti територіальних громад. У них, зокрема, може бути передбачено додатковий перелік питань місцевого життя, що повинні вирішуватися референдумом, порядок проведення загальних зборів громадян, громадських слухань, місцевих ініціатив, можуть встановлюватись додаткові форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади, порядок та періодичність їхнього проведення [5].

В той же час, органи місцевого самоврядування повинні забезпечити можливість і максимально підтримувати виникнення інших форм участі громадян у безпосередньому самоврядуванні. Адже проблему нехтування місцевою владою конституційно-правових механізмів залучення громадян – членів територіальної громади до вирішення питань місцевого значення вітчизняні дослідники називають серед основних проблем місцевого самоврядування [35, 79-80].

## РОЗДІЛ 2.

### ПРАКТИЧНЕ ЗАСТОСУВАННЯ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

#### *2.1. Застосування законодавчо закріплених форм безпосередньої участі громадян у практиці місцевого самоврядування*

Дане дослідження зосереджено на формах, зазначених у Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з яким безпосередніми формами участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні є: місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення [4, ст. ст. 7, 8, 9, 13, 14].

Ще однією формою, визначеною в Законі, є добровільне об'єднання (асоціації) органів місцевого самоврядування [4, ст. 15], але ця форма не стосується членів територіальних громад, а лише їхніх об'єднань.

Закон не встановлює повного переліку форм участі громадян і територіальних громад у місцевому самоврядуванні. Існує низка законів і нормативних актів, які регулюють питання безпосередньої участі територіальної громади у місцевому самоврядуванні (вибори до органів місцевого самоврядування, місцеві референдуми, колективні та індивідуальні звернення). Аналіз діяльності територіальних громад дає приклади існування інших, нерегульованих законодавством, форм участі громадськості у місцевому управлінні.

Згідно з чинним законодавством, усім членам територіальної громади, що мають право голосу на виборах, забезпечується право на участь у місцевому самоврядуванні незалежно від матеріального становища, раси, кольору шкіри, національності, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного і

соціального походження, терміну проживання на відповідній території, мовних або інших ознак [4, ст. 3]. Територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності, безпосередньо користується і розпоряджається на власний розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй. Кожен член територіальної громади має право: безпосередньо брати участь у всіх формах прямого волевиявлення; обирати і бути обраним в органи місцевого самоврядування; бути допущеним до служби в органах місцевого самоврядування; брати участь у прийнятті рішень про дострокове припинення повноважень міської ради, окремих депутатів, міського голови; брати участь у здійсненні контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування у встановлених законом і статутом міста формах; в установленому порядку одержувати копії нормативно-правових актів органів і посадових осіб міського самоврядування, інформацію про діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, ознайомлюватися з документами та іншими матеріалами органів місцевого самоврядування; направляти індивідуальні та колективні звернення (скарги, заяви, пропозиції) органам і посадовим особам місцевого самоврядування й одержувати на них відповіді у визначені законом терміни; на особистий прийом посадовими особами органів місцевого самоврядування; ініціювати перегляд чинних нормативно-правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що суперечать інтересам громади та/або чинному законодавству України; брати участь у створенні органів самоорганізації населення і товариств співвласників багатоквартирних будинків.

Більшість можливих форм участі громадян у здійсненні муніципального управління потребують правового регулювання органами місцевого самоврядування, адже лише деякі з них спираються на відповідні закони (наприклад, право громадян на обрання до органів місцевого самоврядування).

Навіть з поверхневого аналізу статей Закону, які прописують зазначені форми безпосереднього врядування, можна зробити висновок, що вони мають, в основному, характер правових намірів. Ці положення не дозволяють громадянам у повній мірі брати

участь у підготовці та прийнятті рішень місцевою владою, здійснювати контроль за використанням коштів і майна громади. Не дають можливості відслідковувати, як впливають акти, що приймаються органами місцевого самоврядування, на права, свободи, інтереси громадян, на ефективність і прозорість діяльності цих органів. Майже всі вони потребують додаткового нормативного забезпечення на рівні місцевих положень, в яких мають чітко прописуватися механізми реалізації декларованих Законом прав. І такі зобов'язання для органів місцевого самоврядування навіть містяться в Законі [4, п. 5 ст. 7, п. 3 ст. 8, п. 2 ст. 9, п. 4 ст. 13, п. 2 ст. 14].

По суті, конкретизація і деталізація порядку виконання норм чинного законодавства з врахуванням місцевих особливостей, а також створення механізмів контролю за діяльністю влади з боку територіальної громади і окремих громадян є одним з основних завдань відповідних органів місцевого самоврядування. Адже “у системі місцевого самоврядування основним продуцентом його інтересів є місцеве співтовариство, визначене як територіальний колектив (громада)” [61, 47].

**Місцевий референдум.** Стаття 7 Закону [4] містить лише кілька основних положень про місцевий референдум – окреслення кола питань, що можуть (і таких, що не можуть) бути предметом референдуму, та зобов'язання виконувати рішення референдуму на відповідній території. Проте все зводиться до відсилання на неухильне дотримання Закону України “Про всеукраїнський та місцевий референдуми”, який був прийнятий ще до здобуття Україною незалежності (3 липня 1991 року) і є далеко не досконалим [62].

Місцевий референдум проводиться з метою забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами.

Предметом місцевого референдуму може бути: прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих рад та їхніх виконавчих і розпорядчих органів.

На місцеві референдуми виносяться питання, віднесені законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також питання дострокового припинення повноважень відповідної ради та її голови.

Виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішуються питання: про найменування або перейменування населених пунктів; про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр; про реорганізацію або ліквідацію комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами.

У місцевому референдумі мають право брати участь громадяни України, які на день проведення референдуму досягли 18 років і постійно проживають, відповідно, на території міста чи селища.

Підготовка і проведення місцевих референдумів відбувається на демократичних засадах. Громадянам, політичним партіям, громадським організаціям, масовим рухам, трудовим колективам надається право безперешкодної агітації за пропозицію про оголошення референдуму, за прийняття рішення, що виноситься на референдум, а також проти пропозиції про оголошення референдуму чи прийняття рішення. Для реалізації цього права зацікавленим особам і організаціям надаються приміщення для зборів, забезпечується можливість використання засобів масової інформації.

Місцевий референдум призначається місцевою радою відповідної адміністративно-територіальної одиниці. З вимогою про проведення місцевого референдуму можуть виступати депутати місцевих рад у кількості, що становить не менш як половину від загального складу ради, або на вимогу, підписану однією десятою громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі.

Порядок фінансування, підготовки і проведення місцевих референдумів визначається, відповідно, місцевими радами.

Всі рішення, що стосуються місцевого референдуму, а також проекти рішень, які виносяться на місцевий референдум, підлягають опублікуванню в місцевих засобах масової інформації.

З метою волевиявлення членів територіальної громади при вирішенні важливих питань місцевого значення можуть проводитись дорадчі опитування членів громади (консультативні референдуми). Результати дорадчого опитування розглядаються й враховуються при прийнятті рішень відповідними органами місцевого самоврядування.

У випадку, якщо рішення місцевої ради не відповідає результатам дорадчого опитування, воно повинно бути прийняте більшістю не менше двох третин від загального складу депутатів відповідної ради.

Варто зазначити, що в Законі [62] містяться норми, які зовсім не сприяють реалізації народовладдя, зокрема положення, що обмежують реалізацію громадських ініціатив – право голів відповідних місцевих рад реєструвати ініціативні групи з питань підготовки референдуму та відмовляти у реєстрації без зазначення конкретних підстав [62, ст. 17]. Враховуючи ще доволі низький рівень співпраці органів місцевого самоврядування та громадськості, дані норми практично унеможливають призначення та проведення місцевих референдумів за ініціативою членів територіальної громади, особливо у випадках, коли предметом такого референдуму є дострокове припинення повноважень відповідної ради та її голови або скасування рішень місцевих рад. Достатньо лише пригадати численні спроби київської громадськості впродовж 2006 року провести збори ініціативної групи з приводу дострокових виборів міського голови м. Києва. Міський голова (заслужений юрист України) убезпечував своє перебування на посаді, не підписуючи розпорядження про реєстрацію ініціативної групи – тобто блокував механізм референдуму ще до етапу видачі підписних листів.

**Загальні збори громадян за місцем проживання** є формою їхньої безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Законодавець не наділив загальні збори правом приймати місцеві нормативні акти, але потенційно це досить потужний інструмент впливу на місцеву владу, адже рішення загальних зборів

громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їхній діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади [4, ст. 8]. Інший нормативний акт, який більш детально регулює питання організації та проведення загальних зборів, – Постанова Верховної Ради України “Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні” [63]. Щоправда, ця Постанова була прийнята за кілька років до ухвалення Законів [4] та [64], а тому може застосовуватися лише у тій частині, що не суперечить зазначеним Законам. Проте якщо на дану Постанову безпосередньо посилається статут територіальної громади і тим самим акцептує запроваджений нею порядок проведення зборів, застосування її положень є юридично виправданим.

Отже, загальні збори громадян за місцем проживання (далі за текстом – Збори) можуть скликатися за місцем проживання громадян (села, селища, мікрорайону, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку та іншого територіального утворення) для обговорення найважливіших питань місцевого життя [63]. У роботі зборів мають право брати участь громадяни, які досягли 18 років і постійно проживають на відповідній території. У зборах не беруть участі психічно хворі громадяни, визнані судом недієздатними, особи, яких тримають в місцях позбавлення волі, а також особи, які перебувають за рішенням суду в місцях примусового лікування. У роботі зборів можуть брати участь депутати місцевих рад, представники державних органів, трудових колективів, об'єднань громадян.

Збори скликаються в міру необхідності, але не менш як один раз на рік і є правомочними за наявності на них більше половини громадян, які проживають на відповідній території і мають право брати участь у зборах, а в разі скликання зборів (конференції) представників громадян – не менш як двох третин представників відповідних територіальних утворень.

Рішення зборів, прийняті в межах чинного законодавства, є обов'язковими для виконання органами самоорганізації населення, усіма громадянами, які проживають на відповідній території.

На розгляд загальних зборів громадян за місцем проживання можуть бути винесені різноманітні питання місцевого значення. Відповідно до Закону [64] загальні збори ініціюють створення, обирають і припиняють повноваження органів самоорганізації населення. Також загальні збори можуть розглядати питання: обговорення проектів рішень ради та її виконавчого комітету; внесення пропозицій з питань порядку денного сесії ради та її виконавчого; внесення пропозицій щодо встановлення радою місцевих податків і зборів, оголошення місцевих добровільних позик; розгляд питань про найменування, перейменування вулиць, провулків, проспектів, площ, скверів, парків; внесення пропозицій з цих питань; обговорення питань, пов'язаних із залученням населення до ліквідації наслідків аварій і стихійних лих, сприяння органам місцевого самоврядування, державним органам у проведенні робіт щодо ліквідації наслідків аварій; заслуховування інформації виконавчих органів міської ради про екологічно небезпечні ситуації й стан навколишнього природного середовища, а також про заходи, що вживаються з метою його поліпшення [65, 32].

До компетенції зборів, згідно з Постановою [63], належить: 1) розгляд будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, в межах Конституції і законів України, внесення пропозицій відповідним органам і організаціям; 2) обговорення проектів рішень місцевих рад та їхніх органів з важливих питань місцевого життя; 3) внесення пропозицій з питань порядку денного сесій місцевих рад та їхніх органів; 4) заслуховування інформацій керівників рад та їхніх органів, звітів керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідних адміністративно-територіальних одиниць, в разі необхідності – порушення перед відповідною радою питання про притягнення окремих посадових осіб до відповідальності; 5) інформування населення про прийняті радами та їхніми виконавчими органами рішення, хід їхнього виконання, про закони України, укази Президента України, інші акти органів законодавчої й виконавчої влади з питань, що зачіпають інтереси громадян; 6) обрання громадських комітетів і ОСН; затвердження їхніх статутів (положень), внесення змін і доповнень до них, ви-

рішення питань про дострокове припинення повноважень (розпуск) органів самоорганізації населення, а також про відставку окремих їхніх членів; 7) встановлення структури, штатів, затвердження витрат на утримання створюваних зборами органів та умов оплати праці їхніх працівників; 8) надання згоди на включення до складу місцевого господарства об'єктів, які створені в результаті трудової участі громадян або придбані на їхні добровільні внески, на продаж або безоплатну передачу цих майнових об'єктів іншим суб'єктам власності; 9) внесення пропозицій щодо передачі або продажу в комунальну власність відповідних адміністративно-територіальних одиниць підприємств, організацій, їхніх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають особливу важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб населення даної території, функціонування місцевого господарства; 10) вирішення питань щодо об'єднання коштів населення, а також за згодою підприємств, організацій і установ, які не входять до складу місцевого господарства, їхніх коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, благоустроїв населених пунктів, на заходи з охорони навколишнього природного середовища; внесення відповідних пропозицій з цих питань місцевим радам та їхнім виконавчим органам; 11) розгляд питань про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни і праці, самотнім престарілим громадянам, багатодітним сім'ям та іншим категоріям громадян; внесення відповідних пропозицій на розгляд місцевих рад та їхніх органів; 12) внесення пропозицій щодо встановлення радами місцевих податків і зборів, оголошення місцевих добровільних позик; 13) розгляд питань про найменування, перейменування населених пунктів, вулиць, перепідпорядкування сіл, селищ; внесення відповідних пропозицій з цих питань; 14) обговорення питань, пов'язаних із залученням населення до ліквідації наслідків аварій і стихійного лиха, сприянням радам, державним органам у проведенні робіт з ліквідації наслідків аварій; заслуховування інформацій виконавчих органів

місцевих рад про екологічно небезпечні аварії та ситуації і стан навколишнього природного середовища, а також про заходи, що вживаються з метою його поліпшення; 15) обговорення поведінки осіб, які порушують громадський порядок, внесення подання до державних і громадських органів про притягнення цих осіб до відповідальності; 16) обговорення інших питань, що зачіпають інтереси населення відповідної території.

Збори мають право звертатися з пропозиціями до відповідних рад, державних органів, інших органів місцевого і регіонального самоврядування, керівників підприємств, організацій і установ, які зобов'язані розглянути ці пропозиції та інформувати у місячний строк про результати розгляду осіб або органи, за рішенням яких було скликано збори.

Збори скликаються головою ради або її виконавчим органом, громадськими комітетами і ОСН. Збори можуть скликатися і за ініціативою громадян: за пропозицією не менш як третини від загальної кількості громадян, які проживають у відповідному територіальному утворенні, трудового колективу, об'єднання громадян, депутатів ради, членів постійної комісії, депутатської групи.

У випадках, коли скликання зборів пов'язане з певними організаційними складнощами, можуть скликатися збори (конференції) представників громадян населених пунктів, мікрорайонів, житлових комплексів, вулиць, кварталів, будинків та інших територіальних утворень. Норми представництва на них визначаються відповідною радою, її виконавчим органом, ОСН. Представники громадян для участі в зборах (конференції) обираються зборами відповідних територіальних утворень або визначаються ОСН. У разі коли збори скликаються ОСН, вони повідомляють про це відповідну раду або її виконавчий орган. Місцеві ради та їхні виконавчі органи сприяють громадським комітетам і ОСН у підготовці та проведенні зборів, надають їм необхідні приміщення.

Рішення про скликання зборів доводиться до відома громадян, які проживають на відповідній території, не пізніше як за 7 днів до їхнього проведення з зазначенням часу скликання, місця проведення зборів, питань, які передбачається внести на їхнє об-



говорення. У випадках особливої необхідності населенню повідомляється про скликання зборів в день їхнього проведення.

З розглянутих питань збори приймають рішення більшістю голосів громадян, які присутні на зборах, відкритим або таємним голосуванням. Рішення зборів оформляються протоколом і підписуються головою і секретарем зборів. До протоколу зборів (конференції) додаються матеріали реєстрації їхніх учасників (список громадян, які були присутні на зборах, із зазначенням місця їхнього проживання, або список представників громадян відповідних територіальних утворень, а також рішення органів територіальної самоорганізації громадян про делегування своїх представників для участі в конференції).

Рішення зборів проводяться в життя головами відповідних рад, їхніми виконавчими органами, органами самоорганізації населення. До реалізації рішень зборів залучають населення, підприємства, організації, установи, які розташовані на відповідній території.

Закон дозволяє органам місцевого самоврядування більш детально врегулювати питання проведення зборів у своєму статуті. Кожна місцева рада має розробити та ухвалити механізми реалізації права на проведення зборів у конкретній територіальній громаді. Адже при здійсненні цієї форми безпосереднього врядування на практиці виникає багато неузгоджених питань.

Для прикладу, участь у зборах мають право брати громадяни, які проживають на відповідній території. Ось тут і постає питання про визначення меж територіальних утворень. Якщо з селом, будинком чи вулицею все зрозуміло, адже вони мають чітко окреслені межі, то що є кварталом чи мікрорайоном? Як правило, у містах ці територіальні утворення існують, але в більшості неформально або без чітко визначених меж. Саме для забезпечення легітимності проведення зборів у статуті громади або відповідному положенні мають бути зазначені усі наявні в місті територіальні утворення із окресленням їхніх меж. Тим більше, що рішення зборів, як вважає законодавець, “враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності” [4, п. 2 ст. 8].

Наступне питання, що потребує місцевого регулювання, – періодичність проведення зборів. Постанова [63] містить вимогу

скликання зборів не менш як один раз на рік, проте ніде не зазначено, яких зборів: будинку, вулиці чи мікрорайону. При цьому скликання зборів є одним із повноважень сільського, селищного, міського голови [42, п. 11 ст. 42]. Іншими суб'єктами скликання зборів є громадські комітети і ради самоврядування [63]. Отож ці терміни також мають знайти своє пояснення у відповідному положенні, прийнятому на місцевому рівні.

Також органи самоврядування мають визначити норми представництва громадян для проведення зборів (конференції) представників. Ця вимога прямо прописана у Постанові [63]. Окремі міста в статутах передбачають можливість проведення загальних зборів не членів територіальної громади, а громадян, тим самим позбавляючи права брати участь у таких заходах осіб без громадянства та іноземців. Не деталізується порядок проведення конференцій представників членів територіальної громади, які найчастіше і скликаються на практиці. Часто статuti територіальних громад не містять чіткого визначення квоти представництва на конференціях, незважаючи на те, що відповідне право відноситься до повноважень міської ради, яка і ухвалює статут відповідної територіальної громади. Крім того, виходячи із змісту ст. 8 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4], саме статут територіальної громади має стати єдиним нормативно-правовим актом на локальному рівні, через який унормовуються питання проведення загальних зборів членів територіальної громади. Проте в багатьох містах це зроблено достатньо фрагментарно, а іноді із порушенням окремих вимог чинного законодавства. Наприклад, подібна ситуація спостерігається в м. Запоріжжі, де статут територіальної громади наділив міського голову правом фактично одноосібно вирішувати усі питання, пов'язані із скликанням загальних зборів, визначати квоту представництва на конференціях тощо. Дуже схожа ситуація спостерігається і в м. Кіровограді.

Варто також звернути увагу на спроби органів місцевого самоврядування врегулювати певні організаційні питання проведення загальних зборів на рівні окремих актів. Так було зроблено, наприклад, в м. Сумах, де міська рада затвердила спеціальне по-

ложення. Проте нечіткість визначення порядку розрахунку квоти представників на конференціях не дає можливості стверджувати, що органам місцевого самоврядування цього міста вдалося владнати наявні проблеми [66, 26].

Потребують регулювання на місцевому рівні і питання набрання чинності рішень зборів. Зокрема, як має виконуватися і контролюватися вимога неухильного виконання рішень усіма громадянами, що проживають на відповідній території. Для цього необхідно ухвалити місцевий нормативний акт, адже рішення зборів не можуть мати нормотворчого характеру. Крім того, у компетенції зборів – внесення пропозицій до порядку денного сесій місцевих рад та засідань їхніх виконавчих органів. Відповідно, крім зазначення порядку внесення таких пропозицій до положення про Збори, ці норми мають знайти своє відображення і у регламентах роботи місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів.

**Право громадян на місцеві ініціативи.** Згідно із Законом, члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи “можуть ініціювати розгляд будь-якого питання (виділення наше. – *Авт.*), віднесеного до відання місцевого самоврядування” [4, п. 1 ст. 9]. “Місцева ініціатива підлягає обов’язковому розгляду на відкритому засіданні ради” [4, п. 3 ст. 9]. Порядок внесення місцевої ініціативи, так само як і порядок оприлюднення рішення ради про результати її розгляду, визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Ці законодавчі норми розвивають положення Конституції України [1, ст. 140], яка декларує право територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування як через обрані органи, так і безпосередньо. “Фактично, процедура місцевої ініціативи – це спосіб безпосереднього нормотворення територіальної громади, це механізм вироблення в середовищі громади проектів рішень і винесення їх на розгляд представницького органу” [65, 31].

Місцеву ініціативу можна визначити як колективне звернення громадян про необхідність прийняття нормативного правового акта, проект якого громадяни розробляють самі і подають в орган місцевого самоврядування для розгляду і прийняття. Таке

право реалізується тільки колективно, однак ця кількість не потребує ознак більшості. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов’язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Проекти правових актів, внесених у порядку місцевої ініціативи, повинні доводитися до відома населення будь-яким способом, що дозволяє ознайомитися з їхнім текстом. Їхнє обговорення має відбуватися відкрито за участю представників ініціаторів місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, оприлюднюється в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування.

Серед консультативних форм безпосереднього самоврядування місцеві ініціативи займають дещо особливе місце. З усіх форм безпосередньої демократії ця є найменш розвиненою у сучасному українському муніципальному праві і майже не використовується громадами. Якщо збори за місцем проживання та органи самоорганізації населення репрезентують волю хоча і обмеженої за територіальною ознакою частки громади, але більшості цієї частки, а громадські слухання і обговорення проводяться за безпосередньої участі представників рад, то місцева ініціатива не містить ознак більшості в будь-якому вигляді й апріорі не передбачає участі обраного керівництва громади. Завдяки цьому місцева ініціатива може використовуватися для тиску на політичну силу, що прийшла до влади в органі самоврядування, для досягнення суто політичних результатів чи забезпечення вузькогрупових інтересів. За умов, коли зв’язок між депутатами місцевих рад і виборцями достатньо умовний, а самоврядування значною мірою зберегло ознаки адміністрування, саме місцеві ініціативи можуть бути єдиним ресурсом для прийняття якихось важливих для тих чи інших груп виборців рішень. Фактично місцева ініціатива є цивілізованим способом лобювання прийняття рішень, що стосуються окремих верств населення, які не мають належного представництва у раді. Вона може також суттєво просунути ради до розгляду і вирішення питань, які не є пріоритетом у керівництва органу самоуправління, чи навіть спонукати до пошуку компро-

місу в разі, коли запропоноване рішення не відповідає поглядам більшості в органі самоорганізації. До того ж, робота над місцевою ініціативою є чи не найбільш ефективним засобом залучення громадськості, який хоч і не гарантує досягнення консенсусу, але робить рішення більш легітимним, допомагає досягти розуміння громадянами місцевого самоврядування.

Проте практична реалізація цього права повністю віддана “на відкуп” органам місцевого самоврядування, які визначають механізм внесення, розгляду та оприлюднення рішення щодо місцевих ініціатив. При цьому законодавець надав вибір для органу самоврядування: закласти цей механізм у статут територіальної громади чи прийняти інший нормативний акт. Відповідно, місцева рада самостійно встановлює правила, що регулюють порядок ініціювання, оформлення ініціативи та порядок участі членів ініціативної групи в розгляді ініціативи радою, тобто від визначення суб’єктів подання до вибору “дійових осіб” процесу регулювання на всіх етапах розгляду місцевої ініціативи.

**Проведення громадських слухань.** Конституція України [1] та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [4] гарантують можливість, право територіальної громади на проведення громадських слухань. Водночас, законодавство наразі не визначає типового порядку організації громадських слухань. Натомість передбачена можливість закріплення цього порядку на рівні статуту міста [4, ст. 13].

Визначення терміна “громадські слухання” міститься у Законі [4, ст. 13], згідно з яким громадські слухання є правом територіальної громади “зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до компетенції місцевого самоврядування”. Ця законодавча дефініція є не зовсім вдалою, оскільки не дає можливості однозначного трактування природи громадських слухань – як контрольної процедури або як форми участі у плануванні чи прийнятті місцевих рішень територіальною громадою. Дана правова прогалина привела до різних підходів у визначенні статутами територіальних громад статусу громадських слухань.

Виходячи із законодавства, правомірно розрізняти звітні громадські слухання (звіти голови, представлення звіту про виконання місцевого бюджету) і консультативні громадські слухання (обговорення проектів, рішень програм, стратегій тощо).

Предметом громадських слухань можуть бути різноманітні питання. На цих слуханнях правомірно порушувати питання, що впливають з економічних та соціальних пріоритетів тієї чи іншої територіальної громади.

Так, ст. 42 Закону [4] передбачає, що сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами.

Крім того, чинним законодавством передбачено проведення громадських слухань стосовно екологічних програм (ст. 6 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”); з питань захисту проектів щодо розміщення, будівництва, зняття з експлуатації ядерних установок та об’єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, та закриття сховищ для захоронення (ст. 8 Закону України “Про поводження з радіоактивними відходами”, ст. 11 Закону України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”); з питань якості питної води та питного водопостачання (ст. 22 Закону України “Про питну воду та питне водопостачання”); щодо житлово-комунальних послуг (ст. 11 Закону України “Про житлово-комунальні послуги”); для обговорення проектів схем екологічної мережі та стану їхнього виконання (ст. 22 Закону України “Про екологічну мережу України”).

Громадські слухання щодо проектів містобудівної документації та місцевих правил забудови є обов’язковим елементом публічного обговорення вказаних документів (ст. 1, 30-3, 30-4, 30-5 Закону України “Про планування і забудову територій”).

Відповідно до ст. 9 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” предметом громадських слухань може бути обговорення проектів регуляторних актів [65, 29-30].

Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. У випадку, якщо статуту територі-

альної громади немає, на місцевому рівні нерідко затверджуються положення про порядок проведення громадських слухань

Організаторами громадських слухань найчастіше виступають самі органи місцевого самоврядування, хоча в окремих випадках ініціатива може виходити від об'єднань громадян та ініціативних груп. Муніципальна влада може активно використовувати громадські слухання також при підготовці непопулярних рішень чи рішень, які поляризують громаду. Наприклад, при обговоренні проекту місцевих правил забудови громадські слухання можуть замінити (або доповнити) цілий комплекс заходів інформаційного характеру, які має здійснювати орган місцевого самоврядування. З іншого боку, громадські слухання – добра форма зворотного зв'язку. Члени територіальної громади можуть ставити питання представникам органів самоврядування та надавати пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів місцевої влади.

Цілком логічним і обґрунтованим з огляду на практику в Україні та інших країнах є визначення громадських слухань саме як способу формування громадськістю управлінських рішень, як форми участі громади у формуванні рішень органів місцевого самоврядування. У цьому контексті особлива значимість громадських слухань у легітимізації певних, часто непопулярних, але потрібних ініціатив місцевої влади, у здатності стимулювати прийняття місцевих рішень. Адже “пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування” [4, ст. 13]. На відміну від місцевих ініціатив, де місцева влада повинна реагувати на подібну ініціативу прийняттям відповідних рішень, як зауважує А.Ф.Ткачук, “правові наслідки громадських слухань полягають у тому, що рада повинна розглянути на пленарному засіданні висновки й пропозиції слухань, однак прийняття якогось рішення по суті не є обов'язковим” [67, 25].

Важливо розуміти, що громадські слухання є важливим інструментом, що дозволяє знаходити оптимальні рішення наявних проблем та мобілізувати ресурси. Громадські слухання мають тверде економічне обґрунтування. Виходячи з того, що ресурси кожної громади, як і всі інші ресурси, є обмеженими, а

різні члени громади мають різні точки зору на те, як ці обмежені ресурси використовувати, громадські слухання – це трибуна, де члени громади можуть обговорити і прийняти рішення про використання наявних ресурсів. Громадські слухання – це спроба цивілізованого вирішення спірних, конфліктних ситуацій.

Успішними можна вважати ті громадські слухання, де думку громади було враховано і про це не просто було сказано, а рішення громадських слухань було прийнято до розгляду місцевою радою або втілено у протокольні доручення міського голови.

Сьогодні заходи, які називаються “громадські слухання”, проводять усі, скрізь і з будь-якого приводу. Часто вони мають характер обговорень певних питань і несуть певну – іноді дуже значну – користь, однак громадськими слуханнями вони не є. На відміну від громадських слухань, ці заходи: мають занадто широку тематику; не передбачають ухвалення рішень або якщо вони таки приймаються, то не мають втілення у конкретних документах органів влади, що безпосередньо впливають на життя конкретних членів відповідної громади. Такі заходи скоріше можна назвати розширеними нарадами або засіданнями експертів, ніж громадськими слуханнями. Наприклад, обговорення концепції чогось – розвитку громадянського суспільства, проведення адміністративної реформи тощо – важко назвати громадськими слуханнями саме через те, що тема є занадто загальною і не впливає безпосередньо на мешканців конкретної громади. Тож на відміну від розширеної наради експертів, громадські слухання – це загальні збори (віче) значної частини дорослих членів громади з питання, що має важливе значення для даної громади в цілому або її переважної частини, у ході яких ініціатори представляють проблему і пропонують шляхи її вирішення, а учасники – представники громади – обговорюють цю проблему, пропонують свої варіанти рішень або схвалюють якісь певні рішення, плани, документи.

Метою громадських слухань має бути не просто інформування громади про якусь позицію щодо певного питання, але й пошук шляхів вирішення наявних проблем чи узгодження певних питань та ухвалення відповідного рішення. У будь-якому разі,

питання, що виноситься на громадське слухання, мусить стосуватися інтересів переважної частини членів громади.

Дослідник О.П. Бойко визначає низку актуальних проблем організації та проведення громадських слухань, що потребують врегулювання. По-перше, залишається невизначеним сам предмет громадських слухань. Адже право на зустріч депутата з виборцями – не право, а обов'язки народного обранця, відповідно до Закону України “Про статус депутатів місцевих рад”. Так само право на зустріч з посадовими особами органів місцевого самоврядування – обов'язки посадовців відповідно до законів “Про державну службу”, “Про службу в органах місцевого самоврядування” та “Про звернення громадян”. По-друге, право на порушення питання та внесення пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до компетенції місцевого самоврядування, – це, по суті, право на місцеву ініціативу, відповідно до статті 9 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Таким чином, відбувається деяка правова тавтологія: поняття “місцева ініціатива” асоціюється з поняттям “громадські слухання”. По-третє, мета і завдання громадських слухань зводяться до завдань місцевої ініціативи (у вузькому розумінні цього терміну). Незрозумілою є мотивація проведення громадських слухань “не рідше, ніж раз на рік” [68].

Крім того, потребує правового захисту саме право територіальної громади на громадські слухання: введення прямих санкцій за протидію проведенню громадських слухань (і місцевої ініціативи в цілому), ігнорування розгляду пропозицій, які вносяться за результатами громадських слухань, та відсутність зворотного зв'язку з громадянами за результатами розгляду цих пропозицій [65, 314-315].

