

УДК 327.33

С. А. Пінчук – здобувач кафедри міжнародної інформації Рівненського інституту слов'янознавства Київського славістичного університету

Проблеми практичного застосування форм безпосередньої участі громадян у муніципальному управлінні

Роботу виконано на кафедрі міжнародної інформації РІС КСУ

У статті проаналізовано наявні законодавчо закріплені механізми безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування: місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення. Детально розглянуто окреслені законом норми, що забезпечують право громадян на участь в управлінні територіальною громадою та обґрунтовується необхідність удосконалення цих механізмів і запровадження додаткового нормативно-правового забезпечення їх реалізації з боку органів місцевого самоврядування з метою вдосконалення й чіткого регламентування процедур безпосередньої участі громадян у муніципальному управлінні.

Ключові слова: місцеве самоуправління, територіальна громада, участь громадян.

Пинчук С. А. Проблемы практического применения форм непосредственного участия граждан в муниципальном управлении. В статье анализируются существующие законодательно утвержденные механизмы непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления: местный референдум, общее собрание граждан, местные инициативы, общественные слушания, органы самоорганизации населения. Детально рассматриваются определённые законом нормы, обеспечивающие право граждан на участие в управлении территориальной общиной и обосновывается необходимость совершенствования этих механизмов и внедрения дополнительного нормативно-правового обеспечения их реализации со стороны органов местного самоуправления с целью усовершенствования и чёткого регламентирования процедур непосредственного участия граждан в муниципальном управлении.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, участие граждан.

Pinchuk S. A. Problems of Practical Applications Forms of Citizens' Direct Participation in Municipal Government. In the article the author analyzes the existing legislative mechanisms of direct citizens' participation on local self-government: local referendum, public meetings, local initiatives, public hearings, BSPs. Elaborates on standards defined by law to ensure the right of citizens to participate in the management on territorial community and substantiates the need to improve these mechanisms and the introduction of additional legal support their implementation by local authorities to improve and regulate the procedures for the direct participation of citizens in municipal management.

Key words: local government, local community, public participation.

Постановка наукової проблеми та її значення. Громадянське суспільство повинно бути орієнтоване на людину, створювати можливість реалізації прав громадянина, формувати передумови для ефективної соціальної комунікації, механізми для контролю за діяльністю місцевої влади. Органам місцевого самоврядування та територіальним громадам, окремим членам громади чинним законодавством України надано можливість застосування інструментарію створення транспарентної влади на місцях й участі громадян у вирішенні місцевих проблем.

Згідно з Конституцією України єдиним джерелом влади є народ, який здійснює свою владу безпосередньо та через органи державної влади й місцевого самоврядування [1, 5]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень визначає територіальну громаду [2, 6].

Також у системі українського законодавства існує низка нормативно-правових актів, які регулюють питання безпосередньої участі територіальної громади в місцевому самоврядуванні. Проте лише окремі з них містять детальний опис механізмів реалізації окреслених ними прав громадян на участь в управлінні територіальною громадою. У той же час аналіз повсякденної діяльності територіальних громад дає приклади існування інших, зовсім не врегульованих законодавством форм участі громадськості в місцевому управлінні, наприклад таких, як громадські експертизи, стратегічні конвенти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із цієї проблеми. Тематика, пов'язана із вивченням актуальних проблем місцевого самоврядування, знайшла своє розкриття в працях вітчизняних учених В. Д. Бакуменка, М. М. Білинської, Ю. П. Шарова, М. Х. Корецького, Я. Ф. Жовнірчика, О. В. Прієшкіної, П. В. Круша, В. С. Куйбіди та інших. Питання правової природи органів самоорганізації населення вивчали А. Ф. Ткачук, А. В. Дуда, О. Г. Остапенко, Л. В. Беззубко, Д. В. Кольцова.

Однак стрімкий розвиток демократичних процесів, комунікативних технологій та великий масив унікальної практичної діяльності понад 11 тисяч територіальних громад держави не міг, звісно, знайти повного й усебічного аналізу з боку науковців.

Мета цього дослідження – проаналізувати наявні механізми реалізації прав громадян, передбачені законодавством, та обґрунтувати необхідність запровадження їх додаткового регулювання органами місцевого самоврядування задля налагодження можливості більш ефективного застосування форм безпосередньої участі громадян у муніципальному управлінні.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. У межах цієї статті немає можливості розглянути всі форми безпосередньої участі громадян у муніципальному управлінні, тому зосередимо наше дослідження лише на тих формах, які зазначені в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон).

