

УДК 342.553:352.075(477)

С. Нестеренко

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Розглянуто правове забезпечення деяких питань громадського контролю у системі місцевого самоврядування, особливу увагу приділено законодавству, що регулює право про публічну інформацію, проведення консультацій з громадськістю, громадських експертиз та громадських рад в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: громадський контроль, місцеве самоврядування, публічна інформація, консультації з громадськістю, громадська експертиза, громадські ради.

Актуальність питання громадського контролю обумовлюється демократичними принципами і засадами побудови Української Держави, які задекларовані в Конституції України. Подальший розвиток демократії не може бути реалізований повною мірою без активної участі громадян у прийнятті суспільно-політичних рішень, адже сама суть демократії полягає у народному управлінні. Тобто, щоб побудувати демократичну, соціальну, правову державу в Україні потрібно створити якнайбільше можливостей і умов для прямої участі громадян у прийнятті управлінських рішень. Активізація місцевих громад у процесі прийняття важливих суспільно-політичних рішень може дати імпульс до нової хвилі розвитку громадянського суспільства у всеукраїнському масштабі. Але для цього треба створити необхідну законодавчу базу, механізм, за допомогою якого громадяни могли би реально впливати на процес творення і прийняття важливих суспільно-політичних рішень. Аналіз існуючої законодавчої бази допоможе виявити недоліки механізму громадського контролю і шляхи їх усунення, вдосконалення такого механізму.

Дослідженням питання громадського контролю займались серед вітчизняних авторів М. Баймуратов, О. Батанов, О. Лазор, О. Лисяк, Н. Мішина, О. Орловський, С. Саханенко, Т. Яременко, які досліджували питання місцевої демократії та її форми. Дедалі більшу увагу цьому питанню приділяють українські недержавні аналітичні центри, такі як Український незалежний центр політичних досліджень (М. Лациба), Лабораторії законодавчих ініціатив (І. Когут). Проте аналіз законодавства щодо питання громадського контролю стосуються здебільшого державної влади. Дослідження громадського контролю на рівні органів місцевого самоврядування здійснювалось фрагментарно.

Метою статті є аналіз законодавчої бази, що регулює здійснення деяких форм громадського контролю на місцевому рівні.

Становлення України як демократичної, правової і соціальної держави вимагає від органів місцевого самоврядування налагодження взаємодії з громадськістю. Ступінь взаємодії органів місцевого самоврядування з членами територіальної громади суттєво впливає на демократизацію суспільства та його інституалізацію, також дає змогу громадянам коригувати та контролювати рішення органів місцевого самоврядування відповідно до своїх потреб.

Протягом років незалежності українцям так і не вдалося перейняти більшість демократичних принципів управління державою та суспільними процесами.

Так, за результатами дослідження Nationsin Transit міжнародної неурядової організації Freedom House (де оцінка різних напрямів демократичного розвитку перехідних країн здійснюється за шкалою від 7 балів – “найгірша”, до одного бала – “найкраща”), оцінка розвитку громадянського суспільства в Україні залишається стабільною починаючи з 2006 р.: 2,75 бала у 2006 – 2013 рр. За іншими напрямками дослідження Nationsin Transit рейтинги України виглядають менш успішними: у 2013 р. “Рейтинг демократичного розвитку” (тобто середній загальний показник, інтегрований на основі інших) становив 4,86 бала, “Національне демократичне управління” – 5,75 бала, “Виборчий процес” – 4,00 балів, “Незалежні медіа” – 4,00 бала, “Місьцеве демократичне управління” – 5,5 бала, “Судова система та незалежність суддів” – 6,00 балів, “Корупція” – 6,00 балів (табл. 1) [1].

