



**Віктор Мельниченко,**  
кандидат історичних наук, доцент,  
доцент кафедри права і законотворчого процесу НАДУ

## Правове регулювання відносин органів місцевого самоврядування із громадськістю: стан та вдосконалення

У статті розглядаються значення, особливості та проблеми державно-правового регулювання відносин самоврядних інституцій із громадськістю, наголошується на необхідності законодавчого закріплення імперативності використання інструментів прямого діалогу територіальних громад із обраними ними органами.

*Ключові слова:* правове регулювання, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, громадськість, громадські слухання, місцевий референдум.

The article considers the meaning, characteristics and problems of state and legal regulation of relationships between the self-government institutions and the public; the need for the legislative setting of the imperative use of direct dialogue between local communities and elected by them the authorities of local government.

*Key words:* legal regulation, local government, the authorities of local government, public, public hearings, local referendum.

*Постановка проблеми.* Правове регулювання суспільних відносин постає потужним засобом впливу держави на суспільні процеси, поведінку, свідомість та діяльність людей. Особливого значення набуває регулювання тих відносин, в які держава зазвичай безпосередньо не втручається. Такими є відносини в системі місцевого самоврядування, що постає як право самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення. Правова регламентація відносин органів місцевого самоврядування із громадськістю, формалізуючи права та обов'язки сторін, спрямовує їхню активність на реалізацію передусім потреб та завдань місцевого самоврядування, а не якихось інших інтересів. Адже сьогодні непоодинокую є переконаність співвітчизників, "що органи місцевого самоврядування є найбільш закритими для громадськості, їхня діяльність жодним чином не відповідає інтересам громади, а розподіл ресурсів відбувається неефективно та з чис-

ленними зловживаннями" [6, с. 25]. Негаразди суспільної практики відображають у тому числі і вади правового опосередкування відносин між громадськістю та органами самоврядування.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій* виявляє наявність змістовних напрацювань, зокрема О.Батанова, В.Борденюка, В.Вакуленка, В.Кампа, М.Корнієнка, П.Любченка, М.Пухтинського та ін., що стосуються передусім ролі місцевого самоврядування як раціонального засобу вирішення суспільно значущих завдань на локальному рівні та правового регулювання відносин, які виникають у процесі його функціонування. Власне бачення змісту та форми правових засобів забезпечення інтересів територіальних громад висловлювали В.Рубцов та А.Ткачук [16; 18]. Окремі аспекти взаємодії самоврядних інституцій із громадськістю досліджувалися О.Бабіною, Я.Ваніною, О.Хуснутдіновим [1; 2]. Слід відзначити публікації Національного інституту стратегічних досліджень та Агентства з розвитку приватної ініціативи, експертну діяльність інших дослідницьких центрів [7; 9].

*До невирішених раніше частин загальної проблеми* слід віднести передусім виявлення функціонального покликання та змістовного спрямування правової регламентації відносин громадськості та самоврядних інституцій, оцінку забезпечення цією регламентацією системності взаємин між громадою та обраними нею органами. Потребує осмислення практика протиставлення окремих форм місцевої демократії. Приміром, громадські слухання щодо проекту нової редакції Статуту територіальної громади міста Львова 2009 р. стали альтернативою організації місцевого референдуму з цього питання [15].

*Формулювання цілей статті.* Метою даної публікації є визначення потреби та змісту правового регулювання взаємодії самоврядних інституцій із громадськістю як необхідної передумови забезпечення інтересів держави, місцевого самоврядування та громадян. Відповідно до мети вирішуються завдання: 1) розкрити необхідність правового регулювання взаємин органів місцевого самоврядування із громадськістю; 2) окреслити стан та потреби вдосконалення цього регулювання; 3) сформулювати на цій основі відповідні рекомендації.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Виявлення інтересу держави у раціональному правовому опосередкуванні взаємин громади та обраних нею органів потребує звернення до ролі місцевого самоврядування як відносно відокремленої галузі публічного урядування. В умовах політичної демократії розвиток самоврядування постає необхідною передумовою стабілізації державного управління, оскільки держава передає відповідальність за вирішення справ місцевого значення локальним спільнотам громадян. Однак місцеве самоврядування може здійснюватися як безпосередньо територіальними громадами, так і обраними ними органами, при цьому розпо-

рядниками громадських коштів, наданих разом із відповідальністю та повноваженнями, постають саме органи самоврядування.

