

- ◆

О. В. Турій, аспірант кафедри філософії,
теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління
при Президенті України

Розглянуто основні нормативно-правові акти, що визначають процедурні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями. Особливу увагу приділено висвітленню міжнародних актів, що ратифіковані Україною та регулюють питання такої співпраці. У статті висвітлено залежність розвитку місцевого самоврядування від громадянської й політичної активності населення. Проведено детальне дослідження проблем у взаємовідносинах місцевого самоврядування з громадянами, об'єднаннями громадян, ЗМІ та іншими інститутами громадянського суспільства, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення вирішення визначених проблем.

Ключові слова: місцеве самоврядування, народовладдя, громадянське суспільство, територіальна громада, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, юридична відповідальність, правове регулювання.

The article deals with the basic legal acts defining the procedural aspects of the interaction of local self-government bodies with non-governmental organizations. Particular attention is paid to the coverage of international acts ratified by Ukraine and regulates the issues of such cooperation. The article highlights the dependence of the development of local self-government on the civil and political activity of the population. A detailed study of problems in the relationship of local self-government with citizens, associations of citizens, mass media and other civil society institutions has been formulated, proposals have been formulated to improve the resolution of certain problems.

The article contains a number of concrete proposals for solving the problems of forming the basis of cooperation between local self-government bodies, the legal regulation of control and supervision activities in the field of local self-government, conflict resolution between local self-government bodies and civil society organizations, improvement of legal regulation of liability for non-compliance with legislation on civil cooperation society with local self-government bodies.

It is generalized that modern Ukrainian law-making and law-enforcement practice in general meets the requirements of contemporary democratic states, creating all the necessary preconditions for the independent

decision of the public on the issue of participation in the adoption and implementation of decisions of local self-government bodies.

At the same time, it is quite obvious that the adoption of legislative norms that would ensure the procedures for the interconnection of local governments and citizens of Ukraine in the field of developing a new social policy in the field, containing effective mechanisms of checks and balances, an irrevocable liability, and also ensures the fundamental right citizen for information on the activities of power structures. The development of such standards can be a significant step towards liberalization and democratization of national legislation at both the local and national levels.

Key words: local government, democracy, civil society, territorial community institutions of local governing, institutes of civil society, legal responsibility.

Постановка проблеми. Концепція взаєморозуміння та ефективної співпраці між органами місцевої влади та громадянським суспільством у розробці, реалізації та моніторингу як загально-державної, так і місцевої політики, яка знаходиться у колі прямих інтересів суспільного блага, є однією з основних характеристик сучасної демократичної та розвиненої держави, яка стоїть на службі своїх громадян. Протягом останніх років було проведено всебічну оцінку ролей та функцій організацій громадянського суспільства в європейських державах, включаючи Україну. Уряди переглянули свої відносини з громадянським суспільством з метою забезпечення більш ефективної участі громадськості у процесі прийняття рішень і удосконалення державної та місцевої політики у сфері надання соціальних послуг у багатьох інших галузях.

Враховуючи значне підвищення ролі громадянського суспільства в абсолютній більшості сфер діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, очевидну потребу налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини та громадянина, реформування суспільних відносин у різних сферах, актуальність досліджуваного питання не викликає сумнівів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові підходи щодо розвитку громадянського суспільства в Україні, ролі у цьому процесі взаємодії органів влади та недержавних організацій відображені у публікаціях ряду дослідників, таких як В. Бульба, А. Волошина, Л. Гонюкова, В. Купрій, М. Логунова, М. Пірен, В. Ребкало, В. Рубцов, С. Телешун, В. Тертичка та ін. Відчувається нагальна потреба наукового дослідження правового регулювання механізмів взаємодії та співпраці громадських організацій з органами місцевого самоврядування, однак у науковій літературі поки що не спостерігається інтересу до цієї проблеми.

Мета статті – на основі вивченої нормативно-правової бази висвітлити суть, напрями, проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування та громадських організацій, показати їх роль у проведенні реформ.

Виклад основного матеріалу. Становлення ефективної взаємодії між організаціями громадянського суспільства та державними інституціями напряму залежить від якісних змін моделі державного управління в Україні, серед яких децентралізація, послаблення неефективних адміністративно-командних і суто регулятивних методів тощо [2, с. 7].

Правовою основою взаємодії громадських організацій з органами місцевого самоврядування у будь-якій демократичній країні є Конституція як основний закон держави, міжнародне законодавство належним чином ратифіковане та адаптоване у національному законодавстві та національне законодавство. Основною проблемою на шляху демократизації національного законодавства України є участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Європейська конвенція з прав людини [4] визначає, що держава повинна забезпечувати громадянам право брати участь в управлінні державними справами з метою створення демократичного та правового суспільства. Побудова розвиненої демократії, свободи та відповідальних взаємовідносин між владою та суспільством можливі лише за умов дієвого впливу механізмів стримування і протидії [3, с. 143-144].