Таблиця 1

Розвиток націй: рейтинг і досягнуті результати в Україні

Напрями дослідження	Роки										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Виборчий процес	4,00	4,25	3,50	3,25	3,00	3,00	3,50	3,50	3,50	3,75	4,00
Розвиток громадянського суспільства	3,50	3,75	3,00	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75
Незалежні медіа	5,50	5,50	4,75	3,75	3,75	3,50	3,50	3,50	3,75	4,00	4,00
Управління	5,00	5,25	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Національне демократичне управління	-	-	5,00	4,50	4,75	4,75	5,00	5,00	5,50	5,75	5,75
Місьцеве демократичне управління	-	-	5,25	5,25	5,25	5,25	5,25	5,25	5,50	5,50	5,50
Судова система та незалежність суддів	4,50	4,75	4,25	4,25	4,50	4,75	5,00	5,00	5,50	6,00	6,00
Корупція	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	5,75	6,00	6,00
Рейтинг демократичного розвитку	4,71	4,88	4,50	4,21	4,25	4,25	4,39	4,39	4,61	4,82	4,86

Виходячи з даних, наведених у табл. 1, можна зробити висновок, що розвиток демократії в Україні в останні роки має негативну тенденцію, низка критеріїв погіршуються або погіршилися за останні роки.

Проте в межах цього дослідження нас цікавлять два критерії з тих, що беруться до уваги дослідниками для визначення рівня розвитку демократії, – це “Місьцеве демократичне управління” та “Розвиток громадянського суспільства”. Ці два критерії ілюструють можливо не детальну картину ситуації, що склалася на сьогодні в місцевому самоврядуванні, але вони визначально впливають на ситуацію загалом.

“Місцеве демократичне управління”, яке останні два роки має негативну тенденцію, наочно показує рівень ефективності, прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування всіх рівнів. На погіршення цього показника вплинуло багато чинників: зокрема спостерігається посилення впливу держави на місцевому рівні, відсутність вагомих зрушень у проведенні реформи адміністративно-територіального устрою, відсутність належного удосконалення нормативно-правової бази.

Саме останній чинник відіграє головну роль у процесі підвищення ефективності участі громадян у прийнятті важливих рішень. Адже враховуючи дані все того ж дослідження Nationsin Transit міжнародної неурядової організації Freedom House показник розвитку громадянського суспільства стабільний ще з 2006 р., а відповідно до даних ЄДРПОУ Державної служби статистики України, кількість об’єднань громадян зростає щороку [2].

Таблиця 2

**Зростання кількості об’єднань громадян в Україні у 2008 – 2012 рр.
(за даними ЄДРПОУ Державної служби статистики України)**

Об’єднання громадян	Роки				
	2008	2009	2010	2011	2012
Громадські організації та їх осередки	54862	59321	63899	67696	71767
Профспілки та їх місцеві об’єднання	20405	22678	24649	26340	27834
Благодійні організації	10988	11660	12267	12860	13475
Об’єднання співвласників багатоквартирних будинків	6848	8549	10329	11956	13872
Органи самоорганізації населення	—	—	1152	1210	1306

З аналізу даних, наведених в обох таблицях, можна зробити висновок, що інтерес і бажання брати участь у прийнятті суспільно-політичних рішень з боку громадськості постійно зростає, зважаючи на тенденцію збільшення кількості офіційно зареєстрованих об’єднань громадян. Але цей процес не впливає суттєво на покращення показника розвитку громадянського суспільства – критерію, який є важливою основою для зміцнення демократичних принципів на всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування. Стабільність цього показника свідчить про відсутність будь-яких суттєвих заходів з боку держави щодо подальшого його розвитку, однак для об’єктивності зазначимо, що суттєвого погіршення теж не відбулось.

Подальший розвиток громадянського суспільства потребує якісної зміни ситуації. Якщо з боку громадськості є запит на участь у формуванні державної і місцевої політики, прийнятті важливих рішень, здійсненні громадського контролю за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, то держава має вживати всіх необхідних заходів для створення і розширення таких можливостей для громадян та їх об’єднань. А найбільш дієвим інструментом, яким володіє держава, є нормативно-правовий механізм.

Аналіз існуючої нормативно-правової бази, яка регулює питання громадського контролю на рівні місцевого самоврядування, дасть змогу визначити основні недоліки та шляхи її вдосконалення.