Подальше утвердження та розвиток місцевого самоврядування в Україні суттєво ускладнюється тим, що для громадян воно обмежується переважно участю у виборах депутатів місцевих рад та міських, селищних, сільських голів. Натомість обрані інституції переважно на власний розсуд порядкують громадськими справами та коштами: втручання держави в цей процес зазвичай обумовлене вимогою винятково законності (але не доцільності) відповідних рішень, дій чи бездіяльності. Адже сам сенс місцевого самоврядування полягає у вирішенні певної частини суспільно значущих справ локальними спільнотами населення самостійно і під власну відповідальність. Та чимало цих справ безпосередньо стосується реалізації суб'єктивних прав та законних інтересів громадян, за що відповідальність несе вже держава, яка об'єктивно зацікавлена в цільовому використанні самоврядними інституціями повноважень та ефективного - коштів. Найбільш прийнятним та ефективним способом вирішення цього протиріччя видається не інтервенція держави у справи самоврядних одиниць або адміністративна опіка органів самоврядування, а формування державою правового механізму, який би забезпечував можливість результативного та постійного впливу громадськості на самоврядні інституції.

Слід враховувати і перспективу зміцнення місцевого самоврядування, послаблення його матеріально-фінансової та адміністративної залежності від держави, а також можливість виникнення суттєвих суспільно-політичних конфліктів у разі недостатньо вмотивованої інтервенції держави у його здійснення.

Визначаючи стан правового регулювання відносин громадськості з органами самоврядування, слід підкреслити, що правоположення Конституції України наголошують первинність саме громади у відносинах із обраними органами (ч. 1, 3 ст. 140; ч. 1, 2 ст. 142; ч. 1 ст. 143) [8]. Основний Закон надає можливість громадянам та їх колективам вирішувати питання місцевого значення: шляхом участі у місцевих референдумах (ч. 1 ст. 38) та мирних зібраннях (ч. 1 ст. 39), спрямовуючи колективні та індивідуальні звернення до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (ст. 40), оскаржуючи рішення, дії чи бездіяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб до суду (ч. 2 ст. 55).

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" формами участі громадян у вирішенні питань місцевого значення визначає місцевий референдум (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9) та громадські слухання (ст. 13) [13]. Однак тільки місцевий референдум є формою вирішення цих питань, решта ж - саме формами участі у вирішенні. Значущість місцевого референдуму підкреслює й положення про винесен-

ня на нього будь-якого питання, що належить до відання місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 7). Тож законодавець надав територіальній громаді можливість безпосередньо вирішити будь-яке питання, яке не зміг (не побажав) вирішити відповідний орган місцевого самоврядування. Однак порядок проведення місцевих референдумів на сьогодні визначається Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", який покладає обов'язок реєстрації відповідних ініціативних груп громадян на голову відповідної ради (ст. 17), а прийняття рішення про проведення - на раду (ст. 21) [10]. Ймовірно, тому, як засвідчує практика, реалізація громадою своєї волі з певного питання всупереч позиції ради та її голови є досить проблематичною.

Участь громадськості у вирішенні питань місцевого значення обмежується невизначеністю процедури використання відповідних форм. Порядок використання громадянами та їх колективами загальних зборів за місцем проживання, місцевої ініціативи та громадських слухань має визначатися передусім статутом територіальної громади (ч. 3 ст. 8, ч. 2 ст. 9, ч. 4 ст. 13 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Однак до сьогодні значна частина громад таких статутів не має. Крім того, покладання законодавцем на місцеві ради завдання врегулювати відповідні відносини у статутах без визначення змісту цього регулювання надає можливість депутатам шляхом ускладнення процедури послабити можливе використання цих форм, по суті, тиску на представницькі органи самоврядування. Непоодинокими є випадки врегулювання радами цих питань не в статутах, а в положеннях та окремих рішеннях [17, с. 56]. Є посилання в рішеннях органів самоврядування на Постанову Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ "Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні", яка за своєю природою не може регулювати ці відносини.

