

Improvement of the organizational and legal grounds and administrative and legal regulation of the informational and analytical activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine stipulates the need to unify the infrastructure of interagency interaction by incorporating the respective administrative procedures into the administrative regulations, the development of administrative regulations on interdepartmental levels; optimization of control over administrative-legal acts and the use of mechanisms for pretrial appeal.

Key words: *administrative services, information services, Ministry of Internal Affairs, managerial function.*

Стаття надійшла 1 березня 2017 р.

УДК 352.075

**О. В. Ільницький,
Н. В. Ільків**

ЮРИДИЧНИЙ АСПЕКТ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ДО УПРАВЛІННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Заналізовано проблеми реалізації форм прямої та представницької демократії, закріплених у законодавстві України, з метою забезпечення здійснення реального народовладдя. Досліджено стан правового регулювання централізованого та локального характеру референдумів, виборів, загальних зборів, місцевих ініціатив, громадських слухань, органів самоорганізації населення; наведено висновок, що сучасні форми є недосконалими та складними у застосуванні і у поєднанні із громадянською пасивністю та низьким рівнем правової культури набувають декоративного значення у системі реалізації політичних прав громадян в Україні. Констатовано, що прогалини законодавства можуть бути виправлені шляхом локальної нормотворчості завдяки прийняттю статутів територіальних громад або відповідних положень органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: *територіальна громада, місцеве самоврядування, пряма (безпосередня) та представницька демократія, референдум, вибори, громадська рада.*

Постановка проблеми. Ст. 25 Міжнародного пакту ООН про громадянські та політичні права 1966 р. проголошує, що кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої у ст. 2 цього ж Пакту, і без необґрунтованих обмежень право і можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництва вільно обраних представників.

Преамбула Європейської Хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р., свідчить про переконання серед учасників Ради Європи в тому, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні, а існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, здатне забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління.

З уваги на положення цих міжнародно-правових актів, з позицій забезпечення політичних прав особи, місцеве самоврядування виступає закономірним результатом соціально-правової еволюції, спрямованої на втрату державою монополії на публічну владу й на забезпечення максимального доступу громадян до управління. Проголошена Україною децентралізація як один із принципів побудови нової політико-правової системи лише підвищує роль і відповідальність місцевого самоврядування у системі організації суспільства. Отже, інститутам залучення громадян до здійснення права на управління в рамках місцевого самоврядування слід приділяти особливу увагу.

Стан дослідження. Проблематика цього наукового дослідження має тривалу міждисциплінарну історію в роботах дослідників у галузі конституційного та адміністративного права. Водночас новітні реалії потребують оновлення підходів та актуалізації результатів досліджень.

Мета статті – сформулювати рекомендації щодо підвищення рівня правового регулювання залучення громадян до здійснення управління у діяльності органів місцевого самоврядування задля реалізації народовладдя.

Виклад основних положень. Традиційно, аналізуючи питання реалізації права на участь в управлінні державними справами (куди відносять і участь у місцевому самоврядуванні), міжнародні та національні конституційні стандарти (ст. 38 Конституції України) розглядають його з позицій реалізації форм прямої (безпосередньої) та представницької демократії. І переважно основна увага акцентується на останніх – діяльності органів місцевого самоврядування (ради або зборів, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права та які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи (ч. 2 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування та ч. 3 ст. 140 Конституції України).

Водночас місцеве самоврядування є тим правовим інститутом, що надає широкі можливості для застосування форм прямої (безпосередньої) демократії, оскільки за онтологією та визначеною природою максимально наближене до особи у прямому та опосередкованому значенні.

На підставі міжнародних нормативних стандартів демократії національне законодавство серед основних форм визначає місцеві референдуми та участь у виборах до органів місцевого самоврядування. Незважаючи на конституційне значення вказаних форм, в Україні доводиться констатувати грубе порушення з боку держави вказаних форм реалізації важливих політичних прав своїх громадян. Це відбувається як шляхом постійних і безсистемних змін виборчої системи на місцевих виборах, що йдуть урозріз із принципами виборчого права та не дозволяють розглядати їх як справжній інструмент формування демократичних органів у системі публічного управління, так і загалом через відсутність нормативної бази для реалізації права на участь у місцевому референдумі.

Згідно зі ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми. Таким законом до 2012 року був Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03 липня 1991 р., що втратив чинність із прийняттям Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 06 листопада 2012 р., фактично залишивши місцеві референдуми поза межами нормативно-правового регулювання.

