

## ПРАВОВІ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ІНІЦІАТИВ

*Розглянуто стан функціонування місцевих ініціатив, які є інструментом, що дає змогу реалізовувати потреби громадян і доповнює вже наявні інструменти для покращення їх життя та добробуту. Вони виконуються районними радами за рахунок місцевого бюджету. В межах своєї мети жителі подають ідеї та заявляють про свою участь у її впровадженні, що може здійснюватися у формі внеску в натуральній, фінансовій та соціальній роботі.*

*Встановлено, що місцеві ініціативи реалізуються відповідно до вибраних громадських проблем, які органи місцевого самоврядування мають забезпечувати відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування». Органи місцевого самоврядування, визначають порядок та критерії оцінки заяв на виконання громадських потреб у рамках місцевої ініціативи. Критерії оцінки повинні враховувати насамперед внесок соціальної роботи в реалізацію місцевої ініціативи.*

**Ключові слова:** *місцеві ініціативи, органи місцевого самоврядування, демократія, добробут громадян, територіальна громада, міський бюджет.*

**Постановка проблеми.** Рушієм розвитку економіки, інфраструктури, соціальної та культурної сфер в регіонах є діяльність формальних або неформальних місцевих груп, метою яких є зміна місцевого середовища або ініціативи у сфері культури, спорту соціальної допомоги, туризму, тощо. Ця діяльність може здійснюватися у вигляді спільних або взаємних послуг між місцевою владою та громадянами, громадськими організаціями та суб'єктами підприємницької діяльності. Демократизація суспільних інтересів та залучення громадськості до суспільної діяльності для покращення добробуту у власному регіоні дає можливість залучити кошти з місцевого бюджету для потреб у конкретній сфері життєдіяльності суспільства на місцях.

**Стан дослідження.** Питання участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування досліджували такі науковці, як: Л. Антошкіна, І. Бураковський, В. Зайчикова, Н. Ільків, С. Максименко, І. Парасюк, Б. Руснак, Л. Семенова, Ю. Шаров. Проблеми організації роботи з громадськістю щодо роз'яснення прав на їх участь в управлінні на місцях, а також підвищення ролі стратегічного планування у місцевому самоуправлінні аналізували у своїх працях: Р. Брусак, Г. Дробенко, Ю. Свірський, І. Тохтарова та інші. Характе-

ристикі методів залучення громадян до їхньої участі у громадському житті регіону та громади подавали у своїх наукових розробках: С. Максименко, О. Карий, Я. Панас, О. Прошак.

**Мета** статті – розкрити основні елементи та сферу реалізації місцевих ініціатив в Україні та світі.

**Виклад основних положень.** Місцеві ініціативи не є новими, однак не надто відомими громадськості формами співпраці органів місцевого самоврядування і населення, які здійснюються з метою спільної реалізації суспільних завдань на користь громади.

Міжнародний досвід розвитку і забезпечення місцевих ініціатив закріплений у Декларації ООН «Декларація про право на розвиток» 1986 р., а також у Європейській декларації прав міст, ухваленій Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи 1992 року. Перша визначає, що право на розвиток є невід’ємним правом людини, в силу якого кожна людина і всі народи можуть брати участь у економічному, соціальному, політичному і культурному розвитку, при цьому в повному обсязі повинні бути забезпечені усі права та свободи людини та можливість користуватися усіма матеріальними та нематеріальними благами [1]. Другий документ визначає, що усі мешканці міст мають право на: правову та екологічну безпеку, житло, безпечний рух, охорону здоров’я, спорт і дозвілля, культуру, інтеграцію багатьох культур, якісну архітектуру, гармонійне суспільне та політичне життя, економічний розвиток, гармонійний розвиток суспільства, розвиток особистості, співпрацю між містами тощо [2].

Вказані документи пропагують концепцію сталого розвитку суспільства, який означає прагнення поліпшити якість життя, зберігаючи соціальну рівність, розмаїття та багатство природних ресурсів. Прагнення до хорошого життя має за мету не руйнувати природу, від якої залежить життя на Землі, не вичерпувати всі природні ресурси, а залишити їх майбутнім поколінням у якомога кращому стані.