Отже, згідно із законодавством, безпосередніми формами участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні є місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення [2, ст. 7, 8, 9, 13, 14].

Ще одна форма, визначена в Законі, – добровільне об'єднання (асоціації) органів місцевого самоврядування, але ми не розглядаємо її в цій статті, оскільки ця форма не стосується членів територіальних громад, а лише їх об'єднань.

Навіть із поверхового аналізу статей, які прописують зазначені вище п'ять форм безпосереднього врядування, можна зробити висновок, що вони мають в основному характер правових намірів. Ці положення не дозволяють громадянам повною мірою брати участь у підготовці та прийнятті рішень місцевою владою, здійснювати контроль за використанням коштів і майна громади. Не дають можливості відслідковувати, як впливають акти, що приймаються органами місцевого самоврядування, на права, свободи, інтереси громадян, на ефективність та прозорість діяльності цих органів. Майже всі вони потребують додаткового нормативного забезпечення на рівні місцевих положень, у яких мають чітко прописуватися механізми реалізації декларованих законом прав. І такі зобов'язання для органів місцевого самоврядування навіть містяться в Законі [2, п. 5 ст. 7, п. 3 ст. 8, п. 2 ст. 9, п. 4 ст. 13, п. 2 ст. 14].

По суті, конкретизація й деталізація порядку виконання норм чинного законодавства з урахуванням місцевих особливостей, а також створення механізмів контролю за діяльністю влади з боку територіальної громади та окремих громадян – одне з основних завдань відповідних органів місцевого самоврядування. Адже в системі місцевого самоврядування основним продуцентом його інтересів є місцеве співтовариство, визначене як територіальний колектив (громада) [3, 47].

Відтак, детальніше проаналізуємо кожну з цих форм. Стаття 7 Закону містить лише кілька основних положень про місцевий референдум – окреслення кола питань, що можуть (і таких, що не можуть) бути предметом референдуму, та зобов'язання виконувати рішення референдуму на відповідній території. Проте все зводиться до відсилання на неухильне дотримання Закону України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми», прийнятого ще до здобуття Україною незалежності (3 липня 1991 р.), і який далеко не досконалий. У ньому, наприклад, навіть містяться положення, що обмежують реалізацію громадських ініціатив, зокрема право голів відповідних місцевих рад реєструвати такі ініціативні групи та відмовляти в реєстрації [4, ст.17] без зазначення конкретних підстав. Враховуючи ще доволі низький рівень співпраці органів місцевого самоврядування й громадськості, ці норми практично унеможливають призначення та проведення місцевих референдумів за ініціативою членів територіальної громади, особливо у випадках, коли предметом такого референдуму є дострокове припинення повноважень відповідної ради і її голови або скасування рішень місцевих рад. Достатньо лише пригадати численні спроби київської громадськості впродовж 2006 р. провести збори ініціативної групи щодо дострокових виборів міського голови Києва. Міський голова (до речі, заслужений юрист України) убезпечував своє

перебування на посаді, не підписуючи розпорядження про реєстрацію ініціативної групи, тобто блокував механізм референдуму ще до етапу видачі підписних листів.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їхній діяльності. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом і статутом територіальної громади [2, ст. 3]. Інший нормативний акт, який більш детально регулює питання організації та проведення загальних зборів – Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» [5]. Щоправда, цю Постанову прийнято за кілька років до ухвалення Законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення», а тому може застосовуватися лише в тій частині, яка їм не суперечить.

Отже, загальні збори громадян за місцем проживання (далі за текстом – збори) можуть скликатися за місцем проживання громадян (села, селища, мікрорайону, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку та іншого територіального утворення) [5]. Участь у зборах мають право брати громадяни, які проживають на відповідній території. Ось тут і постає питання про визначення меж територіальних утворень. Коли із селом, будинком чи вулицею все зрозуміло, адже вони мають чітко окреслені межі, то що є кварталом чи мікрорайоном? Як правило, у містах ці територіальні утворення існують, але в більшості неформально або без чітко визначених меж. Саме для забезпечення легітимності проведення зборів у статуті громади або у відповідному положенні мають бути зазначені всі наявні в місті територіальні утворення із окресленням їхніх меж. Тим більше, що рішення зборів, як вважає законодавець, «враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності» [2, п. 2 ст. 8].