Експерти Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» ще у 2010 році у своєму звіті про відповідність національного українського законодавства положенням Хартії відзначали, що положення ст. 143 Конституції України про можливість територіальних громад безпосередньо виконувати самоврядні функції є суто декларативним, оскільки механізмів для цього не існує; єдиний дієвий інструмент безпосередньої демократії згідно з чинним на той час українським законодавством, на їхню думку, – місцевий референдум – є занадто складним [1]. Сьогодні ж громада фактично позбавлена і такого механізму, незважаючи на тривалі доктринально-нормотворчі потуги щодо створення відповідного завданням та призначенню правового механізму [2].

Чинне законодавство України про місцеве самоврядування визначає можливість використання альтернативних форм прямої демократії на місцевому рівні – загальні збори громадян (ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), місцеві ініціативи (ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), громадські слухання (ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), органи самоорганізації населення (ч. 6 ст. 140 Конституції України, ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

У всіх наведених випадках конкретні процедури використання тієї чи іншої форми прямої демократії не деталізовані у централізованому законодавстві, водночас право на визначення цих порядків Закон надав самим територіальним громадам шляхом закріплення відповідного регулювання у статутах територіальних громад чи в інших рішеннях представницьких органів місцевого самоврядування (місцевих рад). Зважаючи на широкую диспозитивність у прийнятті вказаних порядків, місцеві ради та громади практично не обмежені у вирішенні процедурних питань регулювання вказаних форм демократії, проте мусять пам'ятати про основне їхнє призначення – забезпечити можливість вільного доступу членів громади до прийняття управлінських рішень, створити реальну альтернативу та підтримку формалізованим органам місцевого самоврядування, забезпечити адекватний прямий зворотній зв'язок із громадою.

З аналізу прийнятих статутів територіальних громад можна дійти висновку, що вони, регулюючи вказані питання, зосереджують увагу на основних, як-от:

- суб'єктний склад вказаних форм діяльності (не повинні створюватися перешкоди навіть незначній групі членів громади у реалізації їхніх прав та водночас не має спотворюватися реалізація інституту через можливість неконструктивного використання вказаних інститутів);
- порядок конституювання ініціаторів та підтвердження підтримки їхньої ініціативи серед громади (через збір списків чи підписні листи);
- темпоральні характеристики та організаційні і матеріально-технічні аспекти реалізації ініціативи (часові межі та джерела фінансування проведення заходів);
- порядок інформування про проведення відповідних заходів та їхні результати;
- документування та зберігання документів за наслідками зборів, ініціатив чи слухань;
- впровадження рішень за результатами ініціатив і контроль за їхнім виконанням.

Тимчасом у вже згаданому звіті експертів Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» [1] звертається увага на те, що вказані механізми у контексті українського законодавства мають винятково консультативне значення, а отже, не можуть вважатися ефективними стосовно забезпечення участі громади у реалізації права на місцеве самоврядування.

Ще одним елементом безпосередньої демократії на місцевому рівні є діяльність *органів самоорганізації населення*. Згідно з ч. 6 ст. 140 Конституції України та ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою мешканців створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом. Закон України «Про органи самоорганізації населення», який був прийнятий ще 11 липня 2001 р., основними завданнями будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів, комітетів районів у містах, сільських, селищних комітетів визначає створення умов для участі мешканців у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України, задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб мешканців шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг, участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку території, інших місцевих програм.

Ґрунтовний аналіз змісту ст. 14 вказаного Закону, яка встановлює перелік власних повноважень органів самоорганізації населення дозволяє дійти висновку, що основною сферою їхньої діяльності є питання соціально-побутового характеру, а основною формою діяльності – організація надання допомоги у їхньому вирішенні. Водночас суттєвіші повноваження, наприклад, щодо представництва інтересів жителів відповідної території, згідно з юрисдикцією органів самоорганізації населення, разом із депутатами, сприяти додержанню Конституції і законів, вносити пропозиції до місцевих програм чи контрольні повноваження – не забезпечені реальними механізмами їхньої реалізації. Таким чином, централізованим законодавством зазначені органи перетворено у «соціальний актив» у кращих радянських традиціях, без реального владного впливу та можливості втручатися у здійснення управління територією, що зумовлює невисоку привабливість застосування цієї форми. Нечисленні приклади застосування такої форми організації частини громади обумовлені і невиправданою складністю процедури створення органів самоорганізації населення та неготовністю членів територіальної громади брати на себе відповідальність за стан справ через низький рівень знань, поінформованості та дефіцит фінансових ресурсів.