Система зв'язків з громадськістю, що є невіддільною складовою діяльності органів державного управління у демократичних країнах, насамперед у країнах – членах Ради Європи, забезпечує дієву взаємодію рівноправних і взаємозалежних суб'єктів суспільного життя.

Активна взаємодія між органами влади і громадянами повинна існувати в усіх сферах суспільного життя, особливого значення така взаємодія набуває на регіональному та локальному рівнях. Участь громадян у виробленні політичного курсу, управлінні державою на демократичних засадах через встановлені законом форми безпосереднього співробітництва, а також через дозволену законом діяльність громадських організацій, незалежний нагляд за діяльністю органів управління як основи механізмів стримувань і противаг неможливі без забезпечення вільного доступу до інформації та публічного обговорення діяльності і рішень місцевої та державної влади [26].

Надзвичайно важливу роль у розвитку співпраці громадських організацій з органами місцевого самоврядування відіграють міжнародні документи, ратифіковані Україною. Так, гласність у роботі органів державного управління та місцевого самоврядування є обов'язковою вимогою відповідно до нормативних документів Парламентської Асамблеї Ради Європи з метою розбудови правової, демократичної, суверенної держави і є не лише умовою виконання рекомендацій Ради Європи, а й необхідною запорукою успіху на сучасному етапі державного будівництва.

Протягом усього періоду членства України у Раді Європи на рівні державної, а вже потім і місцевої влади, на законодавчому рівні почали виникати і поступово впроваджуватися у життя механізми залучення громадськості до вироблення та реалізації відкритої та прозорої державної політики.

Право мешканців міст брати участь у прийнятті рішень, що стосуються їхнього власного розвитку та розвитку міст, де вони проживають, закріплено на міжнародному та національному рівнях. Так, Віденська декларація ООН «Декларація про право на розвиток» 1990 р. визнає, що людина є основним суб'єктом процесу розвитку і повинна бути активним учасником та вигодонабувачем права на розвиток. В Європейській декларації прав міст, ухваленій Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи 1992 р. [1], декларується, що мешканці європейських міст, усвідомлюючи свою відповідальність за стан міст, виявляють солідарність і беруть на себе зобов'язання домагатися забезпечення усім мешканцям міст рівних прав на правову безпеку, екологічну безпеку, можливість знайти роботу і цим забезпечити свою особисту фінансову самостійність, житло, безпечний рух транспорту, охорону здоров'я, спорт і дозвілля, можливість займатися різноманітними культурними і творчими видами діяльності, мирне співіснування різноманітних культурних, етнічних і релігійних громад, якісну архітектуру, гармонійне життя, власне політичне життя, економічний розвиток, гармонійний розвиток (коли місцева влада прагне досягти рівноваги між економічним розвитком і охороною навколишнього середовища), широкий асортимент товарів і послуг, раціональне використання природних ресурсів, співробітництво між містами, фінансову забезпеченість, рівноправність усіх мешканців незалежно від статі, віку, релігії, матеріального і політичного становища, фізичних або психічних недоліків.

Процеси модернізації системи локального управління у різних країнах, а також у таких об'єднаннях як Європейський Союз демонструють актуальність необхідності більшої прозорості та підзвітності влади, а отже, вимагають запровадження різних форм представництва і участі у громадському житті. Традиційно влада йде більше на залучення громадськості у таких сферах як охорона навколишнього середовища, охорона здоров'я, захист прав споживачів. Проте все частіше громадяни вимагають посилення своєї участі у традиційно закритих сферах, як зовнішня політика, бюджет і т.п. [6, с. 17]

Залучення громадян у процесі прийняття рішень дозволяє органам місцевого самоврядування застосовувати нові джерела ідей, інформації і ресурсів для розробки варіантів рішень, політики. Ключовими елементами успіху у залученні громадян у формування суспільної (місцевої) політики

є: інформування громади, консультації з експертами, що представляють громадськість, участь громадськості у процесі прийняття рішень.

Необхідність залучення громадян місцевою владою до окремих елементів управління населеним пунктом прямо зазначено у Конституції, законах та нормативних актах європейських країн, рішеннях органів місцевого самоврядування. Адже, не підлягає сумніву той факт, що переважна більшість проблемних ситуацій, які впливають на життєдіяльність окремого громадянина, громади села, селища чи міста, торкаються питань, які частково чи повністю лежать у межах компетенції місцевого самоврядування [8, с. 8].