Наступне питання, яке потребує місцевого регулювання, – періодичність проведення зборів. Постанова [5] містить вимогу скликання зборів не менш як один раз на рік, проте ніде не зазначено, яких зборів – будинку, вулиці чи мікрорайону. При цьому скликання зборів – одне із повноважень сільського, селищного, міського голови [2, п.11 ст. 42]. Іншими суб'єктами скликання зборів є громадські комітети й ради самоврядування [5]. Радами самоврядування, виходячи з аналізу тексту Постанови, можуть бути керівні органи самоорганізації населення, хоча й не обов'язково, а от що таке «громадські комітети» і хто входить до їх складу? Зрозуміло, що ці терміни також мають знайти своє пояснення у відповідному положенні, прийнятому на місцевому рівні.

Також органи самоврядування повинні визначити норми представництва громадян для проведення зборів (конференції) представників. Ця вимога прямо прописана в Постанові [5]. Потребують регулювання на місцевому рівні й питання введення в дію рішень зборів. Зокрема, як має виконуватися та контролюватися вимога неухильного виконання рішень усіма громадянами, котрі проживають на відповідній території? Для цього має бути виданий місцевий нормативний акт, адже рішення зборів не можуть мати нормотворчого характеру. Крім того, у компетенції зборів – внесення пропозицій до порядку денного сесій місцевих рад і засідань їх виконавчих органів. Відповідно, крім зазначення порядку внесення таких пропозицій до положення про збори, ці норми мають знайти своє відображення й у регламентах роботи місцевих рад та їх виконавчих комітетів.

Згідно із законом, члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи «можуть ініціювати розгляд *будь-якого питання* (виділення наше – *авт.*), віднесеного до відання місцевого самоврядування» [2, п. 1 ст. 9]. «Місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради» [2, п. 3 ст. 9]. Порядок внесення місцевої ініціативи, так само, як і порядок оприлюднення рішення ради про результати її розгляду, визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Ці законодавчі норми розвивають положення статті 140 Конституції України, яка декларує право територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування як через обрані органи, так і безпосередньо. «Фактично, процедура місцевої ініціативи – це спосіб безпосереднього нормотворення територіальної громади, це механізм вироблення в середовищі громади проектів рішень і винесення їх на розгляд представницького органу» [6, 31].

Проте практична реалізація цього права повністю віддана «на відкуп» органам місцевого самоврядування, які визначають механізм внесення, розгляду та оприлюднення рішення щодо місцевих ініціатив. При цьому законодавець надав вибір для органу самоврядування: закласти цей

механізм у статут територіальної громади чи прийняти *інший* нормативний акт. Відповідно, місцева рада самостійно встановлює правила, що регулюють порядок ініціювання, оформлення ініціативи та порядок участі членів ініціативної групи в розгляді ініціативи радою, тобто від визначення суб'єктів подання до вибору «дійових осіб» процесу регулювання на всіх етапах розгляду місцевої ініціативи.

Територіальна громада також має право проводити громадські слухання – зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання й вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. «Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування» [2, ст. 13]. На відміну від місцевих ініціатив, де місцева влада повинна реагувати на подібну ініціативу прийняттям відповідних рішень, як зауважує А. Ф. Ткачук, «правові наслідки громадських слухань полягають у тому, що рада повинна розглянути на пленарному засіданні висновки й пропозиції слухань, однак прийняття якогось рішення по суті не є обов'язкове» [7, 25].

У законі наголошено, що «порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади» [2, ст. 13], тому, спираючись на цю норму закону, органи місцевого самоврядування повинні в статуті територіальної громади (далі – Статуті) чітко прописати усі необхідні механізми проведення громадських слухань. У Статуті, зокнайменше, має бути врегульований перелік питань, щодо яких повинні проводитися громадські слухання в обов'язковому порядку, та періодичність їх проведення; порядок оголошення й процедура проведення громадських за ініціативи органів місцевого самоврядування; порядок організації та проведення громадських слухань за ініціативи громадян, де зазначити вимоги до ініціативної групи із проведення громадських слухань, порядку й кількості збору підписів, призначення дати слухань, участь представників органів місцевого самоврядування в таких слуханнях тощо; порядок документування ходу проведення громадських слухань, прийняття рішень та їх оформлення; порядок оприлюднення й уведення в дію результатів громадських слухань; порядок здійснення витрат, пов'язаних із підготовкою та проведенням громадських слухань як з ініціативи органів місцевого самоврядування, так і з ініціативи громадян.