Метою сталого розвитку є не лише задоволення матеріальних потреб, таких як дім, їжа, вода чи одяг, а й забезпечення достатнього життєвого рівня громадян у процвітаючому суспільстві. Спільнотам, де люди мають хороші відносини один з одним, підтримують один одного, можуть забезпечити власне життя, розумно використовуючи природні ресурси, не доведеться турбуватися про своє майбутнє.

Такі місця існують у сучасному світі. Деякі з них – це острови невеликого штату Вануату, у Тихому океані. Згідно зі звітом New Economics Foundation, який розробив програму «Щасливий індекс життя на планеті» (Happy Planet Index), жителі Вануату насо-

лоджуються гарною якістю життя на рівні споживання в межах можливостей їхнього середовища. Вануату займає перше місце в списку НРІ. Традиційне життя мешканців цих островів доволі просте, вони вирощують сади, ловлять рибу, збирають фрукти в природному лісі. Грунт на цих островах є родючим, а внаслідок культивування його родючість не зменшується. Життя у Вануату спокійне і люди задоволені тим, що у них є. Репортер ВВС Ендрю Хардінг, який відправився туди, аби побачити, що робить життя там настільки добрим, говорить: «Там немає голоду, ні безробіття, ні податків, ні поліції, ні злочину, немає жодного конфлікту, який може розвиватися у протистояння. Можливо, це не рай, але можна зрозуміти, чому люди хочуть відпочити від решти світу» [3, с. 3].

Сталий розвиток починається з етичних постулатів сучасного суспільства, а саме: турбота про природу, турбота про людей, низький рівень споживання та надлишку. Його не можна запроваджувати насильно, адже люди не можуть одразу збагнути, за яких підстав потрібно відмовитися від пластикових пакетів або імпортних фруктів з Південної Америки. Основою для здійснення сталого розвитку є освіта та реальна демократія, тобто можливість і здатність жителів ухвалювати рішення щодо питань, які впливають на їхнє життя.

Участь демократії є основною умовою реалізації сталого розвитку. Це також спосіб активувати мешканців, формувати соціальні зв'язки, відповідальність, розвивати місто чи село відповідно до реальних потреб мешканців та способу ефективно витратити загальні гроші. Вона заснована на зустрічах мешканців, де вони представляють свої ідеї, причини, обговорюють, консультуються з представниками органів місцевого самоврядування, місцевими підприємцями, експертами, а потім приймають рішення під час голосування.

Такий спосіб управління містом функціонує майже впродовж 20 років у Порту-Алегру (Бразилія), Кордові (Іспанія), Сен-Дені (Франція), Котакачі (Еквадор) та в більш ніж 300 містах світу. Наприклад, у Порту Алегру на початку кожного року організуються навчання для представників громад, де вони вчаться, як організується бюджет та як працює муніципалітет. Потім відбуваються зустрічі мешканців того чи іншого населеного пункту, де представляються ідеї у сфері покращення суспільного життя та вирішення місцевих проблем, які обговорюються і після голосування та підтримання закладаються у місцевий бюджет. Теми, в яких жителі можуть ухвалити рішення, включають: міський бюджет, план просторового розвитку, архітектурні проекти, місцеве законодавство, зайнятість у державному управлінні. У Порту-Алегрі, місто, яке нині має понад 1,4 мільйона

жителів, усі прийняті громадою рішення пов'язані з 100% видатковою частиною бюджету [4, с. 128–130].

Проте громадяни можуть самостійно спроектувати економіку так, що її метою було якісний рівень життя, і водночас підтримання соціальної рівності та прогнозованого і поміркованого використання природних ресурсів. Основою такої економіки є невеликі місцеві самодостатні господарства. Це необхідно для того, щоб поділити ринок і забезпечити джерело доходу для великої кількості людей. Наприклад, ініціатива місцевої громади може проявитися у вирішенні питання про існування в їхньому населеному пункті лише визначеної кількості магазинів, аптек, церков, або дати дозвіл на відкриття того чи іншого підприємства чи компанії, якими керуватимуть інші особи поза межами населеного пункту.