Функція громадського контролю найповніше може бути реалізована громадянами на місцевому рівні, адже проживаючи в межах одного населеного пункту, члени громади можуть швидше відреагувати на незаконне рішення органу самоврядування, вплинути на процес його прийняття, а недосконалий законодавчий механізм ускладнює таку

можливість. За своїм змістом функція громадського контролю на місцевому рівні може бути надзвичайно дієвим інструментом у процесі вирішення питань місцевого значення, оскільки у ході здійснення громадського контролю перевіряється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав та свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [3].

З боку держави визнається необхідність підвищення ролі громадянського суспільства в політичному процесі, посилення громадського контролю за діяльністю публічної влади, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття суспільно-важливих рішень та їх реалізацію. Проте активізація громадян у цьому процесі є комплексною проблемою, вона стосується не тільки нормативно-правової бази, а й ментальних особливостей нації, суспільно-економічної ситуації. Найбільш реальним завданням, що може бути реалізоване у короткостроковій перспективі, за умови зацікавленості з боку держави, є удосконалення законодавчого механізму громадського контролю.

Аналіз нормативно правової бази свідчить про те, що за останні роки є відповідні напрацювання в напрямі удосконалення цього механізму.

Так, 13 січня 2011 р. було прийнято Закон України “Про доступ до публічної інформації” [4] та нову редакцію Закону України “Про інформацію” [5], які набули чинності 9 травня 2011 р. Закон України “Про доступ до публічної інформації” створив нову нормативну основу для забезпечення гарантій права на інформацію, якою володіє публічна влада, та інформацію, яка становить суспільний інтерес. А саме: прописані способи доступу до інформації, які сприяють найбільшій поінформованості громадськості та максимальній відкритості інформації, звужено можливості обмеження на вільний розсуд посадової особи-суб’єкта владних повноважень доступу до інформації [6]. Цей закон розширив можливості громадян у отриманні інформації, розпорядником якої є органи державної влади та місцевого самоврядування, робить їх діяльність більш прозорою та відкритою, а доступ до інформації – оперативнішим. Перевагою цього закону є затвердження переліку інформації для службового користування, який у обов’язковому порядку має бути опублікований органом державної влади та місцевого самоврядування у прийнятний для громадян спосіб, що зменшує причини та кількість відмов у наданні інформації.

Вже перший досвід практичного застосування положень цього закону засвідчив, що питання доступу до документів, які перебувають у розпорядженні органів публічної влади, стали вирішуватися легше і оперативніше порівняно з тим порядком, основою якого були інформаційні запити, передбачені старою редакцією Закону України “Про інформацію”. Так, відповідно ст. 20 Закону України “Про доступ до публічної інформації”, особа може отримати інформацію в досить стислі терміни (від 48 годин до 20 днів), за загальним правилом відповідь на запит на інформацію надається у строк, що не перевищує п’яти днів. Згідно із старою редакцією Закону України “Про інформацію”, треба було чекати на відповідь 30 днів, при цьому закон не встановлював чітко, яким має бути зміст відповіді. У сучасних умовах ущільнення інформаційного потоку надана через 30 днів інформація може бути неактуальною та просто не знадобиться.

Окрім того, Закон України “Про доступ до публічної інформації” гарантує здійснення громадського контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації (ст. 3 аналізованого закону.) Відповідно до ст. 17 цього закону, громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації

здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо.

Незважаючи на те, що у законі міститься низка положень, які можуть негативно вплинути у майбутньому на його ефективне застосування, саме факт прийняття такого довгоочікуваного законодавчого акту свідчить про бажання влади бути більш відкритою до громадськості [7].

Прийняття Закону України “Про доступ до публічної інформації” здійснює комплексний вплив на процес прийняття рішень, зокрема в органах місцевого самоврядування, та забезпечує нові стандарти щодо підготовки, розгляду, прийняття та оприлюднення їх рішень. Так, ще прийнятий 1997 р. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [8] запровадив окремі положення та процедури доступу до інформації, але на відміну від спеціалізованого Закону України “Про доступ до публічної інформації”, законодавство про місцеве самоврядування є рамковим, а тому не визначало конкретних строків та процедур.