Виправити таку ситуацію можливо і на місцевому рівні шляхом визначення відповідними місцевими радами додаткових інструментів

реалізації власних повноважень органів самоорганізації населення, а також широкого впровадження делегування частини власних повноважень місцевих рад на засадах прогресивної децентралізації разом з належним фінансово-матеріальним підґрунтям у порядку, що передбачено ст. 15 Закону України «Про органи самоорганізації населення».

Перелічені форми прямої (безпосередньої) демократії не єдині, які можуть бути використані в Україні. Дослідження статутів територіальних громад наводить такі заходи, як *консультативні опитування членів територіальної громади* (за аналогією з консультативним місцевим референдумом), *консультації та обговорення* з громадою питань прийняття нормативно-правових актів та формування і реалізації управлінської політики (особливо, що стосується прийняття регуляторних актів в силу прямої вимоги Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р.; Типовий Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, рекомендований для застосування і органам місцевого самоврядування, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»), *ініціювання та проведення громадських експертиз діяльності органів місцевого самоврядування* тощо. Зважаючи на те, що йдеться про реалізацію політичних прав на безпосередню участь в управлінні, допускаються будь-які форми діяльності, якщо вони не порушують вимог Конституції України.

У переважній більшості статутів територіальних громад до форм участі в управлінні віднесено також реалізацію передбаченого ст. 39 Конституції України права на *мирні зібрання*. Конституційна норма містить лише вимогу щодо повідомного характеру проведення будь-якого мирного зібрання громадян, який при тому, за тлумаченням Конституційного Суду України у Рішенні № 4-рп/2001 від 19.04.2001 р., не може розглядатися як форма обмеження права, а для забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування належної реалізації цього права, та можливість обмеження права винятковими обставинами в судовому порядку – в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Аналіз нормативно-правового регулювання та його застосування в частині реалізації права на мирні зібрання демонструє, що доволі часто органи влади зловживають нечіткістю підстав обмеження цього права, з огляду на відсутність спеціального закону. Останнє ілюструє одну з гострих проблем у частині виконання

Україною її міжнародних зобов'язань щодо забезпечення політичних прав і свобод. Однак, з іншого боку, слід констатувати, що норма Основного Закону, будучи нормою прямої дії, з позицій домінуючого праворозуміння, є гарантією можливості звернення громадянами уваги суб'єктів публічного управління на проблеми, шляхом вільного проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів тощо.

Фактично описані вище форми прямої (безпосередньої) демократії не є новими для прогресивних західних демократій. У більшості своїй вказані інститути використовуються в європейських державах та США, щоправда, характеризуються певними особливостями.

Наприклад, у Німеччині право на участь у прийнятті владних рішень жителями територіальних одиниць реалізується шляхом подання спеціальних заявок, а громадянами – шляхом подання громадянських вимог і рішень.

Підписана 5% жителів заявка зобов'язує місцеву раду розглянути питання, що в ній уміщені, та прийняти відповідне рішення по них; громадську вимогу повинні підписати від 10 до 100 громадян, що свідчить про їхній намір замість ради самостійно вирішити певне місцеве питання [3, с. 72].

За наявності реального бажання почути громаду та врахувати її думку, активно використовуються неформальні опитування за допомогою карток опитування громадянського суспільства (наприклад, у Польщі, Вірменії, Словаччині), за результатами яких формуються карти пріоритетних напрямів розвитку населених пунктів, що лягають в основу місцевих програм або ж цілісних планів розвитку міста.

Як би не парадоксально нині це звучало для України, однак найширше в Європі застосування заходів прямої (безпосередньої) демократії, на думку громадян Швейцарії, дає змогу зберегти єдність їхній федеративній державі: від заміни на рівні комун виборних органів загальними зборами жителів територіальної одиниці до можливості виносити на голосування на референдумі практично будь-який закон, прийнятий парламентом, чи вносити громадську ініціативу в межах територіальної одиниці, яка може зумовити зміну швейцарської Конституції або запроваджувати новий вектор державної політики [4, с. 196–198].

Досліджуючи питання залучення громадян до управління в діяльності органів місцевого самоврядування, доцільно звернути увагу і на механізми впливу окремих осіб чи частин територіальних громад на прийняття управлінських рішень через процедури діяльності відповідних представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування.