Проведення громадських слухань передбачене не тільки Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", але й ст. 6 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", ст. 11 Закону України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку", ст. 8 Закону України "Про поводження з радіоактивними відходами", ст. 22 Закону України "Про питну воду та питне водопостачання", ст. 11 Закону України "Про житлово-комунальні послуги", ст. 22 Закону України "Про екологічну мережу України", ст. 9 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ч. 1 ст. 13) громадські слухання визначає як зустрічі "з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування". Однак із прийняттям Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" [14] в зако-

нодавстві виникло альтернативне розуміння цього поняття, оскільки у ст. 21 під слуханнями розуміється надання пропозицій.

Таке становище відображається і в підзаконній нормотворчості. Кабінет Міністрів України, визначаючи порядок проведення громадських слухань на локальному рівні, в одному випадку визначає їх як надання пропозицій "у письмовому вигляді із зазначенням прізвища, ім'я та по батькові, місця проживання, особистим підписом", які "повинні містити обґрунтування з урахуванням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів та правил" [12]. Тим самим громадяни фактично обмежені в можливості висловитися щодо власного розуміння доцільності обговорюваного рішення. В іншому - йдеться саме про зустріч, яка має певну дату і місце, відповідального організатора, де заслуховується доповідь, надаються відповіді, результати "та подані пропозиції (зауваження) оформлюються протоколом, який підписується головою і секретарем, обраними на час проведення громадських слухань їх учасниками" тощо [11].

Тож зрозумілою є критична оцінка законодавчо визначених можливостей громадськості впливати на владу, виявлена експертним опитуванням, яке проводилося в 15 містах України з 17 лютого по 3 березня 2011 р. [5].

Важливою складовою правового регулювання відносин органів місцевого самоврядування із громадськістю є закони України, які регулюють порядок звернення до органів самоврядування, у тому числі і за суспільно важливою інформацією: "Про звернення громадян", "Про інформацію", "Про доступ до публічної інформації", "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" та відповідні підзаконні акти. Однак детальний розгляд змісту даних актів у контексті порушених у статті питань видається недоцільним, оскільки специфічні риси взаємодії громадськості саме з органами місцевого самоврядування у даних актах не відображені.

Наявні недоліки у державно-правовому визначенні нормативної моделі взаємин у системі місцевого самоврядування перетворюють його фактично на право та реальну здатність органів місцевого самоврядування та територіальних громад (у тій мірі, якій їм дозволяють обрані ними органи) вирішувати питання місцевого значення. Як песимістично констатують окремі дослідники, "участь населення в місцевих справах, незважаючи на існуючий Закон, перебуває на початковому етапі розвитку" [2].

Вирішення наявних проблем потребує винятково законодавчого врегулювання відповідних відносин. До цього схиляються і науковці у своїх пропозиціях [1, с. 154; 4, с. 48]. Прийнятними варіантами при цьому видаються: 1) суттєве розширення відповідних положень Закону України "Про місцеве самоврядування"; 2) затвердження законом Примірного статуту територіальної громади; 3) прийняття спеціального Закону України "Про регулювання форм місцевої демократії".

Змістовно правове регулювання взаємин громадськості та самоврядних інституцій має спрямовуватися передусім не на створення певних можливостей для органів місцевого самоврядування, наприклад, порадитися із громадськістю (хоч це також важливо в контексті положень ч. 2 ст. 19 Конституції України), а на формування цілісного імперативного механізму впливу громади на обрані інституції. Ідеологія правового регулювання цих відносин має виходити з того, що місцеве самоврядування - це право і реальна здатність територіальних спільнот громадян.