Як визначено Законом, “порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади” [4, ст. 13], тому, спираючись на цю норму закону, органи місцевого самоврядування повинні у статуті територіальної громади (далі – Статуті) чітко прописати усі необхідні механізми проведення громадських слухань. Щонайменше, у статуті має бути врегульовано: перелік питань, щодо яких мають проводитися громадські слухання в обов'язковому порядку та періодичність їхнього про-

ведення; порядок оголошення та процедура проведення громадських слухань з ініціативи органів місцевого самоврядування; порядок організації та проведення громадських слухань за ініціативи громадян, де зазначити вимоги до ініціативної групи з проведення громадських слухань, порядку та кількості збору підписів, призначення дати слухань, участь представників органів місцевого самоврядування у таких слуханнях тощо; порядок документування ходу проведення громадських слухань, прийняття рішень та їхнього оформлення; порядок оприлюднення та набрання чинності результатів громадських слухань; порядок здійснення витрат, пов'язаних із підготовкою та проведенням громадських слухань як з ініціативи органів місцевого самоврядування, так і з ініціативи громадян.

Статут може і не містити всього опису процедур проведення громадських слухань аж до дрібниць, а передбачати лише загальні норми. У такому випадку постає необхідність затвердження місцевою радою “Положення про проведення громадських слухань”, яке буде спиратися на норми закону та статуту громади і регулювати всю процедуру якомога детальніше.

Отже, як показує проведений аналіз, механізм реалізації практично в усіх зазначених в Законі формах безпосереднього здійснення місцевого самоврядування (крім місцевого референдуму) частково, а то і повністю має регулюватися нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування. На жаль, у переважній більшості населених пунктів України немає ні статутів територіальних громад, ні – тим більше – низки спеціальних положень місцевих рад. В Україні, на думку науковця Я.Ф. Жовнірчика, варто було б запровадити статут як обов'язковий атрибут територіальної громади. Але для цього доцільно прийняти типовий статут громади. Необхідність цього зумовлена тим, що оскільки статут є складним юридичним документом, то його не кожна територіальна громада може розробити власними силами. Беручи до уваги те, що територіальні громади дуже диференціюються, слід було б розробити кілька модельних статутів для різних типів територіальних громад, що дасть змогу враховувати місцеві особливості [69, 287].

За даними Міністерства юстиції України, на кінець 2006 року з 11 521 територіальної громади тільки 1341 територіальна громада мала зареєстрований статут [70, 5]. У тих же містах, де є ухвалені радами статuti, механізми громадської участі відрегульовано на користь не громади й громадянина, а органу місцевого самоврядування. Це унеможлиблює реалізацію прав громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення.

Як відзначає експерт Національного інституту стратегічних досліджень Ю.Лагутов, локальні нормативно-правові акти містять такі основні недоліки [71]: 1) відтворення у статутах положень Закону практично без конкретизації порядку проведення заходів участі громадян у місцевому самоврядуванні; 2) позбавлення територіальної громади права скликати громадські слухання; 3) відсутність уніфікованих критеріїв до визначення кількості ініціаторів звернення із громадською ініціативою до представницького органу, проведення загальних зборів та громадських слухань, а також єдиних правил порядку та термінів їхньої організації і проведення.

Так, кількість підписів на підтримку місцевої ініціативи коливається від 16 до 60 000 підписів виборців, зареєстрованих на відповідній території, що створює загрозу використання права громади не для вирішення важливих питань, а як засобу політичного блокування роботи органів місцевого самоврядування [70, 16]. Статут м. Івано-Франківська визначає необхідну кількість ініціаторів громадських слухань у розмірі 5 відсотків учасників територіальної громади, які мають право голосу на виборах. У статутах міст Луцька, Чернівців, Чернігова необхідна кількість суб'єктів ініціювання громадських слухань становить 500 членів територіальної громади, у Херсоні – 300, у Запоріжжі, Дніпропетровську – 250, у Рівному - 1000. Статут м. Києва взагалі не визначає мінімальної кількості його мешканців, які можуть ініціювати громадські слухання.

Також наслідком нормотворчої діяльності на місцевому рівні виявилось встановлення незаконних обмежень можливостей громадян брати участь у місцевій політиці. Адже актами деяких місцевих рад передбачена можливість визнання недоцільності

розгляду в раді питання, внесеного в порядку місцевої ініціативи (міста Вінниця, Суми, Харків). У такому випадку порушується право на розгляд питання, внесеного в порядку місцевої ініціативи, гарантоване Законом [4, ч. 1 ст. 9]. А, наприклад, статут м. Луганськ є чудовим “прикладом” євроінтеграційних і демократичних потуг нашого самоврядування, адже він передбачає право міського голови або відповідного виконавчого органу Луганської міськради надати вмотивовану відмову у скликанні загальних зборів.

## **2.2. Формування та діяльність органів самоорганізації населення**

Серед форм безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні найбільший інтерес викликають органи самоорганізації населення (ОСН). Згідно з чинним законодавством, ОСН наділені статусом самостійного суб'єкта місцевого самоврядування, що дає змогу вирішувати питання соціального, економічного та культурного життя громадян. Ці органи представляють собою форму безпосереднього самоврядування, яке реалізується шляхом самостійного вирішення проблем місцевого значення. Роль органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування поступово збільшується. Значною мірою це пояснюється як розвитком процесів демократизації України, активізації могутнього соціального потенціалу громадськості, так і законодавчо визначеним дуалізмом ОСН як організацій, що за призначенням є громадськими утвореннями, але наділені правом отримувати делеговані повноваження від місцевих рад, тобто вибірково та локально виконувати певні функції місцевої влади. Побуває думка, відповідно до якої органи самоорганізації населення мають відноситися не до органів місцевого самоврядування, а до форм здійснення місцевого самоврядування. Зокрема, О. С. Орловський пропонує внести до Конституції України та деяких інших нормативно-правових актів зміни в частині виключення органів самоорганізації населення з числа органів місцевого самоврядування [72, 13-16].

ОСН є необхідною ланкою реалізації зв'язку між жителями певної локальної території та місцевою владою. Вони виконують різні функції, які спрямовані на забезпечення життєдіяльності населення на певній території. В. Куйбіда зауважує, що органи самоорганізації населення мають досить складну громадсько-публічну природу. З одного боку, здійснюючи передані їм повноваження місцевих рад, вони представляють собою форму участі населення у вирішенні питань місцевого значення, що надає їм характеру публічно-владної структури, яка має певні спільні риси з органами місцевого самоврядування. А з іншого – органи самоорганізації населення працюють на громадських засадах і їх можна розглядати як певну форму самоорганізації громадян за місцем проживання, що дає змогу говорити про їхню громадську природу. Тобто органи самоорганізації населення мають ознаки й органів публічної влади, і громадських організацій [73, 340].

Д.В.Кольцова до основних нових ролей органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування відносить наступні: постачальник місцевих послуг населенню; регулятор і посередник у взаємовідносинах між органами влади, місцевого самоврядування, бізнесовими структурами і населенням даної території; каталізатор активності населення і підприємницьких структур, які розташовані на його території, щодо покращення якості надання місцевих послуг населенню [74].

В.Кравченко вважає, що ОСН відіграють роль такого центру, довкола якого об'єднуються жителі будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, а їхнє створення та діяльність призводить до структуризації жителів за територіальною ознакою і сприяє формуванню особливих локальних спільнот [75, 6]. А на думку Т.Семигіної, ОСН можуть стати тими структурами, які сприятимуть розвитку громади, зокрема, успішному впровадженню моделі місцевого розвитку [76, 30].

Органи самоорганізації населення є конституційними інститутами. Відповідно до Конституції України “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” [1, ст. 140]. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” відносить органи самоорганізації населення до системи місцевого самоврядування і визначає їх як “представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста” [4, ст. 1]. Важливим аспектом законодавчого регулювання ОСН є те, що суб'єктом ініціативи зі створення органу самоорганізації визначено лише жителів відповідної території. Орган самоврядування лише може надати дозвіл на створення ОСН та наділити його власною частиною компетенції, фінансів та майна [4, ст. 14]. Детально питання створення, організації діяльності, визначення повноважень та відповідальності ОСН врегульовано окремим Законом [64].

Органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їхніх частин. ОСН є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Органи самоорганізації населення за територіальною ознакою поділяються на будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.

Основними завданнями органу самоорганізації населення є створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг, участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм. Фактично, органи самоорганізації населення створюються на певній території для тих завдань, які вони будуть вирішувати ефективніше за органи місцевого самоврядування, бо краще знають свої проблеми і швидше можуть згуртувати для їхнього вирішення жителів, що проживають на цій території (будинку, вулиці, кварталу тощо). Від інших органів місцевого самоврядування органи самоорганізації населення відрізняються масовістю, максимальною наближеністю до людей, доступністю, можливістю враховувати у

своїй діяльності актуальні потреби, інтереси, законні вимоги великих спільнот людей – від жителів маленького села, селища до окремої сім'ї, практично орієнтуватися на індивідуальні запити кожної людини, оперативно реагувати на локальні події, що відбуваються у житті. Завдяки діяльності ОСН відбуваються зміни у свідомості людей, які на власному досвіді переконаються у здатності впливати на ситуацію, брати участь у вирішенні локальних проблем, створювати спільний добробут, зростає ініціативність та активність мешканців [77, 86]. Саме цим визначаються певні переваги зазначених органів, створюються оптимальні умови для прояву ініціативи широких верств населення.

Закон визначив перелік повноважень, що можуть передаватися органу самоорганізації населення. До них належить робота з громадянами, виконання облікових, контрольних функцій, надання громадянам певних соціальних послуг тощо. На перший погляд, закріплені за ОСН повноваження не дозволяють говорити про ОСН як самостійний чинник муніципальної політики, оскільки в даному переліку відсутні дозвільні, реєстраційні, розпорядницькі повноваження. Проте закон передбачає і делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам самоорганізації населення, що значно розширює можливості ОСН. Відзначимо, що в рамках ОСН можуть діяти спеціалізовані підрозділи, які мають безпосередньо працювати з громадянами, вивчати побажання і настрої членів територіальної громади при формуванні управлінських рішень на місцевому рівні. чинний Закон [64], по суті, визначив статус ОСН як низової, допоміжної ланки системи органів місцевого самоврядування. Це проходить червоною ниткою по всьому тексту Закону. Так, за ст. 2 Закону власні повноваження ОСН – це повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час його утворення, а делеговані повноваження ОСН – це повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє цей орган. За ст. 4 Закону, ОСН, окрім Конституції України, інших законів, нормативно-правових актів вищих

та центральних органів державної влади, діють також на підставі рішень відповідних органів місцевого самоврядування, рішень місцевого референдуму, статутів територіальних громад, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, виданих у межах своїх повноважень. За ст. 7, територія, у межах якої діє ОСН, визначається рішенням ради, що дала дозвіл на його створення. За ст. 9, дозвіл на створення ОСН надається сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою. За ст. 10, організація проведення зборів (конференції) жителів за місцем проживання, як правило, покладається на виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради. За ст. 11, ОСН обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення. За ст. 12, контроль за дотриманням ОСН Положення про нього покладається на раду та її виконавчий орган, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення. За ст. 13, легалізація ОСН є обов'язковою і здійснюється шляхом його реєстрації або повідомлення про заснування виконавчим комітетом відповідної ради. ОСН можуть також легалізувати своє заснування шляхом письмового повідомлення відповідного виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради. Виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради затверджує методичні рекомендації порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення, а також надає необхідну організаційну та правову допомогу органам самоорганізації населення у проведенні їхньої легалізації. За ст. 15, за рішенням сільської, селищної, міської або районної у місті (у разі її створення) ради ОСН може бути достроково позбавлений повноважень, делегованих йому цією радою. За ст. 16, фінансовою основою діяльності ОСН є кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для здійснення наданих ОСН повноважень. ОСН самостійно використовує ці кошти на цілі та в межах, визначених відповідною радою. За ст. 17,



матеріальною основою діяльності ОСН є майно, передане йому радою в оперативне управління. За ст. 20, рішення ОСН, що не відповідають чинному законодавству або прийняті з питань, не віднесених до його повноважень, зупиняються відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення. За ст. 24, контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення в межах своїх повноважень здійснюють: 1) сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада та її виконавчі органи; 2) виконавчий комітет, який здійснив реєстрацію органу самоорганізації населення; 3) збори (конференція) жителів за місцем проживання; 4) органи державної влади. За ст. 25, повноваження органу самоорганізації населення можуть бути достроково припинені у разі невиконання рішень сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, її виконавчого комітету – за рішенням відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, яка дала дозвіл на його створення. За ст. 27, органи місцевого самоврядування сприяють здійсненню ОСН їхніх повноважень і координують їхню діяльність. За ст. 28, прийняття ОСН рішень, що суперечать Конституції і законам України, актам законодавства, Положенню про цей орган та іншим рішенням ради, її виконавчого органу, розпорядженням сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, а також рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання, місцевого референдуму, може бути підставою для припинення діяльності органу самоорганізації населення або позбавлення його повноважень.

Таким чином, вищезазначений Закон робить ОСН фактично підконтрольними та залежними від відповідних органів місцевого самоврядування. У такому вигляді він стримує потенціал демократичного розвитку територіальних громад, притаманний ОСН [78].

Організація та діяльність органів самоорганізації населення базуються на відповідних принципах, які можна систематизувати на дві групи. По-перше, принципи, в яких знайшли своє відобра-

ження загальні принципи місцевого самоврядування, притаманні всім елементам його системи, в тому числі й органам самоорганізації населення. До них можна віднести принципи законності, гласності та виборності. Стосовно органів самоорганізації населення принцип законності полягає в тому, що вони утворюються та діють лише на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, іншими актами, які в сукупності становлять правову основу їхньої організації та діяльності.

Принцип гласності вимагає відкритості та прозорості діяльності органів самоорганізації населення, їхні рішення мають бути своєчасно доведені до відома жителів відповідної території, і вони повинні мати право отримувати інформацію про роботу органу самоорганізації населення в повному обсязі та без будь-яких перешкод.

Принцип виборності передбачає: а) обрання органу самоорганізації населення на основі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування жителів, які на законних підставах проживають на відповідній території; б) обмеження строку повноважень органу самоорганізації населення строком повноважень відповідної місцевої ради, що забезпечує його періодичне переобрання.

По-друге, спеціальні принципи, притаманні лише органам самоорганізації населення, які виражають їхні специфічні риси, що дає змогу відрізнити органи самоорганізації населення як від органів місцевого самоврядування, так і від громадських організацій: добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради (у разі її створення); територіальності; підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами; підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення; фінансової та організаційної самостійності.

Принцип добровільності щодо взяття окремих повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради означає заборону покладання на орган самоорганізації населення обов'язків, які не передбачені Положенням про орган або щодо виконання яких не було отримано його попередньої згоди.

При цьому останнє стосується делегованих повноважень органу самоорганізації населення, якими він додатково наділяється відповідною місцевою радою вже після його легалізації і затвердження Положення про орган самоорганізації населення.

Принцип територіальності передбачає можливість утворення органу самоорганізації населення виключно за територіальною ознакою (в межах будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону, села, селища, району в місті). Тим самим забороняється створення органів самоорганізації населення за функціональною, галузевою або іншою ознакою.

Принцип підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами передбачає: а) право сільської, селищної, міської, районної у місті ради та її виконавчих органів у межах своїх повноважень здійснювати контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення; б) право відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті ради, яка дала дозвіл на створення органу самоорганізації населення достроково припинити його діяльність у разі невиконання рішень ради, її виконавчого комітету; в) право сільської, селищної, міської, районної у місті ради здійснювати контроль за виконанням наданих органу самоорганізації населення повноважень.

Принцип підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення, передбачає: а) обов'язок органу самоорганізації населення періодично (не рідше одного разу на рік) звітувати про свою діяльність на зборах (конференції) жителів за місцем проживання; б) право зборів (конференції) жителів за місцем проживання здійснювати контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення; в) право зборів (конференції) жителів за місцем проживання достроково припинити повноваження органу самоорганізації населення у разі невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання або невиконання своїх повноважень.

Принцип фінансової та організаційної самостійності передбачає: а) заборону органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та їхнім посадовим особам втручатися в діяльність органу самоорганізації населення, крім випадків, передбачених

законом; б) право органу місцевого самоврядування самостійно використовувати свої фінансові ресурси на цілі, визначені в Положенні про орган та в рішеннях відповідної місцевої ради [79].

Останнім часом все частіше йдеться про проблемні питання правового регулювання розвитку ОСН. На сьогодні, як свідчить практика, у правовому полі й досі залишається нерегульованою низка питань щодо порядку організації й діяльності ОСН, починаючи від законодавчо закріпленого механізму їхнього утворення. На думку В.Д.Бондаренко, основними елементами зазначеної структури проблемного поля правового регулювання ОСН є проблемні питання їхнього створення; функціонування, припинення діяльності, розвитку, а також механізми правового регулювання цих проблемних питань. На предмет застосування механізмів правового регулювання та аналізу пропозиції з можливого вирішення розглянуто низку проблемних питань:

– при створенні ОСН, а саме: ініціювання громадянами створення ОСН; надання місцевою радою дозволу на створення ОСН; реєстрація ОСН;

– в процесі функціонування ОСН: визначення типового переліку повноважень, що можуть делегуватися ОСН; оплата праці працівників; удосконалення системи управління; питання фінансової самостійності;

– при припиненні діяльності ОСН, а саме: прив'язка діяльності ОСН до терміну перебування конкретної місцевої ради при владі; строк дії ОСН;

– щодо розвитку ОСН: визначення правового статусу ОСН та їхніх рішень; повнота правового врегулювання ОСН; підзаконне правове регулювання ОСН; зміна парадигми ОСН; відносини різних видів ОСН; співіснування ОСН та об'єднань співвласників багатоквартирних будинків [78].

Так, Закон [64, ст. 8] передбачає занадто складну процедуру створення ОСН. Фактично вона потребує проведення кількох загальних зборів (конференції) жителів відповідної території, організація проведення яких за цим Законом, як правило, покладається на виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради. У зв'язку з цим, розглядаються

пропозиції спростити цю процедуру, наприклад, шляхом використання більш простого організаційного механізму підписних листів (при мінімально встановленій квоті), що додаються разом із заявою до місцевої ради про надання дозволу на створення ОСН [80].

Створення ОСН відбувається за згодою сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, а відтак можлива ситуація й неотримання такої згоди, якщо порушена процедура ініціювання його створення [64, ст. 9, ч. 1]. Проблему, пов'язану з порядком надання радою дозволу на створення органу самоорганізації населення, на думку багатьох депутатів місцевих рад та працівників органів місцевого самоврядування, реалізувати на практиці непросто. Заяви на створення ОСН можуть надходити у будь-який термін і мають бути розглянуті відповідними місцевими радами на найближчому засіданні. Для великого міста із значною кількістю створюваних ОСН розгляд відповідних заяв реально може затягнутися на тривалий час. Як варіант спрощення отримання дозволів на створення ОСН йдеться про внесення до вищезазначеного Закону норми, за якої загальний дозвіл на створення ОСН, затвердження орієнтовного Положення про них, визначення порядку і строків їхнього ініціювання, обрання та легалізації одноразово надає новостворена міська рада [81].

При реєстрації ОСН як платника податку виникає низка проблем з податковими інспекціями, оскільки вони чітко не віднесені до переліку неприбуткових організацій.

Багато нарікань у фахівців викликає чинна норма Закону [64, ст. 11], за якою ОСН обираються терміном на строк повноважень відповідних рад, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення. Це положення прив'язує діяльність ОСН до терміну перебування конкретної ради при владі й не відповідає демократичному принципу спадкоємності влади. Тим більше, що переобрання або розпуск ради призводять до необхідності перереєстрації всіх створених нею ОСН. Однією з важливих характеристик, яка об'єктивно свідчить про фактичний рівень розвитку ОСН, є стан місцевої нормативно-правової бази, яка формується, перш за все, за рахунок

рішень, що ухвалюють відповідні місцеві ради та їхні виконавчі комітети. Навіть високий рівень зацікавленості членів територіальних громад в розвитку громадських організацій та ОСН сам по собі не приведе до створення належних умов для їхнього розвитку, а також до їхнього залучення до вирішення питань місцевого значення. Адже наявність належної нормативно-правової бази в частині, що стосується предмета дослідження, є одним із важливих факторів, який сприятиме налагодженню конструктивного діалогу між представниками органів місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами з однієї сторони, і суспільно-активною громадськістю – з іншої. Статuti територіальних громад найбільш оптимально виражають демократичне начало самоорганізації та саморегулювання в рамках закону та виходять з визнання територіальних (місцевих) спільнот населення суб'єктами політичних відносин володарювання [82, 121].

Низку законодавчо не прописаних правових прогалин можна заповнити на підзаконному рівні правового регулювання ОСН шляхом прийняття низки місцевих нормативно-правових актів. Згідно із Законом [64, ст. 13], виконавчий комітет ради має затвердити методичні рекомендації порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення. Проте на думку автора дослідження, виконання органами самоврядування цієї норми є недостатнім. Існує низка нормативно-правових прогалин, які мають бути заповнені на підзаконному рівні шляхом прийняття місцевою радою відповідного нормативно-правового акта. Муніципальне регулювання порядку організації і діяльності ОСН покликане насамперед удосконалити процедуру оформлення ініціативи та подальших взаємовідносин ОСН з органами місцевого самоврядування.

Зокрема, має бути зазначено, що формою реалізації ініціативи зі створення органу самоорганізації населення є, крім зборів, конференція членів територіальної громади міста, які постійно проживають на певній території. Цей акт має встановлювати норму представництва, порядок реєстрації ініціативи про скликання установчої конференції. Варто визначити, за чий розпорядженням, у який термін і за чий рахунок скликається установча

конференція, викласти порядок інформування про її проведення [83, 277].

Місцевий нормативний акт має чітко визначати типовий перелік повноважень, що можуть делегуватися органам самоорганізації населення залежно від їхньої територіальності. Такий підхід є необхідним, оскільки і сфера діяльності, і завдання, що стоять перед кожним конкретним громадським комітетом, і реальні можливості цих комітетів (наприклад, будинкового комітету і комітету мікрорайону чи сільського комітету) суттєво відрізняються.

Окремої уваги місцевих нормотворців заслугоує питання щодо представлення разом із депутатами інтересів жителів відповідної території у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади [64, ст. 14]. Варто розуміти, що така норма ставить керівництво ОСН в залежність від лояльності до них депутатів місцевої ради. Для уникнення такої залежності, місцева рада має надати органам самоорганізації право самостійно представляти інтереси жителів відповідної території. Для цього необхідно: визначити порядок участі керівництва ОСН у сесіях ради та засіданнях виконавчого комітету, порядок внесення пропозицій та проектів рішень, порядок розгляду таких пропозицій відповідними органами самоврядування, порядок взаємовідносин виконавчих органів ради та ОСН.

Також потребують чіткого регулювання норми щодо організаційно-правових режимів взаємин ОСН і органів місцевого самоврядування, а саме: підконтрольності, підзвітності і відповідальності.

Неврегульованим законодавчо є питання позбавлення органу самоорганізації власних повноважень. Зокрема, законодавець не зовсім чітко висловився про неможливість позбавити ОСН власних повноважень до припинення його діяльності, доповнивши відповідну норму Закону словосполученням “як правило” [64, ст. 14]. Із тексту Закону можна зрозуміти, що у виняткових випадках орган самоврядування може позбавити ОСН частини власних повноважень, але для цього мають бути чітко виписані підстави для прийняття такого рішення та процедура.

Так само не визначено, як процедурно має розглядатися звернення зборів органу самоорганізації до відповідної ради про виключення з числа делегованих повноваження, не забезпеченого фінансами і майном.

Крім того, необхідно окреслити основні засади взаємин ОСН і підприємств та організацій, що перебувають у комунальній власності і знаходяться на території органу самоорганізації. Також, на думку В. Барвіцького, Закон “Про органи самоорганізації населення” не повною мірою наділяє ОСН спроможністю розв’язувати проблеми місцевого значення, зокрема, він не запобіг численним конфліктам між забудовниками та жителями міст, оскільки не передбачив процедуру врахування громадської думки та відповідні повноваження з цих питань ОСН [84, 35].

У 2008 році Всеукраїнська громадська організація “Асоціація сприяння самоорганізації населення”, головними завданнями якої є сприяння становленню громадянського суспільства і створенню ефективної законодавчої та нормативної бази місцевого самоврядування, здійснила моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення умов для розвитку органів самоорганізації населення. У більшості міст, які потрапили до сфери дослідження, на момент його проведення було ухвалено статuti територіальних громад, де, в основному, і має бути сконцентрована більшість правових норм, які стосуються створення умов і розвитку громадських організацій та ОСН. І лише місто Житомир виявилось на той час єдиним з обраних міст, де статут територіальної громади не був прийнятий.

В цілому, кожне з досліджених міст спробувало виробити свій власний, унікальний підхід до формування взаємовідносин між міською радою та ОСН. Проте як свідчить здійснений аналіз, в переважній більшості випадків розробникам локальних нормативно-правових актів вдалося тільки фрагментарно заповнити наявні нормативні прогалини. Загалом у кожному з досліджених міст виявлено середній або навіть нижчий від середнього рівень правової регламентації досліджуваної категорії відносин.

Аналіз місцевих нормативно-правових актів щодо ОСН засвідчив, що в більшості міст органи місцевого самоврядування

так і не змогли визначити належним чином місце ОСН у системі місцевого самоврядування. Показовим у цьому сенсі є той факт, що лише Кіровоградська міська рада на рівні статуту територіальної громади віднесла ОСН до однієї з форм участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Інші міськради або взагалі про це не згадали, або помилково віднесли ОСН до елементів “системи міської влади” (м. Суми), або до “органів і посадових осіб місцевого самоврядування” (м. Полтава).

Хоча місцева влада у досліджених містах і намагається приділяти певну увагу формуванню нормативних умов для створення та забезпечення діяльності ОСН, все ж наявний сьогодні рівень не можна визнати достатнім. Особливо це стосується відсутності необхідної деталізації питань ініціювання створення ОСН, проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання, порядку подачі пакета документів в органи місцевого самоврядування, ухвалення рішення про надання згоди на створення ОСН з боку міської ради, розмежування повноважень між ОСН різного рівня, що діють на одній і тій же території, проведення виборів персонального складу цих органів, їхньої легалізації, створення фінансової і матеріально-технічної основи діяльності й т.д.

Показовою в цьому сенсі є ситуації із статутом територіальної громади міста Запоріжжя, де безпосередньо ОСН присвячена лише одна стаття, яка фактично зводиться до відсилання до Закону України “Про органи самоорганізації населення”. Схожий підхід було обрано і авторами статуту територіальної громади міста Полтави.

Майже скрізь органи місцевого самоврядування поряд із статутами територіальних громад спробували унормувати значну кількість питань створення, організації діяльності та ліквідації ОСН з допомогою окремих нормативно-правових актів. Так було зроблено, зокрема, в містах Житомирі, Сумах, а також у Полтаві (на рівні районів у місті). В окремих випадках, на жаль, органи місцевого самоврядування обмежилися відтворенням окремих положень чинного законодавства без належного нормативного заповнення існуючих прогалів. Особливо показовою є діяль-

ність Житомирської міської ради, яка в Положенні про органи самоорганізації населення в м. Житомирі фактично відтворила текст чинного Закону України “Про органи самоорганізації населення”.

Важливим показником місцевої політики щодо ОСН в останні декілька років стало ухвалення окремими місцевими радами міських програм, які безпосередньо або опосередковано стосуються діяльності ОСН. Подібні документи з'явилися, зокрема, в Запоріжжі, Кіровограді, Полтаві. Щоправда, вони, як правило, стосуються дуже вузького кола питань і не мають системного впливу на існуючу ситуацію (за винятком м. Полтави). Звертає на себе увагу і той факт, що в більшості міст органи місцевого самоврядування спробували започаткувати формування типових документів, які мали би спростити вирішення низки організаційних моментів, перш за все, для ініціативних груп зі створення ОСН. Подібний підхід слід визнати актуальним в контексті слабкої, на жаль, обізнаності цих груп щодо особливостей національного законодавства у цій сфері. Таким шляхом пішли, зокрема, Житомир, Суми, а також Полтава (на рівні міських районів). Щоправда, в багатьох з цих типових документів є певні неузгодженості, а іноді і протиріччя чинному законодавству.

Чимало проблем спостерігається і в процесі надання дозволів на створення ОСН з боку міських рад. Типовими помилками, притаманними для такої категорії рішень, є нечітке визначення території діяльності ОСН, одночасне надання одним рішенням згоди на створення декількох ОСН, неузгодженість назви одного й того ж ОСН в рамках одного рішення тощо. Слід звернути увагу також на те, що в більшості міст згода на створення ОСН надається тільки на період каденції відповідної міської ради. Подібний підхід не створює умов для стабільного розвитку ОСН та викликатиме в майбутньому низку організаційних проблем.

Що стосується питань системного та повсякденного вирішення питань налагодження взаємодії між органами місцевого самоврядування та ОСН, то єдиним містом, яке спробувало приділити цьому питанню належну увагу, став Житомир. Тут міська рада створила окремий власний виконавчий орган – управління муні-

ципального розвитку Житомирської міської ради, яке має сприяти створенню умов для розвитку ОСН та забезпечувати їхню поточну взаємодію з органами місцевого самоврядування. В інших містах, як правило, подібними питаннями опікуються підрозділи, які відповідальні за організаційну роботу. Подібний підхід слід визнати хибним, оскільки він призводить до фрагментарності подібних взаємовідносин.

Таким чином, можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування в досліджених містах здійснюють певні спроби щодо створення умов для розвитку ОСН через місцеві нормативно-правові акти. Проте наявний рівень регламентації перебуває переважно на середньому або незадовільному рівні. Особливо це стосується регламентації процедурних питань, що виникають в процесі утворення ОСН, їхньої участі в управлінні місцевими справами [66, 23-26].

Загалом варто відзначити, що законодавче регулювання форм безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні не є достатнім для їхньої практичної реалізації. Органи місцевого самоврядування мають ухвалити низку місцевих нормативно-правових актів, що деталізують процедурні моменти здійснення форм безпосереднього народовладдя представниками місцевих громад. Аналіз регламентації діяльності ОСН на локальному рівні показує, що в Україні немає територіальних громад, де було б напрацьовано весь комплекс необхідних правових документів локального рівня для належної діяльності ОСН, що включає статут територіальної громади, базове положення про ОСН, програму їхнього розвитку та підтримки, затверджений на місцевому рівні комплект типових договорів про делегування повноважень, про розподіл повноважень між ОСН різних рівнів тощо. Наявна місцева правова база переважно дослівно відтворює положення законодавчих актів вищого рівня, зокрема, Закону України "Про органи самоорганізації населення", тим самим дублюючи на локальному рівні усі його недоліки.

Зважаючи на перелік прогалин, які мають бути заповнені місцевими радами, для цього замало прийняти положення про ОСН. Необхідно внести відповідні зміни до статуту територіальної

громади, затвердити Положення щодо створення та діяльності органів самоорганізації населення, порядок надання дозволу на створення органу самоорганізації населення, типові положення про органи самоорганізації населення, внести зміни до регламентів роботи ради та виконавчого комітету. Окремого рішення ради потребують питання визначення власних повноважень ОСН, наділення делегованими повноваженнями, питання контролю за діяльністю, в тому числі фінансовою, та порядком використання наданого в користування майна, строк завершення повноважень і таке інше. Також на локальному рівні органам місцевого самоврядування варто розробити програми щодо забезпечення розвитку органів самоорганізації населення, створити постійно діючий орган, що надаватиме методичну допомогу у створенні та діяльності ОСН і вноситиме пропозиції щодо нормативного врегулювання проблемних питань в діяльності ОСН, що мають системний характер. Саме такий комплекс заходів забезпечить можливість повноцінного та ефективного функціонування ОСН.