Окрім можливості реалізації свого активного чи пасивного виборчого права під час формування органів місцевого самоврядування, формою реалізації права на доступ до управління є також участь у діяльності цих органів. Законодавство усіх демократичних держав на різних рівнях ставить однозначні вимоги щодо забезпечення для громадян відкритості у діяльності органів місцевого самоврядування: від Конституції Королівства Норвегії, у якій чітко визначено право кожного на доступ до документів муніципальної адміністрації (ч. 5 ст. 100), до законодавства про місцеве самоврядування Швеції, яке з 1994 року вимагає проведення відкритих засідань комітетів в органах місцевого самоврядування [4, с. 42–43], Німеччини – в якій кожен громадянин має право бути присутнім на засіданнях місцевих рад, а в регламенті відводиться спеціальний час для відповіді на запитання та інформування населення про найважливіші проблеми громади [3, с. 72], США – де право присутності та виступу на засіданнях муніципальних органів обмежується лише вимогою попереднього запису та регламентованим часом тривалості виступу [5, с. 146].

Формально українське законодавство також декларує відкритість, гласність та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, водночас, негативні приклади штучних перешкод у доступі членів громади до засідань органів місцевого самоврядування (виставлення охорони, турнікетів, відсутність умов для доступу осіб з інвалідністю до залів засідань, спеціальна акредитація для участі в засіданнях) та відсутність позитивних зобов'язань у регламентних нормах щодо забезпечення участі членів громади лише підтверджують декларативність вказаних принципів.

Щоправда, останні зміни, які відбулися у нормативно-правовому регулюванні у сфері інформації, істотно підвищили рівень відкритості діяльності органів місцевого самоврядування.

По-перше, кожна особа в Україні може скористатися власним правом на подання індивідуального чи колективного звернення, що закріплено у ст. 40 Конституції України та регулюється Законом України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 р. Направлення заяви, пропозиції чи скарги, які обов'язково підлягають розгляду та вимагають відповіді від її адресата, є офіційним способом звернути увагу на певні питання, вирішення яких вважають необхідними члени громади.

Зміни до законодавства, внесені у 2015 році, доповнили наведений перелік сучасною прогресивною формою комунікації між органами публічного управління та громадянами – *електронною петицією*. Громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради

України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

Зважаючи на те, що більшість інформації, яка використовується та є наслідком діяльності органів місцевого самоврядування, є публічною за своєю природою, важливе значення для підзвітності і підконтрольності територіальній громаді відповідних органів мають нормативні механізми забезпечення доступу до публічної інформації. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. нормативно забезпеченими шляхами доступу до неї називає *систематичне та оперативне оприлюднення інформації* в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах, будь-яким іншим способом, а також надання інформації за *запитами на інформацію*. Останні тенденції демонструють реальне значення цього інструменту щодо отримання хоча б оперативного інформаційного доступу громадян до управлінських процесів у державі та місцевому самоврядуванні.

Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11 лютого 2015 р. під особливий контроль поставлено доступність інформації про використання публічних коштів – через функціонування єдиного веб-порталу E-data та вимоги щодо оприлюднення фінансово-звітних документів на офіційних Інтернет-представництвах розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Участь громадян у діяльності депутатів місцевих рад та інших виборних посадових осіб місцевого самоврядування не повинна завершуватися із завершенням виборів та оголошенням їхніх результатів. Згідно з ч. 2 ст. 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р., *депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їхні доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування. Відповідно до цього, перелічені у ст. 10 вказаного Закону обов'язки депутата місцевої ради у виборчому окрузі спрямовані на закріплення вимоги щодо постійної комунікації між обранцем і його виборцями.*

Особливими механізмами у цій сфері є *звіт депутата* у порядку ст. 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» та *доручення виборців* (ст. 17). Тож доручення виборців, які підтримані

більшістю учасників зборів, на яких вони дані, повинні бути елементом визначення вектору роботи депутата у відповідній місцевій раді. Рада та її органи аналізують доручення виборців, надані депутатам, та з урахуванням матеріальних, зокрема фінансових, можливостей ухвалюють відповідні рішення щодо їх реалізації. Доручення виборців враховуються у розробці планів і програм економічного та соціального розвитку відповідної території, місцевих економічних програм, складанні бюджету, а також під час підготовки рішень з інших питань. Депутат місцевої ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання.

Отже, чинне законодавство встановлює чіткий нормативно-правовий зв'язок між депутатом та його виборцями, а вказані механізми однозначно мають бути застосовані в порядку забезпечення участі громадян у прийнятті управлінських рішень через своїх демократичних представників.