Важливими елементами розвитку місцевих осередків є і наявність місцевих приватних підприємств, які забезпечують місцевий економічний ресурс, і зменшення потреби в транспорті, чим зменшується споживання палива та забруднення навколишнього середовища. За ефективного використання місцевих економічних ресурсів не останнє місце належить місцевій валюті. Такі локальні функції валюти, наприклад, в англійському місті Тотнес, називається «Totnes Pound», який тотожний британському фунтові. Ці паперові банкноти мають такі ж сучасні функції безпеки, які використовуються і в національній валюті. Вони заохочують місцеве населення витратити гроші в місцевих магазинах, пабах, зміцнювати місцеві відносини між підприємцями та громадянами та задовольняти інтереси туристів. Деякі компанії навіть пропонують знижки, якщо оплата здійснюється Totnes фунтами. Місцева валюта також була введена в 2006 році в регіоні Південного Беркшира в США, і сьогодні в обігу більше 1,43 мільйона місцевих доларів називають «BerkShares», які приймаються більш ніж 300 компаніями [5, с. 11–13].

З огляду на вказані міжнародні документи у сфері розвитку міст та покращення рівня життя їхніх мешканців, залучення місцевих ініціатив до самоврядування визначено і Конституцією України, і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення

ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади [6].

Кожна адміністративно-територіальна одиниця має власний статут територіальної громади, згідно з яким здійснюється подання пропозицій в порядку місцевої ініціативи та її розгляд. Наприклад, Тимчасове положення про місцеві ініціативи у м. Львові від 18.05.2017 визначає порядок внесення на розгляд місцевої ради депутатів пропозицій щодо покращення життя громадян у вказаному населеному пункті. Для внесення місцевої ініціативи ініціативній групі з п'яти чоловік необхідно зібрати 500 підписів повнолітніх членів територіальної громади, які зареєстровані у вказаному населеному пункті на підтримку вказаної пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до компетенції міської ради [7]. Однак закріплена нормативно-правова процедура реалізації місцевих ініціатив не визначає обов'язковості роз'яснення органами місцевої влади мешканцям щодо їх права на таку реалізацію. Відтак відсутність активності громадян, громадських об'єднань у реалізації місцевих ініціатив не дає змоги використовувати надане право у повному обсязі.

Переймати досвід британських та американських міст, зокрема щодо створення місцевих грошових одиниць в Україні, ще рано, однак внести корективи в чинне законодавство у сфері реалізації механізму місцевих ініціатив дуже актуально. Так, в Законі України «Про місцеве самоврядування» потрібно визначити перелік завдань, які можуть ставитися суб'єктами місцевих ініціатив перед органами місцевого самоврядування. Вказаний перелік не повинен бути вичерпним, а містити лише основні напрями використання коштів місцевого бюджету в порядку місцевих ініціатив. Так, доцільно буде внести зміни в чинний Закон України «Про місцеве самоврядування», а саме: в порядку місцевих ініціатив до органів місцевого самоврядування можуть звертатися суб'єкти з вимогами щодо розвитку:

1) діяльності, спрямованої на підтримку розвитку місцевих громад, зокрема, у сфері будівництва, розширення або реконструкції доріг, каналізаційних систем, систем водопостачання, будинків та об'єктів архітектури, що належать органам місцевого самоврядування району, міста, області;

2) благодійної діяльності;

3) підтримання та поширення національної традиції, виховання та розвитку національної, громадянської та культурної свідомості;

4) діяльності національних та етнічних меншин та регіональних мов;

5) культури, мистецтва, охорони культурних цінностей та національної спадщини;

6) заохочення та організації волонтерства;

7) освіти та виховання;

8) діяльності у галузі фізичної культури та туризму;

9) охорони природи, у тому числі міської зелені;

10) громадського порядку та безпеки.

У разі налагодження ефективної співпраці громадян у сфері реалізації місцевих ініціатив зменшиться тиск на органи місцевого самоврядування у сфері прийняття рішень «для тих, кому вигідно» – впливових зацікавлених суб'єктів. Роз'яснення громадськості покращення умов свого суспільного, економічного, культурного життя і можливостей впливу на місцеву владу шляхом реалізації права на місцеві ініціативи допоможе визначити думку більшості громади з тих чи інших питань покращення їхнього життя.

Відповідно, процес прийняття рішень про розвиток міста має бути налагоджений так, щоб мешканці мали змогу погоджуватися з ними, вважали, що такі рішення прийняті ними самими та усвідомлювали необхідність докладання власних зусиль до їх реалізації хоча б на рівні контролю за виконанням цих рішень [8, с. 10].