### **2.3. Використання територіальними громадами України європейського досвіду безпосередньої участі громадян у муніципальному управлінні**

Протягом останніх років в Україні напрацьовано чимало прикладів співпраці українських та європейських недержавних інституцій, спрямованих на забезпечення розвитку українських громад через залучення громадян до безпосередньої участі в місцевому управлінні та запровадження принципів доброго та ефективного врядування. Отриманий досвід свідчить, що більшість громадян готові зробити свій внесок у місцеві проекти розвитку, коли вони можуть брати участь у прийнятті рішень і відчують, що проект покращує конкретні умови проживання. Дозволяючи місцевим громадам визначати, як потрібно планувати ту чи іншу програму розвитку, органи місцевого самоврядування цим самим зміцнюють їхні почуття власності та відповідальності за проект. Це також створює персональну зацікавленість конкретного громадянина в успішному завершенні програми. Тому громадяни

витратять більше часу та ресурсів на досягнення цілей проекту, що, в свою чергу, допоможе досягти кращих результатів, аніж у випадку, коли рішення про заходи програми приймаються далеким центральним урядом. Органи місцевого самоврядування можуть зробити розвиток більш сталим шляхом безпосереднього залучення громадян до реалізації проектів. Зацікавлені сторони, що є “власниками” проекту, візьмуть на себе відповідальність за утримання проекту. Можливість брати участь у плануванні проектів розвитку на ранніх стадіях, у свою чергу, заохочує місцеве населення належним чином контролювати і захищати результати проектів [85, 11].

Наведені нижче результати діяльності в Україні міжнародних проектів не є вичерпними. Скоріше, це аналіз різних методик залучення громадян до безпосередньої участі у здійсненні місцевого самоврядування, які дали позитивні, а подекуди і вражаючі приклади громадської участі. Однак питання соціальної мобілізації та формування суспільного капіталу в територіальних громадах ще потребують ґрунтовного дослідження, спираючись на практичний досвід реалізації багатьох міжнародних програм в Україні.

Досвід Європейської комісії має багато пілотних моделей проектів сталого регіонального та місцевого розвитку. Однак стандартного підходу “згори – донизу” недостатньо для швидкого та ефективного розв’язання нагальних потреб малозабезпеченого населення. На противагу цьому, підхід, орієнтований на розвиток території (РТП), запропонований ПРООН в Україні, довів ефективність та економічність децентралізованого підходу у досягненні соціальних цілей.

Спираючись на надбання РТП та застосовуючи його головні принципи в межах цілої країни, ми очікуємо напрацювати критичну масу практичного досвіду з децентралізованого планування з залученням громадськості, практики прийняття рішень та впровадження, яка в подальшому стане цінним доробком та аргументаційною базою у постійних дебатах з питань адміністративної та фінансової децентралізації і подальшій демократизації суспільства. Саме з такою метою в Україні з 2007 року впрова-

джується Проект ЄС/ПРООН “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду” (далі – Проект СВА).

Проект СВА забезпечить послідовність політики державного національного планування на місцевому рівні. Відповідно до підходів, вироблених Національною індикативною програмою 2004-2006 України, Планом дій ЄС-Україна та політикою ЄС, цей Проект передбачає покращення послуг і захист довкілля на місцевому рівні. З огляду на таку перспективу, головною метою Проекту СВА є створення сприятливого середовища для сталого довготривалого соціально-економічного та громадського розвитку на місцевому рівні шляхом підтримки місцевого самоврядування та активізації ініціатив громади, що сприятиме загальному гуманітарному розвитку та досягненню Україною Цілей розвитку тисячоліття.

Конкретні цілі Проекту:

- Покращення умов життя сільських, селищних та міських (з населенням до 10 тис. осіб) громад в Україні шляхом комплексного відновлення, ефективного використання та системного управління базовими об’єктами місцевої інфраструктури і покращення якості та доступності послуг за рахунок громадських ініціатив самодопомоги.

- Доведення ефективності та дієвості механізмів партнерства місцевої влади та громад, децентралізованого управління в Україні і надання соціальних послуг шляхом просування партнерських самоврядних організацій громад, які пропонують ініціативи з самодопомоги в співпраці з органами місцевої влади, приватним сектором та іншими зацікавленими сторонами.

- Підвищення належних професійних навичок і знань організацій громад та місцевої влади щодо започаткування та підтримки партнерських відносин на місцевому рівні, що сприятиме сталому соціально-економічному розвитку громад та ефективному наданню соціальних послуг.

- Покращення інституційної спроможності самоврядних організацій громади та місцевих органів влади у сфері визначення потреб і пріоритетів громади, методів управління та моніторингу в рамках місцевого самоврядування за участю громадськості та

з використанням концепції “Місцевого розвитку, орієнтованого на громаду”.

– Розповсюдження в Україні на рівні населення практичного досвіду принципів спільного планування, прийняття рішень і соціальних дій задля накопичення даних для розроблення політики та проведення законодавчих реформ сталого регіонального/місцевого розвитку, адміністративної та фінансової децентралізації і консолідації місцевої демократії.

Стратегічною метою Проекту СВА є розбудова потенціалу місцевих громад для політичної участі в процесах прийняття рішень і спрямування цього потенціалу на широку співпрацю з усіма зацікавленими сторонами у всіх секторах суспільства для зміцнення місцевого самоврядування, що в кінцевому результаті приведе до забезпечення сталого соціального розвитку.

Проект виконується у всіх областях України та в Автономній Республіці Крим. Всього обрано 200 районів (у середньому по вісім із кожної області) та 1000 сільських/міських рад.

Зближення громад, місцевих/районних органів влади, приватного та громадського секторів досягається шляхом створення мережі інституцій і таким чином забезпечує постійний діалог сторін щодо бачення напрямів розвитку, визначення пріоритетності планів громади, встановлення механізмів партнерства між державним і приватним секторами задля розв’язання місцевих пріоритетних проблем та моніторингу процесу за участю всіх сторін. З метою забезпечення внутрішнього усвідомлення та засвоєння концепції Проекту, в рамках Проекту передбачено надання організаціям громад невеликих грантів для фінансування їхніх пріоритетних заходів, розроблених на принципах самопомоги та державно-приватного партнерства, коли кожний із партнерів несе свою частку витрат на заходи розвитку. Відповідно до встановленого механізму не менше ніж 50% бюджету мікропроєкту громади має складатися з місцевих внесків, в т.ч. – членів громади (не менше 5%), приватного сектора та центрального й місцевого бюджетів (не менше 45%), а необхідну решту коштів буде отримано від донорів Проекту – ЄС та ПРООН (але не більше, ніж 10 тис. дол. США). Цей принцип партнерського включення

до планування є обов’язковою передумовою для одержання таких грантів.

З метою закріплення принципів і цінностей, які підтримує Проєкт, важливо забезпечити сталість систем, інституцій (організацій громад тощо) та послуг, започаткованих за допомоги Проєкту на місцевому рівні. Громада, за підтримки місцевих органів влади, бере на себе відповідальність за збереження набутих результатів та можливість ними користуватися.

Метою Проекту СВА після його завершення передбачено досягнення наступних конкретних результатів:

– Створення 1 000 сталих самоврядних організацій громад в різних секторах.

– Впровадження 1175 ініціатив самопомоги, спрямованих на покращення базової соціальної та комунальної інфраструктури та послуг і профінансованих за підтримки “зародкових” грантів від донорів Проєкту та місцевих внесків.

– У цільових громадах: відновлення національної мережі первинних пунктів охорони здоров’я та покращення стану з забезпеченням питною водою, захистом довкілля, енергозбереженням і шкільного транспорту.

– Створення систем сталого управління, моніторингу, роботи та обслуговування для кожного завершеного мікропроєкту.

– Налагодження роботи у 200 цільових районах Форумів місцевого розвитку для впровадження процесів спільного планування та прийняття рішень.

– Створення у 24 областях громадських ресурсних центрів, призначених для поширення в Україні принципу розвитку, орієнтованого на громаду.

– Зміцнення потенціалу цільових громад та місцевих органів влади у визначенні, управлінні та реалізації стратегій та проєктів місцевого розвитку шляхом демократичного діалогу, згуртованих дій, партнерства і співпраці.

– Визначення та впровадження в кожній області кращих практик і досягнень, які обговорювались на рівні обласних та місцевих органів влади, організацій громад і в подальшому були доведені до відома інших зацікавлених сторін [59, 5-8].



У 2003-2006 роках у Львівській та Донецькій областях діяла Програма “Демократизація України: програма малих проектів” за фінансової підтримки Міністерства у справах міжнародного розвитку Великої Британії (DFID). Мета Програми – перевести процес демократизації зі сфери політичного спілкування до рівня людей у громаді. Програма “Демократизація України” стосується зміни ставлення, відносин і сприйняття у громадах, а також демократизації цієї країни шляхом розбудови громад як за географічною ознакою, так і за ознакою спільних інтересів. Програма працювала задля надання можливості людям у громадах, особливо незаможним і соціально вразливим, мати більший вплив на формування та прийняття владних рішень на місцевому рівні та якість послуг, які є важливими для їхнього життя.

Основні зусилля Програми були спрямовані на апробацію в Україні інноваційних моделей демократії участі й розвитку громади, у такий спосіб збільшуючи вплив громадськості на впровадження змін та розв’язання місцевих проблем. У своїй роботі Програма виходила з таких базових цінностей та принципів: сприяння розвитку громадянського суспільства, місцевих ініціатив; відкритість, прозорість і підзвітність діяльності; політична нейтральність; розвиток партнерств і мереж, коаліційності зусиль, спільна відповідальність; конструктивні підходи, культура необвинувачення; орієнтація на реальні потреби; залучення громади до планування та оцінки діяльності; ініціативність, інноваційність, гнучкість і творчий підхід; аналіз процесів, результатів та впливу діяльності; постійне навчання, обмін досвідом на усіх рівнях; стратегічність впливу, сталий розвиток.

У рамках Програми у громадах Бродів, Дрогобича, Самбора, Сокаля та Червонограда (Львівська область) та Артемівська, Вугледара, Єнакієвого, Тельманового і Тореза (Донецька область) коаліції неурядових організацій у партнерстві з іншими зацікавленими особами, в тому числі владою, підприємцями, засобами масової інформації, розробили та реалізували свої проекти, спрямовані на активізацію незахищених верств населення та розвиток громад. Проекти на місцевому рівні поступово перетворилися з таких, що реалізовувалися для цільової аудиторії, на ті, що ви-

конуються разом з ними. Активну участь у плануванні, виконанні та оцінці ефективності проектів брали місцеві активісти, соціально вразливі верстви населення – люди похилого віку, непрацевлаштована молодь і безробітні жінки, люди з обмеженими можливостями, неповносправні, батьки, що виховують неповносправних дітей, діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування.

Досвід Програми свідчить, що запропоновані нами моделі розвитку можуть бути відтворені по всій Україні, аби сприяти посиленню демократичних традицій. Реалізація Програми відкрила нові можливості у громадах. Ось неповний перелік місцевих нормативних актів і рішень, які розроблені, ухвалені та діють завдяки виконавцям проектів громад-учасниць Програми:

- за участі представників громади у с. Тельманове розроблено та ухвалено Статут територіальної громади та План соціально-економічного розвитку на 2006 рік;
- рекомендації проекту увійшли до Соціально-економічної програми м. Артемівськ на 2006 рік;
- проекти Статутів територіальних громад також розроблено у м. Червоноград та м. Самбір;
- у м. Червоноград вперше ухвалено Регламент діяльності міської ради;
- Положення про громадські слухання розроблено та ухвалено в м. Сокаль та м. Дрогобич;
- у м. Броди ухвалено Програму соціальної підтримки неповносправних дітей і молоді;
- у м. Сокаль ухвалено Концепцію соціальної політики, а також передано в оренду НУО приміщення для створення Центру для молоді;
- у м. Самбір ухвалено кілька місцевих нормативних актів щодо проблем працевлаштування молоді та комунального господарства;
- у м. Дрогобич внесено доповнення в міську програму зайнятості населення щодо розширення мережі Молодіжних центрів праці;

– у м. Вугледар ухвалено Положення про конкурс соціальних проектів та програм НУО, враховано пропозиції проекту у міській програмі зайнятості на 2006-2007 роки;

– у м. Єнакієве розроблено Положення про Раду з питань молодіжної політики при міському голові й створено відповідну раду.

За три роки Програма “Демократизація України” подолала взаємну недовіру й дистанціювання громадян, неурядових організацій та влади у громадах, зробила значні кроки до розвитку їхньої співпраці та налагодження справжнього рівноправного партнерства та створення можливостей для громадян впливати на рішення місцевих органів влади. Взаємодія НУО і влади привела до ухвалення низки рішень та місцевих нормативних актів, спрямованих на підтримку, в тому числі фінансову, місцевих ініціатив. У дев’яти громадах Програми підписано Суспільні договори між місцевою владою та громадськими організаціями. Це стало можливим завдяки об’єднанню усіх зацікавлених осіб навколо спільно визначених проблем та орієнтації на відкрите співробітництво, що сприяло зміцненню довіри та готовності до спільної відповідальності. Для представників органів влади, це передусім впевненість у необхідності дослухатися до думки громадськості, дотримуватися принципів відкритого, прозорого, ефективного врядування. Для громадян це впевненість у тому, що треба діяти, треба самим творити своє життя. Органи влади дедалі більше прислухаються до голосу неурядових організацій, звертаються за інформацією, запрошують на свої заходи, користуються результатами досліджень, залучають представників НУО як експертів при розробці проектів нормативних актів, під час проведення громадських слухань. Представники громад почали не лише критикувати, але й пропонувати шляхи вирішення проблем, не лише говорити, але й діяти.

Робота в Програмі дала декілька важливих уроків. Передусім це урок партнерства – спільної відповідальності та об’єднання зусиль заради розв’язання нагальних проблем на основі відкритості та підзвітності. Відкритість до взаємодії, здатність почути іншу точку зору й домовитися – є суттєвими факторами успіху. Взаємодія передбачає не лише розширення контактів, але й за-

лучення громадськості, цільової групи до розв’язання проблем, планування та оцінки діяльності. Наступні уроки – необхідність широкого обміну досвідом та необхідність гнучкості. Цей підхід передбачає відстеження поступу, процесів і результатів, сприяє адекватності наших дій відповідно до наявних потреб, можливостей і наших цілей. Ця гнучкість базується на визначенні стратегій діяльності з орієнтацією на досягнення довготривалих результатів, на сталість розвитку [83, 9-12].

Використання досвіду мобілізації місцевих громад та створення умов для активної безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування лежить в основі співпраці українських неурядових організацій та польського недержавного Фонду ім. Стефана Баторія. З 2004 року і до сьогодні понад 40 українських організацій за підтримки Фонду Баторія реалізують Програму “Громадські ініціативи в Східній Європі”, метою якої є підтримка демократичних змін та розвитку громадянського суспільства в Україні. Ідея програми та її форма є результатом багаторічного досвіду роботи Фонду у Польщі, а також співробітництва з сусідами, зокрема з Україною. Цей досвід показує, що у посткомуністичних країнах найважчою і найпоширенішою проблемою є величезний дефіцит соціального капіталу, витлумаченого як здатність людей до самостійного об’єднання для реалізації соціально корисної та важливої діяльності. Основою соціального капіталу є здатність самостійно приймати рішення і діяти. Тому програма громадських ініціатив зосереджена на підтримці участі громадян у справах, які близькі людям, таких, що стосуються вирішення їхніх проблем та захисту інтересів. Успіхи у цій царині є найкращим свідченням, що спільна діяльність на благо громади дає відчутні результати і люди перестають відчувати себе безсилими у вирішенні нагальних проблем.

Цілі програми досягаються завдяки: підтримці різної форми громадянської самоорганізації і взаємодопомоги, що підвищує рівень залучення громадян у справи їхніх місцевих громад; поширенню основ громадянської спільної відповідальності і об’єднанню задля досягнення спільних інтересів; підтримці співпраці між громадськими організаціями та іншими соціальними

партнерами на місцевому, національному і міжнародному рівнях, що сприяє вирішенню спільних проблем; поширенню демократичних стандартів, підвищенню рівня залучення громадян до управління. Головною дійовою особою у цій справі є передусім громадські організації, саме ті, що виникли з ініціативи громад і спрямовують свою діяльність на розвиток місцевих ініціатив, і ті, які працюють на полі широко витлумаченої громадянської освіти, допомагаючи зрозуміти очевидні механізми демократії та можливості, які ці механізми дають звичайним людям. На переконання фахівців Фонду Баторія, залучення кола громадян до спільних дій привертає увагу суспільства до проблем громади, а політиків – приймати рішення. Ініціатива “знизу”, саме народжена у громаді і основана на визнанні та повазі прав людини, безсумнівно, досягне певного “політичного рішення” і буде успішною [86, 9-11]. Загалом, метою діяльності Фонду ім. Стефана Баторія є побудова громадянського суспільства, члени якого усвідомлюють свої права й обов’язки, беруть участь у прийнятті рішень на рівні конкретної держави і на міжнародній арені [87].

Однією із сорока організацій-партнерів Фонду Баторія з реалізації програми “Громадські ініціативи в Україні” є Фондація імені князів-благодійників Острозьких. Тільки у 2006 р. за сприяння цієї організації в рамках конкурсу “Соціальні проблеми вирішуємо громадою” було реалізовано 16 проектів у сільських громадах на суму понад 130 тис. грн. Переважно ці проекти були виконані силами ініціативних груп мешканців сіл [88]. Ще один партнер Фонду – Рівненська обласна громадська організація “Комітет виборців України” – протягом 2005-2007 років профінансував 20 проектів сільських громад [89, 3], причому внесок самих громад у їхню реалізацію в рази перевищував розмір фінансування Фонду Баторія.

Іншим позитивним досвідом, яким польські колеги охоче діляться з українськими неприбутковими організаціями, є впровадження програми “Прозора Польща”. Наші західні сусіди вирішили створити систему ефективного та етичного управління в органах самоврядування, яка ґрунтується на шести засадах: прозорості, нетерпимості до корупції, залученні громадян, передба-

чуваності, фаховості та підзвітності. Ці засади трактуються таким чином. Прозорість – все, що робить місцеве самоврядування, є ясным і зрозумілим завдяки оприлюдненню засад функціонування та інформування про актуальні справи. Нетерпимість до корупції – самоврядування діє етично та опирається на етичність, ясно декларує те, що проводить політику протидії корупції. Залучення громадян – у гміні ведеться суспільний діалог, гміна сприяє виникненню об’єднань громадян, які беруть участь у вирішенні проблем місцевої громади. Передбачуваність – реалізація публічних завдань відбувається у передбачуваний та планомірний спосіб, мешканці мають можливість участі у формуванні планів. Фаховість – завдання виконують компетентні особи – працівники, які вміють ефективно використовувати засоби, існують методи постійного покращення послуг. Звітність – діяльність самоврядування вимірюється та фіксується, особливо у сфері фінансів, визначена відповідальність окремих людей.

Втілення задач вдалого управління відбувається через виконання низки конкретних завдань. Це шлях від декларацій до очевидних, відчутних і об’єктивно вимірюваних результатів. Стандарти виконання були сформовані чітко, але одночасно залишали простір для творчості [90, 54].

Якщо у 2004 році проект “Прозора Польща” підтримали 15 гмін та один повіт, то вже через рік заявки на участь у ньому подали понад 400 гмін і повітів Польщі. Нині процес реформування охопив більшість самоврядних громад Польської Республіки. Серед обов’язкових були такі вимоги: запровадження Карти послуг, ухвалення Етичного кодексу, нові принципи співпраці з неурядовими організаціями, прийняття на роботу працівників виконкомів поза конкурсом, прозорість у формуванні місцевого бюджету та його видатків.

Дві громадські організації – Інститут демократії імені Пилипа Орлика з України та Фондація розвитку місцевої демократії з Польщі, починаючи з 2005 року, крок за кроком адаптують досвід “Прозорої Польщі” до українських реалій, готують фахівців-експертів, працюють з містами для запровадження на українських теренах аналогічної акції, що матиме назву “Прозора Україна”.

Головна мета громадянської акції “Прозора Україна” – вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування, підвищення ефективності надання ними управлінських послуг, співпраця з громадськістю, впровадження в повсякденну практику загальноєвропейських етичних принципів і, як результат, зменшення можливостей для корупції.

У ході реалізації трьох послідовних і взаємопов’язаних українсько-польських проектів вдалося сформувати підґрунтя для пілотного етапу акції “Прозора Україна”, що має охопити всі області України. До конкретних результатів означених проектів можна віднести: ознайомлення представників місцевого самоврядування та громадськості України з моделлю етичного та ефективного управління, що базується на шести засадах; детальне вивчення українськими місцевими посадовцями досвіду польських гмін щодо впровадження акції “Прозора Польща”; адаптацію польської моделі до українських реалій; пілотне впровадження моделі в п’яти містах України, які є різними з точки зору адміністративно-територіального устрою; впровадження окремих завдань у понад 10 містах на Донеччині; підготовку цільової групи українських експертів (12 експертів), що спеціалізуються на конкретних засадах та завданнях моделі; підготовку 60 українських експертів, які готові до впровадження моделі в регіонах; розроблено посібник і буклет, що дають розуміння сутності моделі та перший досвід українських міст; створено інтернет-сайт як навчально-консультаційну платформу з впровадження акції [90, 9].

Пшемислав Фенрих, один з авторів програми “Прозора Польща”, вважає, що в Україні нині варто якнайшвидше задіяти громадськість, насамперед через побудову прозорих процедур надання публічних послуг, залучення неурядових громадських організацій та розпочати широку суспільну дискусію на тему етико-моральних засад місцевого самоврядування. Тобто потрібно почати тривалий діалог, передусім у засобах масової інформації, про певну культуру етичного управління з метою популяризації етичного самоврядування, спрямованого на громадянина.

Зрештою, дуже часто спроби місцевої влади вирішити наявні проблеми розвитку власними силами, не залучаючи місцеве насе-

лення, не сприяють досягненню позитивних результатів, а пасивність населення, його нездатність вирішувати власні проблеми називаються одними з основних стримуючих факторів успішного розв’язання муніципальних проблем і забезпечення сталого розвитку громад [91, 4]. Для забезпечення сталого розвитку громади органам місцевого самоврядування необхідно шукати можливості та цілеспрямовано працювати для запуску процесу формалізованої соціальної мобілізації або принаймні забезпечити сталість процесу громадської активності, що виникла стихійним шляхом. Уваги потребує і погляд на територіальну громаду з боку депутатів місцевих рад, які, на жаль, недостатньо обізнані з потенціалом дієвого самоврядування. Депутати, як і інші представники органів місцевого самоврядування, мають розуміти, що “єдиною опорою для органів місцевого самоврядування є сама громада” [92, 15]. І той, хто зможе ефективно залучити до своєї діяльності фактично необмежені ресурси громади, той зможе забезпечити розвиток свого міста, села. Адже громада, яка одного разу згуртувалася навколо вирішення нагальної проблеми та отримала позитивний результат від спільної діяльності, є достатньо мотивованою для нових звершень заради власного благополуччя.

### РОЗДІЛ 3.

#### ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ЗАСТОСУВАННЯ НОВИХ ФОРМ І МЕХАНІЗМІВ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Участь громадян у врядуванні на місцях не обмежується визначеним нормативно-правовою базою України переліком, та й аналіз повсякденної діяльності територіальних громад дає приклади існування інших форм участі громадськості у місцевому управлінні, застосування яких дозволяє громадянам не лише пропонувати місцевій владі ухвалення тих чи інших рішень, а й формувати місцеву політику і брати безпосередню участь у її реалізації. Щоденна практика життєдіяльності тисяч українських громад, які, власне, і складають структуру організму місцевого самоврядування, вказує не тільки на проблематичність застосування унормованих законодавством форм безпосередньої участі громадян, але й доводить наявність активного пошуку нових альтернативних форм. Деякі з новоутворень мають тривале життя, деякі – виконавши певне прикладне (іноді політичне) завдання, зникають за короткий проміжок часу, але всі вони мають спільну особливість: вони демонструють живу творчість комунікативних форм співжиття у місцевому самоврядуванні [93].

Активне впровадження різноманітних, у тому числі й не внормованих чинним законодавством, форм безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні здатне значно сприяти розвитку місцевих громад. При цьому вітчизняні науковці та практики з питань розвитку громадянського суспільства наполягають на тому, що ефективна участь громадян у місцевому самоврядуванні повинна базуватися на таких принципах, як [94, 207-208] взаємодія виконавчої влади та місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, соціального партнерства,

надання рівних можливостей участі у виробленні політики та її реалізації, ефективності, гнучкості поваги, довіри, толерантності.

#### **3.1. Фонд розвитку громади як ефективний механізм формування соціального капіталу територіальної громади**

Чимало малих і середніх громад в Україні стикаються з проблемою пошуку інвестицій для вирішення нагальних місцевих проблем. Прибуткові підприємства у таких громадах часто відсутні або не мають досить вільних коштів, а через це й власні доходи місцевого бюджету є недостатніми. Щодо державних субсидій, то вони спрямовані на забезпечення радше мінімальних соціальних стандартів, ніж конкретних пріоритетів розвитку окремих громад, а “бюджети розвитку” в українських громадах часто фактично не виконують своєї основної функції.

Можливості органів місцевого самоврядування залучати додаткові кошти через створення різноманітних позабюджетних фондів останнім часом зазнали істотних обмежень. Зокрема, законодавство забороняє пряму участь органів місцевого самоврядування і комунальних підприємств у створенні позабюджетних і благодійних фондів. Та головне, що позабюджетні фонди виявилися недостатньо ефективним засобом соціальних інвестицій, бо вони мало зважали на потреби розвитку власне громади. Тому громадські ініціативи звертають дедалі більшу увагу на такі механізми ефективного соціального інвестування, як фонди розвитку громад (ФРГ).

Незважаючи на те, що впродовж останнього десятиліття така модель громадської діяльності, як ФРГ набула в Україні значного поширення, в науковому середовищі дослідженню цієї теми приділено недостатньо уваги. Правове забезпечення комунальних фондів вивчають О.Вінников та Н.Соф'янець, можливості створення й розвитку комунальних фондів на рівні сільських територіальних громад описує у своїх працях В.Карпенко. Багато матеріалів, необхідних для дослідження ФРГ, знаходимо у публікаціях громадських діячів-практиків, які активно працюють над впровадженням цього механізму в Україні, а також з видань донор-

ських організацій, які, серед іншого, ставлять за мету допомогу в розвитку фондів громад (Фонд імені Ч.Ст.Мотта, Програма USAN, ICAP “Єднання”, програми Канадського та Британського агентств з міжнародного розвитку та інших міжнародних донорських структур).

Досвід роботи існуючих Фондів розвитку громади демонструє надзвичайні можливості та важливу роль місцевої громади у вирішенні власних проблем через партнерство і відкриті механізми співпраці, залучення місцевих ресурсів для вирішення найбільш актуальних для громади проблем. ФРГ є особливим способом мобілізації та акумулювання ресурсів певної громади для розв’язання наявних місцевих проблем та сприяння розвитку відповідних територій. Іншими словами, Фонди громад працюють у чітко визначеному географічному регіоні, а грошові кошти, які вони залучають, мають здебільшого місцеве походження і тому повинні використовуватися на місцевому рівні.

Термін “Фонд розвитку громади” походить від перекладу з англійського терміна “community foundation” [95, 4] (дослівно – “фонд громади”). На сьогодні в Україні немає навіть єдиного підходу щодо назви таких інституцій. Так, дослідники В.Карпенко, О.Вінников та інші вживають термін “фонд розвитку громади”, а фахівці “Школи фондів громад” ICAP “Єднання” називають ці громадські утворення “фондом громади”.

Перший фонд громади був створений у США в місті Клівленді у 1914 році. Саме це місто пов’язане із створенням не лише першого фонду громади, а й першого у світі приватного фонду – фонду Рокфеллера, а також відомої організації United Way. Починаючи з цього часу, ця модель почала активно розвиватися на теренах Північної Америки, з’являючись у різних штатах і провінціях США та Канади. Від традиційних приватних благодійних фондів їх відрізняло те, що рішення про розподіл коштів у ФРГ приймали представницькі комітети, які виражали інтереси громади в цілому. Майже 2/3 фондів у США виникли після реформ законодавства про оподаткування у 1970-х роках. Саме тоді роль фондів як каталізаторів змін у громадах та помічників інших благодійників набула широкого визнання. Проте незважаючи на

успіх діяльності зазначеної моделі в цих країнах, вона майже протягом 65 років залишалася “приватним” інструментом благодійництва канадських та американських благодійників.

Перший фонд громади поза межами Північної Америки був створений 1979 року у Північній Ірландії – модель, яка стала потужним інструментом для розв’язання проблем, спричинених громадянською війною в цій країні. У 1983 році з’явився перший фонд громади в Австралії, далі фонди громад почали створюватися у Великобританії, Англії, Японії, Словаччині та ін.

Початок процесу глобалізації руху фондів громад відноситься до 1998 року. Адже розвиток інформаційних технологій, поява Інтернету дали змогу дуже швидко поширювати інформацію про фонди громад, що спричинило активізацію діяльності багатьох організацій на підтримку цього руху. В цей час Світовий банк, фонд Мотта, фонд Рокфеллера та низка інших потужних приватних фондів започаткували програми, спрямовані на масштабну підтримку впровадження моделі фонду громади у країнах Центральної та Східної Європи, Африки, Азії, Тихоокеанського регіону. В цей же час зароджується ідея створення Всесвітньої організації підтримки грантодавців (WINGS), яка б стала тією інфраструктурою, котра на світовому рівні координувала б розвиток філантропії й окремих її моделей та інструментів. А вже у 2000 році на базі WINGS створюється окремий підрозділ – WINGS-CF, основною метою діяльності якого є сприяння розвитку фондів громад у світі. 2009 року цей підрозділ стає окремою незалежною організацією – Глобальним фондом з розвитку фондів громад.

Активна діяльність міжнародних організацій та приватних фондів спричинила стрімкий розвиток фондів громад по всьому світу. Динаміка поширення цієї моделі представлена у таблиці 3.1.

Цифри свідчать, що у період з 2000 по 2008 рік кількість фондів громад у світі збільшилася майже вдвічі. Яскравим свідченням цього є приклад Німеччини, де перший фонд громади було створено лише у 1996 році, а у 2008 році ця країна посіла друге місце після США за кількістю діючих фондів громад [96, 2].