Ч. 2 ст. 10 вказаного Закону визначає, що депутат місцевої ради, який не виправдав довір'я виборців, може бути у будь-який час відкликаний ними у встановленому цим Законом порядку. Саме в цьому, на нашу думку, криється на сьогодні статичність і саботаж існування усіх перелічених можливостей співпраці між депутатом та його електоратом. Тривала та забюрократизована процедура відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою та її орієнтування на умови формування складу ради за мажоритарною виборчою системою в одномандатних округах, які на сьогодні збереглися лише у сільських та селищних радах, робить вказаний захід політичної відповідальності неідеальним. У результаті, за час існування вказаного порядку він жодного разу не був зреалізований.

З 1970-х років у розвинутих демократичних державах поширилася практика щодо залучення до діяльності органів публічного управління представників громадськості з метою отримання адекватної оцінки політики, яку реалізують правлячі сили, серед виборців у міжвиборчу каденцію. Щоб уберегти себе від кроків, завідомих не адекватних чи однозначно не сприйнятих суспільством, у Канаді, США, країнах Європи впроваджувалася практика широких громадських консультацій, а для фаховості, організованості і оперативності їх проведення почали утворюватися постійні *громадські ради* при органах публічного управління різного рівня [6, с. 25–27].

З прийняттям 3 листопада 2010 року Постанови Кабінету Міністрів України № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» вказана практика набула

нормативної легітимізації і в Україні як на рівні органів виконавчої влади, для яких вказана постанова стала обов'язковою, так і для органів місцевого самоврядування, які можуть послуговуватися Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типовим положенням про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженими вказаним підзаконним нормативно-правовим актом.

Громадська рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Положення про громадську раду розробляється громадською радою та затверджується органом, при якому її утворено. Положення про громадську раду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу протягом трьох робочих днів з моменту затвердження.

Основними завданнями громадської ради є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органу; сприяння врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Існування громадських рад є корисним не лише для громадськості, а й для самого органу, оскільки дає змогу забезпечити максимальну відкритість діяльності, адекватний зворотній зв'язок зі суспільством та громадою щодо власної політики, без зайвого політичного популізму та зі завідомо вищим рівнем професійності обраних учасників від інститутів громадянського суспільства до складу такої громадської ради.

На жаль, навіть порівняно із вітчизняною системою органів виконавчої влади, впровадження цього інституту у діяльності органів місцевого самоврядування відбувається надзвичайно повільно через відсутність політичної волі та пасивність самих громад, які не намагаються відстояти власні можливості. Водночас зарубіжний досвід засвідчує високий потенціал такої форми діяльності.

У США міська влада самостійно формує громадські комісії з представників, які працюють на громадських засадах, відповідно до потреб міста у різних напрямках (транспорт, розвиток міської інфраструктури, парків тощо), інформують населення про діяльність місцевої влади, а також доводять до останньої вимоги та пропозиції мешканців міста. З громадських комісій можуть бути утворені окремі

комітети для вивчення окремих питань, що готують рекомендації за спектрами напрямів діяльності громади. Крім того, можуть утворюватися тимчасові спеціальні комісії з представників громадськості та посадових осіб муніципалітетів для окремих нагальних і стратегічних питань (наприклад, внесення змін до статутів) [5, с. 146].

Чи не найуспішнішим досвідом розбудови та функціонування системи подібних інститутів володіє Румунія. З 2000 року у містах Румунії за заінтересованістю місцевої влади утворюються різноаспектні громадські дорадчі комітети. Хоча формальної законодавчої бази для їхнього функціонування немає. Серед таких громадських дорадчих комітетів найяскравішими прикладами є: комітет у сфері громадського транспорту у місті Брасові (14 волонтерів, які допомагають місцевій раді у розбудові транспортної інфраструктури, вирішенні питання альтернативної тарифної політики за послуги перевізників), комітет з питань бюджету в Турну Магуреле (9 осіб, які під час складання проекту бюджету аналізують його на предмет врахування першочергових соціальних запитів та в подальшому здійснюють моніторинг виконання бюджету від імені громадськості), комітет з питань освіти в Турну Магуреле (членами якого є директори шкіл, метою діяльності котрих стала побудова ефективної системи комунікації між школами міста, а також із місцевою владою про розподіл шкільних бюджетів), комітет у справах пенсіонерів у Медіасі та Пітетсі (учасниками якого є активні пенсіонери, що взялися допомагати у впровадженні соціальних ініціатив щодо вирішення проблем міста в сфері охорони навколишнього природного середовища, підготовці до свят, прибиранні вулиць, вивезенні сміття, догляді за бродячими собаками тощо) [6, с. 25–27].