Тому органи місцевого самоврядування повинні не лише створити системи доступу громадян до публічної інформації, але й внести зміни в регламенти місцевих рад, положення про постійні депутатські комісії, інші рішення рад, виконавчих комітетів, зокрема статuti територіальних громад, в частині підготовки, розгляду, прийняття та оприлюднення рішень. Адже попри те, що законодавство не встановлює єдиних правил (і не може встановлювати, адже органи місцевого самоврядування є автономними та мають дуже різну специфіку), Закон України “Про доступ до публічної інформації” встановив суттєві рамки, які стосуються найважливіших аспектів сфери прийняття рішень. Зокрема, оприлюднення проєктів рішень місцевих органів влади змушує змінити, вдосконалити практику процесу прийняття рішень на місцях, порядок підготовки та проведення сесій місцевих рад, оприлюднення прийнятих.

Передусім у роботі з місцевими нормативними актами на першому етапі слід визначити ті положення, які на сьогодні суперечать новому законодавству про публічну інформацію, а вже на другому і подальшому етапах, у тому випадку, якщо положень закону та усталеної практики виявляється недостатньо, – запроваджувати нові стандарти роботи з публічною інформацією.

Постановою Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 996 від 03.11.2010 р. затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики і Типове положення про громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої влади [9]. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. [10].

Для органів місцевого самоврядування положення цих постанов є рекомендаційними. Так, у пункті 3 Постанови Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. органам місцевого самоврядування надається тільки “рекомендація” використовувати зазначені у постанові процедури. Однак оскільки вірогідність згоди органу місцевого самоврядування на проведення експертизи не є гарантованою, то можливості інститутів громадянського суспільства у цьому секторі є обмеженими. Проте постановою Кабінету Міністрів України не можна врегулювати це питання, поклавши нові обов’язки на суб’єктів, що не належать до системи виконавчої влади. Відповідні положення можуть

бути врегульовані лише законом. Аналогічну рекомендацію дає пункт 5 Постанови Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 996 від 03.11.2010 р. щодо проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування. Отже, також існує можливість зловживання наданим правом вибору окремими місцевими радами щодо створення громадських рад. У багатьох громадах взагалі відсутня практика створення консультативно-дорадчих органів при місцевих радах та проведення консультацій з громадськістю. Місцеві ради неохоче йдуть назустріч інститутам громадянського суспільства та ігнорують їх запити про здійснення громадських експертиз. Таким чином, існує потреба передбачити на законодавчому рівні обов’язкове створення громадських рад при місцевих радах, визначити граничну чисельність жителів для населених пунктів, для яких ця норма буде обов’язковою, а для яких рекомендаційною, проведення консультацій з громадськістю органами місцевого самоврядування та сприяння здійснення громадських експертиз.

На врегулювання цього питання спрямований проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення”, який 26 жовтня 2009 р. (було прийнято у першому читанні Верховною Радою України). Проте, оскільки цей законопроект не було розглянуто у другому читанні Верховною Радою VI скликання, відповідно до вимог ст. 106 Регламенту Верховної Ради України його було подано до новообраної Верховної Ради України для його подальшого розгляду за процедурою другого читання (реєстр. № 0866 від 12.12.2012 р.) [11]. Цим законопроектом пропонується доповнити Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” статтею про взаємодію органів місцевого самоврядування з громадськістю та внести зміни до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”. Метою законопроекту визначено створення на законодавчому рівні належних правових механізмів реалізації громадянами як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства своїх конституційних прав на участь в управлінні державними справами, вирішенні питань місцевого значення. Проте законопроект має низку недоліків, зокрема на них наголошено у висновку науково-експертного управління Верховної Ради України. Зокрема, у законопроекті не запропоновано тлумачення термінів “громадська експертиза”, “консультації з громадськістю”, також не розкрито зміст поняття “сприяння здійсненню громадської експертизи”, також не розкрито змісту взаємовідносин між громадськістю та органами місцевої влади у процесі здійснення громадських експертиз та проведення консультацій. Відповідно до норм законопроекту регламентація проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органу місцевого самоврядування, інформування громадськості про свою діяльність, а також положення про консультативно-дорадчий орган, що утворюються при органі місцевого самоврядування, має здійснюватися на рівні місцевих рад. З одного боку, такий варіант нормативно-правового регулювання сприяє розвитку локальної нормотворчості, зміцненню правової, організаційної та фінансової автономності місцевого самоврядування, дає змогу врахувати місцеві традиції і особливості. Водночас, особливо важливі аспекти все ж таки мають бути прописані на рівні закону. Адже, відсутність у законопроекті положень про щорічне планування органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю, переліку кола питань, щодо яких проведення консультацій є обов’язковим, а також порядку фіксації результатів громадської консультативної участі

