

УДК 316.64:316.344.5:352/354

Б. Николаїшин

ЗАСТОСУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПРЯМОГО НАРОДОВЛАДДЯ ЯК НЕОБХІДНА УМОВА СТАБІЛЬНИХ ВІДНОСИН МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ І ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ГРОМАДАМИ

Подано аналіз проблем нормативно-правового регулювання та практики застосування механізмів прямого народовладдя. Саме застосування цих механізмів розглянуто як необхідна умова стабільності відносин між органами публічної влади і територіальними громадами в Україні. Досліджено проблеми правового регулювання механізмів прямої демократії. Обґрунтовано необхідність удосконалення існуючого законодавства та доцільність активізації практики застосування механізмів прямої демократії у діяльності органів місцевого самоврядування і активістами територіальних громад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, органи публічної влади, механізми прямої демократії, органи місцевого самоврядування, місцевий референдум, місцеві вибори, громадські слухання, збори громадян за місцем проживання, громадські ініціативи, звернення громадян.

Сучасні процеси вітчизняного державотворення – активізація участі громадян у процесі прийняття суспільно-політичних рішень як на державному, так і на місцевому рівнях, децентралізація державної влади – вимагають, насамперед, удосконалення системи місцевого самоврядування через проведення адміністративно-територіальної реформи на місцевому рівні. Упровадження нових механізмів участі громадян потребує комплексного підходу, зокрема необхідним є аналіз державної політики та діяльності громадських організацій у цьому напрямі, а також готовності населення до такої участі.

Дослідження механізмів прямого народовладдя є новим і недостатньо вивченим. Адже ці механізми почали застосовувати лише нещодавно, розбудовуючи демократичні засади місцевого самоврядування в Україні. А тому вивчення механізмів прямого народовладдя, найперше в контексті відносин між органами публічної влади і територіальними громадами в Україні, є досить актуальним у науковій думці. Ця проблема містить нерозривний зв'язок із важливими теоретичними і практичними завданнями сучасної науки. Адже правове регулювання визначає вектор розвитку місцевого самоврядування, впливає на спроможність територіальних громад вирішувати проблеми місцевого значення.

Проблемі відносин органів публічної влади та громадянського суспільства, залучення громадськості до прийняття управлінських рішень присвячено низку праць сучасних українських вчених: М. Бессонової, А. Колодій, В. Кременя, В. Полохала, В. Ткаченка, В. Фесенка, Б. Цимбалістого та інших. Переважно науковці акцентують свою увагу на проблемах формування та становлення громадянського суспільства, формах та методах залучення громадськості, становлення особистості, розвитку інститутів соціалізації у громадянському суспільстві, суспільно-трансформаційних процесів, комунікації між державою та громадянським суспільством тощо.

Над проблемами формування та розвитку відносин між органами влади та організаціями громадянського суспільства працюють провідні спеціалісти в галузі державного управління, соціологічних, політичних та юридичних наук: В. Артеменко, В. Бебик, Л. Дегтярова, А. Красносільська, А. Кудряченко, М. Лациба, Л. Сідельнік та інші.

Метою публікації є удосконалення законодавчих та нормативно-правових актів, які регулюють механізми прямого народовладдя в Україні.

Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання: провести аналіз законодавчих та нормативно-правових актів, які регулюють механізми прямого народовладдя в Україні; дослідити проблеми правового регулювання та практику застосування механізмів прямого народовладдя в Україні; обґрунтувати необхідність удосконалення існуючого законодавства у цій сфері, що сприятиме стабільності відносин між органами публічної влади і територіальними громадами в Україні.

У Конституції України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” закладені необхідні передумови для реалізації основних демократичних форм прямої участі громади у вирішенні місцевих справ. Зокрема, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” гарантує право на здійснення місцевих ініціатив, проведення громадських слухань і загальних зборів, створення органів самоорганізації населення, а також виборів і референдумів [1].

Однак зазначені форми громадської участі мають різний тип та ступінь нормативно-правового унормування. Місцеві вибори та діяльність органів самоорганізації населення урегульовуються окремими законами України. Проте громадські слухання регламентуються виключно статутами територіальних громад, загальні збори – законодавством і статутами, місцеві ініціативи – представницьким органом (положенням) або статутом територіальної громади. Таким чином, статут територіальної громади є одним із ключових нормативних документів, який має врегулювати порядок участі населення у вирішенні місцевих справ.