Чинна Конституція України гарантує громадянам достатньо широкі права та можливості участі у різних формах у процесі прийняття рішень органами державного управління України (ст. 5, 36, 38, 40, 55, 69) [5]. Проте у Конституції України, як і в інших нормативно-правових актах, не виписано чіткі механізми для реального забезпечення проголошених прав і, що найважливіше, законодавством України не встановлено невідворотного покарання за невиконання проголошених Конституцією норм.

Дослідження наявної нормативно-правової бази забезпечення основоположних правових гарантій участі громадян у виробленні та реалізації управлінських рішень органами місцевого самоврядування за період незалежності України доводить, що не лише не деталізовані такі гарантії, а й жоден чинний нормативно-правовий акт не встановлює чітких процедур щодо забезпечення прав громадян з боку органів місцевого самоврядування інформацією стосовно обговорюваних та регламентованих цими органами питань, прийнятих нормативних актів, проектів та механізмів прийняття значущих для суспільства рішень.

Реалізація гарантованого Конституцією України принципу гласності передбачає необхідність встановлення та підтримки тісного зв'язку органів місцевого самоврядування із суспільством, громадянами, громадськими організаціями, реалізація та гарантування ефективного громадського контролю за діяльністю органів влади, налагодження прозорості функціонування органів місцевого самоврядування як у фінансових питаннях, так і у процедурах прийняття рішень загалом.

Запровадження співпраці інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування на сьогодні визначено низкою нормативно-правових актів. Зокрема:

- Законами України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [11], «Про статус депутатів місцевих рад» [22], «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» [19], «Про засади державної регіональної політики» [14], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [13], «Про співробітництво територіальних громад» [21], «Про місцеве самоврядування» [15], «Про органи самоорганізації населення» [18], «Про місцеві вибори» [16], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [20] тощо;

- актами Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [10], постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [9] тощо.

Надзвичайно важливим кроком у напрямі співпраці органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства після досить тривалого періоду розробки та обговорення стало підписання Президентом України Указу від 26 лютого 2016 року №68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [25]. Цим правовим актом Глава держави затвердив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки.

Нова Стратегія увібрала у себе кращі напрацювання вітчизняних фахівців із державних наукових установ і закладів, незалежних аналітичних центрів та громадських експертів. Разом з тим, цілком зрозумілим є те, що Стратегією завдання можуть бути виконані лише за умови рівноправ-

ної та ефективної взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування та організаціями громадянського суспільства.

Саме для цього згаданим Указом утворено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства, як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Також ведеться робота щодо створення Національного фонду сприяння розвитку громадянського суспільства. Створення такого фонду передбачено Стратегією як механізм цільової підтримки фінансування інституційного та організаційного розвитку організацій громадянського суспільства та інфраструктурних проєктів на конкурсних засадах. Тим самим передбачається, що Національний фонд буде інструментом для виконання зобов'язань держави щодо створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства в Україні [2, с. 5].

Основним законодавчим актом, що регулює та легалізує діяльність більшості організацій громадянського суспільства, є Закон України «Про громадські об'єднання» [12], який поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення діяльності громадських об'єднань в Україні. Положення попереднього Закону України «Про об'єднання громадян», який регулював діяльність громадських об'єднань у період до 2013 року, були визнані недемократичними Європейським судом з прав людини у 2008 році. Європейський суд визначив, що Закон України «Про об'єднання громадян» є доволі нечітким і не прогнозованим щодо його реалізації та залишає достатньо можливостей для органу влади на власний розсуд приймати рішення щодо реєстрації громадської організації. Необхідність прийняття Закону України «Про громадські об'єднання» також була зумовлена рекомендацією Парламентської Асамблеї Ради Європи, що була викладена у Резолюції ПАРЕ 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні» [23], відповідно до якої ПАРЕ зверталась із проханням прискорити ухвалення нового закону про громадські організації в Україні для усунення недоліків чинного законодавства про недержавні організації.

Закон України «Про громадські об'єднання» визначає порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань. Разом з тим, відповідно до ч. 2 ст. 2 дія цього Закону не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення: політичних партій; релігійних організацій; непідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань; саморегулювальних організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування; непідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів. Ключовими нововведеннями Закону «Про громадські об'єднання» стали норми щодо:

- надання юридичним особам права об'єднуватися для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів;
- спрощення державної реєстрації громадських об'єднань;
- приведення положень щодо контролю за діяльністю громадських об'єднань до європейських стандартів;
- спрощення ведення господарської діяльності для реалізації статутних завдань, яке дозволило громадським об'єднанням здійснювати підприємницьку діяльність для досягнення статутних цілей.

