

РОЗВИТОК ФОРМ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ В УКРАЇНІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Успішне проведення адміністративно-територіальної реформи та децентралізації державного управління неможливе без активізації громадської участі, максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, розвитку форм прямого народовладдя. В Україні сформовано нормативно-правове підґрунтя взаємодії органів влади з громадськістю і участі громадян у вирішенні державних та місцевих справ. Так, Конституцією України всім громадянам гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34). Крім того закріплено права громадян щодо участі в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільному виборі і обранні до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38). Зазначено, що усі громадяни мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40).

Закон України «Про інформацію» від 2.10.1992 р. регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації. Зокрема в ньому визначено основні напрями державної інформаційної політики, це:

- забезпечення доступу кожного до інформації;
- забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;
- постійне оновлення, збагачення та зберігання національних

інформаційних ресурсів;

- забезпечення інформаційної безпеки України;
- сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору.

Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. визначено правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення. Однією з основних засад діяльності таких органів визначено гласність і підзвітність. Серед повноважень органів самоорганізації населення, спрямованих на розвиток форм громадської участі, передбачено повноваження щодо:

- внесення у встановленому порядку пропозицій до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;
- здійснення контролю за якістю надаваних громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у таких жилих будинках ремонтних робіт;
- сприяння депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;
- інформування громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організація обговорення проектів його рішень з найважливіших питань.

Говорячи про конкретні прояви участі громадян у житті та управлінні територіальною громадою, слід враховувати те, що механізмами громадської участі слід вважати лише ті, які передбачають механізми реагування влади у певний спосіб, тобто мають певні правові наслідки [1]. Конкретні форми громадської участі визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., це: місцевий референдум, збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення.

Вище зазначеним законом передбачено право територіальних громад на участь у процесі прийняття рішень на місцевому рівні, однак не встановлено порядку реалізації відповідних механізмів. Зокрема зазначено, що процедури проведення громадських слухань, загальних зборів або місцевих ініціатив визначаються статутами територіальних громад або ж в окремих положеннях місцевих рад. Зважаючи на те, що переважна більшість територіальних громад не мають статутів, то

більшість громадян в Україні позбавлена правових процедур впливу на рішення органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що в тих містах, де регламентовано порядок застосування механізмів громадської участі, вони відрегульовані насамперед для зручності органів місцевого самоврядування, а не громадян. Як свідчать результати дослідження правового регулювання механізмів місцевої демократії, ініційованого Українським незалежним центром політичних досліджень, у містах фактично заблоковано використання таких механізмів участі громадян, як громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громадян за місцем проживання. Зокрема, виявлено такі недоліки правового регламентування дозволених форм громадської участі:

1) значні обмеження щодо реалізації права на місцеву ініціативу: велика кількість членів ініціативної групи; завищені вимоги щодо кількості підписів, необхідних для внесення ініціативи на розгляд ради; відсутність чітких процедур розгляду місцевої ініціативи;

2) складність процедури проведення громадських слухань: значне обмеження суб'єктів ініціювання громадських слухань, необґрунтовано велика кількість підписів для ініціювання слухань;

3) встановлення штучних вимог для ініціювання зборів громадою (наприклад, наявність підписів від 10% до 1/3 від загальної кількості мешканців);

4) нечітке визначення процедури врахування рішень слухань або розгляду місцевих ініціатив на засіданні місцевих рад.

Отже, в Україні існують значні дискримінаційні обмеження, що істотно ускладнюють, а подекуди й унеможливають право громадян на участь у процесі ухвалення рішень. Як результат маємо, з одного боку, неефективне управління, нелегітимні рішення, які не виконуються, загальне падіння довіри населення до основних інститутів влади, а з іншого – загострення соціальних конфліктів та створення умов, коли єдиним інструментом діалогу для членів громади залишаються вуличні акції публічного протесту [2].