Розглядаючи місцевий референдум як не менш важливу форму безпосереднього волевиявлення територіальної громади, зазначимо, що предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене до відання місцевого самоврядування, а рішення, які приймаються місцевими референдумами, є обов’язковими до виконання і мають вищу юридичну силу, ніж рішення рад, їх виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Проте з набуттям чинності Закону України “Про всеукраїнський референдум” від 06.11.2012 р. втратив чинність Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, який був прийнятий 03.07.1991 р. [2]. З огляду на це, реалізувати право на участь у місцевому референдумі громадянам України від цього часу практично неможливо.

Результати аналізу основних положень статутів територіальних громад, здійсненого Українським незалежним центром політичних досліджень в обласних центрах України [3], показали, що загалом більшість громад не має або самих статутів, або окремих положень у статутах, які б врегульовували їх відносини з місцевою державною владою. Зокрема, не дотримується законодавча норма про затвердження статутом повноважень та механізмів проведення загальних зборів громадян. Як правило, права прямої участі громадян закріплюються окремими положеннями, які не підлягають реєстрації органами юстиції України. Норма щодо визначення процедури громадських слухань винятково в статуті

територіальної громади також не виконується і закріплюється в окремих документах (положеннях). Право місцевої ініціативи значно ускладнено і не врегульовано у більшості міських, сільських та селищних рад, а також майже в половині обласних центрів.

Серед основних недоліків статутів територіальних громад щодо процедурного забезпечення реалізації права громадян на місцеву ініціативу, загальні збори та громадські слухання спостерігаються такі:

1. Місцеві ініціативи – недостатнє визначення суб'єктів ініціативи, їх компетенція; відсутність єдиних правил подання та розгляду, які визначаються регламентами рад; передбачається можливість недоцільності розгляду в раді окремих питань.

2. Громадські слухання – в більшості статутів не закріплена обов'язковість присутності відповідальних посадових осіб під час слухань; необґрунтована кількість підписів ініціативи; невизначеність терміну проведення слухань після подання ініціативи.

3. Загальні збори – крім Закону України “Про місцеве самоврядування України” від 21.05.1997 р., їх проведення регулюється Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання (далі – Положення), затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17.12.1993 р., у тих його частинах, які не суперечать Конституції України та відповідному закону, що, безумовно, не відповідає сучасним вимогам стосовно реалізації права громадян на проведення загальних зборів; але, водночас, у статутах територіальних громад не закріплюються ті статті Положення, які є актуальними й досі, зокрема такі, що визначають механізми контролю громадян за діяльністю місцевої влади, а також щодо притягнення посадових осіб до відповідальності.

Доцільно відзначити, що процедурні аспекти участі громадян у вирішенні місцевих справ, закріплені в статутах різних територіальних громад, мають значні відмінності. Зокрема, щодо переліку суб'єктів, які мають право ініціювати місцеві ініціативи, загальні збори і громадські слухання; процедури збору підписів, їх кількості, необхідної для подання ініціативи до представницького органу влади, зразків оформлення подання, обов'язковості виконання рішень ініційованих громадою, терміни виконання тощо. Таким чином, процедури участі громадян у місцевих справах, зокрема реалізація місцевих ініціатив, загальних зборів та громадських слухань, є досить обмеженими, ускладненими і неуніфікованими.

Розглядаючи інший чинник ефективності здійснення прямої участі громадян у вирішенні місцевих справ, а саме бажання і готовність територіальної громади до такої участі, цілком очевидним є те, що люди: по-перше, не знають своїх прав; по-друге, не довіряють місцевим органам влади; по-третє, не мають зв'язків із громадськими організаціями; по-четверте, досить низько оцінюють власні можливості впливу на діяльність місцевої влади. Результати соціологічних опитувань лише підтверджують неготовність суспільства до активної та усвідомленої участі в процесі прийняття рішень. Зокрема, більшість громадян України вважає, що не можуть впливати на ухвалення певних державних рішень, зокрема й на місцевому рівні. Відповідаючи на запитання: Чи існують конкретні механізми, що дають змогу пересічним громадянам України впливати на ухвалення певних державних рішень?, населення надало досить низькі оцінки таким формам безпосередньої демократії, як звернення до депутатів місцевих рад – 5,4%, звернення до мерів міст – 4,2%, участь у громадських обговореннях – 5,2%, участь у діяльності громадських організацій – 8,1% [4].