Статут може й не містити весь опис процедур проведення громадських слухань аж до дрібниць, а передбачати лише загальні норми. У такому випадку постає необхідність затвердження місцевою радою «Положення про проведення громадських слухань», яке спиратиметься на норми закону та статуту громади й регулюватиме всю процедуру якомога детальніше.

Органи самоорганізації населення (ОСН) є конституційними інститутами. Відповідно до Конституції України «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» [1, ст. 140]. Закон відносить органи самоорганізації населення до системи місцевого самоврядування й визначає їх як «представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста» [2, ст. 14]. У 2001 р. прийнято Закон України «Про органи самоорганізації населення» [7], яким урегульовано питання створення, організації діяльності, визначення повноважень та відповідальності ОСН. Однак законодавець створив цим спеціальним законом ще й певну правову колізію. Адже, установивши ч. 2 ст. 3 Закону України «Про органи самоорганізації населення» вичерпний перелік ОСН, що їх мають право створювати члени територіальної громади, законодавець відніс до них будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Як слушно зауважує Н. І. Пеліванова, «це суперечить Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які не обмежують право громадян на участь у місцевому самоврядування в будь-якій частині території населеного пункту» [8, 206].

Крім того, незважаючи на законодавче забезпечення діяльності ОСН, існує низка нормативно-правових прогалин, які мають бути заповнені на підзаконному рівні. Муніципальне регулювання порядку організації й діяльності ОСН покликане насамперед удосконалити процедуру оформлення ініціативи. Зокрема, має бути зазначено, що формою реалізації ініціативи зі створення органу самоорганізації населення є, крім зборів, конференція членів територіальної громади міста, які постійно проживають на певній території.

Відповідні «Положення» мають установлювати норму представництва, порядок реєстрації ініціативи про скликання установчої конференції. Також варто визначити, за чий розпорядженням, у який термін і за чий рахунок скликається установча конференція, викласти порядок інформування про її проведення.

Також у «Положенні» мають бути чітко зазначені типовий перелік повноважень, що можуть делегуватись органам самоорганізації населення в разі їх створення; норми щодо організаційно-правових режимів взаємин ОСН і органів місцевого самоврядування (підконтрольності, підзвітності й відповідальності). Водночас, згідно із законодавством [7], виконавчий комітет місцевої ради має затвердити «Методичні рекомендації порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення».

Отже, як показує проведений аналіз, механізм реалізації практично в усіх зазначених у Законі форм безпосереднього здійснення місцевого самоврядування (крім місцевого референдуму) частково, а то й повністю має регулюватися нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування. На жаль, у більшості населених пунктів України немає ні статутів територіальних громад, ні (тим більше) низки спеціальних положень місцевих рад. За даними Міністерства юстиції України, на кінець 2006 р. з 11 521 територіальної громади тільки 1341 мала зареєстрований статут [10, 5]. У тих же містах, де є ухвалені радами Статуту, механізми громадської участі відрегульовано на користь не громади й громадянина, а органу місцевого самоврядування. Це унеможливило реалізацію прав громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення.

Як відзначає експерт Національного інституту стратегічних досліджень Ю. Лагутов, локальні нормативно-правові акти містять такі основні недоліки [11]:

1) відтворення в Статутах положень Закону без конкретизації порядку проведення заходів участі громадян у місцевому самоврядуванні;

2) позбавлення територіальної громади права скликати громадські слухання;

3) відсутність уніфікованих критеріїв до визначення кількості ініціаторів звернення із громадською ініціативою до представницького органу, проведення загальних зборів і громадських слухань, а також єдиних правил порядку й термінів їх організації та проведення.

Так, кількість підписів на підтримку місцевої ініціативи коливається від 16 до 60 000 підписів виборців, зареєстрованих на відповідній території, що створює загрозу використання права громади не для вирішення важливих питань, а як засобу політичного блокування роботи органів місцевого самоврядування [10, 16]. Статут Івано-Франківська визначає необхідну кількість ініціаторів громадських слухань у розмірі 5 % учасників територіальної громади, які мають право голосу на виборах. У Статутах Луцька, Чернівців, Чернігова необхідна кількість суб'єктів ініціювання громадських слухань становить 500 членів територіальної громади, у Херсоні – 300, у Запоріжжі, Дніпропетровську – 250, у Рівному – 1000. Статут м. Києва взагалі не визначає мінімальної кількості його мешканців, які можуть ініціювати громадські слухання.