Правове регулювання відносин між громадськістю та органами місцевого самоврядування повинно забезпечувати реальність впливу на обраних депутатів та голів. З цією метою видається доцільним прийняття Закону України "Про місцеві референдуми", де б детально регулювалася процедура їх проведення. Оскільки на референдумі вирішуються питання, які віднесені до відання органів самоврядування, то має бути виключена участь цих органів у процесі підготовки та проведення референдумів. Місцевий референдум має стати альтернативою бездіяльності місцевої ради, тож він має бути передусім імперативним. Винятком може бути проведення місцевого референдуму за рішенням відповідної ради у тих випадках, в яких законодавець передбачив його обов'язковість (ч. 3, 4 ст. 6, ч. 4 ст. 16 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"). Як реєстрацію ініціативних груп з проведення місцевого референдуму, так і прийняття рішення про таке проведення було б доцільно передати до відання територіальних виборчих комісій. Як справедливо зазначає П.Любченко: "Необхідно усунути від організації та проведення референдумів органи та посадових осіб, для яких рішення місцевого референдуму може мати негативний характер" [3, с. 533]. Витрати на підготовку та проведення референдуму мають відшкодовуватися із резервного фонду місцевого бюджету, що потребує внесення змін до Бюджетного кодексу України (в частині обов'язковості його створення).

Імперативність використання інструментів прямого діалогу між органами місцевого самоврядування і територіальними громадами (громадські консультації, слухання, звіти голів та депутатів тощо) потребує неодмінного визначення порядку проведення та юридичних наслідків.

Внесення місцевих ініціатив, у визначеній законом частині, має передбачити порядок створення ініціативної групи й необхідний рівень підтримки (наприклад 1%) населення відповідної територіальної одиниці, обов'язковість, порядок і терміни розгляду ініціативи відповідною радою.

Є потреба вдосконалити регулювання громадських слухань, зокрема шляхом їх поділу на неформальні та формальні. Масовою формою мають бути неформальні слухання як вияв прагнення керівників самоврядних інституцій, фракцій або комісій місцевих рад порадитися із громадськістю. Однак

за неформального характеру скликання (зокрема без чітко визначених правомочності та норм представництва) неформальними мають бути і результати. Натомість для розгляду чітко окресленого кола питань (приміром встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, будівництва певних об'єктів тощо) мають скликатися формальні слухання, на яких забезпечуватимуть безпосередню або через представників участь певної частини населення, надаватимуть на паритетних засадах слово "за" і "проти", прийматимуть певні рекомендації, ігнорування яких має бути законодавчо визначене як підстава визнання судом відповідних рішень органів місцевого самоврядування нечинними.

Потребує унормування проведення загальних зборів за місцем проживання: необхідно визначити порядок ініціювання; територіальні ознаки для проведення; визначення повноважності, ухвалення рішень та їх оформлення; терміни розгляду цих рішень.

Видаються спірними пропозиції поширити на органи місцевого самоврядування положення постанов Кабінету Міністрів України щодо сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади (від 5 листопада 2008 р. № 976), проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики й створення громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади (від 3 листопада 2010 р. № 996). Варто врахувати специфіку місцевого самоврядування, де функціонують обрані органи, які представляють територіальну громаду.

*Висновки з даного дослідження.* Подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні має визначатися пошуком раціональних та ефективних засобів державно-правового впливу на його функціонування. Видається необхідним суттєве вдосконалення законодавчого регулювання відносин між органами місцевого самоврядування та громадськістю. Ключовим елементом взаємодії цих суб'єктів має стати можливість територіальної громади вирішувати локальні питання за допомогою місцевого референдуму, що потребує внесення суттєвих змін у порядок його проведення. Необхідністю є також змістове коригування та законодавче закріплення процедури реалізації таких форм місцевої демократії, як загальні збори, місцеві ініціативи та громадські слухання, спрямовані на надання громадськості реальної можливості впливати на органи місцевого самоврядування.

*Перспективи подальших розвідок* визначаються необхідністю поглибленого дослідження практики реалізації всіх форм місцевої демократії та формулювання на цій основі детальних пропозицій щодо порядку реалізації кожної форми. На окреме дослідження заслуговує практика звітності органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами.