Таблиця 3.1

## КІЛЬКІСТЬ ФОНДІВ ГРОМАД ПО РЕГІОНАХ

| Регіон/рік                 | 2000 | 2003 | 2004 | 2005 | 2008 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|
| Північна Америка           | 720  | 852  | 867  | 874  | 965  |
| Європа/Близький Схід       | 98   | 186  | 209  | 248  | 406  |
| Африка                     | 7    | 7    | 11   | 12   | 15   |
| Азія/Тихоокеанський регіон | 10   | 19   | 33   | 41   | 55   |
| Всього                     | 835  | 1064 | 1120 | 1175 | 1441 |

В окремих країнах (Франція, Ірландія) діють єдині національні фонди зі спеціальним правовим статусом, що акумулюють ресурси з приватних і публічних джерел на ініціювання та виконання проектів розвитку національного масштабу чи на окремих територіях, котрі розглядаються як частина громади-країни. Іноді як базова громада виступає менша адміністративно-територіальна одиниця: в Італії фонди розвитку громад створюються на рівні провінцій, діють такі фонди і в Північній Ірландії та Уельсі (Великобританія). Найбільше фондів розвитку громад-міст діє в Німеччині, а також у посткомуністичних країнах, зокрема, Словаччині, Росії, Польщі, Чехії. Серед інших успішних прикладів у східноєвропейських країнах слід також навести саме фонди розвитку громад-міст [95].

Гнучка організаційна система роботи забезпечує цим фондам практично довічне існування. До них надходять гроші, які члени громади заповідають на благодійну мету. Як правило, такі фонди не реалізують самостійних проектів, а лише обирають громадську чи благодійну організацію, яка, власне, й бере на себе всю роботу – реалізацію проектів, спрямованих на благо громади, в якій діє фонд. Розподіл коштів та контроль за їхнім використанням здійснюють опікунська рада або члени правління. Фонди громад зазвичай мають так званий ендавмент – недоторканий капітал, який не витрачається на благодійні справи, а інвестується. Прибуток від нього забезпечує стабільне поповнення коштів фонду [97, 15-16].

Одним із продуктивних у цій сфері є приклад Чеської Республіки. Перший фонд громад у цій державі було зареєстровано 1997 року в області Усті, у вересні 2006 року засновано Асоціацію фондів громад Чехії (AKN). На сьогодні фонди громад Чехії діють на 12% території країни, надаючи послуги 17% населення. За станом на 2007 рік фонди зібрали понад 2,8 млн. євро і реалізували 166 грантів на суму 180 тис. євро.

Цікавим є також досвід розвитку фондів розвитку громад у Росії. Перший фонд – “Фонд Тольятті” – засновано 1998 року. Від того часу кількість ФРГ істотно збільшилася, особливо інтенсивно упродовж 1999–2000 рр. На сьогодні нараховується вже близько 30 фондів, діяльність яких охоплює найвіддаленіші куточки. У 2003 році ФРГ “Фонд Тольятті” за допомогою місцевого бізнесу створив недоторканий капітал (ендавмент, з англійської мови: endowment – внесок, дар, пожертва, заповіт) у сумі 1 млн. доларів США. І хоча більшість спеціалістів вважали, що за умов несприятливого російського законодавства така модель є утопічною, “Фонд Тольятті” не тільки спростував цей песимізм, але й зміг утриматися, незважаючи на перешкоди, і вважається на сьогодні своєрідним еталоном фонду розвитку громади. У 2003 році організовано національну мережу фондів – Партнерство російських фондів місцевих громад [98].

Ідея створення недоторканного капіталу, що використовується на користь громад, не є новою для українського благодійництва. Ще у XIX ст. практика благодійності в Україні формувалася винятково на громадських засадах і приватній ініціативі, на відміну від російської добродійності, яка перебувала під державним впливом. Почали створюватися соціальні фонди, установи, які мали за головну мету залучення населення до повноцінного громадського життя, а не лише надання матеріальної підтримки.

При всій відмінності напрямів діяльності й різноманітності соціального спрямування благодійні товариства та організації мали багато спільного. Кожне з них, як правило, складалося з дійсних, почесних членів і членів-співучасників. Дійсними членами могли бути ті, хто безпосередньо працював у даній установі; почесними ставали особи, які зробили значні пожертви товариству, а чле-

ни-співучасники сприяли здійсненню завдань товариства. Стати членом товариства було досить просто: до правління подавали заяву у письмовій або усній формі, потім певну суму грошей вносили в касу товариства. Грошові внески мали бути щорічними, в іншому випадку людина переставала бути членом товариства. Розмір грошового внеску встановлювало правління. Довічними членами товариства ставали ті, хто пробув у званні дійсного члена або члена&співучасника кілька років поспіль. Довічні члени, почесні і дійсні, а також їхні родичі мали право вдатися до допомоги товариства.

Кошти товариств склалися з членських внесків, одноразових пожертв, різних надходжень, відсотків із капіталу, з прибутків від підприємств цих товариств, із гонорарів від публічних лекцій, концертів, вечорів, від організації лотерей тощо. Усі одержані кошти поділялися на капітал недоторканий і витратний. Недоторканий капітал складався з пожертв та інших плат, здійснених на умовах недоторканності, а саме – від 10 до 50% коштів, відрахованих від усіх прибутків товариства. Розмір відрахувань встановлювали загальні збори членів. Витратний капітал формувався з інших сум, а також від відсотків із недоторканного капіталу. Міг створюватися і спеціальний капітал, що складався з цільових пожертв або відрахувань із загальних прибутків.

У післяреволюційний та радянський період благодійництво і громадська діяльність однозначно тлумачилися як негативні явища, притаманні буржуазній культурі й чужі культурі соціалістичній. Радянська влада не визнавала поділу суспільства на багатих і бідних, на благодійників та бенефіціаріїв. Діяльність благодійних організацій була визнана непотрібною, її замінила державна система охорони здоров'я та соціального забезпечення.

Відродження благодійної діяльності розпочинається на початку 90-х років ХХ ст., після проголошення незалежності України. Поступово формується законодавча база. Так, правові засади діяльності благодійних організацій визначає стаття 36 Конституції України, яка надає громадянам нашої країни право на свободу об'єднання у громадські організації. Верховна Рада України ухвалила постанову “Про благодійні фонди”, Закон “Про благодій-

ництво та благодійні організації”. Президент України видав розпорядження “Про сприяння благодійній діяльності в Україні”, Кабінет Міністрів ухвалив постанову про державну реєстрацію благодійних організацій [97, 9-10].

Згідно з чинним законодавством України, благодійною є недержавна організація, головною метою якої є здійснення благодійної діяльності в інтересах суспільства або осіб окремих категорій. За формою утворення благодійні організації поділяються на членські благодійні організації, благодійні фонди, благодійні установи, фундації, місії, ліги тощо [99].

Останнім часом в українській громаді все більше уваги приділяється організаціям, що працюють за технологією фонду розвитку громади, які підвищують спроможність громад у вирішенні власних соціальних проблем та задоволення потреб. Проте досі в українському законодавстві не існує юридичного терміна “Фонд розвитку громади”, так само як і немає нормативного акта, який би визначав принципи формування та засади для діяльності таких структур. Процеси створення ФРГ в Україні на сьогодні відбуваються у більшості випадків шляхом перетворення з благодійних організацій і, рідше, шляхом створення ФРГ для розвитку громад. Але змінити назву благодійного фонду на ФРГ недостатньо, потрібно докорінно міняти систему функціонування. Тож питання, яким критеріям має відповідати ФРГ і, головне, як налагодити роботу ФРГ для забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації місцевої політики та забезпечити його довготривале функціонування, є предметом дослідження.

За даними О.Вінникова, що ґрунтуються на дослідженні Європейської ради фондів, в Україні станом на вересень 2006 року існувало лише 4 ФРГ. В той же час існує багато організацій, що відповідають більшості – але не всім – критеріїв і мають змогу в майбутньому перетворитися на ФРГ [95, 6].

“Школа фондів громад” ІСАР “Єднання” станом на листопад 2010 р. зазначає, що в Україні є близько 40 організацій, які вважають себе фондами громад. “Досить важко точно визначити кількість фондів громад в Україні, оскільки часто організації декларують більший обсяг роботи, ніж є насправді. Багато організа-



цій лише в процесі трансформації з організацій громадянського суспільства у фонди громад. Багато організацій досягли певних ознак фондів громад, але в класичному вигляді фондів громад в Україні майже не існує...” [111, 2].

Проаналізуємо на основі світового досвіду, що таке ФРГ та яким критеріям має відповідати така організація.

Кетті Андерсен, виконавчий директор Shasta Regional Community Foundation (штат Каліфорнія, США), подала юридичне визначення Фонду територіальної громади у США. Це – “звільнена від податків, неприбуткова, благодійна установа, яка підтримується громадськістю та керується на засадах самоврядування; організована та працююча на базі постійно накопичуваних благодійних коштів задля довготривалої користі визначеної географічної території” [100, 22].

ФРГ у Польщі повинен мати усі наступні характеристики: це незалежна організація, що працює в правовому полі; її метою є звертатися до нагальних потреб, вирішувати важливі проблеми, покращувати якість життя місцевої громади; діє на визначеній географічній території. Крім цього, ФРГ заохочує ініціативи, що обслуговують місцеву громаду (в цілому чи специфічні групи); віддає перевагу наданню грантової підтримки перед впровадженням власних проєктів, фінансування яких має займати меншу пропорцію від загальної діяльності; фінансування ФРГ надходить з різних джерел, із значним внеском від власної територіальної громади, Фонди мають підтримуватися усіма трьома секторами: місцевою владою, бізнесом та недержавними організаціями; нагляд за діяльністю здійснює місцева Опікунська рада, до складу якої входять лідери громади, донори і представники важливих громадських інституцій; має ендавмент (“недоторканий капітал”); кошти, що надходять від ендавменту, витрачаються на грантові програми й управлінські потреби; управляти ресурсами від приватних осіб і організацій з метою підтримки філантропії і місцевих ініціатив [101, 3-4].

Російський фахівець Наталія Камінарська у своїй книзі “Городской благотворительный фонд” визначає такі критерії ФРГ: некомерційна недержавна благодійна організація, створена для

підтримки соціальних, благодійних, культурних та інших суспільно-корисних ініціатив громади шляхом надання грантів на конкурсній основі. Ця організація володіє постійно зростаючим капіталом, доходи від якого на конкурсній основі і при загальній відкритості процедури використовуються для вирішення широкого спектра соціальних питань визначеної території [102, 7].

Нік Дейчаківський, представник Фонду Ч. Ст. Мотта (США), запропонував своє бачення “ідеального” фонду розвитку громади. На його переконання, ФРГ має відповідати таким критеріям:

- головне гасло – “місцеві ресурси для місцевих потреб”;
- володіє глибокими та широкими знаннями про свою громаду, в т.ч. людей, проблеми, пріоритети;
- працює задля підвищення якості життя усіх жителів чітко визначеної географічної території своєї діяльності, зокрема таких мешканців, які особливо потребують допомоги;
- у довгостроковій перспективі готовий взятися за будь-яку проблему, яка перешкоджає розвитку усієї громади;
- намагається не тільки послабити негативні прояви існуючих місцевих проблем, але й змінити ситуацію у цілому для того, щоб досягнути реального рівноправ'я та соціальної справедливості для усіх членів місцевої громади;
- працює над забезпеченням максимальної участі якомога більшої кількості місцевого населення у житті громади;
- виступає як з'єднувальна ланка між тими, хто має фінансові ресурси, і тими, хто не має таких ресурсів;
- культивує розвиток відповідальності еліти перед усіма членами громади, особливо перед малозабезпеченими та іншими вразливими верствами населення;
- докладає багато зусиль для заохочення інших до активних дій, створюючи для них якомога ширші можливості, і тому частіше є грантодавцем, аніж керівним виконавцем будь-яких громадських проєктів;
- зміцнює суспільну довіру у громаді;
- підвищує рівень самоусвідомлення громади (тобто розуміння громадою своєї суті, характеристики, особливостей, проблем, можливостей тощо);

- є активним учасником в заходах та обговореннях, які відбуваються у громаді;
- гуртує різні зацікавлені організації та членів громади для вирішення місцевих проблем, заохочуючи їх до партнерства, до інвестування коштів, до співробітництва;
- покладається переважно на широкий спектр різноманітних місцевих ресурсів;
- вміє знайти баланс між накопиченням ресурсів з різних місцевих джерел для вирішення спільної мети та дотриманням інтересів індивідуальних донорів;
- забезпечує сталість своєї життєдіяльності, зазвичай шляхом створення такого стабільного джерела доходу, як ендавмент або соціальне підприємство;
- забезпечує, щоб його керівні органи та штатні працівники представляли широке різноманіття особистостей та інтересів у громаді – за расовою, етнічною, релігійною, ідеологічною, секторальною, класовою та іншими ознаками;
- працює над розвитком місцевої філантропії (тобто добровільного пожертвування часу, вмінь або матеріальних цінностей), навіть якщо ці ресурси не проходять безпосередньо через ФРГ;
- забезпечує прозорість своєї політики та діяльності;
- забезпечує ефективне користування наявними ресурсами;
- постійно оцінює свою ефективність та виносить необхідні уроки;
- дотримується обов'язку звітувати перед усією своєю громадою, а не тільки перед своїми донорами, керівництвом, грантоотримувачами або державними контролюючими органами [103, 3].

В Україні, згідно із загальноприйнятим визначенням, фондами розвитку громад визнаються неурядові організації, які задовольняють таким вимогам: мають на меті підвищити якість життя для всіх осіб на географічно визначеній території; є незалежними від контролю або впливу окремих організацій, урядових органів або донорів; управляються радою з осіб, які широко репрезентують громади, на користь яких діють фонди розвитку громад; надають гранти іншим неприбутковим організаціям та групам, які задо-

вольняють широке коло потреб громади, в тому числі нових чи потенційних; прагнуть сформувати постійний капітал для потреб громади, як правило, завдяки створенню ендавменту з внесків широкого кола донорів, у тому числі місцевих мешканців, компаній, урядових органів, а також інших фондів та неприбуткових організацій; надають послуги донорам, що сприяють досягненню ними благодійних цілей; залучаються до різноманітних заходів з розвитку громадського лідерства і партнерства у громадах, виконують функції ініціаторів, посередників, партнерів та координаторів у вирішенні проблем та підготовці рішень щодо важливих для громади проблем; мають відкриті та прозорі процедури і практики стосовно всіх своїх операцій, а також підзвітні громаді завдяки регулярному інформуванню громад про свої цілі, заходи та фінансове становище [95, 4-5].

На думку фахівців Програми “Школа фондів громад” Ініціативного центру сприяння активності та розвитку громадського почину “Єднання”, фонди громад – це неурядові благодійні структури, призначення яких полягає в підвищенні якості життя громад, на території яких поширюється їхня діяльність. Фонди громад визначають потреби місцевої громади, заохочують благодійні пожертви і накопичують кошти, з яких надають гранти на впровадження ініціатив з вирішення соціально важливих місцевих проблем.

Фонди громад характеризуються тим, що вони: мають на меті покращення життя всіх мешканців географічно визначеної території; залучаються до вирішення широкого діапазону соціальних, економічних, екологічних та інших проблем життя місцевої громади; не перебувають у будь-якій залежності від інших організацій, влади або донорів; управляються спеціально створеною громадською радою, до складу якої входять представники широкого різноманіття верств місцевого населення; надають гранти іншим неприбутковим організаціям та ініціативним групам, які працюють для задоволення потреб місцевої громади; створюють спеціальний грошовий фонд як джерело постійного фінансування ініціатив у громаді, заохочуючи благодійні пожертви від різноманітних донорів, включаючи місцевих жителів, комерційні уста-

нови, владу, інші організації та неприбуткові структури; надають донорам послуги, що сприяють досягненню ними благодійних цілей; залучаються до різноманітних громадських заходів, заохочують розвиток співробітництва у громаді, виступають ініціатором, посередником, партнером та координатором у вирішенні важливих для громади проблем; впроваджують відкриті й прозорі процедури та практику в усіх аспектах своєї діяльності; звітують перед місцевою громадськістю шляхом регулярного інформування населення про свої цілі, заходи та фінансовий стан [104].

Отже, з усіх наведених критеріїв, яким має відповідати ФРГ, можна виділити кілька основних: здійснення діяльності на визначеній території задля розвитку певної територіальної громади; наявність органу управління, до якого входять представники широких кіл місцевої громади; забезпечення співпраці та підтримка партнерських програм між трьома секторами суспільства: державою, бізнесом та неприбутковими організаціями; накопичення ресурсів (створення ендавменту) та їхнє направлення для виконання програм, спрямованих на вирішення проблем визначеної територіальної громади. Саме в цих критеріях закладено механізм впливу громадян на формування місцевої політики, а також залучення ресурсів та безпосередньої участі населення у реалізації цієї політики.

ФРГ в Україні зорієнтовані на місцевий рівень. Вони спрямовують свої зусилля на визначені географічні території, де вони базуються. Вони мають на меті розвиток громади та поліпшення життя людей на територіях, на які вони поширюють свою діяльність. Характерною особливістю є те, що ФРГ України на відміну від інших країн створювалися громадянами виключно за принципом “знизу-догори”. Ради директорів чи піклувальників фондів громад формуються з місцевих мешканців, і всі їхні дії підзвітні місцевій громаді. Як організації, що заохочують громадянську дію та мобілізують громадські ресурси для вирішення актуальних проблем, ФРГ відіграють ключову роль у створенні громадянського суспільства на своїх територіях.

Зрозуміло, що ці організації більш зорієнтовані на впровадження конкретних видів діяльності, оскільки в їхньому створен-

ні безпосередню участь брали приватні особи. Частина з організацій, що позиціонують себе як ФРГ і основна місія яких полягає в підвищенні якості життя громад, на території яких поширюється їхня діяльність, – розвинулися на базі благодійних фондів, що вже існували певний час і займалися певними цільовими групами. ФРГ реалізують цю мету зусиллями місцевих громадян та з формуванням нових постійних ресурсів (збір добровільних внесків, залучення ресурсів комерційних структур тощо). Ці внески дають змогу ФРГ розподіляти гранти та задовольняти довгострокові потреби місцевої громади.

Роль, яку відіграють ФРГ, можна порівняти з роллю посередника, який полегшує процес мобілізації громади на вирішення певної актуальної проблеми та залучення необхідних для цього ресурсів. ФРГ об'єднують людей з різним рівнем освіти, сприяють встановленню партнерських відносин між громадськістю та приватним сектором, підтримуючи в такий спосіб відвертий діалог і забезпечуючи успішну спільну діяльність. Оскільки ФРГ добре знають специфіку громади, яку вони обслуговують, то можуть ініціювати впровадження нових проектів і відкривати нові горизонти перед представниками організацій та окремими особами, які мають бажання сприяти розвитку своєї місцевої громади; фонд перетворюється у справжній “каталізатор” розвитку, прискорюючи реакцію на рівні громади.

Оскільки ФРГ займають нейтральну позицію у своїх громадах, вони більш правомочні в об'єднанні діаметрально протилежних груп опонентів, аніж державні організації. ФРГ є політично незаангажованими, вони існують задля того, щоб задовольняти потреби та інтереси громади в цілому й відтак не представляти інтереси окремої групи.

Отже, головна риса діяльності ФРГ – інвестиції у проекти, результати яких можуть бути важливими для будь-якого мешканця громади, а не у поточну допомогу окремим особам чи групам осіб. ФРГ не повинні перетворюватися на фонди меншин чи окремих груп. ФРГ не замінюють місцеві “бюджети розвитку” або державні цільові фонди – вони шукають, оцінюють і використовують всі можливі види ресурсів згідно з мінімальними законодавчими та

внутрішніми обмеженнями. ФРГ реалізують цю мету зусиллями місцевих громадян та з формуванням нових постійних ресурсів. Вони не підконтрольні, не підзвітні іншим організаціям, урядовим установам або органам самоврядування. Фонд самостійно ухвалює рішення на зібраннях рад, у складі яких широко представлена громада, яку він обслуговує. Питання самостійності надзвичайно важливе для ФРГ. З одного боку, більшість фондів потребують підтримки місцевих органів влади на етапах становлення та реалізації своїх планів дій. З іншого – вони також усвідомлюють, що іноді владі хотілося б скористатися спроможністю фондів розподіляти ресурси на свою користь, у своїх політичних інтересах, й відтак, поставити під загрозу підзвітність/прозорість, незалежність ФРГ.

Існуючі ФРГ у переважній більшості за своїм організаційно-правовим статусом є благодійними організаціями, створеними на підставі Закону України “Про благодійництво та благодійні організації” [99]. Згідно з цим Законом, заснувати благодійну організацію можуть одна або кілька фізичних чи юридичних осіб [99, ст. 5]. Там же міститься заборона органам державної влади та місцевого самоврядування чи їхнім підприємствам, установам, організаціям виступати засновником благодійних фондів. Деякі ФРГ, такі як Фонд розвитку міста Миколаєва чи Фонд розвитку Кременчука засновані на підставі Закону “Про об’єднання громадян” [105]. В цьому випадку засновниками можуть бути лише фізичні особи [105, ст. 11]. Відповідно, хоча й ФРГ є інституцією, діяльність якої спрямована на розвиток громади, органи влади законодавчо усунені від можливості утворювати їх. ФРГ є винятково громадською ініціативою.

Вибір організаційно-правової форми для фонду згідно з чинним законодавством України начебто не має становити проблеми – благодійний фонд з місцевим статусом, що визначає територію його діяльності, виглядає природним вибором, і багато з існуючих в Україні діють саме з таким статусом. Річ у тім, що в Україні досі немає спеціального закону про фонди, але законодавство дозволяє створювати благодійні організації зі статусом установ та фондів. Закон про благодійні організації фактично не розрізняє

членські організації, благодійні установи, благодійні фонди чи фундації, бо вимагає вказувати у статутах права та обов’язки саме членів [105].

Фонди розвитку громад мають як спільні, так і відмінні ознаки, порівняно зі “звичайними” благодійними фондами. До спільних характеристик належать: 1) здійснення благодійної діяльності в інтересах окремих груп або суспільства в цілому, участь у виконанні місцевих програм соціального та економічного розвитку; 2) географічно визначена територія діяльності (наприклад, благодійні фонди можуть мати місцевий – міський, районний, обласний тощо – чи всеукраїнський статус); 3) заборона державним органам та органам самоврядування, а також бюджетним установам бути засновниками таких фондів; 4) заборона надавати фінансування політичним партіям і виборчим блокам; 5) обов’язкове створення наглядової ради, до складу якої не повинні входити засновники та члени виконавчих органів фонду; 6) право надавати гранти (цільові благодійні внески), виконувати контракти про благодійну діяльність та створювати endowment (“недоторканий капітал”); 7) обов’язок надавати звіти донорам на підставі їхніх запитів або без запитів (у разі цільових внесків, як-от пожертв чи грантів); 8) обов’язок щорічно інформувати громадськість про джерела доходів та напрями їхнього використання.

Натомість до основних відмінностей місцевих фондів громад від “звичайних” благодійних фондів, безумовно, належать: визначення та оцінка потреб територіальної громади шляхом залучення якомога більшої кількості груп, що надає легітимності та представницьких рис діяльності фонду; надання управлінських і консультаційних послуг іншим донорам, які дозволяють їм ефективно та гнучко використовувати свої ресурси для потреб громад; спільне інвестування у середньо- і довготермінові програми, а не в задоволення поточних потреб, як переважна більшість “звичайних” фондів; дотримання представницьких процедур формування і прийняття рішень виконавчим органом і наглядовою радою, які не обмежуються обранням або призначенням членів цих органів засновниками фонду; обов’язкове виділення певної частини доходів фонду на надання грантів іншим неприбутковим

організаціям та/або громадським ініціативам для виконання або співвиконання проектів у рамках громади; спеціальні процедури інформування громад та донорів про діяльність фонду, дослідження та оцінки потреб громади, підтримки громадських ініціатив (громадських слухань, експертиз, тощо) [104].

Таким чином, фонди розвитку громад можна охарактеризувати як незалежні філантропічні організації, основна місія яких полягає в підвищенні якості життя громад, на території яких поширюється їхня діяльність. Фонди розвитку громад реалізують цю мету зусиллями місцевих громадян та з формуванням нових постійних ресурсів (збір добровільних внесків, що жертвують численні донори). Ці добровільні внески дають змогу фондам розподіляти гранти та задовольняти довгострокові потреби місцевої громади.

Наведемо деякі основні характеристики місцевих фондів громад, запропоновані фахівцями “Школи розвитку громад”. Вони мають узагальнюючий характер. Тобто це критерії для всіх; натомість вони досить гнучкі, й адаптування моделі в різних країнах світу – тому підтвердження.

#### **Незалежна неприбуткова організація**

Фонд громади – це незалежна організація; вона не підконтрольна, не підзвітна іншим організаціям, урядовим установам або донорам. Фонд самостійно ухвалює рішення на зібраннях рад, в складі яких широко представлена громада, яку він обслуговує. Хоча такі фонди здійснюють інвестиції за рахунок своїх активів, використовують прибуток за відсотками на покриття витрат та надання грантів, все ж фонди – це некомерційні організації, операційна діяльність яких спрямована виключно на добродійність.

Питання самостійності надзвичайно важливе для фондів громад. У багатьох країнах місцеві органи влади відіграють вкрай важливу роль у тому, що стосується політики розвитку громад. З одного боку, більшість фондів громад потребують підтримки місцевих органів влади на етапах становлення та реалізації своїх планів дій. З іншого – вони також усвідомлюють, що іноді владі хотілося б скористатися спроможністю фондів розподіляти гранти на свою користь, у своїх політичних інтересах і відтак поставити під загрозу підзвітність/прозорість, незалежність організації.

#### **Установа, що займається наданням грантів**

Надання грантів – це важлива характерна риса фондів громад, здебільшого тому, що таким чином ці фонди не обмежуються однією окремою сферою. Натомість вони надають підтримку будь-якому проекту або програмі, що сприятиме розвитку громади, – стосується це освіти, охорони здоров'я, довкілля, підтримки людей старшого віку та інвалідів, забезпечення економічного розвитку, розвитку мистецтва і культури, збереження історичної спадщини, захисту прав етнічних меншин та прав жінок тощо. Зусилля фонду спрямовані насамперед на покращення якості життя громади та впровадження будь-якої діяльності, вартої уваги та інвестицій.

Такий підхід вказує на унікальний характер фондів громад, оскільки дає можливість діяти узгоджено, багатогранно та комплексно в “горизонтальному” напрямку, як того потребують питання, на вирішення яких фонди спрямовують свою діяльність з розбудови громад. На відміну від більшості інших організацій, структурованих “вертикально” за підрозділами, фонди громад встановлюють зв'язки та визначають співвідношення між різними аспектами діяльності, аби мати змогу реагувати на них належним чином.

#### **Визначений географічний регіон: місцева громада**

Це питання змушує дещо відхилитися від теми та проаналізувати поняття “громада”. Якщо брати за основу аналізу соціологічний, науковий підхід, варто зауважити, що поняття громада – це одне з тих понять, яким не дається точного та правильного визначення. Щонайбільше громада визначається як сукупність людей, які проживають на певній географічній території. Починаючи з XIX сторіччя, в Європі громада традиційно визначалася переважно як спільнота жителів сільської місцевості, що має конкретну соціальну структуру, об'єднується за принципом спорідненості, приналежності, самодостатності – на відміну від міських громад, яким характерна тенденція неминучого руйнування. Та оскільки дедалі очевиднішим стає той факт, що ці характерні риси можуть бути притаманні міським спільнотам також, поняття втратило своє первісне значення. Отже, йому все ще важко дати визначення.

В англомовному світі (наприклад, у США та Великій Британії) звучання слова “громада” відразу ж асоціюється у нас із близькістю, солідарністю, налагодженим особистим стосункам в добре визначеній площині. Це слово також має інші відтінки значення, воно змушує відчувати “дух” групи людей з визначеною соціальною структурою; його звучання нагадує про щоденну діяльність (на роботі та поза нею) тих, хто проживає в одному географічному регіоні (самодостатність). Цей термін не так легко перенести на широку європейську дійсність, оскільки слово “громада” зазвичай має політичний та правовий підтекст (так, поняття “європейські громади” ще донедавна застосовувалося щодо комплексу різних типів економічного співробітництва країн Європи, який нині став широко відомим під назвою “Європейський Союз”).

Багатозначність цього слова пояснює, чому в багатьох країнах використовуються різні назви для найменування фондів громад. У Польщі їх називають “місцевими фондами”, у Німеччині вживають термін “фонди громадян” або “фонди міст”, в Україні – “фонди розвитку громад” або “місцеві фонди”.

Фонди громад працюють у чітко визначеному географічному регіоні, а грошові кошти, які вони залучають, мають здебільшого місцеве походження і тому повинні використовуватися на місцевому рівні. Саме це робить їх однією з основних рушійних сил місцевого розвитку. Хоча у США значна кількість фондів громад зосереджують свою діяльність виключно в місті або в містечку, в Європі ситуація не завжди складається так само, оскільки багато фондів громад поширюють свою діяльність за межі міста (деякі з цих організацій у США діють за межами своїх міст також).

Сконцентрованість на інтересах громади також означає, що фонд створюються для обслуговування всіх окремо взятих груп людей (багатих і бідних, молодих та літніх, чоловіків і жінок, різних за інтересами груп людей, соціальні/демографічні меншини тощо) та окремих територій. ФРГ повинні бути політично нейтральними, неупередженими, незалежними. Це означає насамперед, що ФРГ повинні бути об’єктивними, аби їх не сприймали як організацію, що стоїть за певними політичними силами.

### **Представницький та незалежний керівний орган**

Щоб добре знати свій регіон (потреби, можливості, рівні достатку, провідних місцевих діячів тощо), фонди громад повинні бути відкритими для всіх і залучати всі категорії людей та установ до своєї діяльності. Керівний орган (або органи) фонду громад повинні представляти громаду в усьому її розмаїтті. Відкритість дуже тісно пов’язана з підзвітністю. Оскільки фонд громади відкритий для кожного та належить кожному, він повинен бути прозорим у тому, що стосується встановлених процедур. Фонд громади повинен постійно забезпечувати широку спільноту та її донорів інформацією про мету, діяльність, порядок надання грантів та фінансове становище (через публікацію щорічного звіту).

### **Постійний та необмежений збір пожертв**

У кожній країні, де діють фонди, здійснюється планування діяльності та вирішення питань на місцевому рівні в довгостроковій перспективі. Фонди розвитку громад є платформою для розвитку громади. Громаду не можна створити за рік, два, п’ять, двадцять, п’ятдесят років. Громада – це ніби живий організм, що змінюється з плином часу (з’являються нові люди, постають нові потреби, нові проблеми, нові можливості). Завдяки збору пожертв, який здійснюється постійно, фонди громад мають змогу розвиватися разом з громадою та завжди брати активну участь в її житті, адекватно реагуючи на всі її потреби.

Довірчий фонд, фонд пожертв, недоторканий капітал або endowment (різні терміни, що використовуються у різних країнах для одного і того ж поняття) – це збір грошових коштів задля отримання доходів, що використовуватимуться на добродійні потреби (наприклад, через розподіл грантів місцевим неприбутковим організаціям). Наявність недоторканного капіталу забезпечує стабільність фондів громад, а донори отримують гарантію, що здійснені ними пожертви принесуть вагому користь у майбутньому.

Важливо зазначити, що відсутність недоторканного капіталу не суперечить принципам, на яких ґрунтується робота фондів громад. Ключем до успіху є наявність капіталу, з яким фонд громади міг би працювати і який він міг би розподіляти. В євро-

пейських країнах багато фондів громад не мають недоторканного капіталу взагалі або він невеликий. Однак вони відіграють значну роль на місцевому рівні, оскільки забезпечують свої громади додатковими ресурсами через безперервний потік грантів (гранти, які фонд отримує та повністю видає на впровадження наперед визначених проектів). Існують інші моделі філантропії громад, які не зосереджують свою діяльність винятково на формуванні недоторканного капіталу, а успішно займаються соціальними перетвореннями на території своїх громад. Проте збір пожертв і наявність недоторканного капіталу є важливим напрямом діяльності фондів громад, оскільки дає їм певну свободу дій. Наявність пожертв дає будь-якому фонду реальну можливість вирішувати, що робити, куди інвестувати кошти, які гранти надавати. Також забезпечується можливість розробки реалістичної довгострокової стратегії розвитку місцевої громади.