Законом дано визначення громадського об'єднання як добровільного об'єднання фізичних та (або) юридичних осіб для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Уведення терміну «громадське об'єднання» відповідає положенням Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі [7] та Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно

правового статусу неурядових організацій в Європі [24] щодо надання можливості виступати засновниками громадських об'єднань юридичним особам приватного права – так зване вторинне право на свободу об'єднання (через створення інших юридичних осіб та колективне членство) [2, с. 17-18].

Абсолютна більшість законів України, що регулюють діяльність того чи іншого типу громадських організацій, прямо передбачають право таких об'єднань брати участь у формуванні державної політики. Так, наприклад, стаття 8 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [17] встановлює, що молодіжні та дитячі громадські організації залучаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування до розроблення і обговорення проєктів рішень з питань державної політики щодо дітей та молоді. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування – ініціатори розроблення державної цільової програми розміщують на своєму офіційному веб-сайті проєкти концепцій державних цільових програм, які стосуються дітей та молоді, а також розглядають пропозиції до них від молодіжних та дитячих громадських організацій у порядку, визначеному законом.

Також громадяни самостійно або через громадські організації можуть брати участь у консультаціях щодо формування та реалізації місцевої політики у певній сфері суспільного життя. Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [9] визначає порядок проведення таких консультацій. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або у подальшій його роботі.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку у даному напрямку. Сутність і зміст наведених правових актів дозволяють зробити висновок, що сучасна українська правотворча та правозастосовча практика загалом відповідає вимогам, що ставляться до сучасних демократичних держав, створюючи всі необхідні передумови для самостійного вирішення громадськістю питання участі у прийнятті та реалізації рішень органів місцевого самоврядування.

Разом з тим, цілком очевидно є необхідність прийняття законодавчих норм, які забезпечували б процедури взаємозв'язку органів місцевого самоврядування та громадян України у сфері вироблення нової суспільної політики на місцях, яка містить дієві механізми стримувань і противаг, невідворотної відповідальності, а також забезпечує основне право громадянина на інформацію про діяльність владних структур. Вироблення таких норм може бути вагомим кроком на шляху лібералізації та демократизації національного законодавства як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні.

Список використаних джерел:

1. Європейська декларація прав міст. URL: <http://www.eru.org.ua/index.php?page=1206>
2. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020. К.: Ваїте, 2016. 280 с.
3. Ковальчук І. В. Проблемы и перспективы реформы децентрализации в Украине на современном этапе. Modern Science Moderní věda, 2017. С. 143-152
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. Ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17.07.1997. Офіційний вісник України – 1998 г., № 13, № 32 від 23.08.2006. стр. 270.
5. Конституція України. К., 1996

6. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. посіб. К.: Макрос, 2011. 200 с.
7. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі: Меморандум Ради Європи від 05.07.2002. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_209.
8. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / О. І. Карий, Я. В. Панас. Асоціація міст України К.: ВІ ЕН ЕЙ, 2015. 176 с.
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року №996. Офіційний вісник України від 12.11.2010. 2010. № 84, стор. 36, стаття 2945, код акта 53292/2010
10. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976». Офіційний вісник України від 21.11.2008. 2008. № 86, стор. 100, стаття 2889, код акта 44890/2008
11. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 01.01.2016 № 1275-ІІІ. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 38. Ст. 534.
12. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 №4572-ІІІ. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 1. Ст.1
13. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. ст. 91.
14. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 №156-ІІІ. Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 90.
15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. ст. 170.
16. Про місцеві вибори: Закон України від 19.03.2017 № 595-ІІІ. Відомості Верховної Ради. 2015. № 37-38. Ст. 366.
17. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 1 грудня 1998 року № 281-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 1. Ст. 2.
18. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 06.12.2012 № 2625-ІІІ. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 48. Ст. 254.
19. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Закон України від 02.09.2014 № 1664-ІІІ. Відомості Верховної Ради. 2014. № 43. Ст. 2033.
20. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 11.10.2017 № 2493-ІІІ. Відомості Верховної Ради України. 2001. №33. Ст. 175
21. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 34. Ст. 1167.
22. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 16.04.2017 №93-ІІІ. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 40. ст. 290.
23. Функціонування демократичних інституцій в Україні: Резолюція від 04.10.2010 № 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a19.
24. Рекомендація CM/Rec (2007) 14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам (Щодо створення та діяльності неурядових організацій): Рекомендації Ради Європи 10.10.2007. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_937.
25. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 року №68 // Офіційний вісник Президента України від 03.03.2016. 2016 р., № 7, стор. 32, стаття 162
26. Халецький А. В. Зв'язки органів державної влади з громадськістю: інформаційна взаємодія. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 12. 2012. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=547>