

УДК 352:342.722.32

В. О. ПІВЦАЄВА

**ЗАКРІПЛЕННЯ ВПЛИВУ ГРОМАДЯН НА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ
ОРГАНAMI МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЧИННОМУ
ЗАКОНОДАВСТВІ**

Досліджено правове забезпечення участі громадян за видами їх взаємодії з органами місцевого самоврядування: інформування, консультування, громадської думки, громадський контроль, партнерство, лобізм.

In the article researched the legal providing of public participation on the types of their co-operating with the organs of local self-government : informing, advising, public opinion, public inspection, partnership, lobbyism.

Ключові слова: громадська участь, місцеве самоврядування, інформування, консультування, громадської думки, громадський контроль, партнерство, лобізм.

На сучасному етапі розвитку України питання інституалізації громадської участі, що спрямоване на легітимізацію участі громадян у суспільно-політичних процесах, у тому числі під час прийняття рішень органами місцевого самоврядування, є актуальними.

Основним Законом, який створив необхідні умови для становлення та розвитку інституту місцевого самоврядування, а також реалізації громадянами права на участь в управлінні місцевими справами є Конституція України [1]. Але цілком очевидно, що недостатньо лише визначити та на законодавчому рівні закріпити відповідну конституційно-правову зasadу, адже її сутність і реальний зміст виявляються лише у процесі практичного здійснення. Тому одночасно з формулюванням конституційно-правової засади місцевого самоврядування необхідно визначати механізм її реалізації за допомогою системи юридичних засобів, спрямованих на їх реалізацію.

Дослідження законодавчої бази у сфері участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування проводилось І. Бураковським, А. Чемерисом, М. Лесечком, Р. Рудницькою, Б. Руснаком. Проте аналіз нормативно-правових актів здійснювався за їх юридичною силою або за правовим урегульованням окремих форм громадської участі. Для подальшого дослідження участі громадян у прийнятті управлінських рішень органами місцевого самоврядування необхідно розглянути нормативно-правову базу в цій сфері за напрямками впливу громадськості на рішення, що приймаються органами місцевого самоврядування.

Метою статті є аналіз чинної нормативно-правової бази, правових механізмів та процедури, що регламентують вплив населення на місцеву політику та забезпечують їх залучення до процесу прийняття рішень, опираючись на види взаємодії громадян з органами місцевого самоврядування.

З огляду на мету основними завдання роботи є такі:

- дослідити стан нормативно-правової бази, що дає можливість брати участь громадянам і залучати їх до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;
- визначити прогалини в законодавстві, що стимують співпрацю місцевої влади та громадськості;
- запропонувати упорядкування нормативно-правових актів за видами взаємодії громадськості з органами влади, що визначаються їх впливом на рішення, які ухвалюються органами місцевого самоврядування (інформування громадськості, консультування з громадськістю, висловлення громадської думки, громадський контроль, партнерство, лобізм);
- окреслити напрямки вдосконалення законодавчої бази.

Інформування громадськості. Законом України “Про інформацію” [7] встановлено, що всі громадяни України, юридичні особи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій. У ст. 32 зазначеного закону наведено способи надання органами влади інформації.

Право на інформацію забезпечується обов’язком органів місцевого самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення. Крім того, необхідність оприлюднення нормативно-правових актів випливає зі ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [8].

Процедуру взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю через засоби масової інформації встановлено в Законі України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації” [13]. Органи місцевого самоврядування зобов’язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів місцевого самоврядування, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України “Про державну таємницю”, не чинити на них будь-якого тиску і не втручатись в їх виробничий процес. Форми підготовки та оприлюднення інформації визначені у ст. 6 зазначеного Закону.

Окрім того, в деяких спеціальних нормативно-правових актах щодо окремих сфер діяльності органів місцевого самоврядування зазначаються форми інформування громадськості, наприклад ст. 38 Закону України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” [4], ст. 11 Закону України “Про житлово-комунальні послуги” [3]. Ст. 4 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” передбачає для органів місцевого самоврядування необхідність своєчасного доведення регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об’єднань, а також інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності [5].

Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” [16] передбачає обов’язок депутатів не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу

місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців (ст. 10). Для реалізації цього права депутатам надається доступ до засобів масової інформації комунальної форми власності з метою оприлюднення результатів власної депутатської діяльності та інформування про роботу ради. Крім того, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [8] передбачає можливість проведення громадських слухань з метою проведення інформування громадян посадовими особами місцевого самоврядування та депутатами місцевої ради (ст. 13).

Таким чином, законодавством належним чином визначено обов’язок органів місцевого самоврядування інформування населення про поточну діяльність і прийняті рішення й можливі форми інформування. Проте в законодавстві не закріплено обов’язок органів місцевого самоврядування інформувати громадськість про рішення, що плануються до розгляду, крім регуляторних актів.

Консультування з громадськістю. На законодавчому рівні для органів місцевого самоврядування закріплена лише така форма публічного громадського обговорення, як громадські слухання (ст. 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) [8].

На жаль, у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” прямо не передбачено обов’язку органів місцевого самоврядування проводити вивчення громадської думки та форм її дослідження, але необхідність дослідження громадської думки випливає з того, що завданням органів місцевого самоврядування є задоволення потреб населення. У той же час необхідність дослідження громадської думки депутатами місцевої ради передбачена у ст. 10 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад”. Депутати зобов’язані вивчати громадську думку, потреби територіальної громади та інформувати про них раду та її органи, а також брати безпосередню участь у вирішенні проблем виборців. Із зазначеного Закону випливає тільки одна форма дослідження депутатами громадської думки – шляхом проведення прийомів виборців, розгляду їх звернень та пропозицій [16].

Окрім зазначених законів можна визначити ще декілька, в яких йдеться про необхідність за участі громадян до обговорення під час розробки та ухвалення управлінських рішень. Насамперед, для здійснення консультування з громадою з важливих місцевих питань ст. 46 Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” [2] передбачає можливість проведення дорадчих опитувань громадян (консультативний референдум), результати якого обов’язково розглядаються і повинні бути враховані органами місцевого самоврядування.

Закони України “Про основи містобудування” [10], “Про планування та забудову територій” [12] передбачає необхідність і порядок консультування з громадськістю у сфері містобудування.

Форми консультування з громадянами під час здійснення органами місцевого самоврядування державної регуляторної політики визначені ст. 6 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [5].

Слід відзначити, що для органів державної влади постановами Кабінету Міністрів України [18; 20] передбачалась необхідність створення громадських рад.

А от при органах місцевого самоврядування створення громадських рад, на жаль, не знайшло відображення в Законі України “Про місцеве самоврядування України” ані у формі права, ані обов’язку, хоча на практиці органи місцевого самоврядування все ж створюють консультивно-дорадчі органи, наділяючи їх правами на власний розсуд. Звичайно, що ця прогалина має бути ліквідована.

Висловлення громадської думки. Дано можливість і право визначаються Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [8], оскільки саме цей Закон запроваджує форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування та загальне їх правове забезпечення, а саме: загальні збори громадян, інститути місцевих ініціатив, громадських слухань, органів самоорганізації населення. Більш детально врегулювання порядку проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом і статутом територіальної громади, внесення місцевої ініціативи – представницьким органом місцевого самоврядування або статутом, а організації громадських слухань – статутом.

Однак слід зазначити, що процедура проведення зборів мешканців за місцем проживання не визначена жодним законом, а Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні [17] певною мірою суперечить чинному законодавству.

Що стосується статутного закріплення реалізації права громадян на висловлення своїх думок на громадських слуханнях, загальних зборах громадян чи ініціювання місцевих ініціатив, то, на думку А. Ткачука, механізм урегулювання зазначених вище прав громадян статутами не спрацював. По-перше, нечіткою є форма самого закону, який, з одного боку, передбачає факультативність існування місцевих статутів, а з іншого – віддає на регулювання саме статутом порядку реалізації наданих законом права громади; по-друге, існує психологічна та юридична неготовність місцевих рад до ухвалення такого юридично складного нормативного акту, як місцевий статут. У результаті місцеві ради ігнорують зазначену норму закону або статут ухвалюється у формі декларованого, а не функціонального документу, наявність якого ніяк не поліпшує правове регулювання на місцевому рівні [26, с. 6].

