

Дубняк М. В.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

У статті розглянуто процес прийняття рішення органами місцевого самоврядування (ОМС), виявлено проблеми щодо участі громадськості в цьому процесі. Здійснено порівняння змісту класичних етапів прийняття рішення та тих, які закріплені в законодавстві про місцеве самоврядування. Обґрунтовано необхідність нормативно-правової регламентації інформаційної взаємодії громадськості з ОМС на всіх етапах прийняття рішення як основи для підвищення ефективності місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, інформаційна взаємодія, процес прийняття рішень, інформаційне право.

Постановка проблеми. Забезпечення прав та задоволення інтересів кожного громадянина та громади в цілому зазвичай зосереджено на місцевому рівні. Утім, громадськість недостатньо обізнана з тим, на якому рівні можуть бути вирішені певні проблемні питання. Зокрема, 87 % громадян вважають, що основну відповідальність за покращення якості життя та підвищення соціальних стандартів покладено на вищі органи влади, і лише 9 % населення розуміє, що центром вирішення їхніх проблем є місцева влада [1]. Дотичним показником є те, що лише 12 % громадян вважають за потрібне проведення реформ у сфері місцевого самоврядування [2].

Аналіз наукових праць, соціологічних досліджень та преси свідчить, що розв'язання проблемних питань громадян органами місцевого самоврядування зазвичай перебуває на низькому якісному рівні тому, що рішення, які приймаються ОМС, не завжди відповідають нагальним інтересам громадян. Насамперед це пояснюється унеможливленням активної участі громадян у процесі прийняття рішень через неефективну інформаційну взаємодію громадськості та суб'єктів ОМС. Наприклад, громадяни практично не мають можливості взяти участь в ініціюванні проблемного питання та винесення його на розгляд сесії, не мають доступу до повної інформації щодо проектів рішень, які планується розглядати на сесіях рад, не можуть контролювати виконання прийнятих рішень, що є однією з причин негативного ставлення громадян до місцевої влади.

Однак українське законодавство, що регулює діяльність ОМС та участь громади в процесі прийняття рішень на місцевому рівні, не передбачає правової регламентації ефективної

інформаційної взаємодії, тому дослідження питань правової регламентації інформаційної взаємодії всіх суб'єктів місцевого самоврядування в частині забезпечення залучення громадськості до всіх етапів процесу прийняття рішення є актуальним завданням.

Мета статті – обґрунтувати необхідність вдосконалення нормативно-правової регламентації інформаційної взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування задля залучення громадськості до всіх етапів процесу прийняття рішення ОМС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблемі залучення громадськості до процесів прийняття рішення, розвитку місцевого самоврядування та демократії участі присвячено праці О. Батанова, О. Бойко, А. Кожиної, В. Кравченко, А. Крупник, М. Лациба, О. Орловського, О. Родіонова, В. Рубцова, А. Ткачука, Т. Євтухова. Однак питанням інформаційної взаємодії громадськості з ОМС та правової регламентації цих процедур увага не приділялась, що надає роботі додаткової актуальності.

Виклад основного матеріалу. На думку А. Мельника, у державному управлінні процедура прийняття і виконання рішення передбачає такі етапи щодо визначення: рівня та суб'єкта прийняття рішення (одноосібно чи колегіально); суб'єкта, що готує економічне та соціальне обґрунтування проекту рішення; суб'єктів погодження рішення; суб'єктів контролю за виконанням рішення тощо [4, с. 120]. Деякі вчені визначають більш агреговані стадії прийняття управлінського рішення [5, с. 66].

Враховуючи те, що метою статті є встановлення правових проблем інформаційної взаємодії в процесі прийняття рішення за участю громадськості та ОМС як представницьким органом, ми

не аналізуватимемо форми самостійного розв'язання громадою питань місцевого значення.

Процес прийняття рішення ОМС є тотожним до процесу прийняття управлінського рішення в державному управлінні. З метою аналізу особливостей інформаційної взаємодії громади та суб'єктів ОМС слід визначити такі етапи процесу прийняття рішень на місцевому рівні: ініціювання проблемного питання; визначення актуальності проблеми та її рейтингування щодо нагальності; підготовка проекту рішення (декілька варіантів); вибір остаточного варіанта проекту рішення; прийняття рішення; виконання рішення; контроль за його виконанням.

З позиції необхідності забезпечення ефективної інформаційної взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування громадяни, окремі групи громадян, громада в цілому, громадські організації мають бути наділені правом щодо подання інформації про необхідність розгляду проблемних питань.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) недостатньо регламентовано процедуру визначення проблемних питань, що виносяться на розгляд ради, а також чітко не визначено суб'єкт, який має право ініціювати розгляд проблемних питань, що турбують громаду. Лише в частині першій статті 47 Закону зазначається, що постійні комісії ради обираються з числа депутатів для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання.