З метою підвищення участі громадськості у прийнятті рішень, співпраці з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, держава впровадила нормативні

документи, які мають сприяти створенню ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами.

Постановою Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 996 від 03.11.2010 р. [5] 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. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади регламентується Постановою Кабінету Міністрів України № 976 від 05.11.2008 р. [6].

Однак рекомендаційний тип норм цих урядових актів для органів місцевого самоврядування створює можливості для зловживання наданим правом вибору окремими місцевими радами. У багатьох громадах взагалі відсутня практика створення консультативно-дорадчих органів при місцевих радах та проведення консультацій з громадськістю. Водночас місцеві ради неохоче йдуть назустріч інститутам громадянського суспільства та ігнорують їх запити про здійснення громадських експертиз.

Отже, існує потреба передбачити на законодавчому рівні обов’язкове створення громадських рад при місцевих радах, проведення консультацій з громадськістю органами місцевого самоврядування та сприяння здійсненню громадських експертиз.

Тенденція щодо зростання ролі прямої участі громадян у прийнятті суспільно-політичних рішень цілком адекватна процесам, що відбуваються протягом двох останніх десятиліть у європейських країнах. Так, з початку 90-х рр. ХХ ст. на всій території Німеччини закріплені права щодо громадянських та законодавчих народних ініціатив на комунальному і земельному рівнях. Пряма участь мешканців різних земель Німеччини має різні форми, проте всі вони передбачають право на подачу петицій з приводу важливих комунальних питань, проведення референдумів (плебісцитів) для висловлення підтримки певним позиціям, опитувань з конкретних проблем, а також право законодавчої ініціативи. Розвиток форм прямої демократії в Німеччині обумовлений, з одного боку, значним підвищенням інтересу громадян до суспільно-політичних процесів, з іншого – ініціативами представницьких органів федерального та земельного рівнів для подолання незадоволення населення політикою, яку вони здійснюють. Представницькі органи Німеччини продемонстрували розуміння залежності ефективності і легітимності власного функціонування від участі громадян у прийнятті рішень. Наприклад, у Німеччині існує метод вибіркового формування спеціальної групи громадян для розробки плану забудови міста.

Збільшення участі населення у формуванні політики та прийнятті управлінських рішень спостерігаються і в інших європейських країнах. Зокрема, поширення набуває створення за ініціативами центральної або місцевої влади окремих “експертних” або “фокусних” груп з підготовки конкретних рішень. У Данії існує система пропорційного (стратифікованого) підбору громадян для обговорення ключових проблем розвитку суспільства і технологій для парламенту. При уряді Великої Британії є Інститут політичних досліджень, який за допомогою створення спеціальної групи громадян займається моніторингом стану соціальних систем (охорони здоров’я, освіти, науки, а також проблемами культури). У США працюють так звані “громадянські жюри” [7]. Одночасно з ініціативами представницьких органів зростає бажання громадян брати пряму участь

у прийнятті державно-управлінських рішень. Такі процеси характерні для Швейцарії (референдуми), Італії (законодавчі ініціативи), а також Ірландії, Швеції, Норвегії [8]. При цьому важливу роль у реалізації прямої участі громадян відіграють громадські організації.

Окрім цього, треба враховувати, що в практиці розвинутих демократичних країн дорадчі комітети часто мають спеціалізоване призначення. Зокрема, вони утворюються для вирішення питань в якійсь окремій соціально-політичній сфері, наприклад громадські ради з питань забудови міста, охорони культурної спадщини тощо. Дуже часто такі консультативні ради стають постійними органами при владі, склад яких може призначатися міським головою або радою, до яких належать фахівці та зацікавлені особи, а іноді й представники місцевої влади.