Також наслідком нормотворчої діяльності на місцевому рівні виявилось встановлення незаконних обмежень можливостей громадян брати участь у місцевій політиці. Адже актами деяких місцевих рад передбачено можливість визнання недоцільності розгляду в раді питання, внесеного в порядку місцевої ініціативи (Вінниця, Суми, Харків). У такому випадку порушується право на розгляд питання, внесеного в порядку місцевої ініціативи, гарантоване Законом [2, ч. 1 ст. 9]. А, наприклад, статут м. Луганська є дійсно чудовим «прикладом» євроінтеграційних і демократичних потуг нашого самоврядування, адже він передбачає право міського голови або відповідного виконавчого органу Луганської міськради надати вмотивовану відмову у скликанні загальних зборів.

До проблем, що виникли у зв'язку з правовим нігілізмом при місцевому нормотворенні, можна також віднести нечітку регламентацію порядку діяльності ОСН, їх відносин з іншими органами місцевого самоврядування у вирішенні питань, механізму наділення органів самоорганізації населення міста окремими повноваженнями місцевої ради, передачі фінансів і майна; відсутності положень, які б забезпечили впровадження результатів громадських ініціатив.

Висновки, перспективи подальших досліджень. Забезпечення прав громадян на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні переважно належить до компетенції представницьких органів місцевого самоврядування. У той же час відсутній належний контроль із боку центральних органів

влади за виконання місцевими органами покладених на них обов'язків із розробки механізмів забезпечення таких прав громадян. А в тих випадках, де цей контроль передбачений, наприклад реєстрація статутів громад органами юстиції, якість його здійснення викликає багато запитань – відомі приклади, коли норми статуту суперечать чинному законодавству.

Оскільки йдеться про забезпечення основних конституційних прав громадян, на законодавчому рівні необхідно зобов'язати органи місцевого самоврядування розробити механізми реалізації прав громадян на участь у місцевому управлінні. Одночасно мають бути розроблені методичні рекомендації державних інституцій про розробку відповідних місцевих нормативно-правових актів. Варто запровадити моніторинг виконання на рівні громад цих зобов'язань органами юстиції й поширити його не лише на статuti, а й на положення, що врегульовують участь громадян у місцевому управлінні.

Та найважливішою проблемою залишається активізація безпосередньо членів територіальної громади задля контролю за діяльністю рад. Актуальною також залишається просвітницька робота в напрямі інформування громадян про їхні права в здійсненні місцевого самоврядування, спонукання громадян до застосування на практиці механізмів урядування, участі в стратегічному плануванні розвитку громади, у розробці місцевої політики тощо. Створення механізмів взаємодії між органами місцевого самоврядування й громадою через просування місцевих ініціатив, створення органів самоорганізації населення, застосування інших форм безпосередньої участі є вагомим елементом розвитку місцевого самоврядування.

Список використаної літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
3. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії / О. В. Прієшкіна. – К. : Кондор, 2008. – 336 с.
4. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 лип. 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33.
5. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховної Ради України від 17 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6.
6. Рубановський К. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування : посіб. для муніципальних посадовців / К. Рубановський, О. Федорович, А. Дуда. – Івано-Франківськ : ГО «Агентство з розвитку приватної ініціативи», 2009. – 96 с.
7. Місцеве самоврядування в Україні. Загальні збори громадян. Місцеві ініціативи. Громадські слухання : зб. типових місц. нормат. актів / А. Ткачук, В. Кампо, В. Прошко та ін. – К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2001. – 44 с.
8. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48.
9. Пеліванова Н. І. Напрями удосконалення законодавчої регламентації діяльності органів самоорганізації населення / Пеліванова Н. І. // Стратегічні пріоритети : зб. наук. пр. – 2009. – № 1(10). – С. 205–210.
10. Лациба М. В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М. В. Лациба, В. В. Бондаренко – К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2007. – 108 с.
11. Механізми удосконалення реалізації громадських ініціатив: Аналітична записка [Електронний ресурс] / Нац. ін-т стратегічних дослідж. – 2009, берез. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/34.htm>

Статтю подано до редколегії
28.11.2011 р.