#### **Надання послуг донорам**

Фонд громади – це організація, діяльність якої спрямована на обслуговування донорів. Зрештою, такий фонд не може існувати без внесків, і щоб їх отримувати, він повинен розвивати відносини з ймовірними донорами всередині громади. Розвивати відносини означає професійно та гнучко задовольняти потреби донорів, забезпечувати ефективність способів здійснення внесків, виявляючи при цьому бажання служити інтересам донорів. Жоден донор не захоче робити внесок тому фонду громади, який не дослухається до його потреб і не намагається зробити процес здійснення внесків донорами якомога простішим.

Внески можуть здійснюватися у формі грошових коштів, звичайних акцій і облігацій, майна або ж у формі натуральної допомоги. Донор, який має бажання допомогти громаді, може зробити внесок у формі грошових коштів, що не підуть на формування недоторканного капіталу, але використовуватимуться натомість напряму через певний проміжок часу для фінансування місцевих проектів (для забезпечення безперервного потоку грантів). Фонд громади здійснюватиме управління цими коштами, аби впевнитися, що вони надходять тим людям і проектам, яким вони дійсно потрібні. Іноді донори конкретно зазначають або рекомендують,

яку саме сферу діяльності (які проекти) їм хотілося б підтримувати за рахунок зроблених внесків (так звані рекомендовані донором напрями використання коштів, “іменні фонди” тощо).

Коли ми говоримо про донорів та внески, важливо розвіяти міф про те, що лише донори з великими статками можуть робити внески на користь фондів громад. Щоправда, щодо пожертв встановлюється певна сума, яку доводиться поступово збільшувати, аби фонд зміг виживати та надавати гранти, але фонди громад радо приймають всі внески і всі громадяни можуть брати участь у цьому процесі. Саме це надає фонду громади такого специфічного характеру з погляду благодійності. До всіх внесків ставляться схвально (не лише до внесків готівкою, а й до витрат власного часу, волонтерства тощо), аби перетворити фонд у реальний інструмент діяльності громади та її членів. Наприклад, російському Фонду громади міста Тольятті, так само як і українському благодійному фонду “Доброта” (м. Донецьк) вдалося донести цей заклик до місцевого населення – люди зрозуміли, що їхні внески, незважаючи на розмір, можуть змінити життя громади на краще.

#### **Каталізатор життя громади**

Роль, яку відіграють фонди громад, можна легко порівняти з роллю посередника, який полегшує здійснення проекту. Ці фонди об’єднують людей з різним рівнем освіти, сприяють встановленню партнерських відносин між громадськістю та приватним сектором, підтримуючи в такий спосіб відвертий діалог та забезпечуючи успішну спільну діяльність. Оскільки фонди громад добре знають специфіку громади, яку вони обслуговують, вони можуть ініціювати впровадження нових проектів і відкривати нові горизонти перед представниками організацій та перед окремими особами, які мають бажання сприяти розвитку своєї місцевої громади; фонд перетворюється у справжній “каталізатор” розвитку, прискорюючи реакцію на рівні громади.

З іншого боку, оскільки фонди громади займають нейтральну позицію у своїх громадах, вони, загалом, більш правомочні, скажімо, в об’єднанні діаметрально протилежних груп опонентів, аніж державні організації. Це не означає, що такі фонди політично не заангажовані. Зрештою підтримка розвитку на місцевому

рівні – певною мірою політична діяльність. Проте такі фонди існують задля того, щоб задовольняти потреби та інтереси громади в цілому й відтак не представляти інтереси окремої групи, поступаючись інтересами іншої. Ситуації в реальному житті не мають такого прямолінійного та безкомпромісного характеру. Багато фондів громад можуть сформулювати власну політику в конкретній сфері, в результаті чого вони опиняться по якусь одну сторону політичного та соціального протистояння (наприклад, ухвалять політику, якою забороняється надавати гранти групам, що сповідають расистські принципи, або організаціям, що займаються дискримінацією прав жінок).

Деякі фонди громад здійснюють операційну діяльність. Фактично більшість з них здійснюють операційну діяльність. Однак багато з них поєднують надання послуг з наданням грантів, і саме така своєрідна їхня роль в громаді надає їм особливого статусу каталізатора та запобігає тому, що інші організації сприйматимуть їх як конкурентів у своїй сфері діяльності. Насправді місцеві організації громадянського суспільства (ОГС) іноді можуть ставитися до фондів громад як до установ, що воліють впроваджувати водночас з ними ті ж самі проекти та відтак зажадають тих самих джерел фінансування. Таке ставлення може зашкодити іміджу та репутації фондів громад, але через надання грантів місцевим ОГС фонди громад зможуть якнайкраще виявити свою спроможність співпрацювати, створюючи “додаткову вартість” своєї діяльності, а також продемонструвати бажання забезпечити громаду додатковими ресурсами, не відвертаючи донорів від усталеного процесу надання пожертв. Демонструючи свою здатність залучати нові ресурси, здійснювати професійне управління коштами і розподіляти їх на благо всієї громади, фонди матимуть можливість запросити до столу переговорів місцеві ОГС та інші організації.

Отже, з наведеного переліку характеристик фондів громад зрозуміло, що такі фонди зорієнтовані насамперед на місцевий рівень. Вони спрямовують свої зусилля на визначені географічні території, де вони базуються. Вони мають на меті розвиток громади та поліпшення життя людей на територіях, на які вони поширюють свою діяльність. Наглядові чи опікунські ради фондів

формується з місцевих мешканців, і всі їхні дії підзвітні місцевій громаді. Як організації, що розвивають громадську філантропію, фонди місцевих громад заохочують громадянську дію та підтримують неприбуткові установи через свої грантодавчі програми. Фонди громад також відіграють ключову роль у створенні громадянського суспільства на своїх обмежених територіях.

Важливим є питання: на кого повинні бути зорієнтовані фонди громад – на громаду чи на донора. Фонди, зорієнтовані на громаду, займаються розбудовою громади. Вони зацікавлені у формуванні соціального капіталу, що може використовуватися для розв’язання проблем, спільних для всієї громади. Кошти донора – це інструмент, що дає фондам змогу встановлювати взаємини з донором, на якого можна впливати задля спільного блага, сподіваючись, що формування таких взаємовідносин приведе до здійснення в майбутньому благодійного внеску. Для фондів, зорієнтованих на громаду, кошти, що розподіляються за рекомендаціями донора, є засобом забезпечення мети [104].

Після набрання чинності Цивільного кодексу [106] засновникам фондів та установ необхідно враховувати деякі розбіжності норм цього кодексу та закону про благодійні організації, зокрема, щодо відсутності членства у фондах та інших установах.

Деякі фонди – як-от Фонд розвитку міста Миколаєва – створюються у формі громадської організації, оскільки їхній статус як платників податків за додержання деяких умов прирівняний до благодійних організацій. Крім того, можлива реорганізація громадської організації у благодійну (але не навпаки) після початку діяльності організації.

Нарешті, можна скористатися такою організаційно-правовою формою, як просте непідприємницьке товариство згідно з Цивільним кодексом України [106, ст. 1130-1143]. Метою такого товариства може бути якраз створення фонду розвитку громади як юридичної особи.

Як свідчить практика, наявність таких колізій дозволяє зробити остаточний висновок щодо організаційно-правової форми фонду тільки після аналізу ситуації в конкретній громаді. Фонди розвитку громад можуть обрати кілька організаційно-правових



форм, залежно від потенціалу громади та важливості конкретних обставин (склад засновників, наявність стартового капіталу, особливості прийняття рішень тощо). Діючі благодійні фонди найпростіше перетворюються на ФРГ.

Щоб визначити найбільш прийнятну для умов конкретної громади організаційно-правову форму ФРГ, необхідно провести порівняльний аналіз їхніх переваг. Дослідник О.Вінников наводить порівняльну таблицю можливих організаційно-правових форм ФРГ [95, 14].

Таблиця 3.2

ПОРІВНЯЛЬНІ ПЕРЕВАГИ ОКРЕМИХ  
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ

| Правові положення                              | Установа (Цивільний кодекс)   | Благодійна установа та членська благодійна організація (закон про благодійні організації)               | Членська громадська організація (закон про об'єднання громадян)             |
|--|---|---|---|
| Кількість засновників                          | Може бути одна фізична або юридична особа                           | Може бути одна фізична або юридична особа   | Не менше трьох дієздатних фізичних осіб                                     |
| Установчі документи                            | Індивідуальний або спільний установчий акт                          | Статут  | Статут  |
| Територіальний статус                          | Єдиний статус, що дозволяє діяти в Україні і за кордоном            | Міжнародний, всеукраїнський або місцевий  | Міжнародний, всеукраїнський або місцевий                                    |
| Внесок певного майна після реєстрації установи | Внесення майна є обов'язком засновників; розмір внеску не визначено | Засновник(и) не зобов'язані вносити будь-яке майно  | Засновник(и) не зобов'язані вносити будь-яке майно                          |
| Обмеження складу засновників                   | Немає обмежень; може бути створена на підставі заповіту             | Заборонена участь державних органів, органів місцевого самоврядування, державних та комунальних установ | Юридичні особи можуть бути засновниками лише спілок громадських організацій |

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
| Участь засновників в управлінні                     | Заборонена участь в управлінні, зокрема, у виконавчих органах   | Вирішують основні питання діяльності (ст. 5 та 17); мають право участі в загальних зборах, виконавчих та контрольних органах | Вирішують всі основні питання діяльності на загальних зборах |
| Членство  | Не передбачено  | Закон вимагає вказати в статуті права та обов'язки членів  | Закон вимагає вказати в статуті права та обов'язки членів    |
| Цілі діяльності                                     | Будь-які цілі, визначені засновниками в установчому акті  | Благодійна діяльність у напрямках, вказаних законом; заборона фінансувати політичні партії та блоки                          | Захист прав та інтересів членів організації                  |
| Зміни до статуту                                    | Подання виконавчого органу; рішення про зміни цілі приймає суд  | Рішення зборів засновників або членів  | Рішення загальних зборів членів                              |
| Кворум для прийняття рішень                         | ¼ членів правління для прийняття рішень про внесення поправок до статуту, ліквідації чи реорганізації, або відчуження 50% чи більшої частки активів | ¼ засновників для прийняття рішень з указаних питань, якщо в організацію не було прийнято інших членів                       | Можливо встановити тільки на підставі фіксованого членства   |
| Обмеження витрат на іншу діяльність, ніж благодійна | Не встановлено; сплачують податок на нерозподілений прибуток  | Не більше 20%  | Не встановлено   |
| Оплата праці членів органів управління              | Не встановлено  | Заборонена, окрім голови виконавчого органу  | Виборні посадові особи не вважаються працівниками            |

При започаткуванні та розбудові фонду доцільно залучити найбільш авторитетних мешканців громади, які користуються довірою населення та готові діяти відповідно до високих етичних стандартів заради добробуту громади [83, 304]. Незалежно від організаційно-правової форми, одним із визначальних критеріїв ФРГ є наявність органу (Рада директорів, Наглядова рада тощо, далі – Рада), який здійснює стратегічне управління та визначає напрями спрямування ресурсів ФРГ, тобто визначає пріоритетні для громади напрями фінансування. До складу Ради мають входити відомі, авторитетні у громаді люди. Рада має представляти інтереси всієї громади, а не її окремих груп. Представницький характер управління фондом особливо важливий у громадах, де наявні тривалі або серйозні конфлікти між групами інтересів (різні конфесії, партії, бізнесові групи тощо). Навіть за незначних стартових ресурсів сама можливість спільно приймати рішення стає цінним активом для громади і сприяє розв'язанню конкретних проблем. Не випадково, що приклади успішної діяльності фондів розвитку громад є якраз у спільнотах зі значним рівнем етнічних, расових, релігійних та інших подібних конфліктів.

Варто наголосити, що роль соціального лідерства для успіху фондів є ключовою – без єдиного бачення завдань конкретного фонду, яке формується завдяки неформальному лідерству, представники різних груп інтересів схильні вдаватися до конкуренції за ресурси для звичайної благодійності на користь своєї групи чи, скажімо, до звичайного ремонту об'єктів інфраструктури громади.

Кількість осіб, що приймають рішення від імені фонду, емпірично обмежується 10-15 особами, оскільки більша група осіб не зможе збиратися досить часто. Наприклад, у Фонді громади міста Коломиї управління ресурсами здійснює рада з 12 осіб, серед яких є пенсіонери, державні службовці, підприємці, робітники та керівники соціальних установ. Аналогічна ситуація і в інших фондах розвитку громад в Україні, хоча формальна кількість членів органів управління може бути більшою, до 30 осіб.

Законодавство встановлює, по суті, єдину вимогу щодо мінімальної кількості членів органів управління фондів – якщо за-

сновник один, то членів правління або наглядової ради не повинно бути менше двох.

Втім, з огляду на вимоги Цивільного кодексу [106] щодо кворуму при прийнятті рішень – у тому числі стосовно власне членів органів управління – рекомендована мінімальна кількість членів правління має становити 5-6 осіб. Інакше деякі рішення можуть бути прийняті лише одностайно, що практично неможливо в органі, що об'єднує представників різних груп.

Крім того, кількість у 10-15 осіб дозволяє розподілити обов'язки між членами правління щодо окремих проектів чи напрямів діяльності фонду більш рівномірно і не змушувати їх займатися справами фонду на професійних засадах, адже для цього все одно потрібен доступ до технічної допомоги експертів, консультантів тощо.

Привертає увагу практика участі в органах фондів посадових осіб місцевого самоврядування. Це не є порушенням законодавства про боротьбу з корупцією. Проте органи місцевого самоврядування як такі та комунальні підприємства чи установи не можуть бути учасниками благодійних і громадських організацій. Тому посадові особи беруть участь у правлінні чи інших органах фондів в особистій якості. Чимало потенційних донорів таки сприймають подібну практику як корупційну, нібито керівники органів самоврядування провадять через благодійні фонди політичний патронаж, але фактично не надають фондам коштів; крім того, в разі зміни складу органів самоврядування, внаслідок виборів, взаємодія фонду з цими органами може ускладнитися.

Найбільш проблемним є формування представницьких органів управління у малих громадах, з відносно низьким рівнем соціального та економічного розвитку, зокрема у тих, де немає дієвих неурядових організацій чи значного приватного бізнесу. Якщо немає також релігійних організацій і традицій “сусідської” взаємодопомоги, благодійність у таких громадах залежить від державних органів або субсидованих державою підприємств.

Інститути розвитку в таких громадах, як показує досвід, потребують постійної технічної допомоги ззовні, хоча можуть відносно легко мобілізувати не фінансові внески. Натомість відсутність

місцевих приватних донорів для більшості українських громад не є значною проблемою.

Нарешті, для успішного управління фондами значну роль відіграють організації та спеціалісти, які надають технічну допомогу фондам щодо стратегічного планування, організаційного розвитку, фінансового менеджменту, менеджменту проектів, а також моніторингу та оцінки.

Для визначення пріоритетних напрямів діяльності Рада вивчає потреби громади шляхом проведення опитувань, аналізу статистики та експертних оцінок [83, 307-308]. Основним джерелом залучення ресурсів на реалізацію місцевих програм для ФРГ є внутрішні ресурси громади. Як правило, це декілька незалежних один від одного джерел фінансування: місцеві бізнесові структури, благодійні пожертви від приватних осіб, кошти місцевого бюджету тощо. Андрій Скіпальський, характеризуючи ФРГ, зазначив, що уособленням фонду громади є організація-грантодавець, яка об'єднує доходи та активи з різних джерел – приватні, корпоративні, державні – та спрямовує їх на задоволення визначених потреб цієї громади [107]. ФРГ здатні запропонувати кожному мешканцю громади чи підприємству, яке зацікавлене працювати у громаді, три основні переваги: розподіл витрат, розподіл ризиків та організаційну незалежність.

ФРГ дозволяють приватному донору вносити прийнятні внески у зручний для нього час чи за узгодженим з фондом графіком. Це означає, що ФРГ фінансує проекти незалежно від наявності коштів у конкретних донорів і може досягати певних довгострокових цілей розвитку громади. Розмір внеску і фінансове становище окремого донора не є критичним для фонду в цілому чи його проектів – ФРГ акумулює відносно невеликі інвестиції з численних джерел і в зручних для донорів формах. Для ФРГ немає занадто малих внесків.

Прийняття рішень про використання внесків спрямоване на соціальний ефект щодо якості життя у громаді в цілому. ФРГ не є засобом політичного патронажу, “іміджевою” кишеньковою установою окремих донорів або лобістом пільг для окремих груп – фонд спирається на численних донорів, і рішення щодо управ-

ління ним і пріоритетів його діяльності приймають представники різних груп у громаді, професійні експерти і менеджери. Втім, внески можна використовувати згідно з цілями, визначеними чи узгодженими з конкретним донором. Деякі ФРГ формують іменні фонди, якими управляють за дорученням приватних донорів або на підставі договорів пожертви.

Ризики і витрати донорів ФРГ скорочує завдяки професійній експертизі, моніторингу та наданню інших подібних послуг, пов'язаних із виконанням проектів. До того, саме фонд забезпечує вчасну звітність і донорам, і громаді, і державним органам. ФРГ можуть фінансувати і власні проекти, але головною їхньою функцією є перерозподіл коштів в інтересах місцевих добровільних асоціацій, фондів, комунальних та інших установ, що надають ефективні послуги громаді.

Контроль за цільовим використанням коштів полегшує норма Цивільного кодексу про те, що при порушенні договору пожертви донор може вимагати повернення основної суми або відшкодування збитків, в т.ч. через суд [106, ст. 730].

Поряд з тим, ФРГ активно залучають кошти у вигляді грантів від міжнародних донорських структур. За даними дослідження В.Карпенка, використовуючи різноманітні форми залучення ресурсів, ФРГ в Україні залучають майже 3 млн. грн. щорічно, а основними джерелами фінансування є: благодійні внески фізичних осіб (81,5%), кошти комерційних організацій та структур (72,7%), гранти міжнародних організацій (45,5%), гранти місцевих організацій та місцевий бюджет (18,2%). А найбільш відомий ФРГ у Росії – “Фонд Тольятті” за допомогою місцевого бізнесу створив недоторканий капітал (ендавмент) у сумі 1млн. доларів США [98]. Таким чином, можна говорити про те, що активно діючий ФРГ здійснює досить значний вплив на розвиток громади. І чим більше ресурсів залучає та виділяє ФРГ на реалізацію місцевих програм, тим відчутніший вплив Фонду на формування місцевої політики.

Залучені ресурси ФРГ спрямовують на реалізацію проектів, що відповідають визначеним ФРГ пріоритетним напрямам розвитку громади. Як правило, виділення фінансування здійснюється на

конкурсній основі з максимальною відкритістю усіх процедур. В окремих випадках ФРГ може самостійно реалізовувати програми розвитку громади. В міжнародній практиці ФРГ діють фактично як фінансові установи, які надають радше ресурси, ніж конкретні послуги.

Закон встановлює і високі вимоги до звітності ФРГ щодо напрямів та ефективності використання коштів і перед окремими донорами, і громадою в цілому. Зазвичай ФРГ оприлюднюють звіти у місцевих засобах масової інформації й окремих публікаціях.

Проте найбільшою проблемою ФРГ в Україні є забезпечення сталості їхнього функціонування та розвитку. За словами представника Фонду Ч. Ст. Мотта Миколи Дейчаківського (США), який тривалий час займається розвитком ФРГ в Україні, "...фонд розвитку громад не є структурою, що живе сьогодні, завтра чи з дня на день, а саме думає про стале майбутнє. Він має надовго прослужити громаді, якщо не навіки. У США, коли говорять про фонд розвитку громади, то розуміють, що цей фонд має "ендавмент" – "залізний" фонд чи капітал. Ендавмент – це накопичене майно чи ресурси, які інвестовані, і сам фонд розвитку громади оперує коштами чи дивідендами, що надходять з недоторканного капіталу" [83, 306].

Термін "ендавмент" в українському законодавстві визначений Податковим кодексом України й означає суму коштів або цінних паперів, які вносяться благодійником у банк або небанківську фінансову установу, завдяки чому набувач благодійної допомоги отримує право на використання відсотків або дивідендів, нарахованих на суму такого ендавменту. При цьому такий набувач не має права витратити або відчужувати основну суму такого ендавменту без згоди благодійника [108, ст. 170.7.5].

Існуючі ФРГ намагаються максимально використовувати можливості чинного нормативно-правового поля. Деякі ФРГ прагнуть забезпечити свою довгострокову стабільність завдяки використанню частини їхніх активів не для благодійної діяльності, а для одержання пасивних доходів – відсотків, дивідендів, страхових виплат і роялті. Ці доходи неприбуткових організацій звільнені від податків на прибуток і на додану вартість, що до-

зволяє впродовж тривалого часу акумулювати кошти для витратних проектів і стабільно фінансувати поточні проекти і витрати ФРГ. Як правило, ендавменти діють у формі депозитних рахунків, адже відсоткові ставки на депозити в Україні значно вищі, ніж в інших європейських країнах, особливо в іноземній валюті. Але виникають дві проблеми, для яких кожен фонд шукає розв'язки самостійно. По-перше, щоб доходи від ендавменту ефективно покривали поточні витрати ФРГ, основна сума має дорівнювати принаймні 100 тисячам доларів США. Знайти таку суму для більшості фондів складно, і часто це забирає не один рік [109, 19]. З іншого боку, показники відсоткових ставок в Україні з кожним роком знижуються, і організаціям варто всерйоз зважувати, чи не буде ефективніше вкладати ці кошти у вагомий для фонду напрям – обладнання, приміщення, навчання персоналу тощо.

У 2010 році Програмою "Школа фондів громад" ІСАР "Єднання" було проведено дослідження сучасного стану організацій, що вже працюють певний час як фонди громад, проблем, з якими вони стикаються в роботі, їхніх потреб, запитів тощо. З цією метою було опитано 37 громадських організацій, які заявляли про свою роботу як фонди громад (повністю чи частково), та 7 ініціативних груп, які тільки прагнуть зареєструватися та почати працювати як фонди громад.

Переважна форма реєстрації респондентів – це благодійні фонди та благодійні організації (50%). Громадські організації становлять 45% від загальної кількості. Дві організації виступають як асоціації, утворені з громадських організацій різних організаційно-правових форм реєстрації.

53% усіх опитаних організацій мають Наглядову раду як незалежний "зовнішній" керівний орган. Ще 39% респондентів зазначили, що таким органом для них є Правління. Одна та дві організації вказали у якості цього органу Раду директорів і Дорадчу раду відповідно. Жодна організація не має представників органів влади загальноукраїнського рівня як члена незалежного органу. Натомість близько 42% респондентів зазначили, що представники органів місцевої влади входять до складу такого органу. Подібна ситуація склалася й з представниками бізнесу та громадських

і благодійних організацій. Організації досить широко залучають представників усіх трьох секторів до співпраці на місцевому рівні, цілком у дусі ідеї фондів громад. Близько 55% організацій вказали, що їхні незалежні органи займаються затвердженням стратегії розвитку та напрямів роботи, програм і проектів. Понад 50% незалежних органів займаються пошуком коштів на діяльність організації

Переважна більшість (понад 64%) організацій визначає пріоритети, базуючись на опитуванні населення місцевої громади, що, звичайно, дуже добре з огляду на специфіку роботи фонду громади. Однак керівні органи організацій мають не менший вплив – понад 45% анкет містять інформацію про те, що пріоритет надається саме проблемам, визначеним керівним органом. Деяко менша кількість – 36% – організацій вказали свого донора/спонсора як основного визначальника пріоритетів, над вирішенням яких працює організація. І тільки 10 організацій (близько 28%) визначають пріоритети, базуючись на самостійному баченні потреб місцевої громади.

48% опитаних організацій вказали, що їхній річний обсяг фінансування у 2008 році був у межах 101-500 тис. грн. По 14% організацій мали річні обсяги фінансування 11-50 тис. грн. та 51-100 тис. грн. Близько 11% у 2008 році мали обсяг фінансування більше півмільйона гривень. Три організації мали обсяг фінансування до 10 тис. грн., а ще дві – не мали фінансування взагалі. Джерела фінансування: пожертви громадян – 75% організацій, кошти міжнародних організацій – 67%, кошти комерційних структур у вигляді пожертв на діяльність – 55% організацій, кошти комерційних структур на покриття частини витрат фонду – 25%, кошти місцевого бюджету – 22%, доходи за надані послуги – 22%, доходи від створених підприємств – 8%.

42% опитаних організацій надавали гранти іншим організаціям, і ще 22% надавали організаціям фінансову підтримку в іншому вигляді (проведення безкоштовних тренінгів та юридичних консультацій, оплата рахунків, перерахунок коштів на реалізацію статутної діяльності тощо). Гранти окремим громадянам не надавала жодна організація.

Проте найпоширенішим шляхом пошуку коштів є звернення за грантами до іноземних/міжнародних фондів або організацій, до нього вдаються понад 85% усіх опитаних фондів. Трохи менший відсоток тих фондів, які у пошуках коштів звертаються до вітчизняних фондів або організацій (68%). І значно меншою є кількість фондів, які звертаються за грантами до держави – всього 33%. Скоріше за все, такий розподіл зусиль опитуваних організацій свідчить не про їхні пріоритети, а тільки про наявність коштів серед імовірних донорів.

Серед інших способів збору місцевих благодійних пожертв найпоширенішими є такі (у порядку спадання): листи-звернення до різних установ (70%), зустрічі та переговори з потенційними спонсорами (57%), телефонування до установ або окремих людей (52%), встановлення скриньок для збору пожертв (49%), проведення аукціонів, концертів, виставок тощо (37%). Дві організації з опитаних зазначили, що створюють власні підприємства (в тому числі й соціальні), а ще дві вказали, що отримують кошти на свою благодійну діяльність, розповсюджуючи власні друковані видання (газету та журнал). 35% респондентів вважають свої зусилля із залучення коштів на місцевому рівні цілком успішними. Ще дві організації зазначили, що вже пробували залучати кошти на місцевому рівні, та не змогли досягти успіху, вказавши брак потрібного досвіду, відсутність навичок роботи з громадою як причину такої невдачі. Близько 60% респондентів зазначили, що тільки розпочали залучати кошти на місцевому рівні, тому їм поки що важко оцінити свої досягнення у цій сфері. Однозначно гарним показником є те, що жодна з організацій не вважає недоцільним докласти зусилля для залучення коштів на місцевому рівні.

Побіжний аналіз проблем, з якими стикаються організації, дозволяє зробити невтішний висновок: переважна більшість респондентів схильні шукати причини своїх невдач не серед внутрішніх чинників, а серед зовнішніх. У майже всіх анкетах, отриманих нами, відзначено одну-дві внутрішні проблеми і одночасно майже всі зовнішні. Серед внутрішніх проблем лідирує недостатній рівень співпраці з бізнесом. Також фонди скаржаться на брак кваліфікованого персоналу. На загал майже половина опитаних

фондів вважають, що недосконалі законодавче забезпечення та податкове законодавство є тими проблемами, які перешкоджають успішній діяльності третього сектора. Ще більший відсоток тих, хто вважає, що нестабільна політична ситуація в Україні є таким же негативним чинником. 2/3 респондентів звинувачують свої громади у пасивності, понад 78% респондентів вважають, що всьому виною втрачені традиції благодійності, ще 20% фондів констатують факт недовіри населення до своєї роботи або щодо правильності розподілу ними благодійних коштів (5%). Крім того, понад третина респондентів зазначили, що їхні громади не знають, що конкретно вони можуть отримати від роботи фондів [110, 10-11].

### **3.2. Місцеве соціальне планування через запровадження механізму суспільного діалогу в громаді**

Існуюча державна система соціального обслуговування та соціальних послуг неспроможна відповідати сучасним вимогам та потребам людей. Свідченням цьому є не тільки невдоволеність громадян діяльністю державних установ та закладів, а й зниження показника охоплених соціальними послугами на фоні зростання обсягів фінансування на такі цілі, а також зростання навантаження на соціальних працівників. Наявність таких тенденцій зумовлює необхідність змін не тільки окремих складових системи, а й системи в цілому, а також принципів її організації та функціонування.

У Концепції реформування системи соціальних послуг на 2008-2012 рр., затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України 13 квітня 2007 р., зазначено, що державна система соціальних послуг орієнтована здебільшого на догляд у стаціонарних закладах та установах, де не повною мірою використовується механізм управління якістю соціальних послуг, не проводиться оцінка ефективності та не відбувається вплив таких послуг на підвищення рівня життя отримувачів послуг. Централізований підхід до визначення потреби в соціальних послугах і формування мережі соціальних служб, закладів та установ зумовлює орієнтацію

ентацію якості та обсягу таких послуг переважно на фінансові можливості бюджету, а не на потреби населення і не передбачає залучення отримувачів послуг та їхніх представників до планування і контролю за якістю наданих послуг. Відсутні методики проведення оцінки потреби у послугах як на рівні територіальної одиниці, так і на рівні закладу [112, 69].

Саме здійснення реформування системи соціальних послуг в Україні для підвищення ефективності її функціонування та наближення до потреб отримувачів і є метою схваленої урядом Концепції.

Згідно з цим документом, в Україні найближчим часом передбачається здійснення якісних змін у напрямі підвищення їхньої якості, посилення адресності, підвищення ефективності та наближення до потреб отримувачів послуг.

Серед основних завдань реформи – посилення ролі місцевого самоврядування у плануванні, фінансуванні та організації надання соціальних послуг.

Уряд усвідомлює, що залучення до процесу реформування всіх суб'єктів організації та надання соціальних послуг і забезпечення співпраці на засадах партнерства надавачів соціальних послуг усіх форм власності є запорукою успішного реформування.

Загалом, система соціальних послуг повинна відповідати таким вимогам:

- орієнтованість на задоволення потреб отримувачів послуг: це забезпечується обов'язковим проведенням оцінки індивідуальних потреб;
- залучення отримувача послуг до розв'язання власних проблем;
- децентралізація системи надання соціальних послуг: базування соціальних послуг на рівні громади, посилення ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування за якість, фінансове забезпечення, обсяг, вибір надавача соціальних послуг;
- прозорість і підзвітність системи соціальних послуг: процеси планування, організації надання соціальних послуг, моніторингу їхньої якості відбуваються за участю всіх відповідальних структур, включаючи самих отримувачів та їхніх представників,

із залученням громадськості, інформуванням громадян про діяльність у сфері соціальних послуг;

– використання найкращого досвіду: вивчення і поширення найкращого вітчизняного та міжнародного досвіду застосування методик надання соціальних послуг, проведення оцінки потреб отримувачів, ефективності планування тощо [112].

Останнім часом зростає потреба у збільшенні кількості соціальних послуг та їхніх видів. Багато з них надаються недержавними організаціями та закладами, є унікальними та інноваційними. Виникає необхідність упорядкування соціальних послуг, узагальнення кращого досвіду їхнього надання та створення системи соціальних послуг, що задовольнятиме потреби населення [112].