Таким чином, процес розвитку прямої демократії має два узагальнені витоки, по-перше, активна і спрямована діяльність органів влади щодо формування політики залучення громадян до процесу прийняття рішень, її нормативно-правове забезпечення; по-друге, готовність населення, інститутів громадянського суспільства брати безпосередню участь у вирішенні місцевих справ.

В Україні набуло поширення створення дорадчих комітетів при центральних органах влади (міністерствах та відомствах), а також місцевих органах державної влади. Водночас неврегульованим питанням залишається діяльність громадських рад при органах місцевого самоврядування, оскільки відсутні нормативні документи, які б прямо врегульовували процедуру їх формування (визначення критеріїв добору їх членів), склад, фінансування, механізм урахування місцевими радами, прийнятих ними рішень (механізм упровадження прийнятих рішень) тощо [9].

За результатами аналізу відкритості місцевих органів влади і самоврядування, а також ефективності їх співпраці з громадськими організаціями, здійсненого Українським незалежним центром політичних досліджень на прикладі Волинської області [10] виявлено, що керівники виконавчої та представницької гілок влади сприймають прозорість і відкритість насамперед як дозвіл на присутність під час сесій місцевих рад, а також брифінгів, прес-конференцій. При цьому в більшості проектів регламентів місцевих рад питання присутності журналістів на сесії місцевої ради розглядається як вимушена справа, певна поступка. У регламентах закріплена складна процедура допуску журналістів, яка більше відповідає закритим сесійним засіданням чи окремим закритим питанням. У багатьох випадках поза увагою місцевої влади залишається системна і цілеспрямована співпраця з громадськими організаціями, дуже часто вона зводиться до виконання урядових доручень про діяльність та формування певних регіональних рад при органах виконавчої влади, про які вже йшлося.

Відаючи належне важливим ініціативам щодо співпраці державної влади і суспільства, які закладені в зазначених документах і є установчими, доцільно відзначити такі недоліки: сфера врегулювання є досить обмеженою, оскільки передбачає створення громадських рад лише при виконавчих органах влади і оминає місцеве самоврядування; ініціативи щодо створення дорадчих комітетів, пропозицій, проектів нормативно-правових актів та рішень також належать виконавчій владі, і тим самим власне громада позбавлена такого ініціативного права.

Провівши аналіз законодавчих та нормативно-правових актів, які регулюють механізми прямого народовладдя в Україні, можна зробити такі висновки:

1. Реалізація конституційного права громадян щодо управління державними справами, зокрема на місцевому рівні, потребує не лише конституційно закріплених прав і свобод, наявності основних демократичних інститутів, але й забезпечення різноманітних форм та механізмів впливу на діяльність місцевих органів державної влади і самоврядування. З цією метою доцільно звертати увагу не лише на такі форми безпосередньої участі, як вибори, референдуми, органи самоорганізації населення, але й на інші механізми, які передбачені українським законодавством, і які саме у повсякденному житті значно сприяють реалізації впливу громадськості на прийняття суспільно-політичних рішень та наближують владу і суспільство у міжвиборчий період. Йдеться про загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, громадські ради.

2. Результати аналізу української нормативно-правової бази щодо врегулювання права громадян на участь в управлінні державними справами свідчать про недостатність унормування процедури здійснення загальних зборів, громадських слухань, оскільки вона має закріплюватися в статутах територіальних громад, які дуже часто є недосконалими, суперечать чинним законам або взагалі відсутні. Те саме стосується і окремих положень, що врегульовують право громадян на місцеву ініціативу. Спостерігається відсутність єдиного кола суб'єктів зазначених ініціатив, а також дискримінація права окремих громадян, оскільки дуже часто в статутах передбачається співпраця місцевої влади з інститутами громадянського суспільства (громадськими організаціями, профспілками, об'єднаннями громадян).

Досліджуючи проблеми правового регулювання та практику застосування механізмів прямого народовладдя в Україні, доводиться констатувати, що:

1. Ефективність механізмів прямого народовладдя потребує комплексного підходу до їх застосування. Зокрема, врахування засад державної політики, особливостей розвитку інститутів громадянського суспільства, а також готовності громадян до прямої участі у вирішенні місцевих справ.