фактично не створює для місцевих рад нових обов'язків щодо їх співпраці з мешканцями громад. Тому в законопроекті доцільно додати визначення термінів “громадська експертиза”, “консультації з громадськістю”, “сприяння здійсненню громадської експертизи”, визначити суб'єктами участі у формуванні та реалізації місцевої політики постійних мешканців громад та їх об'єднань; встановити коло питань, щодо яких проведення консультацій буде обов'язковим; врегулювати порядок фіксації результатів громадської консультативної участі та проведення громадських експертиз, встановити обов'язки органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо результатів розгляду експертних пропозицій та заходів для їх реалізації; обґрунтування прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень.

Висновки

Отже, підсумовуючи доцільно зазначити, що законодавча база, яка регулює взаємовідносини громади та органів місцевого самоврядування, зокрема питання загальних зборів громадян, громадських експертиз, в одній своїй частині є застарілою як в моральному, так і законодавчому плані, а в іншій своїй частині залишається суто декларативною. Як свідчать дані, наведені у першій частині дослідження, громадський запит на участь і вироблення важливих суспільно-політичних рішень в Україні тримається на стабільному рівні, впливає, що для подальшого розвитку інститутів громадянського суспільства і розвитку демократії загалом потрібно розширювати можливості громадян у сфері участі і контролю в державному та місцевому управлінні на законодавчому рівні.

Хоча, необхідно зазначити, що в останні роки з боку держави було прийнято нормативно-правові акти, які значною мірою впливають на розвиток громадського контролю та підвищення його ефективності. Так, прийняття Закону України “Про доступ до публічної інформації” значно розширив можливості громадян в отриманні необхідної інформації від органів державної влади та місцевого самоврядування, зробить їх діяльність більш прозорою та відкритою. Прийнята Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [12] задекларувала наміри держави і надалі розвивати, розширювати та поглиблювати співпрацю між органами державної влади та місцевого самоврядування з одного боку та громадянам і громадою – з іншого.

Подальший напрям дослідження буде спрямований на детальніший розгляд правого регулювання громадського контролю у місцевому самоврядуванні та участі громадськості у формуванні місцевої політики.

Література

1. Nations in Transit – Ukraine (2013) [Electronic resource]. — Access mode : http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/NIT13_Ukraine_1stProof.pdf.
2. Показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ukrstat.org/uk/express/expr2012/01_12/13_.zip.
3. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронний ресурс]. — 2007. — № 1. — Режим доступу : www.library.oridu.odessa.ua.
4. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

5. Про інформацію [Електронний ресурс] : Закон України № 2657-XII від 02.10.1992 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.

6. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : наук.-практ. комент. до Закону України. — Режим доступу : http://pdp.org.ua/images/stories/materials/COMMENT_API_FINAL.pdf.

7. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : коментар до Закону України. — Режим доступу : <http://khp.org/index.php?id=1330078677>.

8. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF>.

10. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 05.11.2008 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>.

11. Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення [Електронний ресурс] : Проект Закону України № 1689-VI від 23.10.2009 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1689-17>.

12. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 212/2012 від 24.03.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

S. Nesterenko

SOME ASPECTS OF LEGISLATIVE SUPPORT OF PUBLIC CONTROL IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM OF UKRAINE

The legal support of some questions of public control in the local self-government system is considered. Special attention is paid to the legislation that regulates public access to information, public consultation, public expertise and community councils in local self-government bodies.

Key words: public control, local self-government, public information, public consultation, public expertise, community councils.