Необхідно відзначити Закон України “Про звернення громадян” [6], який передбачає право звернутися до органів місцевого самоврядування, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов’язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями (ст. 1), відтак, висловити свою думку. Більше того, норма ст. 7 зазначеного Закону, що передбачає обов’язковість прийняття та розгляду належним чином оформленіх звернень, надає зверненям можливість бути опосередкованою формою участі громадян у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування.

Йдеться про висловлення та урахування громадської думки і в деяких інших законах. Так, ст. 4 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” проголошує одним з принципів державної регуляторної політики врахування громадської думки. Ця ж стаття передбачає обов’язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень і пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами. В. Мамонова відзначає позитивні сторони зазначеного закону у визначеній права

громадськості на здійснення участі у підготовці, прийнятті та перегляді регуляторних актів, а також відстеження їх результативності [25, с. 17].

Громадський контроль. Громадський контроль як можливість і право прямо випливають із Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, відповідно до ст. 42 якого при здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою.

Деякі аспекти громадського контролю передбачено іншими законами, наприклад Законами України “Про охорону навколошнього природного середовища” [11], “Про житлово-комунальні послуги” [3], “Про органи самоорганізації населення” [9] та ін.

Контрольними повноваженнями у сфері надання житлово-комунальних послуг наділено органи самоорганізації населення (ст. 14 Закону України “Про органи самоорганізації населення”), члени правлінь об’єднань співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельних кооперативів, житлових комплексів (ст. 9 Закону України “Про житлово-комунальні послуги”).

Громадські організації мають право проводити громадську експертизу, а громадяни брати участь у ній (ст. 9 та 21 Закону України “Про охорону навколошнього природного середовища”). Висновки громадської екологічної експертизи можуть враховуватися органами місцевого самоврядування при прийнятті рішень.

Чинним законодавством [22–24] також передбачено існування громадських інспекторів, повноваження яких визначено зазначеними порядками.

Проте, незважаючи на зазначене, до цього часу в Україні не існує закону, який би чітко врегулював форми та наслідки громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і органів влади в цілому.

Прийнятий постановою Кабінету Міністрів Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади від 5.11.2008 р. № 976 [19] дуже суперечливий, тому що має загальний характер, не деталізуючи процедуру громадської експертизи. Органам місцевого самоврядування рекомендовано керуватися цим порядком під час проведення громадської експертизи їх діяльності.

Партнерство. На жаль, у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” не передбачено форми та умови партнерства влади з громадськими організаціями. У той же час можливість партнерства випливає із законів, що регулюють соціальну сферу. Наприклад, у ст. 15 Закону України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” [15] передбачено можливість фінансування органами місцевого самоврядування програм і проектів молодіжних громадських організацій, що сприяють розвитку молоді та реалізації їхніх суспільно корисних ініціатив. Ст. 7 Закону України “Про соціальні послуги” [14] передбачає можливість залучення органами місцевого самоврядування на договірних засадах інших фізичних та юридичних осіб для надання соціальних послуг.

З огляду на основні завдання органів самоорганізації населення, передбачені ст. 3 Закону України “Про органи самоорганізації населення” [9], партнерство влади й органів самоорганізації може здійснюватися за напрямками, передбаченими ст. 14 зазначеного закону.

У цілому можна констатувати, що в чинному законодавстві дуже мало приділено уваги партнерству органів місцевого самоврядування з громадськістю, і певним чином ці прогалини в законодавстві можливо усунути шляхом прийняття органами місцевого самоврядування нормативно-правового акту, що визначав би основні принципи та напрямки партнерства.

Лобізм. Лобізм слід розглядати як перспективний вид взаємодії, адже в українському законодавстві не передбачено діяльність груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп). Опосередковано громадян можуть лобіювати свої інтереси через участь у діяльності громадських організацій, органів самоорганізації населення, політичних партій. Хоча, звичайно, все це не може замінити “повноцінної” лобістської діяльності, яка вкрай потребує свого законодавчого визначення й унормування.