Із тексту Концепції можна виділити кілька основоположних тез, що характеризують бачення уряду щодо функціонування системи надання соціальних послуг на місцевому рівні:

– система соціального захисту має бути орієнтованою на задоволення потреб отримувачів послуг, перелік соціальних послуг та їхній обсяг має визначатися шляхом проведення оцінки індивідуальних потреб клієнтів;

– планування та організація надання соціальних послуг мають здійснюватися за участі усіх структур, що працюють у цій сфері, в тому числі недержавних, а також із залученням представників цільових груп (отримувачів соціальних послуг);

– до надання соціальних послуг можуть залучатися не лише державні та комунальні установи, а й недержавні організації.

Недоліком цієї концепції, на думку автора, є невизначеність часових рамок її реалізації. Фактично, на сьогодні ці безперечно прогресивні завдання так і залишилися на рівні декларації.

Проте органи місцевого самоврядування мають достатньо повноважень для впровадження основних постулатів цієї концепції в життя. Встановлення додаткових гарантій щодо соціального захисту населення належить до власних повноважень органу місцевого самоврядування [4, ст. 34]. Таким чином, поряд із виконанням делегованих повноважень із забезпечення мінімальних державних соціальних стандартів і соціальних гарантій, визначених Законом “Про державні соціальні стандарти та державні і со-

ціальні гарантії” [113], органи місцевого самоврядування можуть самостійно визначати місцеву соціальну політику, яка розширює визначений законодавством спектр соціальних послуг населенню. Розпорядником коштів місцевих бюджетів є місцеві ради. Саме вони приймають бюджет територіальної громади. Крім цільових бюджетних призначень на фінансування діяльності комунальних соціальних служб, бюджетні кошти можуть також спрямовуватися на фінансування надання соціальних послуг, в тому числі й недержавним суб’єктам господарювання. Законом “Про соціальні послуги” [114, ст. 14] визначено, що місцеві органи влади повинні передбачати кошти на фінансування соціальних послуг та цільових програм надання соціальних послуг. Відповідно, вони ж повинні розпоряджатися цими коштами і турбуватися про якомога ефективніше їх використання [115, 27].

Нерідко у державних установ не вистачає часу і ресурсів для досконалого вивчення кожної соціальної проблеми, вирішення яких покладено в обов’язки цієї установи. Тому часто усі зусилля чиновників та бюджету витрачаються на боротьбу з численними наслідками недосконалої системи соціального обслуговування громадян. Існує чимало методик визначення проблем, які опрацьовані у різних країнах і покликані допомагати у визначенні причин виникнення соціальних негараздів. Та незважаючи на різноманітність таких методів, в основу них покладено головний принцип – вивчати думки тих громадян, яких ця проблема безпосередньо стосується або уражає [116, 15].

Ефективне вирішення соціальних проблем громади можливе лише за умови міжсекторної співпраці, а максимального ефекту для громади можна досягти лише за умови конструктивного діалогу із залученням всіх секторів [117, 9].

Процес започаткування діалогу на місцевому рівні здійснюється з метою розширення співпраці між організаціями громадянського суспільства та органами місцевого самоврядування. Очевидно, що ця співпраця вимагає досвідчених партнерів з обох сторін та більш чутливих органів влади, які розглядають різні шляхи вирішення соціальних проблем у своїх громадах. Найбільш важливим є також застосування принципів соціально-

го діалогу, а саме формування та реалізація місцевих соціальних програм через партнерство та участь цільових груп для покращення ефективності врядування.

Діалогові групи з представників місцевих органів влади та організацій громадянського суспільства можуть разом набагато ефективніше вирішувати соціальні проблеми своїх громад.

На думку координатора програм громадянського суспільства Представництва Європейської комісії в Україні Хельги Пендер, органи місцевої влади часто не можуть виконати своїх зобов'язань перед громадянами у виконанні соціальних послуг. Саме тому програми підтримки Європейського Союзу в Україні більше спрямовані на розвиток потенціалу та можливостей організацій громадянського суспільства з метою їхнього перетворення на цінних партнерів, які б користувалися довірою органів місцевої влади [118, 3].

До взаємодії з недержавним сектором у сфері надання соціальних послуг як з юридичними, так і фізичними особами органи місцевого самоврядування спонукає і Закон “Про соціальні послуги: “центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування під час організації надання соціальних послуг співробітничать між собою, а також із суб'єктами, які надають соціальні послуги, іншими юридичними та фізичними особами” [114, ст. 13].

Роль НУО в соціальній політиці країн Європейського Союзу, де існує практика залучення всіх зацікавлених сторін до визначення пріоритетних соціальних проблем у соціальній сфері та пошуку ефективних методів для їхнього вирішення, вже стала визначальною, тобто участь НУО у формуванні цієї політики – необхідна. Працівники цих організацій завжди були самовідданими та прагнули покращити соціальні умови різних груп суспільства [119, 3].

Для налагодження ефективної системи надання соціальних послуг на місцевому рівні органам місцевого самоврядування варто застосовувати вже існуючий в Україні досвід соціального планування, що ґрунтується на започаткуванні соціального діалогу та партнерства в громаді із залученням до участі в ньому представників цільових груп – отримувачів соціальних послуг.

В Україні відомі моделі партнерства як засобу вирішення соціальних проблем, проте вони не завжди працюють. Багато проблем виникає через те, що сторони діалогу не знають про діяльність один одного або не довіряють один одному. Тому дуже важливо зібрати всі зацікавлені сторони для спільного обговорення. Європейська Комісія вважає партнерство способом максимальної оптимізації спільної діяльності та посилення виконання соціальних зобов'язань на регіональному та місцевому рівнях [120, 3].

У 2005-2007 роках у рамках Проекту ТАСІС Європейської комісії “Розбудова громадянського суспільства” десять українських міст з п'яти областей реалізували пілотний проект з метою переглянути свій підхід до подолання соціальних проблем у своїх громадах. Були залучені такі області: Рівненська, Чернівецька, Сумська, Херсонська, Донецька. Однією з цілей пілотного проекту було налагодження співпраці між громадськими організаціями та місцевими органами влади для покращення надання соціальних послуг на місцевому рівні. Очевидно, що для цього необхідно, щоб обидві сторони мали можливості для цього. Найважливішою була пропозиція до залучених у проект сторін використовувати принципи Європейського Союзу стосовно місцевого соціального планування, реалізації соціальних програм через діалог і залучення цільових груп з метою підвищення ефективності надання соціальних послуг.

Загалом, метою місцевого соціального планування є посилення та сприяння позитивним місцевим демократичним процесам. Це система, що має на меті залучити всіх членів місцевої громади до пошуку шляхів вирішення конкретних місцевих проблем. Ця система нині є невід'ємною частиною планування соціальних послуг у багатьох європейських країнах. У Сполученому Королівстві та в Бельгії це є основою, на якій базуються пріоритети місцевої влади, залучаються надавачі послуг та призначаються кошти. Вся місцева влада в Сполученому Королівстві повинна розробляти такі плани шляхом, визначеним центральним урядом. Такі плани розробляються щорічно та слугують основою для фінансової підтримки на місцях.

У Центральній та Східній Європі було представлено подібні системи в Республіці Чехія, Литві, Латвії, Словаччині, Польщі та Словенії, де місцеве планування стимулюється центральним урядом і ста-



ло основою для процесу децентралізації. Подібні розробки існують в Болгарії, Румунії, Боснії-Герцеговині, Хорватії, Косово, Албанії та Сербії. Федеральний уряд Росії також розглядає шляхи сприяння такому плануванню на рівні області та на муніципальному рівні.

Діяльність у соціальній сфері базується на складному об'єднанні зусиль. Приймати рішення про те, що допомагає і що заважає, є одночасно і мистецтвом, і наукою; готовність задавати запитання “що є ефективним?” так само важлива, як і можливість отримати на нього відповідь. Соціальним службам необхідний інструментарій, що дозволяє обговорювати питання “що є ефективним?” не лише між собою, а й з клієнтами – отримувачами соціальних послуг [121, 7]. Важливо, щоб діалогові групи були орієнтовані на результат. Для цього необхідно проаналізувати, як має функціонувати діалогова група, щоб згодом мати можливість оцінити досягнутий результат і чи відповідає він початковим сподіванням. Головною метою діалогової групи є оцінка традиційного підходу до вирішення місцевих проблем і застосування інновацій в місцевій політиці. Але найголовнішим аспектом планування та впровадження місцевих соціальних програм є безпосереднє залучення представників цільових груп до їхньої розробки та реалізації.

Першим етапом місцевого соціального планування було створення діалогових груп для обговорення змін у соціальній політиці. У цій діалоговій групі мають бути офіційні особи з усіх служб, що працюють із соціальними аспектами. Учасникам діалогу пояснюють принципи соціальної політики, мету процесу та презентують інструменти для самооцінки.

Для створення дієвої діалогової групи необхідно дати відповіді на запитання: Хто? Що? Чому? Коли? Як? Цей інструмент можна використовувати для формування діалогової групи чи для вдосконалення роботи існуючої групи.

**Хто?** Хто має бути членом робочої групи? Кого буде залучено з цільових груп, місцевих посадових осіб, місцевих політиків, НУО, установ, які вже надають послуги цільовим групам, бізнесу, навчальних закладів, медіа тощо. Запитання, які допоможуть визначити склад групи: Хто є зацікавленими особами? Що може стимулювати цих людей до дій? Чому вони зацікавлені у цьому?

**Що?** Що робитимуть або Чим будуть займатися ці групи? Обмін інформацією; формулювання завдань на порядок денний; надання консультацій міським урядникам; приймати рішення щодо політики разом з керівництвом міста; підготовка ознайомчих (інформаційних) заходів. Якими ми бачимо таких людей: захисниками інтересів цільових груп чи експертами з певного кола питань?

**Чому?** Чому саме такий склад і формат діалогової групи? У чому її перевага? Доступ до фактичної інформації по цільових групах; доступ до інформації з оцінки послуг цільовими групами; оцінка (підбиття підсумків) потреб, недоліків у наданні послуг, скарг; підвищення рівня обізнаності серед громадськості; перевірка справжнього обсягу застосування послуг цільовими групами; внесення (пропонування) нових ідей та підходів; стимулювання відповідальності зацікавлених осіб.

**Коли?** Коли ми хочемо, щоб ці групи почали діяти? Після виборів, для планування загального підходу і плану дій для соціальних послуг; іноді: обговорення проблем з виконання плану дій; регулярно: для контролю за виконанням і результатами; тільки для виконання певних задач чи проведення заходів.

**Як?** Як надати форми робочій групі та її діяльності? Хто буде координатором? Які функції координатора? (вести протокол, забезпечувати логістику, планувати порядок денний...) Як здійснюється планування роботи, де мають зустрічатися учасники діалогу? З якою періодичністю? Як ухвалюються рішення? Як має відбуватися документування роботи групи та прийнятих рішень? Як відбувається процес комунікації між засіданнями?

Ця схема допоможе досягти розуміння серед всіх учасників діалогу щодо цілей діалогової групи, розподілу завдань і планування.

| У чому полягає проблема? | Що потрібно змінити? | Хто є зацікавленим у таких змінах? | Кого варто залучати до здійснення необхідних змін? | Коли потрібно починати зміни? Скільки цей процес триватиме? | Хто може очолити чи здійснювати загальну координацію процесу змін? |
|--------------------------|----------------------|------------------------------------|--|---|--|
|                          |                      |                                    |  |   |  |

Саме застосування цього принципу стало основою для формування діалогових груп з питань міської соціальної політики та надання соціальних послуг у десяти пілотних містах.

В усіх містах діалогові групи були створені із залученням представників місцевих організацій громадянського суспільства. Метою створення таких груп було здійснення оцінки наявної практики вирішення соціальних проблем та обговорення шляхів зміни традиційних підходів.

Деякі міста одразу стикнулися з кількома проблемами, такими як нерозуміння з боку деяких недержавних громадських об'єднань чи недостатнє залучення представників таких об'єднань до діалогу та недостатній внесок з їхнього боку у вирішення соціальних проблем.

У той же час, склад діалогової групи в Слов'янську підтвердив, що різні завдання можуть бути розподілені: координаційні завдання та політична підтримка – з боку міського голови, логістика – недержавні організації, методологічні поради та внесок – відповідні соціальні служби, підтримка зв'язків із цільовою групою – представники цільових груп. У Чернівцях діалогова група складалася з вищих представників влади та недержавних організацій, які працюють з різними верствами населення. Міський голова Острога особисто очолював діалогову групу, яка працювала відповідно до спеціального порядку, що визначав відповідальність кожного з 14 її учасників, серед яких були місцеві асоціації людей з особливими потребами та волонтери молодіжних НДО. У м. Глухів запропоновані інструменти давали можливість покращити та посилити співпрацю з молоддю і молодіжними організаціями. Місто вирішило створити робочу групу, включаючи молодіжні НДО та представників ЗМІ. Ця група проаналізувала та покращила місцеву молодіжну політику. Робоча група м. Каховки включала експертів з різних питань – молодіжних, екологічних проблем. Вони розглядали діалогову групу як інструмент, з допомогою якого можна надати місцевій владі експертну оцінку на основі інноваційних засобів.

Наступним етапом має бути проведення самооцінки системи надання соціальних послуг у громаді. Самооцінка є критичним

відображенням аспектів життєвої важливості, які включають дискусію цих аспектів з найбільш відповідальними сторонами в місті. Метою є визначення сильних та слабких сторін, формулювання конкретних планів для змін та дій. Самооцінка має відбуватися на початку процесу зміни в місті. Контрольний список питань для самооцінки мав на меті оцінити три аспекти соціальної політики, які є важливими в контексті України: формулювання політики, менеджмент соціального замовлення та пряма участь цільових груп.

Контрольний список питань базується на низці принципів з Європейської Соціальної Хартії [122] та стратегії для соціального включення, прийнятої Радою Європи в 2001 році й адаптованої до потреб українських міст. Він є інструментом для самооцінки, підвищення рівня свідомості для міст, які готові відображати свої теперішні досвіди та є відданими покращенню їхньої соціальної політики. Цей інструмент також підтримує діалог: роз'яснює важливі аспекти взаємодії, стимулює відкриті комунікації та співпрацю між офіційними особами та політиками міста, що працюють із соціальними питаннями.

Діалогова група має спільно обговорити контрольний список питань і проект плану дій. За необхідності учасники можуть наперед заповнити оцінку самі та мати свої висновки на зустрічі. Діалогова група формулює робочий документ, в якому місто висловлює свою відданість низці принципів. Цей документ може формально бути обговореним та прийнятим місцевою радою наприкінці процесу.

Контрольний список питань складається з 4 секцій:

Секція А: формулювання соціальної політики

Секція В: менеджмент соціального замовлення

Секція С: пряма участь цільових груп

Секція D: план дій

У кожній секції представлено низку принципів та аналізується їхнє застосування на практиці. Члени діалогової групи мають обговорити кожен принцип: чи вважають вони цей принцип наявним (використовуваним) у своєму місті?

Коли члени діалогу визначають, що принцип є сильним або слабким, то можуть надати конкретні приклади та/або пояснення слабкості чи сили сторони.

Наприкінці кожної секції діалогова група визначає найактуальнішу проблему та пояснює причини її існування.

#### СЕКЦІЯ А – ФОРМУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

| Принципи  | Сильні/Слабкі сторони | Обґрунтування |
|---|-----------------------|---------------|
| <b>Ефективність</b>   |                       |               |
| Надійні дані про ситуацію в місті доступні працівникам міста і людям, що приймають рішення та надають їм можливість визначити найбільш потребує цільові групи |                       |               |
| Місто має чітке бачення різних сторін учасників у місті та їхньої діяльності  |                       |               |
| <b>Прозорість та злагодженість</b>  |                       |               |
| Місто працює, базуючись на низці чітких принципів, формуючи соціальну політику  |                       |               |
| Існує один документ, який містить аналіз середовища, формулювання цілей, різних заходів і (фінансових) засобів  |                       |               |
| <b>Партнерство</b>  |                       |               |
| Існують ради секторів або комітети, які працюють із соціальними питаннями та відкриті до участі громадянського суспільства                                    |                       |               |
| Цим комітетам делеговано деяку владу  |                       |               |
| Правила і часові рамки для зустрічей та рішень, права та зобов'язання учасників у цих комітетах документуються, відомі та прийняті всіма учасниками           |                       |               |
| Інформацією діляться з державними департаментами  |                       |               |
| Зустрічі різноманітних сторін учасників організуються систематично  |                       |               |

| <b>Постійне покращення</b>  |  |  |
|---|--|--|
| Місто має необхідні інструменти для оцінки результатів соціальної політики                  |  |  |
| Існує процедура для обговорення соціальної політики, зміни та адаптації у разі необхідності |  |  |

Найактуальніша проблема: ...

Чому це є проблемою: ...

#### СЕКЦІЯ В – МЕНЕДЖМЕНТ СОЦІАЛЬНОГО ЗАМОВЛЕННЯ

| Принципи  | Сильні/Слабкі сторони | Обґрунтування |
|---|-----------------------|---------------|
| <b>Прозорість</b>   |                       |               |
| Місто використовує низку критеріїв для співпраці з НДО  |                       |               |
| Ці критерії пов'язані з соціальною політикою (та принципами)  |                       |               |
| Процедури прийняття рішення щодо співпраці/соціального замовлення/фінансування є чіткими, документованими та відомі НДО (комунікація та інформація) |                       |               |
| <b>Ефективність</b>   |                       |               |
| Місто має необхідні інструменти для оцінки якості та діяльності надавачів послуг  |                       |               |
| Місто має необхідних працівників для отримання зворотного зв'язку щодо послуг, наданих НДО  |                       |               |
| Місто забезпечує прямий доступ цільових груп до відповідних керівників для надання скарг про послуги  |                       |               |

Найактуальніша проблема: ...

Чому це є проблемою: ...

## СЕКЦІЯ С – ПРЯМА УЧАСТЬ ЦІЛЬОВИХ ГРУП

| Принципи   | Сильні/Слабкі сторони | Обґрунтування |
|--|-----------------------|---------------|
| <b>Гідність та права людини</b>  |                       |               |
| Місту (офіційним особам та політикам) відомо про факт, що громадяни мають право на якісні послуги                      |                       |               |
| Заходи і проекти від міста поважають права цільових груп та особистий розвиток індивідумів                             |                       |               |
| <b>Звітність</b>   |                       |               |
| Місто здатне звітувати за надані соціальні послуги містом або НДО цільовим групам                                      |                       |               |
| Місто надає чітку інформацію про результати надання послуг цільовим групам   |                       |               |
| Місто відкрите для скарг і питань стосовно діяльності  |                       |               |
| <b>Зручність для користувача</b>   |                       |               |
| Офіційні особи міста легкодоступні для цільових груп (відкритість, робочі години та мобільність тощо)                  |                       |               |
| Працівники міста підтримані/мотивовані звертатися до цільових груп та вислуховувати їхні клопоти                       |                       |               |
| <b>Ефективність</b>  |                       |               |
| Відбуваються процедури громадських консультацій та громадських слухань   |                       |               |
| Систематично проводяться консультації  |                       |               |
| Участь організовується за допомогою організацій-представників (місто має чітке бачення щодо представників організацій) |                       |               |

Найактуальніша проблема: ...

Чому це є проблемою: ...

## СЕКЦІЯ D – ПЛАН ДІЙ (ШЛЯХ ВПЕРЕД)

Резюме сильних/слабких аспектів.

Рішення щодо сфер, які потребують покращення.

План дій для подальшого розвитку сильних сторін і покращення слабких сторін, що складається з пунктів дій, часу та місця, зобов'язання щодо кожного пункту [123, 64-66].

Діалогові групи пілотних міст проекту ТАСІС проаналізували стан формування та реалізації місцевої соціальної політики у своїх містах шляхом використання інструменту самооцінки, наведеного вище. Таким чином, вони змогли побачити основні сильні та слабкі сторони соціальної політики порівняно з практикою та принципами місцевої соціальної політики, яка впроваджується в ЄС, а саме в соціальному плануванні, управлінні соціальним замовленням, участі цільових груп. Цей інструмент самооцінки був представлений на семінарі з підвищення обізнаності в травні 2006 року.

Результати такої самооцінки, проведеної пілотними містами в 2006 році, зведено та викладено в таблиці [123, 130-132].

|   | Сильні сторони  | Слабкі сторони  |
|---|---|---|
| <b>ФОРМУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ</b> |   |   |
| <b>Слов'янськ</b>                       | Є політичний намір покращити соціальну політику                       | Не досягнута домовленість щодо пріоритетних напрямів<br>Недостатній місцевий бюджет           |
| <b>Чернівці</b>                         | Є розуміння проблеми та її бачення                                    | Недостатнє фінансування   |
| <b>Острог</b>                           | Реєстрація кожної вразливої групи<br>Надання різних соціальних послуг | Недостатнє фінансування з місцевого бюджету<br>Визначення проблеми недостатньо точно та чітко |

|                       |   |  |
|-----------------------|---|--|
| <b>Охтирка</b>        | Відповідні дані щодо різних цільових груп доступні всім посадовцям міста<br>Чіткий погляд на різноманітних зацікавлених осіб у наданні соціальних послуг<br>Місцева влада працює за добре визначеними програмами (вирішуючи різні соціальні проблеми) | Недостатнє фінансування з міського бюджету   |
| <b>Макіївка</b>       |   | Недостатнє фінансування центрів для людей похилого віку та людей з обмеженими можливостями<br>Недостатнє фінансування соціальних програм з місцевого бюджету   |
| <b>Херсон</b>         |   | Розуміння соціальної політики не змінилося, була розроблена соціальна програма, спрямована на "гуманітарну допомогу", яка включає пільги для окремих груп<br>Негативний досвід роботи з НДО, який негативно вплинув на весь процес                   |
| <b>Новодніпровськ</b> | Проблеми визначені, є розуміння, є бачення  | Проблеми недостатнього фінансування та недостатньо ефективно плануються<br>Відсутність інструментів оцінки результатів соціальної роботи<br>Процедури для обговорення соціальної політики, зміни та адаптації у разі необхідності практично не існує |

|                             |  |   |
|-----------------------------|--|---|
| <b>Кузнецовськ</b>          |  | Відсутність системи зворотного зв'язку та систематичного якісного підходу в наданні соціальних послуг |
| <b>Глухів</b>               | Надійшла інформація наявна (база даних громадян) і найголовніші робочі напрями та цільові групи визначені<br>Досвід з моніторингу та соціологічних опитувань   | Недостатність фінансування  |
| <b>СОЦІАЛЬНІ ЗАМОВЛЕННЯ</b> |  |   |
| <b>Слов'янськ</b>           | НУО та місцева влада мають досвід співпраці  | Немає процедури конкурсу проектів від НДО на отримання фінансування за рахунок місцевого бюджету      |
| <b>Чернівці</b>             | Існування певного критерію щодо відбору НУО, що надають соціальні послуги, які фінансуються з місцевого бюджету  | Місцевій владі не вистачає інструментарію для моніторингу та оцінки якості надання соціальних послуг  |
| <b>Острог<br/>Охтирка</b>   | Існує багато консультативних рекомендаційних органів:<br>Громадська рада, що має на меті організацію консультацій для населення щодо взаємодії з владою<br>Комітет доступності, що має на меті створення середовища без бар'єрів для людей з обмеженими можливостями<br>Є угоди між департаментами та деякими НУО для співпраці<br>Існує система звітування щодо результатів виконаної діяльності в межах соціальних програм |   |
| <b>Глухів</b>               | Різні управління мають досвід делегування повноважень місцевим НДО   |   |

|                             |   |  |
|-----------------------------|---|--|
| <b>Новодніст-ровськ</b>     | Є поодинокі випадки фінансування проектів (заходів) НДО за рахунок бюджету  | Процедури співпраці не є документованими<br>Моніторинг та оцінка якості соціальних послуг<br>Проблема оцінки: механізм, працівники |
| <b>УЧАСТЬ ЦІЛЬОВИХ ГРУП</b> |   |  |
| <b>Слов'янськ</b>           | Активність НДО, бажання впливати на процедуру прийняття рішень органами виконавчої влади  | Має бути покращена співпраця з НУО для людей з обмеженими можливостями   |
| <b>Чернівці</b>             | Існує практика залучення представників цільових груп до вирішення соціальних проблем  | Складність координації дій серед цільових груп   |
| <b>Острог</b>               | Регулярно проводяться опитування та громадські слухання<br>Місцеве телебачення має програму, представники міської влади можуть пояснити сутність місцевої політики та програм     |  |
| <b>Новодніст-ровськ</b>     | Влада відкрита для скарг і пропозицій   | Проблема координації спільних дій серед цільової групи та підгруп. Причини: розмаїття потреб, недостатня поінформованість          |
| <b>Охтирка</b>              | Опитування та громадські слухання проводяться регулярно<br>Місцеве телебачення має програми, в яких представники міста можуть роз'яснювати місцеву соціальну політику та програми |  |
| <b>Глухів</b>               | Партнерство підтримується за допомогою комісій депутатів<br>Місто має досвід проведення засідань круглих столів і громадських слухань   |  |

З цієї самооцінки (незважаючи на те, що вона неповна) ми можемо зробити висновки, що більшість міст знають свою цільову групу соціальної політики, мають всі дані про цільові групи та які соціальні послуги вони отримують, але не мають достатньої інформації про специфічні потреби. Також зрозуміло, що міста взаємодіють з недержавними організаціями (з різною інтенсивністю), але ж систематична співпраця (в наданні соціальних послуг) скоріше є винятком. Міста розуміють, що більш професійний підхід до соціального замовлення вимагає більше ресурсів для моніторингу та оцінки виконання робіт з надання послуг громадськими організаціями, але таких ресурсів на сьогодні немає. Варто зауважити, що жодне з міст не зазначило ніяких компонентів впровадження системи соціального замовлення (підготовка тендера, відбір найкращої пропозиції тощо), незважаючи на те, що це є однією з найважливіших вимог до проведення успішного та прозорого соціального замовлення. Зрозуміло, що більшість міст вважають, що причиною повільного прогресу в соціальній політиці є недостатнє фінансування [123, 133].

Ця самооцінка дозволила зробити висновок, що використання спеціальних інструментів для взаємодії з громадськістю та цільовими групами не є розповсюдженим. Проте подальший розвиток процесу діалогу в напрямі спільного соціального планування дозволив кільком містам напрацювати вдалий досвід розробки місцевих соціальних програм за активної участі представників цільових груп.

Соціальний портрет Слов'янська почав змінюватися, частково завдяки процесу, ініційованому діалоговою групою. Недержавні організації, що працюють з людьми з особливими потребами, з червня 2006 почали працювати разом в рамках Асоціації людей з особливими потребами. На початку 2007 року місто організувало засідання круглих столів з місцевими недержавними організаціями для обговорення шляхів взаємодії між собою.

У Чернівцях процес збігся з підготовкою нового плану дій програми "Захист" для найменш соціально захищених верств населення (в основному фінансована з місцевого бюджету). Створена робоча група погодилася спрямувати зусилля на покращення

попереднього плану дій, беручи до уваги аналіз сильних і слабких сторін існуючої практики. Протягом зустрічей робочих груп було детально розглянуто різні питання щодо програми “Захист”, особливо ті її частини та пункти, що напряду стосувались покращення роботи з фізично обмеженими людьми.

Слабкою стороною соціальної політики в місті Острог була невизначеність проблем, вирішення яких потребують найбільш незахищені верстви громадян міста. Найголовнішою проблемою в місті після опрацювання таблиць самооцінки діяльності міської ради учасниками робочої групи з питань підтримки місцевої соціальної політики визначено надання допомоги в життєдіяльності інвалідів I та II груп. Особливо це стосується зайнятості та спілкування інвалідів. Розпорядженням міського голови №141-р від 13 червня 2006 року було створено діалогову групу з питань підтримки місцевої соціальної політики на чолі з міським головою. У розпорядженні вказано функціональні обов’язки кожного з учасників. За ініціативи діалогової групи було проведено дослідження щодо визначення пріоритетних соціальних проблем серед отримувачів соціальних послуг відділу праці та соціального захисту і центру соціальних служб для сімей, дітей та молоді. Участь в анкетуванні взяли 182 представники цільових груп. З результатів опитування стало очевидно, що люди з фізичними обмеженнями потребують створення міських клубів за інтересами.

Розвиток дискусії між членами діалогу та відповідальними працівниками виконкому міської ради суттєво змінився. До цих змін привели зустрічі з інвалідами, проведене серед них анкетування. Під час дискусії було зміщено акценти стосовно розуміння діяльності інвалідів як особистості, розуміння проблем, які існують серед інвалідів. До дискусії щодо вирішення соціальних питань найбільш незахищених категорій громадян міста було залучено місцеве об’єднання інвалідів, волонтерів молодіжних організацій міста [124].

14 червня 2006 року розпорядженням міського голови за № 161-р було створено діалогову групу з формування соціальної політики в місті Кузнецовськ за участі відповідних працівників управлінь, відділів, служб міськвиконкому, міського центру со-

ціальних служб для сім’ї, дітей та молоді, недержавних організацій. До складу діалогової групи увійшли керівники відповідних структурних підрозділів міськвиконкому, що здійснюють реалізацію соціальних програм у місті, та представники організацій громадянського суспільства. Зі складу групи були обрані співголови та секретар. План роботи робочої групи складають співголови, на засідання учасників запрошує секретар. Рішення під час засідань приймаються відкритим голосуванням. Протоколи засідань зберігаються у секретаря, але при потребі копію протоколу може отримати кожен член робочої групи.

Вже під час другого засідання діалогова група прийняла рішення розробити спільний план дій державних і громадських організацій із соціальної роботи з людьми з особливими потребами. Цільовою групою для розробки спільного плану дій визначили інвалідів з дитинства I та II груп. Діалогова група на підставі дослідження, проведеного Асоціацією громадських організацій “Надія”, визначила проблеми інвалідів з дитинства. Було визначено наступні конкретні проблеми: функціонування центру покращення здоров’я людей з фізичними обмеженнями, освітні можливості для людей з фізичними обмеженнями (такі як інтеграція в існуючі школи та доступ до навчання за комп’ютером), працевлаштування, доступ людей з фізичними обмеженнями до будівель місцевої влади, організація вільного часу (наметові табори, виставки), встановлення співпраці з закордонними містами з метою обміну досвідом та спільної роботи. Формулювання конкретних пропозицій, як донести ці проблеми, було зроблено учасниками діалогової групи, кожен з якої був призначений відповідальним за ці конкретні проблеми. Головною ідеєю було інтегрувати ці пропозиції в існуючу місцеву програму соціальної роботи. За розробкою пропозицій з вирішення визначених проблем зі складу членів діалогової групи було закріплено відповідальних осіб. Кожен відповідальний протягом тижня мав розробити заходи щодо вирішення конкретної проблеми інвалідів з дитинства згідно зі спеціально розробленою формою. Результатом такої кропіткої і злагодженої роботи став проект міської програми соціальної реабілітації інвалідів з дитинства “Крок у суспільство”.

29 грудня 2006 року рішенням № 120 ця програма була ухвалена сесією Кузнецовської міської ради [125].

Робоча група Охтирки також провела опитування серед людей з фізичними обмеженнями на візках задля визначення головних проблем: малозабезпечені родини, обмеження можливості вільного пересування та спілкування, складний доступ до місцевих послуг, нерівність можливостей. Найбільш значущою зміною в Охтирці став той факт, що члени діалогової групи зрозуміли, що не можуть вирішувати замість цільової групи, що є найкращим для неї. Коли група запросила людей з обмеженими можливостями, то була дуже здивована, що ці люди відмовились від наданих пропозицій допомоги, але висловили реальні потреби цієї категорії та шляхи задоволення своїх потреб. До цього часу місто “здогадувалося”, які проблеми мають люди з особливими потребами, та вважало, що краще знає, як вирішити ці проблеми.