Законом передбачено можливість подання для розгляду в раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування, в порядку місцевої ініціативи. Але ця норма є бланкетною і потребує відповідної деталізації щодо регулювання інформаційних відносин з цього питання в рамках Закону або в рішеннях ради, або в статуті територіальної громади.

Аналіз деяких статутів територіальних громад (наприклад, статутів територіальних громад міст Чернівці, Суми, Чернігів, Рівне) [6–9] свідчить, що недосконала нормативно-правова регламентація інформаційних відносин у Законі залишає місцеві ініціативи декларативним механізмом ініціювання проблемних питань.

Закон не передбачає процедур щодо «визначення актуальності» та «рейтингування» певної проблеми та не містить норм регулювання інформаційних відносин, пов'язаних з цими етапами прийняття рішення. Але такий етап є дуже важливим в умовах наявності великої кількості різноманітних проблем та різнорідних зацікавлених груп, а також в умовах обмеженості ресурсів, які є в розпорядженні відповідних рад.

Процес підготовки варіантів проекту рішення ОМС регламентовано частиною 12 статті 47 Закону, в якій передбачено, що постійна комісія для вивчення питань та розробки проектів рішень ради може створювати підготовчі комісії і робочі групи із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів. Цією нормою не передбачено залучення мешканців або частини представників громади, яких це рішення безпосередньо може стосуватись. Законом навіть не встановлено обов'язку суб'єктів ОМС щодо інформування громади про те, що готується проект рішення з певного питання.

Існує Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [10], який визначає основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю. Встановлення відповідного законодавчого порядку проведення громадських обговорень та консультацій для місцевого самоврядування є актуальною проблемою. Зокрема, доцільно встановити обов'язковість проведення консультацій з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з питань, що стосуються життєвих інтересів громадян та громади в цілому.

Положення Закону не створюють умов для повного інформування громадськості щодо процесу підготовки рішення, що є перешкодою для громадян взяти участь у цьому етапі. Отже, невизначення обов'язку ОМС оприлюднювати інформацію про підготовку проекту рішення створює ризик кулуарного характеру розв'язання проблемних питань, що, своєю чергою, обумовлює вірогідність їх прийняття лише в інтересах невеликої кількості осіб, наближених до влади.

Фактори, що обумовлюють неможливість участі громадськості в процесі підготовки рішення, так само унеможливають участь громадськості в процесі вибору оптимального варіанта рішення.

Етап прийняття рішення передбачає дотримання регламентованих законодавством процедур щодо порядку і форм його затвердження і надання проекту рішення офіційного нормативно-правового закріплення, яке здійснюється шляхом голосування депутатів на сесії ради, що є формою представницької демократії. Слід врахувати, що Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдум» втратив чинність [11], прийнято Закон України «Про всеукраїнський референдум» [12], а законопроект «Про місцевий референдум», прийнятий за основу 19.04.2011 [13], у другому читанні не розглядався. Отже, на місцевому рівні

група не має можливості приймати рішення безпосередньо, шляхом проведення місцевого референдуму. Разом з тим існує велика кількість проблемних питань, рішення з яких бажано ухвалювати безпосередньо громадськістю, тобто за принципами прямої демократії, але чинне законодавство не передбачає правової регламентації інформаційної взаємодії щодо реалізації такого принципу.

Виконання рішення ради здійснюється її виконавчим комітетом, відділом, управлінням та іншими створюваними радами виконавчими органами. На сьогодні виконання рішень рад покладено, зокрема, на місцеві державні адміністрації [14]. У разі неякісного виконання рішення чи невиконання його взагалі, мешканці чи громада, яких стосується це рішення, дізнаються про це в момент, коли виправити вже нічого неможливо. Ускладнює ситуацію ще й те, що ні в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», ні в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» на виконавчі органи рад не покладено обов'язку щодо надання інформації населенню про хід виконання рішення ради. За умови забезпечення такого інформування в громадськості з'явилася б реальна можливість вплинути на процес виконання рішення в разі відхилення очікуваного результату від запланованого та вимагати коригування процесу виконання рішення.

Наявність ефективної інформаційної взаємодії є основоположною умовою участі громадян у всіх етапах процесу прийняття і виконання рішення ОМС. Це б створило перспективи щодо реального втілення в життя положень Європейської хартії місцевого самоврядування про забезпечення права громадян на участь у безпосередньому управлінні на місцевому рівні як одного з основних демократичних принципів

[3]. Крім того, відповідна правова регламентація інформаційних відносин дасть змогу значно підвищити прозорість та відкритість діяльності ОМС, яка нині перебуває на неналежному рівні [15, с. 17].

Якість розв'язання місцевих проблем значно поліпшується, якщо в цьому процесі беруть добровільну участь і пересічні громадяни [16]. Саме участь громадян у прийнятті та контролі за виконанням рішення дасть змогу підвищити довіру громадян до ОМС та забезпечити максимальне задоволення їхніх прав та інтересів.