У межах проекту «Партисипативна демократія та обґрунтовані рішення на місцевому рівні в Україні» Асоціація міст України № 4/2018 від 27.02.2018 було запроваджено прийом проектних заявок від пілотних міст Проекту 58/КС на фінансування 10 короткострокових ініціатив, що сприятимуть реалізації заходів, передбачених в Планах підвищення ефективності діяльності в сферах: освіти, охорони здоров'я, соціальному захисті, місцевого економічного розвитку, фінансів. Ініціативи, яким надаватиметься фінансова підтримка, мають сприяти реалізації заходів, передбачених у відповідних програмах та планах розвитку міст, та мати на меті, відповідно до напряму, за яким працювали: покращити якість, доступність послуг в сферах освіти, охорони здоров'я та соціальному захисті населення; сприяти підтримці органами місцевого самоврядування розвитку малого та середнього підприємництва та створення сприятливих умов для залучення інвестицій; покращення діяльності в сфері місцевих фінансів [7].

Основна увага під час ухвалення рішення про реалізацію місцевої ініціативи повинна приділятися головним проблемам чи потребам міста, пов'язаних з якісним задоволенням потреб населення міста чи іншого населеного пункту, що і буде основним критерієм доцільності прийняття чи неприйняття місцевою владою проекту місцевої ініціативи та виділення коштів на її реалізацію.

Дії місцевого населення, тобто їх прохання до органів місцевого самоврядування, мають вирішальне значення для розмежування місцевих ініціатив від інших форм демократії, волонтерської діяльності та рівня участі громадян у діяльності територіальної громади. Так, включення місцевої ініціативи у комплекс форм співпраці між міськими та неурядовими організаціями та іншими суб'єктами господарювання не може мати місце в порядку реалізації місцевих ініціатив відповідно до чинного законодавства.

Органи місцевого самоврядування не мають права надавати жителям субсидії на місцеву ініціативу, але вони можуть підтримувати їх організаційно або матеріально, а також надавати заявникам можливість укладення договору про надання кредиту, речей необхідних для реалізації місцевої ініціативи. Часто, однак, підтримання місцевих ініціатив органами місцевого самоврядування виявляється у матеріальному забезпеченні того чи іншого проекту (купівля матеріалів або послуг, надання організаційної підтримки або оренди обладнання необхідного для реалізації місцевої ініціативи).

У межах реалізації в Україні у 2016 році проекту «Сильні локальні спільноти – ключ до успіху реформи місцевого самоврядування» було розпочато реалізацію місцевих ініціатив, завдяки яким учасники намагалися змінити на краще свої міста та селища. 18 ініціатив були обрані в рамках конкурсу, на якому могли брати участь учасники проекту – ті, хто не тільки завершив навчальний цикл (стажування проводилося в Херсонській, Миколаївській та Львівській областях в рамках проекту «Підтримка місцевих реформ в українських регіонах»), але також продемонстрував проведеної роботу: локальний діагноз у своїй громаді та організація дебатів на власну тему самоврядування. Ініціативи реалізовувалися громадськими активістами, об'єднаними в ініціативні групи, які залучали жителів того чи іншого регіону до своєї діяльності [9, с. 6].

**Висновки.** Отже, місцева ініціатива полягає у підготовці ініціативною групою та підтримці мешканцями територіальної громади концепції або проекту пропозицій щодо покращення життя та добробуту міста чи іншого населеного пункту, адресованих місцевого органу влади. Реалізуючи своє право на місцеву ініціативу жителі не лише вносять конкретну ініціативу чи пропонують проведення заходів, але й заявляють про свою співучасть у запропонованому проекті. Суть місцевої ініціативи – це спільна реалізація громадського завдання жителями та місцевими органами влади.

Загальний стан функціонування інституту місцевих ініціатив в Україні, беручи до уваги зарубіжний досвід, знаходиться лише

в процесі свого розвитку. Багато аспектів потребують детального аналізу, наприклад, якість рішень в контексті критеріїв оцінки проектів ініціатив органами місцевого самоврядування. Інша галузь, яка заслуговує на вивчення – визначення взаємних зобов'язань, графіків, обсяг та бюджету дій, встановлених органами місцевого самоврядування з реалізаторами проектів місцевих ініціатив.