План дій у Макіївці був повністю присвячений створенню центру догляду за людьми похилого віку.

У Глухові в рамках процесу відбулися різні події, наприклад, обговорення фінансових та організаційних питань місцевих молодіжних НДО, організація першого конкурсу молодіжних соціальних проєктів і створення ради соціального партнерства. Найбільш ефективними шляхами діалогу між місцевими органами влади та молоддю стало створення “молодіжного клубу комунікацій”, в рамках якого молодь організувала навчальні дискусії із залученням експертів з різних сфер, таких як ВІЛ/СНІД, молодіжне підприємництво, лідерство, негативні звички тощо. Цей проєкт дав можливість молоді спілкуватися з представниками органів влади та виносити на обговорення важливі для неї питання. Інша програма спрямована на розвиток лідерських якостей в школах та виявлення молодих лідерів, які можуть надавати приклад іншим молодим людям.

Діалог і співпраця між молодіжними НДО та містом відіграють важливу роль у посиленні потенціалу НДО та їхнього доступу до зовнішніх фондів, наприклад, на обласному рівні. Нарешті, особливу увагу було приділено покращенню доступу молоді Глухова до надійної інформації, наприклад, консультації психологів,

юристів чи інших консультантів на сайтах і в газетах. Місто можна розглядати як зразок вдалого залучення молоді до розробки та втілення місцевої соціальної молодіжної політики.

Для налагодження більш ефективного соціального діалогу в подальшому важливим є проведення оцінки процесу. Для цього учасники діалогової групи мають здійснити аналіз спільної діяльності від початку – способу формування групи до завершення – отриманих результатів її роботи. Оцінка може бути здійснена з допомогою опитувальника, поданого нижче:

Як саме була заснована робоча група і хто до неї входить? Які сторони громади залучено (представники місцевих органів влади, організації громадянського суспільства, ЗМІ, місцевого бізнесу, цільових груп)? Як склалися відносини між різними зацікавленими сторонами?

Над вирішенням якої соціальної проблеми працювала діалогова група? Чи були складнощі у визначенні теми для місцевого соціального планування?

Функціонування робочої групи: хто складає план роботи, хто запрошує учасників, які процедури прийняття рішень, скільки зустрічей було проведено, яка кількість учасників у середньому була присутня на зустрічах, чи вівся протокол усіх зустрічей тощо.

Як здійснювався розвиток діалогу? Чи був він конструктивним?

Які заходи було здійснено впродовж виконання робочого плану?

Хто здійснював підготовку та написання документа місцевого соціального планування?

Чи було поширено інформацію про діалог у ЗМІ, серед цільових груп?

Чи використовували ви інші методи, окрім робочої групи, такі як: громадські обговорення, дослідження серед цільових груп, інше?

Які досягнуто кількісні та якісні результати місцевого соціального планування?

Що було найскладнішим аспектом у цьому процесі?

Фактори успіху та невдач.

Отримані уроки для майбутньої діяльності соціального діалогу.

Як рухатися далі? Що має стати наступним кроком?



Загальна оцінка процесу (думка учасників діалогу та місцевих експертів).

Впровадження механізму формування соціальної політики за безпосередньої участі цільових груп залишило кілька невирішених питань і викликів:

Перерозподіл доступних міських коштів: більшість громад не мають достатньої кількості коштів для формування власної соціальної політики. Поряд з тим, навіть існуючі ресурси громади часто використовуються неефективно, і через неналежний рівень діалогу на місцевому рівні ці ресурси не задіяні у вирішенні соціальних проблем громади.

Активізація громадянського суспільства: хоча багато людей стикаються з соціальними проблемами у суспільстві, небагато з них розуміють, що вони можуть щось зробити самостійно для вирішення ситуації, бо не всі питання будуть і можуть бути вирішені державою. Необхідно підвищувати обізнаність громадян. Але це лише перший бар'єр для подолання, бо у людей, які хочуть щось робити, як правило, недостатньо знань для того, щоб діяти більш активно, або вони не відчують підтримки з боку інших. Тому дуже важливо підтримати і вмотивувати місцеву ініціативну групу.

Чітка координація діяльності: на сьогодні органи місцевого самоврядування, впроваджуючи соціальні програми, не мають чіткої соціальної політики, яка дає можливість робити стратегічний вибір (про те, куди та коли потрібно втручатися). Існують різні управління та заклади, які працюють у соціальній сфері та іноді мають справу з тими ж самими цільовими групами, але вони не працюють разом. Функціонують так звані координаційні ради, але ці структури зазвичай створені відповідно до вказівок владних органів і мають "контролюючі" функції, вони не спрямовані на дії чи результати. Створення діалогових груп із залученням різних зацікавлених сторін, обмін інформацією між учасниками діалогу має наслідком більшу відкритість до співпраці та схильність до спільних проектів на противагу відокремленим програмам кожного управління. Це також дозволяє краще зрозуміти проблеми цільової групи, визначити нові шляхи вирішення проблем за безпосередньої участі представників цих цільових груп.

### **3.3. Методика застосування механізму громадського діалогу на рівні територіальної громади**

Вирішення складних і багатопланових проблем місцевої спільноти вимагає широкого залучення громадськості до пошуку найбільш прийнятних шляхів розв'язання цих проблем, планування заходів та участь у їхній безпосередній реалізації. Одним із механізмів, що забезпечує досягнення громадою спільної мети на засадах поєднання інтересів різних груп і максимального залучення ресурсів громади, є громадський діалог.

**Громадський діалог – це механізм пошуку шляхів вирішення суспільних проблем за участі зацікавлених представників різних секторів суспільства: влади, бізнесу та громадськості.**

Громадський діалог є унікальним інструментом, який однаково можна використовувати для вирішення як локальних, так і глобальних проблем.

Застосування такого механізму у практиці місцевого самоврядування забезпечує згуртування місцевої влади, різних зацікавлених організацій та членів громади для спільного вирішення місцевих проблем, заохочуючи їх до взаємодії, співробітництва та спільного інвестування ресурсів. Адже на місцевому рівні Громадський діалог призводить до пошуку ефективних шляхів вирішення проблеми – всі його учасники можуть бути залучені у процес планування та безпосередньої реалізації заходів. Це сприяє розвитку партнерства у громаді та розширенню поля формування соціального капіталу.

Унікальність застосування Громадського діалогу полягає в тому, що ініціатором його започаткування може виступати будь-яка із суспільних груп – громадськість, влада чи бізнес. Головним чинником тут виступає необхідність (чи бажання) максимально залучення усіх зацікавлених сторін у процес вирішення певної проблеми чи сукупності проблем. Адже одного знання про проблему недостатньо для її вирішення, потрібно визначити найбільш ефективний спосіб її подолання та залучити достатню кількість ресурсів.

### Технологія налагодження громадського діалогу

Розглянемо детально процес налагодження Громадського діалогу в громаді для вирішення суспільно значущих проблем. Технологія організації процесу діалогу складається з кількох основних етапів:

1. Започаткування діалогу:
  - визначення зацікавлених сторін;
  - залучення лідерів зацікавлених сторін (формальних чи неформальних) до участі у діалозі;
  - створення діалогової групи.
2. Організація процесу діалогу в громаді:
  - формалізація діалогової групи;
  - планування та організація діяльності діалогової групи.
3. Оцінка ефективності проведеного діалогу.

### Започаткування діалогу

Найперше, що потрібно для започаткування діалогу, – це чітке формулювання проблеми, навколо вирішення якої мають об'єднатися представники різних суспільних секторів громади. Опоненти можуть зауважити, що Громадський діалог є об'єднуючим фактором громади і має існувати постійно, оскільки проблем у громаді, які необхідно вирішувати спільно за участю усіх секторів, є безліч. Формально правильно, але варто пам'ятати, що кожна проблема по-різному стосується тих самих осіб чи груп: те, що для одних є першочерговим завданням, задля вирішення якого вони готові вкласти весь свій час та ресурси, іншими може взагалі не сприйматися за проблему. Вирішувати усі проблемні питання громади тим самим складом діалогової групи нереально. Кожна проблема має своє коло зацікавлених сторін у її вирішенні. Саме тому кожного разу процес діалогу потрібно починати спочатку.

Після визначення та чіткого формулювання проблеми потрібно визначити коло зацікавлених сторін, яких ця проблема стосується і які можуть долучитися до її вирішення. Починати варто з відповіді на запитання “Для кого саме це є проблемою?”. Відповіддю на це запитання має стати чітке визначення груп чи

категорій осіб, які незадоволені існуючим по даній тематиці станом речей. Із представників цих категорій чи груп осіб потрібно сформувати так звану ініціативну групу із започаткування діалогу, вони ж стануть кістяком майбутньої діалогової групи.

Знайти таких людей не складно. Як правило, це громадські активісти, лідери певних соціальних груп, просто активні громадяни. Зазвичай вони є “на виду” чи “на слуху” серед місцевої спільноти, оскільки постійно звертаються до влади, бізнесу, апелюють до громади через медіа з метою привернення уваги до проблеми та пошуку ресурсів для її вирішення. Проте варто зазначити, що вони далеко не завжди знають оптимальний шлях вирішення проблеми, але своє бачення з цього приводу мають і будуть його активно відстоювати.

Зібрати таких людей необхідно для спільного окреслення кола зацікавлених сторін. Їх варто залучити до цього процесу, оскільки вони напевне вже не по одному колу обійшли різні установи та підприємства і знають частину зацікавлених осіб. При цьому не потрібно формалізувати цю спільноту як ініціативну групу чи будь-яким іншим чином.

Головним завданням цього етапу є створення Діалогової групи – представників зацікавлених у вирішенні проблеми категорій і груп, що збираються для пошуку та обговорення шляхів подолання цієї проблеми.

Для створення дієвої діалогової групи потрібно дати відповіді на запитання: Хто має бути членом робочої групи? Кого буде залучено з цільових груп, посадових осіб, організацій громадянського суспільства, установ, бізнесу, навчальних закладів, медіа тощо?

Для початку можна спробувати розширити категорію груп або осіб, яких ця проблема стосується безпосередньо, проте вони не виявляють особливої активності щодо її вирішення. Далі – інші представники громадськості, які можуть долучитися до участі у вирішенні цієї проблеми (наприклад, неприбуткові організації, що працюють у суміжному напрямі, релігійні громади тощо). Наступний етап – місцева влада, точніше, керівники управлінь та відомств, які працюють у даній галузі згідно зі своїми функціональними обов'язками.

Залучити бізнес – завдання складніше, адже доведеться мати справу з діловими людьми, які займаються вирішенням своїх завдань, пов'язаних із зароблянням коштів, розширенням ринків тощо. І в більшості випадків це є мало дотичним до вирішення суспільних проблем у громаді. По суті, залучення бізнесу до вирішення проблем громади – це діяльність, спрямована на розвиток корпоративної соціальної відповідальності – інвестування бізнесових структур у суспільно корисну діяльність. Такий вид інвестування є складовою соціальної відповідальності бізнесу (корпоративної соціальної відповідальності) як зобов'язання компанії діяти економічно, соціально й екологічно виправданими методами з врахуванням інтересів усіх зацікавлених сторін: інвесторів, клієнтів, працівників, партнерів, територіальних громад і громадськості в цілому. Фінансування чи вкладення не фінансових ресурсів у соціально значущі для місцевої спільноти проекти є однією із складових корпоративної соціальної відповідальності. Як правило, корпоративні соціальні інвестиції розглядаються як складові програми зв'язків із громадськістю, спрямовані на розширення зовнішніх контактів і створення позитивного іміджу фірми. Зацікавлення бізнесу справами громади стає цілком природним, коли це є одним зі способів привертання уваги клієнта до компанії та впливу на його вибір, адже соціальне інвестування забезпечує комерційним структурам:

- налагодження взаємовигідних ділових відносин з органами влади та іншими зацікавленими сторонами;
- підвищення конкурентноспроможності через формування та посилення позитивного іміджу в середовищі клієнтів і партнерів;
- перехід від “стихійної” благодійності до системного вирішення суспільних проблем;
- участь у формуванні соціального благополуччя громади через партнерські програми та проекти соціального розвитку;
- отримувачі таких інвестицій популяризують компанію серед громадськості як безпосередньо, так і через ЗМІ, включають назву компанії та її логотип у свої друковані видання; розміщують на інформаційних проспектах тощо.

Потрібно докласти чимало зусиль для переконання бізнесу в тому, що вкладати гроші у суспільно значущу діяльність – вигідно і що це приносить бажані прибутки та створює добрий імідж компанії.

Важливим елементом забезпечення прозорості та публічності роботи діалогової групи є включення до її складу представників засобів масової інформації. При цьому їхня участь не має обмежуватися висвітленням ходу діалогу, адже мас-медіа виконують не лише функцію інформування – вони спроможні формувати ставлення населення до справи та спонукати до певних дій. Тому повноцінне залучення представників медіа до процесу пошуку шляху вирішення проблеми та планування заходів для досягнення визначеної мети є вкрай важливим.

Для фіксування даних про окреслене коло зацікавлених сторін та способу залучення до участі у діалозі можна використовувати таку форму:

#### ВІДОМОСТІ ПРО ЗАЦІКАВЛЕНУ СТОРОНУ

| Показник  | Дані |
|---|------|
| Зацікавлена сторона (назва особи, групи громадян чи організації)                                    |      |
| Кількість громадян, які належать до зацікавленої сторони або на яких спирається зацікавлена сторона |      |
| Можливості зацікавленої сторони (організаційні, фінансові, матеріальні тощо)                        |      |
| Якою мірою зацікавлена сторона довіряє Фонду громади  |      |
| Показник  | Дані |
| Лідер зацікавленої сторони (формальний чи неформальний)   |      |
| Рівень занепокоєності зацікавленої сторони цією проблемою   |      |
| Основні потреби та інтереси зацікавленої сторони (співвідносно до проблеми)                         |      |

|   |  |
|---|--|
| Чи потрібно залучати зацікавлену сторону до діалогу і чому. Можливості залучення зацікавленої сторони |  |
| Найкращий спосіб спілкування з лідером для залучення до діалогу                                       |  |
| В чому має полягати роль зацікавленої сторони у діалозі   |  |

По завершенні процесу визначення переліку потенційно зацікавлених сторін та їхніх лідерів постає інше завдання – залучення їх до активної участі у діалозі. Найкращим способом, звичайно, є проведення особистих зустрічей з цими людьми. До цих переговорів варто добре підготуватися, продумати основні аргументи, підготувати пакет документів тощо.

Проте цей найкращий спосіб може бути не завжди найбільш оптимальним. По-перше, список зацікавлених осіб може бути досить великим, а людей, здатних вести такі переговори, як правило, бракує – процес займе надто багато часу. Тим більше, що мало від кого варто сподіватися на отримання позитивної відповіді одразу – переважно потрібен буде час на ознайомлення з вашими документами та обдумування пропозиції. Контактувати доведеться по кілька разів. Крім того, в громаді можуть бути інші особи, зацікавлені у вирішенні цієї проблеми, але які не потрапили в поле уваги ініціативної групи із започаткування діалогу.

Тому варто застосувати інший механізм залучення зацікавлених сторін – проведення масового заходу з обговорення проблеми, на який запросити усіх небайдужих. Це ні в якому разі не скасовує проведення аналізу зацікавлених сторін, описаного вище. Виявлених потенційно зацікавлених осіб варто письмово запросити на такий захід.

Автору цих рядків найбільш прийнятною формою такого масового заходу видається проведення конференції за методикою “Відкритий простір” (Open Space). “Відкритий простір” – це універсальна технологія, що допомагає різним групам людей, громадам, організаціям розкрити свої сили для співпраці та взаємодії у вирішенні спільних проблем. Вона таким чином структурує час і місце, що учасники самі організують порядок денний конфе-

ренції та графік роботи. У межах “відкритого простору” всі працюють над тими завданнями в рамках визначеної теми, які вони вважають важливими і за які вони готові нести певну відповідальність. Конференції “відкритого простору” не передбачають головних доповідачів та наперед анонсованого розкладу роботи. Є лише тема, тобто проблема, для пошуку шляхів вирішення якої вони зібралися. Натомість учасники самі визначають питання теми, які будуть обговорюватися у підгрупах. “Відкритий простір” – простіший, цікавіший та більш творчий за інші відомі методи групової роботи. Саме такий формат дозволяє:

- залучити невідомих нам зацікавлених осіб, адже крім попередньо запрошених, участь у конференції можуть взяти усі, хто бажає обговорити заявлену тему;
- забезпечити можливість висловити свою позицію усім учасникам, скільки б їх не було;
- створити атмосферу неформального спілкування між учасниками в ході усієї конференції;
- максимально розкрити проблему, “розкласти” її на складові;
- сформулювати конкретні пропозиції та консолідувати учасників навколо чітко визначених завдань (проектів);
- створити діалогову групу з осіб, які бажають долучитися до вирішення проблеми; для цього в рамках конференції потрібно запропонувати учасникам зголоситися до продовження роботи в рамках діалогової групи і внести своє прізвище та контакти до відкритого списку.

Діалогову групу потрібно буде ще доформувати шляхом особистих запрошень осіб, які не внесли себе у список (або тих, хто з різних причин не був на конференції), але їхня участь є важливою. Наприклад: представник профільного управління, громадські експерти з даної тематики, представники медіа, що висвітлюють пов’язані з визначеною темою діалогу проблеми, та ін.

Навряд чи варто сподіватися на значну кількість представників бізнесу серед учасників конференції. Над їхнім залученням до участі у діалоговій групі доведеться працювати окремо, адже системну роботу з бізнесом не замінить жоден масовий захід.

### Організація процесу громадського діалогу

Громадський діалог має суттєві відмінності від інших форм громадської участі в місцевому управлінні, наприклад, громадських рад. Найголовніше – громадський діалог не потребує формалізації шляхом прийняття положення про діалогову групу, затвердження складу групи, обрання голови, створення комітетів тощо. Діалогова група – це живий організм, функціонування якого залежить від зацікавленості представників громади у реалізації запланованих заходів. Якщо знайдений шлях вирішення проблеми лежить не в тій площині, в якій працює частина учасників діалогу, – вони можуть втратити інтерес до процесу. Натомість група поповниться новими учасниками, які працюють в окресленій вами сфері.

Склад діалогової групи не має бути сталим. У міру діяльності до участі в її роботі можуть запрошуватися необхідні фахівці або експерти чи приєднуватися будь-які зацікавлені особи за власною ініціативою. Частина учасників перестане брати участь у засіданнях – це є об'єктивний процес, адже в будь-якій громаді є особи, які використовують публічні заходи для самопіару, люблять поговорити, але не завжди готові до системної роботи щодо вирішення озвучуваних ними ж проблем.

Проте певні організаційні заходи для успішної реалізації завдань діалогу є необхідними. Найперше – запровадити ведення протоколів зустрічей. Це забезпечить послідовність роботи, а документування ухвалених рішень вбереже групу від “ходіння по колу”, коли обговорення повертається до розгляду тих самих питань по кілька разів. Крім того, важливим є документування взятих на себе добровільних зобов'язань учасників діалогу – це їх дисциплінує. Також важливо домовитися та зафіксувати порядок ухвалення рішень. Якщо діалогова група зможе приймати рішення за згоди усіх учасників – це ідеально, проте так буває не часто. Голосування та ухвалення рішень більшістю є далеко не найкращим способом, адже меншість не обов'язково підпорядкується такому рішенню і може просто відійти від участі в діалозі. Крім того, в меншості можуть опинитися особи, які є ключовими в реалізації такого рішення. Тому варто знайти більш компромісний

спосіб, наприклад – напрями діяльності визначають за загальною згодою, а конкретні дії та заходи реалізують за принципом добровільно взятих на себе зобов'язань учасниками діалогу. Якщо ж важливу для вирішення проблеми дію реалізувати нікому – у групи є два шляхи: знайти та залучити осіб, для яких це важливо і вони можуть це зробити, або розробляти іншу стратегію вирішення проблеми.

Основною, проте далеко не єдиною, формою роботи групи є засідання. Діалогова група ні в якому разі не має замикатися в собі. Потрібно поширювати свої ідеї та впливи на більш широке коло громадськості шляхом проведення засідань круглих столів, експертних рад, участі у нарадах владних органів, проведення опитувань – тобто використовувати усі можливі заходи для залучення громадськості до процесу вирішення проблеми.

Важливо, щоб діалогова група була орієнтована на результат. Якщо учасники діалогу постійно будуть пам'ятати, що найголовнішим аспектом впровадження громадського діалогу є безпосереднє залучення представників цільових груп до пошуку шляхів вирішення проблеми та їхньої реалізації, то питання “що робити?” у них виникати не буде. Потрібно спланувати конкретні заходи та організувати громадськість для їхньої реалізації.

Перший захід діалогової групи має відбутися у формі засідання і розпочатися з вирішення організаційних моментів. Група має обрати головуючого (співголовуючих) на засіданнях і секретаря. При цьому варто домовитися, чи головуючий (головуючі) обираються на весь час роботи групи, чи обрання таких осіб відбуватиметься на початку кожного засідання. Також потрібно обрати особу, яка вестиме протокол (можна цю особу назвати секретарем). Оптимально, якщо секретар діалогової групи не змінюється і ведення протоколів здійснює одна людина постійно. Учасники засідання також мають узгодити порядок ухвалення рішень.

Щодо робочих питань першого засідання: наслідками проведеної конференції (якщо в процесі формування діалогової групи застосовувалася запропонована технологія “Відкритий простір”) було напрацьовано декілька продуктів, які потрібно використовувати для подальшої діяльності:

– перелік зацікавлених в обговоренні проблеми осіб (він же список учасників конференції);

– складові проблеми (теми, які були запропоновані для обговорень у підгрупах) та бачення їхнього вирішення (протоколи обговорень у підгрупах);

– проекти, які готові втілювати учасники конференції.

Це є матеріалом для першого засідання діалогової групи – детальне опрацювання визначених під час конференції механізмів вирішення обраної проблеми та втілення їх у життя.

Хорошим результатом першого засідання (чи кількох перших засідань – залежно від масштабу проблеми) стане вирішення таких питань:

– уточнення суті проблеми (її діагностика) та визначення напрямів її подолання (або пом'якшення, адже не всі проблеми є вирішуваними);

– окреслення широкого кола громадськості – представників різних секторів, яких варто залучити до реалізації заходів, і визначення форм їх залучення;

– формування плану заходів та дій щодо вирішення проблеми з визначенням чіткої послідовності їхньої реалізації, термінами, джерелами ресурсів та відповідальними за їхнє виконання особами.

Загалом засідання потрібно проводити в міру необхідності – для підбиття підсумків здійсненої роботи та узгодження подальших дій.

У період між засіданнями має здійснюватися робота щодо виконання запланованих заходів та дій. Потрібно визначити особу, яка має забезпечувати координацію усіх залучених до виконання плану дій груп та підтримувати міжсекторальну взаємодію.

Діалогова група може працювати стільки часу, скільки є предмет для діалогу. При цьому тематика діалогу може бути зміщена в бік найбільш результативної співпраці між усіма секторами (владою, громадськістю, бізнесом).

Завершується робота діалогової групи тоді, коли тема для діалогу вичерпана або коли діалог перестає бути конструктивним.

### **Оцінка ефективності проведеного діалогу**

Для налагодження більш ефективного громадського діалогу в подальшому важливим є проведення оцінки процесу. Ця оцінка здійснюється аналогічно до описаної методики стосовно соціального діалогу (с.180-181 даної монографії).

Аналіз результатів цієї оцінки допоможе оцінити рівень організаційної роботи, ефективність проведених масових заходів та застосованих інструментів з інформування чи залучення громадськості тощо.

### **Приклад застосування громадського діалогу**

Організація, хід та результати діяльності громадського діалогу в шести громадах України детально описано в практичному посібнику “Міжсекторальний діалог: ЗМІ – влада – громадськість”, виданому проектом ЄС/РЕ “Сприяння європейським стандартам в українському медійному середовищі” у 2010 р. Наводимо один з успішних прикладів застосування цього механізму на рівні громади.

Протягом 2009-2010 рр. РНГО “Центр соціального партнерства” (далі – ЦСП) у м. Черкаси організував громадський діалог, який згодом отримав назву “Громада за чисте довкілля”. Фактично, ЦСП виступив лише ініціатором активності, яка тривалий час назрівала в громадському секторі міста. Процеси активізації співпраці між громадськістю, ЗМІ та владою міста в Черкасах розвивались одночасно. Міська рада потребувала активності, яку можна було вигідно презентувати виборцям як досягнення. Громадські організації міста активно впроваджували екологічні проекти без координації виконуваних робіт між собою, що призводило до певної фрагментарності громадської активності. ЗМІ бачили лише поверхневі прояви роботи з покращення екологічної ситуації в місті, водночас пропускаючи важливі нюанси, заховані в деталях. ЦСП вчасно “одягнув в організаційну форму” потреби всіх зацікавлених сторін і сформував Діалогову групу. В результаті учасники могли задовольнити свої потреби в інформації: міська рада – в PR-компоненті проекту; громадські організації – у координації зусиль, медіа – в отриманні доступу до первинних джерел інформації – учасниках Діалогової групи.

На початку діалогу ініціатори отримали повну підтримку з боку міської влади, оскільки саме в той час мерія розробляла та починала впроваджувати в життя власну програму “За чисте місто” з використанням великої кількості PR-технологій та міських ресурсів. Учасники Діалогу – громадські організації розгорнули активну власну діяльність у напрямі покращення екологічної ситуації в місті. Було проведено значну кількість екологічних акцій, конкурсів, тренінгів тощо. Розроблено та видано методичний посібник для вчителів “Прибери планету”. Багато з цих заходів одержали підтримку органів влади та були висвітлені в засобах масової інформації. Велика кількість практичних ідей народилася під час конференції, проведеної за технологією “Відкритий простір”, тема якої була “Я та мої ініціативи задля забезпечення чистоти мого міста”. Завдяки такому формулюванню діяльність учасників діалогу була спрямована на реалізацію конкретних дій, акцій, проектів екологічного характеру [126, 24].

#### **Деякі особливості застосування громадського діалогу**

Перший досвід проведення діалогу в громаді є надзвичайно важливим для розвитку ефективної взаємодії суспільних секторів. Неуспішність першого діалогу, тобто відсутність якогось видимого результату з об'єднання зусиль різних секторів, може поставити крапку на застосуванні цього механізму місцевою спільнотою в подальшому, навіть коли виникне проблема, яку вирішити іншим способом буде просто неможливо. Тому починати впровадження громадського діалогу варто при вирішенні нагальної для громади проблеми.

На наш погляд, таких проблем може бути одразу кілька, але для початку вибрати потрібно одну – проведення кількох громадських діалогів одночасно є не зовсім розумним кроком. Тому для визначення проблеми, що виноситься на розгляд громадського діалогу, пропонується здійснити вибір з використанням таких критеріїв:

#### **Гострота або актуальність проблеми в громаді**

Далеко не кожному проблему громада готова сприйняти як першочергову для вирішення, хоча в її існуванні не сумнівається ніхто. Для прикладу: створення безбар'єрного простору для пере-

сування людей з обмеженими фізичними можливостями чи поводження з бездомними тваринами. Напевно, всі погодяться, що просто необхідно організувати всю громадськість на вирішення цих проблем, але не зараз, а після... ну, перелік у кожній громаді буде свій.

#### **Реалістичність вирішення проблеми на місцевому рівні (силами громади)**

Мабуть, у кожній громаді так чи інакше постає питання рівня суспільної моралі серед молоді. Але чи під силу зрушити цю проблему в межах окремо взятої громади? Провести окремі заходи для часткового пом'якшення цієї проблеми можна, вирішити – навряд.

#### **Наявність однакового розуміння цієї проблеми різними суспільними секторами: громадськістю, владою та, бажано, бізнесом**

Чи впевнені ви, що влада вашої громади дійсно всерйоз готова взятися за вирішення... ну, скажімо, проблем осіб без постійного місця проживання, навіть якщо група таких людей у громаді є досить численною? Так, представник профільного управління (на рівні головного спеціаліста) буде відвідувати засідання діалогової групи, говорити там потрібні речі. Можливо, спроможеться навіть “пробити” якесь організаційне рішення міськвиконкому, виконання якого не потягне додаткових затрат. Якщо усвідомлення цієї проблеми у керівництва міста немає – більшої участі очікувати і не варто. А бізнес? Як правило, під цю проблему можна збирати гроші, вживані речі, продукти на межі закінчення терміну придатності. Але особиста участь у вирішенні проблем таких людей від бізнесу – це інше. Не в кожній громаді це можливо. Зрештою, і саму цільову групу досить складно організувати і долучити до вирішення їхніх же проблем.

#### **Наявність зацікавленої громадськості, яка безпосередньо працюватиме над вирішенням цієї проблеми**

Трапляються ситуації, коли і влада, і громадськість, і навіть бізнес однаково ставляться до актуальності певної проблеми, але вирішувати її нікому. Тут можна використати попередній приклад – проблеми осіб без постійного місця проживання. Сама ці-

льова група не є організованою і спиратися на неї при організації запланованих заходів видається мало можливим. Чи знайдуться у вашій громаді організації або активісти, які готові займатися з цією групою людей, навіть якщо влада виділить приміщення, а бізнес його відремонтує та забезпечить обладнанням? На жаль, ситуації, коли займатися вирішенням певної проблеми в громаді нікому, є непоодинокими.

Цей перелік критеріїв не є вичерпним. Кожна громада, як і кожна особа місцевої спільноти, є неповторною і неможливо спрогнозувати усі варіанти розвитку подій.

При організації громадського діалогу варто пам'ятати, що це є лише інструментом, і все залежить насамперед від майстерності в його застосуванні, вмінні оцінити умови запровадження цього механізму у визначеній територіальній громаді. Адже жоден із механізмів не є універсальним для будь-якого середовища.

---

## ВИСНОВКИ

---

Тема безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування є невичерпною, оскільки чинне законодавство України не має жодних обмежень щодо пошуку і застосування нових інноваційних форм такої участі. Виклики сучасного, досить динамічного розвитку суспільних відносин у державі спонукають органи влади, і насамперед органи місцевого самоврядування як первинної ланки системи владних повноважень, постійно впроваджувати нові форми відносин з активною громадськістю з метою вироблення узгоджених рішень щодо вирішення актуальних проблем громади. Розбудова потенціалу місцевих громад для участі в процесах прийняття рішень та спрямування цього потенціалу на широку співпрацю з усіма зацікавленими сторонами у всіх секторах суспільства для зміцнення місцевого самоврядування в кінцевому результаті приведе до забезпечення сталого соціального розвитку. Вирішення складних і багатопланових завдань розвитку місцевої громади вимагає широкого залучення громадськості до формування місцевої політики, прийняття рішень та їхньої безпосередньої реалізації.

Згідно з Конституцією України, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Поняття самоврядування означає право, делеговане і гарантоване державою місцевим громадам та іншим формам самоорганізації громадян, на незалежне і самостійне вирішення безпосередньо або через інституції, які вони обирають, усіх питань місцевого життя. Територіальні громади є первинними суб'єктами влади та управління на місцевому рівні. Безпосередня та представницька демократія в сукупності забезпечують необхідні умови з тим, щоб територіальні громади не тільки володіли правом на самоврядування, а й фактично здійснювали його. Необхідно створити законодавчі передумови для становлення



реальних територіальних громад як спільнот людей, об'єднаних не лише спільним проживанням, а й спільною участю у вирішенні питань місцевого значення, відповідальністю за розвиток своєї територіальної громади.