Слід зазначити, що в 1992, 1999 та 2005 рр. були спроби визначити законодавчі основи лобістської діяльності у Верховній Раді, але законопроекти не були підтримані. Утім, спроби не припиняються. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.04.2009 р. № 448-р було схвалено Концепцію проекту Закону України “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів” [21]. У концепції говориться про лобіювання як форму впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів, що сприяє організаційному упорядкуванню плюралізму суспільних інтересів.

Незважаючи на виконану значну законотворчу роботу, спрямовану на посилення відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування, інформування населення про їх роботу, залучення громадськості до процесу прийняття управлінських рішень здійснюється дуже повільно, в результаті продовжують існувати певні прогалини у цій сфері. На наш погляд, удосконалення правового врегулювання сфери взаємовідносин місцевих органів влади та громадськості повинно здійснюватись за такими напрямками: забезпечення рівних прав громадян на громадську участь; подальше впровадження складових прозорості та відкритості в органах влади та запровадження оптимальних технологій участі громадян у вирішенні місцевих проблем, розробка та прийняття на місцевому рівні норм, які б забезпечували якнайбільшу участь населення в прийнятті рішень місцевими органами влади.

Чинне законодавство України надає певні можливості для участі громадян у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування, але технології та методи цієї участі ще потребують вдосконалення, а нові форми участі – додаткового правового закріплення. Це зумовлює вдосконалення чинного законодавства з метою усунення прогалин у ньому для подальшого покращання забезпечення участі громадян у прийнятті управлінських рішень місцевими органами влади.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.] : [із змінами станом на 1 січ. 2006 р.]. – К. : Ін Юре, 2006. – 140 с.
2. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286-XII. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
3. Про житлово-комунальні послуги : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1875-IV // ВВР України. – К. : Парламентське вид-во, 2004. – 28 с.

4. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13 січня 2005 р. № 2342-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2342-15>

5. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 41. – Ст. 15.

6. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР та коментар // Бюлєтень законодавства і юридичної практики України. – 2006. – № 10. – С. 5–71.

7. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2657-12>

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Законодавство України про місцеве самоврядування ; [ред. Д. Н. Цапко]. – Х. : Цапко Д. Н. – С.12–87.

9. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-ІІІ // Законодавство України про місцеве самоврядування / [ред. Д. Н. Цапко]. – Х. : Цапко Д. Н. – С. 107–121.

10. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2780-12>

11. Про охорону навколошнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII : [із змінами] // Бюлєтень законодавства і юридичної практики України. – 2009. – № 4. – С. 223–290.

12. Про планування та забудову території : Закон України від 20 квітня 2000 р. № 1699-ІІІ. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1699-14>

13. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР // Законодавство України про місцеве самоврядування / [ред. Д. Н. Цапко]. – Х. : Цапко Д. Н. – С. 155–167.

14. Про соціальні послуги : Закон України від 19 червня 2003 р. № 966-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=45%2F95-%E2%F0>

15. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні : Закон України від 5 лютого 1993 р. № 2998-XII : [станом на 2000 р.] // Закони України про молодіжні та дитячі громадські організації ; Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні. – К : Парламент. вид-во, 2000. – 24 с.

16. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV // Законодавство України про місцеве самоврядування / [ред. Д. Н. Цапко]. – Х. : Цапко Д. Н. – С. 122–154.

17. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

18. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 // Офіц. вісн. України. – 2004 – № 42. – Ст. 71.

19. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 86. – Ст. 100.

20. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 р. № 1302 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 94. – Ст. 37.

21. Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів” : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2009 р. № 448-р. // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 84. – С. 4–8.

22. Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів : наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16 січня 2007 р. № 7 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 19. – Ст. 39.

23. Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 30. – Ст. 123.

24. Положення про громадського інспектора у сфері житлово-комунального господарства : наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства від 11 грудня 2009 р. № 390 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 3. – Ст. 57.

25. *Мамонова В.* Залучення громадськості до участі в управлінні місцевими справами / В. Мамонова // Аспекти місцевого самоврядування. – 2004. – № 5 (26). – С. 15–18.

26. Реальне самоврядування. Права громади та їх реалізація : зб. матеріалів / [за ред. А. Ткачука]. – К. : Леста, 2002. – 72 с.

Надійшла до редколегії 10.06.2010 р.