Висновки

1. Спостерігається низький рівень довіри громадськості до місцевої влади внаслідок того, що рішення, які нею приймаються, здебільшого не задовольняють потреби та інтереси громади. Це відбувається тому, що громадськість не бере участі в процесі ухвалення рішень ОМС та контролю за їх виконанням.

2. Поліпшення якості рішень місцевої влади можливо забезпечити за умови налагодження ефективної інформаційної взаємодії з громадськістю на всіх етапах процесу їх прийняття: від ініціювання проблемного питання до виконання рішення та здійснення контролю за його виконанням. У сучасних умовах налагодження ефективної інформаційної взаємодії практично неможливо через відсутність відповідної правової регламентації.

3. Проблема визначення правових механізмів забезпечення ефективної інформаційної взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування з метою поліпшення якості рішень в інтересах усієї громади є актуальною та потребує подальшого дослідження.

Список літератури

1. Соціологічне опитування групи «Рейтинг» : динаміка суспільно-політичних настроїв : вересень 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ratinggroup.ua/research/ukraine/dinamika_obschestvennopoliticheskikh_nastroeniy_v_ukraine.html. – Назва з екрана.
2. Соціологічне опитування групи «Рейтинг» : суспільно-політичні очікування громадян : квітень 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschestvennopoliticheskie_ozhidaniya_grazhdan_aprel_2014.html. – Назва з екрана.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036. – Назва з екрана.
4. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
5. Губерська Н. Л. Процедури прийняття і реалізації управлінських рішень у сфері вищої освіти / Н. Л. Губерська // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. – 2014. – № 10-2, т. 1. – С. 64–67.
6. Про статут територіальної громади міста Чернівців : рішення Чернівецької міської ради № 115 від 26.12.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yur-info.org.ua/doc/1884717/Pro-Statut-teritorialnoi-gromadi-mista-Chernivtsiv>. – Назва з екрана.
7. Про статут територіальної громади міста Суми : рішення Сумської міської ради № 893-МР від 26 жовтня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.sumy.ua/index.php?newsid=27051>. – Назва з екрана.
8. Про статут територіальної громади міста Чернігів : рішення Чернігівської міської ради від 11 жовтня 2007 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/rozvitok/rozvitok-statut>. – Назва з екрана.
9. Про статут територіальної громади міста Рівне : рішення Рівненської міської ради № 549 від 2 листопада 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cityadm.rv.ua/RivnePortal/ukr/statut.aspx>. – Назва з екрана.

10. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 2010. – № 84. – С. 36.
11. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 03.07.1991 № 1286-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – Офіц. вид. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
12. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 № 5475-VI // Відомості Верховної Ради України. – Офіц. вид. – 2013. – № 44–45. – Ст. 634.
13. Про прийняття за основу проекту Закону України про місцевий референдум : Постанова Верховної Ради України від 19.04.2011 № 3241-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3241-17>. – Назва з екрана.
14. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Офіційний вісник України. – Офіц. вид. – 1999. – № 18. – С. 3.
15. Індекс публічності місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://publicityindex.org>. – Назва з екрана.
16. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : навч.-метод. посіб. / [Т. І. Євтухова, Ю. В. Легенько, Р. І. Міщенко та ін.]. – К. : Укртехінформ, 2013. – 250 с.

M. Dubniak

LEGAL ISSUES OF REGULATORY INFORMATION INTERACTION IN THE LOCAL GOVERNMENT

The article examines the decision-making process by the local self-government (LSG) and reveals the problems concerning public participation in the mentioned process. The process of decision making includes logical, sequential steps which are not delineated in the legislation. The author determines the content of the classic stages of the decision-making process, which include raising the problematic issues; determining the relevance of the problem and its urgency; preparing several drafts of the solution; selecting the final draft of the solution; making the decision; executing the decision; controlling its implementation. The classic stages of the decision-making process are compared with those fixed in the legislation of the local self-government bodies.

Solutions of most problems of the population, which are concentrated at the local level, are ineffective because of inefficient information interaction of the community and the LSG in the part of public participation at all stages of the decision-making process. In particular, there is no information interaction of the public and the LSG in initiating of the problematic issues and regarding it at the sessions; insufficient access to full information about the drafts of the decisions. During the process of controlling the execution of the decisions and all above mentioned processes, a negative attitude of citizens to the local self-government deepen. It was found out that failing to set up a set of duties of local self-government to provide information of the procedure of the decision-making process on every stage of the process is not conducive to serve the public interests and needs.

For improving the quality of decisions of the local self-government, it is necessity to legally regulate information exchange between the community and the LSG on all stages of the decision-making process. It was proved that conditions for attracting the maximum number of potential community members who contribute to the formation and development of civil society and the formation of effective local self-government can be created through effective information interaction. The participation of citizens in the decision-making process and in the process of control over the implementation of the decision will allow to increase the trust of citizens to the LSG and will allow to ensure maximum satisfaction of their rights and interests.

Keywords: local government, information interaction, decision making, decision-making stages.

Матеріал надійшов 03.03.2015