В Бюджетному кодексі України від 8.07.2010 р. розвинуто засади забезпечення доступності інформації про стан державних та місцевих фінансів. Так, до принципів бюджетної системи включено принцип публічності та прозорості – тобто інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного

бюджету та місцевих бюджетів. Механізм забезпечення доступності інформації про місцеві бюджети передбачає наступне:

– органи місцевої влади забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та квартальних звітів про їх виконання.

– рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене не пізніше ніж через десять днів з дня його прийняття у газетах, визначених органами місцевого самоврядування;

– інформація про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) підлягає обов'язковій публікації не пізніше 1 березня року у газетах, визначених органами місцевого самоврядування;

– головні розпорядники коштів місцевих бюджетів у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі розміщують на своїх офіційних сайтах паспорти бюджетних програм;

– головні розпорядники бюджетних коштів разом з інформацією про бюджет публікують оголошення про час та місце проведення публічного представлення такої інформації;

– публічне представлення інформації про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) здійснюється до 20 березня року, що настає за звітним.

1.04.2014 р. була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка визначила напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

У даному програмному документі наголошено на необхідності ефективного та швидкого розв'язання існуючих проблем, зокрема, щодо нерозвиненості форм прямого народовладдя, неспроможності членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади. Зазначені проблеми передбачається вирішити шляхом максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя, в т.ч. через:

– утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;

– забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

– удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;

– поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту.

Важливою віхою на шляху формування в Україні громадянського суспільства і вдосконалення форм громадської участі стало ухвалення 11.02.2015 р. Закону України «Про відкритість використання публічних коштів», яким визначено умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування. Законом передбачено створення Єдиного веб-порталу використання публічних коштів, визначено зміст інформації про використання публічних коштів, що підлягає оприлюдненню, та строки її оприлюднення, встановлено відповідальність посадових осіб за порушення вимог щодо забезпечення відкритості використання публічних коштів. Ухвалення даного закону створило необхідну правову основу для доступу громадськості до інформації, що обов'язково сприятиме активізації участі громадян у вирішенні державних та місцевих справ.

В Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергових заходах щодо її реалізації від 24.03.2012 р. зазначено, що влада повинна створити умови для повноцінного забезпечення та стимулювання громадської активності, зокрема, шляхом забезпечення відкритості і прозорості своєї діяльності, залучення громадян та їх об'єднань до формування і реалізації політики на всіх рівнях. При цьому гармонійне поєднання громадського впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю влади має підвищити рівень

суспільної компетентності і довіри до влади, стати гарантією становлення демократії в Україні.

В процесі реалізації поставленої мети обов'язково слід враховувати надбання наукової думки, міжнародні стандарти взаємодії органів влади з громадськістю та громадської участі, кращий світовий досвід участі громадян у суспільному житті. Ми погоджуємося з висновками науковців, що залучення жителів до прийняття рішень в місцевому житті потребує не ситуативної, безсистемної та нерідко формальної взаємодії окремих представників територіальної громади з органами влади, а впровадження стратегічного підходу до участі громадян в управлінні, послідовного використання різноманітних форм співпраці, стимулювання активності та ініціативності членів спільноти, забезпечення реалізації їх самоврядного потенціалу [3]. Подальший розвиток громадської участі не можливий без формування дієвих стимулюючих механізмів, спрямованих на створення умов, за яких як громада, так і місцева влада будуть зацікавлені у розвитку громадянського суспільства. Досягти цього можливо шляхом вдосконалення законодавчої бази, забезпечення виконання законів, встановлення дієвого контролю за додержанням законодавства.

Література

1. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. – К., 2014. – 24 с.
2. Місцева демократія в Україні: нові стандарти / Укр. незалеж. центр політ. дослідж. : М. В. Лациба, І. М. Лукеря, О. Л. Ващук-Огданська. – К. : Агентство «Україна», 2013. – 236с.
3. Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: стан, перспективи, рекомендації та практики: Аналітичний звіт / Лиска О.Г., Засадко В.В., Юрченко М.М., Томнюк О.Є. – К.: АМУ, 2014. – С. 12.