2. Більша кількість громадських ініціатив вирішується виконавчими органами і радами районного та регіонального рівнів. Це порушує задекларований Україною принцип самоврядування, тому що дискримінує право територіальної громади на первинне самоврядування. Разом із відсутністю чіткого унормування процедур реалізації права на участь громадян у державному управлінні спостерігається незацікавленість місцевої влади у підвищенні ефективності механізмів взаємодії з громадою.

3. Відсутність правового регулювання інституту місцевого референдуму після набуття чинності Закону України "Про всеукраїнський референдум" унеможлиблює застосування місцевого референдуму як дуже важливого механізму прямого народовладдя у вирішенні територіальними громадами питань місцевого значення.

З метою удосконалення існуючого законодавства у цій сфері, що сприятиме стабільності відносин між органами публічної влади і територіальними громадами в Україні, необхідно:

1. Розробити концептуальне бачення засад прямої демократії (Концепцію розвитку прямої демократії в Україні), зокрема на місцевому рівні, яке б враховувало сучасні особливості політичної системи України, рівень розвитку її основних інститутів. На початковому етапі доцільно надати визначальні повноваження центральним органам виконавчої влади щодо координації і контролю заходів із підвищення ефективності механізмів прямої участі в управлінні державними справами.

2. Невідкладно прийняти Закон України “Про місцеві референдуми в Україні”.

3. Уніфікувати статuti територіальних громад, урахуваючи їх нормативне значення в урегулюванні процедури здійснення важливих механізмів повсякденної участі громадян на місцевому рівні, через прийняття відповідного Закону України про обов’язкові правила і процедури щодо змісту положень, прийняття та виконання норм статуту територіальної громади. При цьому передбачити можливі доповнення до статутів задля урахування специфіки окремих територіальних громад.

4. З огляду на важливість права здійснення місцевої ініціативи, доцільним є зробити норми про її врегулювання обов’язковим положенням статуту територіальної громади, зокрема внести відповідні зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

5. Удосконалити чинні нормативно-правові документи щодо врегулювання діяльності громадських рад при органах виконавчої влади на місцевому рівні, а також відповідно унормувати та уніфікувати їх функціонування при місцевих радах (критерії відбору суб’єктів, повноваження, фінансування, механізми впровадження прийнятих ними рішень).

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — С. 170.

2. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — 1991. — № 33. — Ст. 443. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1160-15>.

3. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення [Електронний ресурс] / Український центр незалежних політичних досліджень. — Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=6010&mode=thread&order=0&thold=0>.

4. Громадська думка населення України – грудень 2007 року [Текст] / Фонд “Демократичні ініціативи”; фірма “Юкрейніан соціолоджі сервіс” (5 – 18 грудня 2007). — [Б. м. : б. в.], 2007. — С. 4.

5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2010. — № 84. — С. 36.

6. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 05.11.2008 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2008. — № 86. — С. 100.

7. Беккер Т. Глобальные перспективы демократии / Т. Беккер // Диалог-ua [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=724.

8. Там же.

9. Громадські ради [Електронний ресурс] : довідник / Український незалежний центр політичних досліджень. — Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3631>.

10. Стан відкритості та прозорості у діяльності органів місцевої виконавчої влади Волині щодо підтримання належних умов для співробітництва із НДО (24 липня 2006 р.) [Електронний ресурс] / Український незалежний центр політичних досліджень. — Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/print.php?sid=5754>.

B. Nykolaishyn

**THE USE OF MECHANISMS OF DIRECT DEMOCRACY AS A PREREQUISITE
FOR STABLE RELATIONS BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES
AND TERRITORIAL COMMUNITIES**

Regulatory and legal issues, practical uses of direct democracy mechanisms are analysed. The use of these mechanisms is considered as a prerequisite for stable relations between public authorities and territorial communities in Ukraine. The necessity to improve current legislation and activate practical uses of direct democracy mechanisms in activities of local self-government bodies as well as by active members of territorial communities is substantiated.

Key words: local self-government, territorial community, public authorities, direct democracy mechanisms, local self-government bodies, local referendum, local elections, public hearings, citizens' assemblies, citizens' initiatives, citizens' petitions.