**Список використаних джерел**

1. *Бабінова О. О.* Розвиток місцевого самоврядування у контексті вдосконалення форм співпраці місцевої влади з населенням: світовий досвід / *О. О. Бабінова* // Стратег. пріоритети. - 2007. - № 4. - С. 150-156.
2. *Ваніна Я. А.* Активізація участі громадян у місцевому самоврядуванні / *Я. А. Ваніна* // Держ. будівництво. - 2008. - № 1 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/2/15.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/2/15.pdf)
3. *Влада в Україні: шляхи до ефективності* / ред. рада : *О. Д. Святоцький (голова)* [та ін.] // *Право України*. - 2010. - 688 с.
4. *Державне управління регіональним розвитком України* : монографія / за заг. ред. *В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла*. - К. : НІСД, 2010. - 288 с.
5. *Діяльність органів місцевого самоврядування, міських голів у 15 містах - висновки громадського моніторингу* [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [www.opora.org.ua/news/1167-vysnovky-gromadskogo-monitoryngu](http://www.opora.org.ua/news/1167-vysnovky-gromadskogo-monitoryngu)
6. *Жукровський Я.* Принцип підзвітності перед територіальною громадою органів і посадових осіб місцевого самоврядування: від декларацій до практичного втілення / *Я. Жукровський* // *Громадян. сусп.во.* - 2009. - № 3. - С. 25-28.
7. *Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування* : посіб. для муніцип. посадовців. - Івано-Франківськ : Агентство з розвитку приват. ініціативи, 2009. - 96 с.
8. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // *Відом. Верхов. Ради України*. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
9. *Правове регулювання участі громадськості у формуванні місцевої політики: проблеми та напрями реформування* : аналіт. записка [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [www.niss.gov.ua/articles/815](http://www.niss.gov.ua/articles/815)
10. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 лип. 1991 р. № 1286-ХІІ // *Відом. Верхов. Ради України*. - 1991. - № 33. - Ст. 443.
11. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 черв. 2011 р. № 771 // *Офіц. вісн. України*. - 2011. - № 55. - Ст. 2210.
12. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 трав. 2011 р. № 555 // *Офіц. вісн. України*. - 2011. - № 41. - Ст. 1669.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1999 р. № 280/97-ВР // *Відом. Верхов. Ради України*. - 1997. - № 24. - Ст. 170.



14. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI // Відом. Верхов. Ради України. - 2011. - № 34. - Ст. 343.

15. Протокол громадських слухань проекту нової редакції Статуту територіальної громади міста Львова [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [www.city-adm.lviv.ua/.../917-protokol-gromadskih-sluhan-projektu](http://www.city-adm.lviv.ua/.../917-protokol-gromadskih-sluhan-projektu)

16. Рубцов В. П. Засоби громадської участі : наук.-практ. зб. модельних місцевих нормативних актів / В. П. Рубцов. - К. : Екософія, 2003. - 100 с.

17. Солонтай О. Практичні механізми співпраці громадськості з місцевою владою / Олександр Солонтай // Економічний часопис-XXI. - 2009. - № 7-8. - С. 55-56.

18. Ткачук А. Влада і громада: співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем / А. Ткачук, В. Артеменко, Р. Рукомеда. - К. : Ін-т громад. сусп-ва, 2004. - 88 с.

**Юрій Рубан,**

*кандидат технічних наук,*

*здобувач докторського ступеня НАДУ*

### **Оцінка традицій дослідження комунікації з позиції проблеми змісту політичної комунікації**

Стаття присвячена систематизації традицій досліджень комунікації (риторичної, семіотичної, феноменологічної, логіко-математичної, нейробіологічної та соціокультурної) з точки зору оцінки їх можливостей для дослідження змісту політичної комунікації.

*Ключові слова:* комунікація, політична комунікація.

The article accentuate the systematization of communication research traditions (rhetoric, semiotic, phenomenological, logic, neurobiological and sociocultural) from the position of political communication content problem.

*Key words:* communication, political communication.

*Постановка проблеми.* Питання про окреслення політичної комунікації як предмета досліджень, проблема її природи і місця в житті суспільства спонукає до розгляду загального поняття комунікації, що охоплює широкий спектр явищ природи і буття людини. Адже явища, процеси, системи, для опису яких вживається поняття "комунікація", уже тривалий час є предметом досліджень у межах різних наукових дисциплін і підходів. Комунікативістика як галузь знань усе переконливіше утверджує свою ідентичність, у межах отриманих результатів відбувається формування політичної комунікативістики як наукового напрямку і субдисципліни. Докладним описом нинішнього стану політичної комунікативістики є, наприклад, колективна