1. Декларация о праве на развитие. Принята резолюцией 41/128 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1986 года. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/>

2. Європейська декларація прав міст (Постійна конференція місцевих регіональних органів влади Європи Ради Європи, 18 березня 1992 р.). URL: <http://uadocs.exdat.com/>

3. Gervin Martin. Lokalne inicjatywy rozwojowe / Martin Gervin. Sopot: Earth Conservation, 2008. 30 s.

4. Kamosiński Sławomir. Partycypować czyli uczestniczyć: formy uczestnictwa mieszkańców w zarządzaniu lokalnym W: Przeszość i teraźniejszość samorządu terytorialnego w Europie Środkowej / red. Z. Bukowski, S. Kamosiński. Bydgoszcz: Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, 2013. 260 s.

5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/>

6. Про затвердження Тимчасового положення про місцеві ініціативи у м. Львові від 18.05.2017. URL: <https://www8.city-adm.lviv.ua/>

7. Положення про Конкурс для пілотних міст проекту на фінансування короткострокових ініціатив (проектних заявок). URL: [https://www.auc.org.ua/sites/default/files/dlya\\_saytu\\_polozhennya](https://www.auc.org.ua/sites/default/files/dlya_saytu_polozhennya)

8. Карий О. І., Панас Я. В. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. URL: <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/>

9. Lokalne inicjatywy – krok w kierunku bardziej przyjaznych społeczności w Ukrainie. URL: <http://solidarityfund.pl/lokalne-inicjatywy>

### **Onyshko O. B. Legal forms of realisation of the local initiatives**

*Local initiatives are an instrument that enables citizens to fulfill their needs, which complements already existing instruments for improving their living and welfare, realized by local councils at the expense of the local budget. Within their needs, citizens submit their ideas and declare their participation in its implementation, which may take the form of in-kind, financial or social work contributions.*

*The local initiatives are realized according to the selected public problems that local governments must provide in keeping with the the law of Ukraine «About local self-municipality». Local government of the each region, determine the procedure and criteria for evaluating applications for public needs in the framework of a local initiative. Evaluation criteria should take into account, first of all, the contribution of social work to the implementation of the local initiative.*



*Presentation of applications for local initiatives is the right of citizens – residents of a territorial community. Failure to take appropriate decision to support a local initiative by the local council of deputies de facto deprives residents of the possibility of implementing ideas, but the non-participation of representatives of local governments in voting for one or another initiative does not result in the deputy of the local council of responsibility.*

*The issue that may take an influence for the scale of tasks performed on a local initiative is the definition of the amount provided by local governments for their implementation. The lack of appropriate decisions in many local governments may be linked to the conviction that the adoption of such a decisions, and, consequently, the implementation of possible projects, will result in budget costs of the local governments.*

*Supporting of local initiatives will allow local communities and local authorities to establish partnerships, hear and understand local needs, and ensure that citizens are aware of their ability to influence their own welfare.*

*Implementation of the local initiative involves cooperation between citizens and local authorities. The important thing is a contribution of the applicants to the preparation of a local initiative (for example, the free preparation of an investment project by one of the applicants, who is the professional architect), financial or material contribution (transfer of part of building materials).*

**Key words:** local initiatives, local authorities, democracy, citizen's welfare, territorial community, city budget.

*Стаття надійшла 16 травня 2018 р.*

УДК 340.12

**О. З. Панкевич**

## **КОЛЕКТИВНІ СУБ'ЄКТИ ПРАВА: СОЦІАЛЬНА РЕАЛЬНІСТЬ ТА/АБО ЮРИДИЧНА ФІКЦІЯ?**

*Здійснено загальнотеоретичний та філософсько-правовий аналіз онтологічного статусу колективних суб'єктів права з погляду спору про універсальності. Окреслено основні варіанти вирішення цього спору. Закцентовано на питанні представництва колективних інтересів.*

*Наголошено, що певна позиція щодо проблеми універсальності визначає для кожного дослідника (експліцитно чи імпліцитно) відмінні вихідні світоглядно-методологічні настанови, зокрема у сфері правознавства і, власне, теорії й філософії прав людини.*

**Ключові слова:** універсальності, реалізм, номіналізм, концептуалізм, індивідуальні суб'єкти права, колективні суб'єкти права, представництво колективних інтересів.