Переваги органів місцевого самоврядування як форми представницької демократії полягають у можливості виборних органів регулярно здійснювати функції управління, оперативно вирішувати будь-які питання місцевого життя, у професійності такого управління тощо. Свої переваги мають і форми безпосередньої демократії, які відкривають шлях особистій участі в управлінні місцевими справами кожному мешканцю територіальної громади, сприяють розвитку політичної та правової культури населення, громадської активності та ініціативи.

Забезпечення прав громадян на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні переважно відноситься до компетенції представницьких органів місцевого самоврядування. На жаль, спроби шляхом прийняття локальних правових актів вирішити окремі практичні проблеми, викликані прогалинами у національному законодавстві, є нечисленними і фрагментарними. Це пояснюється як низькою мотивацією місцевих влад щодо стимулювання громадянської активності жителів, так і обережним ставленням місцевих рад до прийняття власних правових актів, які можуть містити більш досконалі правові норми, що не мають аналогів у національному законодавстві.

Органи самоорганізації населення на сьогодні лишаються чи не найефективнішою формою безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні, оскільки ця форма є законодавчо врегульованою спеціальним законом, що надає досить широкі повноваження аж до найменш можливого об'єднання громадян за територіальною ознакою – будинкового комітету. Проте забезпечення ефективної діяльності органів самоорганізації потребує нормативно-правового регулювання на місцевому рівні.

У той же час відсутній належний контроль з боку центральних органів влади за виконанням місцевими органами покладених на них обов'язків з розробки механізмів забезпечення таких прав громадян. А в тих випадках, де цей контроль передбачений,

наприклад, реєстрація статутів громад органами юстиції, якість його здійснення викликає багато запитань, оскільки приклади, коли норми статуту суперечать чинному законодавству, є непоодинокими.

Оскільки йдеться про забезпечення основних конституційних прав громадян, на законодавчому рівні необхідно зобов'язати органи місцевого самоврядування розробити механізми реалізації прав громадян на участь у місцевому управлінні. Одночасно мають бути розроблені методичні рекомендації державних інституцій з розробки відповідних місцевих нормативно-правових актів. Варто запровадити моніторинг виконання на рівні громад цих зобов'язань органами юстиції і поширити його не лише на статuti, а й на положення, що врегульовують участь громадян у місцевому управлінні.

Особлива увага в діяльності органів місцевого самоврядування має приділятися формуванню в громаді соціального капіталу – однієї з найважливіших характеристик сучасного етапу суспільних відносин, при яких організації громадянського суспільства і зацікавлена громадськість починають відігравати у житті громади не меншу роль, ніж управлінські структури. Для ефективного функціонування діяльності органів влади та побудови демократичного суспільства необхідна взаємодія органів влади з громадськістю, яка б компенсувала певні недоліки діяльності цих органів і консолідувала їхні переваги. Завдяки спільному діалогу влади та громадськості можна визначити й досягти поставлених цілей та активізувати політичний, економічний і соціальний розвиток як окремої територіальної громади, так і країни загалом. Соціальний капітал фактично є соціальним підґрунтям для побудови ефективної системи органів місцевого самоврядування.

Для забезпечення сталого розвитку громади органам місцевого самоврядування потрібно шукати можливості та цілеспрямовано працювати для запуску процесу формалізованої соціальної мобілізації або принаймні забезпечити сталість процесу громадської активності, що виникла стихійним шляхом.

Важливим аспектом є активізація безпосередньо членів територіальної громади для здійснення контролю за діяльністю рад;

актуальною також залишається просвітницька робота у напрямі інформування громадян про їхні права у здійсненні місцевого самоврядування, спонукання громадян до застосування на практиці механізмів врядування, участі у стратегічному плануванні розвитку громади, у розробці місцевої політики тощо. Тому створення механізмів взаємодії між органами місцевого самоврядування і громадою шляхом просування місцевих ініціатив, проведення громадських слухань, створення органів самоорганізації населення стає вагомим елементом розвитку місцевого самоврядування.

Досвід європейських країн підтверджує, що без створення механізмів активного розвитку місцевого самоврядування, що базується на активній участі громадян в управлінні на місцях, складно подолати сформовані ще за радянської епохи споживацькі стереотипи поведінки мешканців. Місцева демократія в умовах трансформації устрою є найбільш ефективною школою відповідального служіння суспільству, зрілої політичної діяльності та громадської активності.

Ефективність використання соціального капіталу громади, залучення внутрішніх ресурсів для вирішення місцевих проблем вже доведена багаторічною практикою його впровадження в багатьох країнах, зокрема в Польщі. При цьому важливо відзначити, що цей механізм однаково ефективно працює незалежно від рівня розвитку населеного пункту, його статусу чи величини місцевого бюджету. Різниця лише у сталості процесів, які відбуваються у громаді, адже без постійної підтримки активності населення з боку органів місцевого самоврядування мобілізаційні настрої громади зникають так само стихійно, як і з'являються – як тільки вирішується проблема або знижується її актуальність для громади.

Українські та європейські недержавні інституції активно працюють над адаптацією та впровадженням в Україні позитивного досвіду наших західних сусідів у сфері розвитку соціального капіталу та запровадження механізмів соціальної мобілізації. Результатом такої співпраці стали численні успішні локальні проекти, які можуть використовуватися як пілотні для впровадження якісних суспільних змін на території всієї країни. Взаємодія євро-

пейських та українських партнерів приносить обопільну користь у реформуванні місцевого самоврядування і наближує Україну до Європейського Союзу.

Однією з форм участі громадян у здійсненні місцевої соціальної політики, спрямованої на розвиток всієї громади, є апробовані багаторічним досвідом у багатьох країнах Фонди розвитку громади. Такі фонди значно змінюють ставлення представників громади до вирішення місцевих проблем, перетворюючи чи не кожного мешканця з пасивного спостерігача на активного та безпосереднього учасника процесу розвитку громади. Для досягнення таких амбітних цілей ФРГ має відповідати таким базовим характеристикам і принципам діяльності, як незалежність, незаангажованість, підзвітність громаді, спрямованість на вирішення найактуальніших проблем громади, акумулювати ресурси громади та перерозподіляти їх за пріоритетними для громади напрямками. Фонд спирається на численних донорів, якими є самі громадяни, і рішення щодо управління ним і пріоритетів його діяльності приймають представники різних груп у громаді, професійні експерти і менеджери.

Фонд розвитку громади є надзвичайно ефективним механізмом забезпечення безпосереднього впливу громадян на формування та реалізацію місцевої політики на рівні громади. Проте в Україні досить складно забезпечити стабільність функціонування та довготривалість діяльності таких інституцій через відсутність сприятливого для формування ендавменту правового поля, адже існуючих законодавчих норм явно недостатньо для накопичення ресурсів, необхідних для довготривалого й ефективного функціонування ФРГ.

Місцева влада має усвідомити важливість залучення представників цільових груп і громадських організацій для напрацювання корисних ідей у формуванні соціальної політики. Цього можливо досягнути шляхом формування робочих груп, які включають як представників місцевої влади, так і активістів недержавних громадських об'єднань. Органи влади та недержавні організації, які є активними в галузях, обраних для діалогу, спроможні досягнути нового рівня співробітництва. Це означає, що недержавні

громадські об'єднання більше не перебуватимуть у статусі “прохачів” грошей та допомоги, а безпосередньо долучатимуться до конструктивного діалогу та візьмуть безпосередню участь у вирішенні соціальних питань. У такий спосіб місцева влада може налагодити діалог із цільовими групами отримувачів соціальних послуг і більш ефективно визначати напрями формування соціальних програм відповідно до потреби цільових груп чи для посилення клієнтоорієнтованості існуючих програм. Це є інструментом безпосереднього залучення громадян не лише до визначення пріоритетних напрямів розвитку громади, а й активного їхнього долучення до реалізації проєктів, спрямованих на поліпшення життя громади.

Ефективне вирішення соціальних проблем громади можливе лише за умови міжсекторної співпраці, а максимального ефекту для громади можна досягти лише за умови конструктивного діалогу із залученням всіх секторів. Діалогові групи з представників місцевих органів влади, бізнесу, медіа та організацій громадянського суспільства можуть разом набагато ефективніше вирішувати соціальні проблеми своїх громад.

Для досягнення спільної мети на засадах спільних інтересів, задля ефективного досягнення результату при максимальному залученні ресурсів громади у практиці місцевого самоврядування необхідно не лише ефективно використовувати законодавчо закріплені механізми громадської участі, а й запроваджувати нові форми безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена резолюцией Генеральной Ассамблеи 10 декабря 1948 года / Интернет-сайт Організації Об'єднаних Націй [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>
3. Юридична енциклопедія: 3-й том. – К: “Українська енциклопедія”, 2001. – С. 731.
4. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст]: з-н України від 21 травня 1997 року / Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
5. Бориславська Олена. Поєднання форм безпосередньої і представницької демократії у здійсненні місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]: // Інтернет-видання “Юриспруденція он-лайн”. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=490>
6. Кушнір М.А. Партиципація у сучасному державотворенні: практичні проблеми [Текст]: / Науковий вісник Академії муніципального управління: 36. наук. праць / за заг. ред. В.К.Присяжнюка, В.Д.Бакуменка. – К. – 2010. – № 3. – 552 с.
7. Європейська Хартія про місцеве самоврядування [Текст]: // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні – К., 1994. – Вип. 1/2 (6/7). – 71 с.
8. Майданник О.О. Концептуальні питання розвитку конституційно-правових основ місцевого самоврядування в Україні / Науковий вісник Національної академії біоресурсів і природокористування України: 36. наук. пр.: гол. ред. Мельничук Д.О. – К., 2010. – Вип. 156.
9. Куйбіда В., Чушенко В. Система місцевого самоврядування в Україні // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2000. – Вип. 35. – С. 195-199.

10. Батанов О. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О.Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – С. 51-57.

11. Жовнірчик Я.Ф. Формування самодостатніх територіальних громад і стратегія їх економічного саморозвитку//Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету управління та права. – 2005. – Вип. 1-2. – С. 324-331.

12. Управління суспільним розвитком: словник-довідник /За заг. ред. А.М.Михненка, В.Д.Бакуменка. Укладачі: В.Д.Бакуменко, С.О.Борисевич, О.А.Бутрін, В.М.Князев, С.О.Кравченко, Т.М.Курінна, В.І.Луговий, А.П.Медвідь, А.А.Михненко, А.М.Михненко, І.М.Попова, Ю.П.Сурмін. – К.: Вид-во НАДУ. – 2006. – 210 с.

13. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.

14. Місюра В. Місцеве самоврядування як складовий елемент громадянського суспільства [Текст] : / Вісник НАДУ. – 2005. – № 2. С. 252-258.

15. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. [Текст]: / Авт. кол.: Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. та ін., за заг. ред. Ю.М. Тодики. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.

16. Менеджмент громадських організацій: вибрані питання теорії та практики: Навч. пос. [Текст]: / Авт. колектив: А.Ю. Жулавський, О.Г. Дегтяренко, Є.В.Кірсанова, О.В. Купенко, О.А. Лукянихіна, В.В. Мартинець. – Донецьк: ТОВ “Цифрова типографія”, 2007. – 262 с.

17. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2001. – 260 с.

18. Батанов О. Концептуальні аспекти реформи місцевого самоврядування в Україні// Право України. – 2009. – № 12. – С. 117.

19. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: Монографія. – За заг. ред. В.Д.Бакуменка, В.М.Князева; Кол. авт.: В.Д.Бакуменко (кер. автор. кол.), Л.М.Го-гі-на,

І.В.Козюра, С.О.Кравченко, Ю.Г.Кальниш, Л.Г.Штика. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 180 с.

20. Тед Беккер. Глобальные перспективы демократии // Интернет-издание Диалог-ua [Електронний ресурс] / Режим доступу: [http://dialogs.org.ua/crossroad\\_full.php?m\\_id=724](http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=724)

21. Бойко О.П. Місцеві ініціативи в системі регіонального розвитку: європейський вимір [Електронний ресурс] / О.П.Бойко // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 1. – Режим доступу до журналу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10boprev.pdf>

22. Теоретико-методологічне та програмне забезпечення реформування місцевого самоврядування / авт. кол. : І. В. Козюра, Ю. Г. Іванченко, Л. Є. Шкляр та ін. – К. : НАДУ, 2008. – 32 с.

23. Участь громадян у прийнятті державних рішень. Партнерська взаємодія влади і громадських інститутів в Україні: загальна методологія запровадження, міжнародний досвід / Український незалежний центр політичних досліджень: За заг. ред. І. Попова. – К.: УНЦПД. – 2006. – 32 с.

24. Куйбіда В., Чушенко В. Система місцевого самоврядування в Україні // Вісник Львівського університету. – Сер. юридична. – Львів, 2000. – Вип. 35. – С. 195-199.

25. Бальцій Ю.Ю. Принципи місцевого самоврядування та безпосередня демократія в Україні / Науковий вісник Академії муніципального управління: 36. наук. праць, серія “Право” / гол. ред. Луць В.В. – К. – 2009. – № 2.

26. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В.О. Антонечко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред.: В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.

27. В.Кравченко Проблеми адаптації законодавства України до стандартів і принципів Європейської хартії місцевого самоврядування // Вісник ЦВК, гол. ред. Середа В.Я., № 2(12), червень 2008, ст. 38.

28. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування [Текст]: / Право України. – 2002. – №3. – С. 48-54.

29. Залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні. Навчально-методичний посібник [Текст]: / Укладач Б.А. Руснак. – Чернівці: ЧМГС “Буковинська Партнерська Агенція”, 2004. – 46 с.
30. Корнієнко М.І. Конституційно-правові основи місцевого самоврядування / Муніципальне право України / За ред. Погорілка В.Ф., Фрицького О.Ф. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 85-114.
31. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. – Львів.: Літопис. – 2001.
32. Баймуратов М.О. Міжнародні зв'язки і стандарти в системі місцевого самоврядування України // Муніципальне право України / За ред. Погорілка В.Ф., Фрицького О.Ф. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 315-348.
33. Гураль П. Поняття і сутність територіальної громади в Україні // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2000. – Вип.35. – С. 200-208.
34. Бальцій Ю.Ю. Принципи місцевого самоврядування та безпосередня демократія в Україні / Науковий вісник Академії муніципального управління: Зб. наук. праць, серія “Право” / гол. ред. Луць В.В. – К. – 2009. – № 2.
35. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики [Текст]: / За заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К.: НІСД, 2008. – 186 с.
36. Френсіс Фукуяма. Що таке соціальний капітал? // Газета “День”, гол.ред. Івшина Лариса. – № 177. – 2006. – 17 жовтня.
37. Патнам Р.Д. Творення демократії: Традиції в сучасній Італії / Р.Д. Патнам, Р. Леонарді, Р.Й. Нанетті; Пер. з англ. В. Ющенко. – К: Видавництво Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 302 с.
38. Schiff M. Social capital, labor mobility and welfare // Ration. Soc. – 1995. – Vol. 4. – P. 157-175.
39. Fukuyama F. Social Capital and Global Economy // Foreign Affairs. – Volume 75, September – October, 1995. – P. 89–103.
40. Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий // Общественные науки и современность. – 2001. – № 3. – С. 121-139.
41. Bourdieu P. The forms of capital // Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. – N.Y. – 1985. – P. 241-258.

42. Чала Н.Д. Вплив соціального капіталу на економічний розвиток країни [Текст]: / Науковий вісник Академії муніципального управління: Зб. наук. праць / за заг. ред. В.К.Присяжнюка, В.Д.Бакуменка. – К. – 2010. – № 2. – 440 с.
43. Жаліло Я. А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави: монографія. – К.: НІСД, 2009. – 336 с.
44. Степаненко В., Войтенко Т.О, Гончарук О.С., Привалов Ю.О. “Громадянське суспільство в Україні: аналіз соціального конструювання”. – К.: Стилос, 2002. – С. 334–341.
45. Значення соціального капіталу в організації місцевого самоврядування. / Мирон Лесечко, Орестлава Сидорчук // Вісник Центральної виборчої комісії, гол. ред. Середа В.Я. – № 2(12). – червень 2008. – С.58-63.
46. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. New York // Cambridge University Press. 1990.
47. Лесечко М.Д. Основи системного підходу: теорія, методологія, практика. Навчальний посібник. – Львів, ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 300 с.
48. Патнам Р. Гра в кеглі наодинці: занепад соціального капіталу Америки [Електронний ресурс]: Незалежний культурологічний часопис “І”, № 21, 2001. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/putnem.htm> – Заголовок з екрана.
49. Rae A., Nicobolas-Wolosuk W. Chanding Agency Policy:An Incremental Approach. – Boston: Allyn and Bacon, 2003. – P. 16.
50. Радченко О.В. Філософія партнерського діалогу влади з народом як механізм імплементації демократичної політичної культури [Електронний ресурс] / О.В.Радченко // Державне управління: теорія та практика. – 2009. – № 1. – Режим доступу до журналу: [http://www.academy.gov.ua/ej/ej9/doc\\_pdf/Radchenko\\_OV.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Radchenko_OV.pdf)
51. Бакалова Л. Сталий розвиток міст: участь громадськості // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2008. – №2. – С. 223-230.
52. Проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування і громади [Текст]: / Л. В. Беззубко, О. В. Скопец // Економіка бу-

дівництва і міського господарства: наук. журнал ДонНАБА. – Т.5. – № 1. – 2009. – С. 34.

53. Форми та методи залучення громадськості: навч. посібник [Текст]: / Інститут громадянського суспільства / за заг. ред. В. Артеменка. – К.: ІКЦ “Леста”, 2007. – 248 с.

54. Гавриленко І.М., Мельник П.В., Недюха М.П. / Соціальний розвиток: Навчальний посібник. – Київ, 2001. – 484 с.

55. 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.

56. Сороковський В.Є. Децентралізація в дії: підвищення спроможності громад у наданні послуг: Методичний посібник / [розроблено в рамках Швейцарсько-українського проекту “Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO] / – К.: ТОВ РПЦ “Золоті Ворота”. – 2009. – 115 с.

57. Краплич Р.Р. Соціальні проблеми вирішуємо разом (16 дій місцевої активності) / Фундація імені князів-благодійників Острозьких. – Рівне. – ПП Нестеров, 2006. – 72 с.

58. Карий О.І. Стратегічне планування розвитку міста / Львів, – ЗУКЦ, 2007. – 317 с.

59. Посібник з впровадження Проекту ЄС/ПРООН “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду” / Київ: ПРООН, 2008. – 155 с.

60. Сталий розвиток міст за участю громад: уроки з досвіду впровадження “Муніципальної програми врядування та сталого розвитку” / – Київ: ПРООН/МПВСР, 2008. – 48 с.

61. Прієшкіна О.В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: Навч. посібник. [Текст]: / Прієшкіна О.В. / – К.: Кондор, 2008. – 336 с.

62. Про всеукраїнський та місцеві референдуми [Текст]: з-н України від 3 липня 1991 року] / Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – С. 443.

63. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні [Текст]: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року / Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №6. – С. 30.

64. Про органи самоорганізації населення [Текст]: з-н України від 11 липня 2001 року] / Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – С. 254.

65. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування. Посібник для муніципальних посадовців [Текст] : / Авторський колектив: Кирило Рубановський, Оксана Федорович, Андрій Дуда / За заг. ред. О. Федорович. – Івано-Франківськ: ГО “Агентство з розвитку приватної ініціативи”, 2009. – 96 с.

66. Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення умов для розвитку громадських організацій та органів самоорганізації населення. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту “Вплив місцевої влади на розвиток третього сектору” / В.І. Брудний, А.С. Крупник, О.С. Орловський. – Одеса: ХОББІТ ПЛЮС, 2008. – 152 с.

67. Місцеве самоврядування в Україні. Загальні збори громадян. Місцеві ініціативи. Громадські слухання: Зб. типових місц. нормат. актів [Текст]: / Авт. колектив: А.Ткачук, В.Кампо, В.Прошко, Ю. Ганущак, М. Гументик. – К.: [Ін-т громадян. сусп-ва], 2001. – 44 с.

68. Бойко О.П. Громадські слухання як складова механізму реалізації прав громадян через місцеві ініціативи [Текст] // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія “Управління”. Вип. 1 (7). Державне управління та місцеве самоврядування / За заг. ред. В.К.Присяжнюка, В.Д.Бакуменка. – К.: ВПЦ АМУ, 2009. – 339 с. – С. 313- 321.

69. Жовнірчик Я.Ф. До питання розвитку територіальної організації місцевого самоврядування Текст : / Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія “Управління”. Вип. 1 (7). Державне управління та місцеве самоврядування / За заг. ред. В.К.Присяжнюка, В.Д.Бакуменка. – К.: Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2009. – 339 с.

70. Лациба М. В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення [Текст]: / М. В. Лациба, В. В. Бондаренко – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2007. – 108 с.

71. Механізми удосконалення реалізації громадських ініціатив: Аналітична записка [Текст]: / Національний інститут стратегічних досліджень, березень 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/34.htm>.

72. Орловський О. С. Правовий статус органів самоорганізації населення: Автореф. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Одеська національна юридична академія. – О., 2004. – 20 с.

73. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія [Текст]: / В.С.Куйбіда – К.: МАУП. – 2004. – 432 с.

74. Кольцова Д. В. Органи самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування : дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Донбаська національна академія будівництва і архітектури. – Макіївка, 2006. – 198 арк.

75. Органи самоорганізації населення: створення, легалізація, організація діяльності: нормативні акти, навчально-методичні матеріали / за ред. В.В.Кравченка. – К.: Атіка, 2004. – 174 с.

76. Семігіна Т.В. Робота в громаді: практика і політика. – К.: КМ Академія. – 2004. – 180 с.

77. Шевченко І. Органи самоорганізації населення: приховані ресурси територіальної громади [Текст]: / Шевченко І. // Соціальна політика і соціальна робота. – № 4(32). – 2005. – 136 с.

78. Бондаренко В.Д. Визначення сучасного проблемного поля правового регулювання створення, діяльності та розвитку органів самоорганізації населення [Електронний ресурс]: / В.Д.Бондаренко // Теоретичні та практичні питання державотворення – 2008. – № 4. – Режим доступу до журналу: [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R\\_4/09bvdsn.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_4/09bvdsn.pdf)

79. Щербань Т. Підвищення значення та ролі органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування // Вісник Центральної виборчої комісії / гол. ред. Середа В.Я., № 2(12), червень 2008, ст. 85-86.

80. Орловський О.С. Правовий статус органів самоорганізації населення [Текст]: / О.С.Орловський // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2004. – № 2. – С. 131-137.

81. Проценко Т.О. Деякі організаційно-правові аспекти діяльності органів самоорганізації населення [Електронний ресурс] / Т.О.Проценко // Юриспруденція on-line/ – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=p&i=&d=447>

82. Батанов О.В., Волошин Ю.О., Маліков С.В. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики. Статут територіальної громади міста Маріуполя / За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Ін-т держ. і права ім. В.М.Корецького НАН України, Маріупольський гуманітарний ін-т, 2004. – 192 с.

83. Посібник з розвитку громад: Практичний поради́ник для небайдужих: навч. посібник [Текст]: / Л.О.Єльчева, І.М.Ібрагімова та ін. – К, в-во “ЛАТ & К”. – 2007. – 458 с.

84. Основи організації і діяльності органів самоорганізації населення. Посібник у 2-х част. Ч.1 / Авт. кол. Батанов О., Іванова Т., Кампо В., Кононенко Л. та ін./ За заг. ред. Іванової Т.В., Кампо В.М. – К.: АМУ, 2006. – 142 с.

85. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування [Текст]: / Київ: ПРООН/МПВСР. – 2007. – 269 с.

86. Атлас гражданских инициатив в Украине [Текст]: / И.Бабенко, А.Комаровская, Б.Кузавиньска, В.Солоницына / – Чернигов: ЦГТ “АХАЛАР”. – 2008. – 111 с.

87. Офіційний сайт Фонду імені Стефана Баторія / Електронний ресурс / Режим доступу: <http://www.batory.org.pl/russian/about.utf8.htm>

88. Краплич Р.Р. Соціальні проблеми вирішуємо разом (16 дій місцевої активності) [Текст]: / Фондація імені князів-благодійників Острозьких. – Рівне, ПП Нестеров. – 2006. – 72 с.

89. Сила громади: досвід вирішення місцевих проблем / Рівне: РОГО КВУ, 2007. – 20 с.

90. “Прозора Україна”. Методика впровадження завдань [Текст]: / О.Газізова, П.Фенрих / Щецин-Черкаси. – 2008. – 148 с.

91. Сталлий розвиток міст за участю громад: уроки з досвіду впровадження “Муніципальної програми врядування та сталого розвитку” [Текст]: / – Київ: ПРООН/МПВСР, 2008. – 48 с.

92. Кошовий Р. Місцеве самоврядування в Україні – чи є світло в кінці тунелю? [Текст]: // “Наша громада”, №1 (13) 2007. – С. 13-15.

93. Штурхецький С.В. Комунікативний потенціал місцевого самоврядування в Україні: монографія/ С.В.Штурхецький. – Рівне, ТОВ “Овід”. – 2011. – 148 с.

94. Менеджмент громадських організацій: вибрані питання теорії та практики: Навч. пос. [Текст]: / Авт. колектив: А.Ю. Жулавський, О.Г. Дегтяренко, Є.В.Кірсанова, О.В. Купенко, О.А. Лукянихіна, В.В. Мартинець. – Донецьк: ТОВ “Цифрова типографія”, 2007. – 262 с.

95. Вінников О. Практичний посібник зі створення і діяльності Фондів розвитку громад в Україні [Текст] : / Вінников О. – К., 2006. – 86 с.

96. Гулевська-Черниш А. Світовий рух Фондів Громад / Вісник Фондів Громад, №1, квітень 2010 р.

97. Благодійні інституції України: сучасний стан та перспективи розвитку (за результатами соціологічного дослідження) / Автори: О.В.Безпалько, Ю.М.Галустян, А.В.Гулевська-Черниш, Г.М.Лактіонова, Л.Б.Магдюк, Д.В.Непочатова, Л.М.Паливода, Г.О.Притиск; за заг. ред. А.В.Гулевської-Черниш. – К.: Книга плюс, 2008. – 120 с.

98. Карпенко В. Впровадження концепції демократичного врядування на рівні сільських територіальних громад: модель фонду розвитку громади [Текст] : / Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. ОРІДУ при Президентів України. – Одеса: ОРІДУ НАДУ при Президентів України. – 2009. – Вип.1(35).

99. Про благодійництво та благодійні організації [Текст]: закон України від 16 вересня 1997 року / Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 46. – с. 292.

100. Андерсен Кетті. Фонди розвитку громад [Текст] : // Інформ.-аналіт. журн. “Вісник” / засн. Регіон. фонд гром. ініціатив; голов. ред. І.Ващук. – Серпень 2002.

101. Feasibility Study on Establishing Community Foundations in Four Polish Cities / Democracy Network Project, – AED, – Warsaw, – 1998. – 86 с.

102. Каминарская Н. Городской благотворительный фонд [Текст] : / Каминарская Н. – Charities Aid Foundation – М., 2000. – 326 с.

103. Нік Дейчаківський. Характеристики “ідеального” Фонду громади // Вісник Фондів Громад України, №1, квітень 2010 р.

104. Інтернет-сайт Ініціативного центру сприяння активності та розвитку громадського почину “Єднання”. / Електронний ресурс / Режим доступу: [http://www.ednannia.kiev.ua/main/index\\_ukr.htm](http://www.ednannia.kiev.ua/main/index_ukr.htm)

105. Про об’єднання громадян [Текст]: закон України від 16 червня 1992 року / Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – С. 504.

106. Цивільний кодекс України [Текст]: Кодекс України від 16 січня 2003 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44.

107. Скіпальський Андрій. “Фонди розвитку громад: філантропія для всіх. Наші ідеї – ваші гроші” [Текст]: // Інформ.-аналіт. газета “Дзеркало тижня”/ 1-7 липня 2006. – № 25 (604).

108. Податковий кодекс України [Текст]: Кодекс України від 2 грудня 2010 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – С.112.

109. Соф’янц Н., Вінников О. Фонди розвитку громад: українські перспективи [Текст]: // Інформ.-аналіт. журн. “Вісник”/ засн. Регіональний фонд громадських ініціатив; голов. ред. І.Ващук, – вересень, 2004.

110. Наталія Климова, Статистичний зріз сучасного стану фондів громад України / Вісник Фондів громад, №2, червень 2010 р.

111. Вісник Фондів громад України. // ІСАР Єднання, № 3-4, листопад 2010 р.

112. Про затвердження Концепції реформування системи соціальних послуг [Текст]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2007 р. N 178-р / Офіційний вісник України. – 2007. – № 28-27 квітня.

113. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії [Текст]: закон України від 05 жовтня 2000 р. № 2017-III / Офіційний вісник України. – 2000. – № 44. – 17 листопада.



114. Про соціальні послуги [Текст]: закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV / Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – 1 серпня.

115. Соціальні послуги: 85 запитань та відповідей [Текст]: / Проект ТАСІС “Посилення регіональних соціальних служб в Україні. – К. – 2006. – 72 с.

116. Краплич Р.Р. Місцева влада та соціальні проекти недержавних некомерційних організацій / Рівне, 2002. – 88 с.

117. Соціально відповідальний бізнес – шлях до громадянського суспільства: досвід Волині / Упорядник М.І.Іванюк та ін. – Луцьк: Асоціація захисту прав молоді Волині. – 2005. – 140 с.

118. Social oriented NGOs: our achievements / The Project of the EU “NGO development in Kyiv and selected regions”. Kyiv. – 2004. – 112.

119. Соціальна робота та роль соціально орієнтованих неурядових організацій: український та зарубіжний досвід / Вайсман Збігнєв, Бойко Алла. – К., 2004. – 40 с.

120. Партнерство органів влади та недержавних організацій / К.Даене, Л.Гривнял, Л.Логінова, С.Іванкова. – К., 2004. – 76 с.

121. Ориентированная на решение задачи социальная работа / Марк Доуэл, Питер Марш. – Амстердам-Киев. – 1997. – 135 с.

122. Європейська соціальна хартія / Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51.

123. Від соціальних проектів до місцевого соціального планування: досвід 10 пілотних міст України / Проект ЄС “Розбудова громадянського суспільства”. – Донецьк: ТОВ “Цифрова типографія”, 2007. – 156 с.

124. Звіт по процесу формування соціальної політики в м. Острог Рівненської області / Лист Острозької міської ради № 3134/01-18 від 12 грудня 2006 р.

125. Крок у суспільство. Міська програма Кузнецовської міської ради / Додаток № 13 до рішення сесії Кузнецовської міської ради № 120 від 29 грудня 2006 р.

126. Міжсекторальний діалог: ЗМІ – влада – громадськість”: практичний досвід. / Проект ЄС/РЕ “Сприяння європейським стандартам в українському медійному середовищі” / Лесюк В., Пінчук С., Шумельда О. – К.: К.І.С., 2010. – 96 с.

**Пінчук С. А.**

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

*Монографія*

**Технічний редактор** *Свинарчук Р. В.*

**Комп'ютерна верстка** *Крушинської Н. О.*

**Художнє оформлення обкладинки** *Олексійчук К. О.*

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.