Висновки. Окреслені механізми та наведений досвід повинні бути використані в Україні. Залучення активу громади здатне допомогти вибудувати ефективну систему управління на місцевому рівні у дусі кооперації, взаємної довіри та досягти синергетичного ефекту (прогресивного збільшення вкладених одиничних зусиль сторін внаслідок їхнього об'єднання).

Низка прогалин законодавства може бути виправлена шляхом локальної нормотворчості у формі статутів територіальних громад або відповідних положень місцевих рад. У разі, якщо вирішення питання перебуває поза межами компетенції місцевої влади, слід у співпраці та за посередництва відповідних недержавних структур (наприклад, Асоціації міст України) чітко та однозначно ставити завдання перед державою, особливо зважаючи на сучасну соціально-політичну кон'юнктуру.

Водночас необхідним є зростання активності та підвищення рівня суспільної свідомості й відповідальності з боку самої громади, оскільки якщо в обраних механізмах не зацікавлені самі громадяни, то навіть за умови ідеального правового регулювання вони залишатимуться декорацією демократії на місцевому рівні.

1. Середньостроковий звіт про діяльність Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримки реформ місцевого самоврядування в Україні» у 2010 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Середньостроковий-звіт_2010.pdf

2. Федоренко В. Законодавче регулювання місцевих референдумів в Україні: досвід, проблеми та перспективи / Владислав Федоренко // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2014. – № 1 (28). – С. 64–69.

3. Элерс Д. Местное управление в Германии / Д. Элерс // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 68–74.

4. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.; Центр політико-правових реформ. – К.: Москаленко О. М., 2012. – 212 с.

5. Обушний О. Особливості реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в США на рівні муніципалітетів / Олег Обушний // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць; редкол.: В. Мартиненко (гол. ред.) та ін. – Х.: ДокНаукДержУпр, 2011. – Вип. 4 (8). – С. 142–148 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/4/05.pdf

6. Посібник з участі громадськості: проект «Голос громадськості» / за ред. Д. Г. Холдар, О. Захарченко; пер. з англ. Т. Дігтяр, І. Піонтківський. – К.: Дизайн-студія «ІМедіа», 2002. – 149 с.

7. Муркович Л. Світова практика залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами / Людмила Муркович // Державне управління та місцеве самоврядування: збірник наукових праць / редкол.: С. М. Сergygin (гол. ред.) та ін. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський регіональний ін-т державного управління НАДУ, 2013. – С. 262–269.

Ильницький О. В., Ильків Н. В. Юридический аспект привлечения граждан к управлению в деятельности органов местного самоуправления

Анализируются проблемы реализации форм прямой и представительной демократии, закрепленных в законодательстве Украины, с целью обеспечения осуществления реального народовластия.

Исследуется состояние правового регулирования централизованного и локального характера референдумов, выборов, общего собрания, местных инициатив, общественных слушаний, органов самоорганизации населения; сделан вывод, что современные формы являются несовершенными и сложными.

ми в применении и в сочетании с гражданской пассивностью и низким уровнем правовой культуры приобретают декоративное значение в системе реализации политических прав граждан в Украине.

Утверждается, что пробелы законодательства могут быть исправлены путем локального нормотворчества через принятие уставов территориальных общин или соответствующих положений органами местного самоуправления.

Ключевые слова: территориальное общество, местное самоуправление, прямая (непосредственная) и представительная демократия, референдум, выборы, общественный совет.

Pnytskyi O. V., Plkiv N. V. Legal aspect of involving citizens to the management in the activities of local authorities

The article deals with the problems of implementing the forms of direct and representative democracy, envisaged in the legislation of Ukraine, in order to ensure the real government by the people. The state of the legal regulation of the centralized and local referendums, elections, general collections, local initiatives, public hearings stipulates a conclusion, that today's forms are imperfect and difficult in application.

They in combination with civil passivity and low level of legal culture acquire a decorative significance in the system of realization of citizens' political rights in Ukraine.

Development of the institutions of providing the access of citizens to information about the activities of bodies of local self-government, including the development of the system of consultative-deliberative bodies with involving activists and representatives of public became the important achievement of recent years in this field.

Research of foreign experience specifies the considerable potential of forms of involving citizens to the management in activities of bodies of local self-government.

At the same time, comparing with the Ukrainian realities proves weaker positions in providing the participation of citizens in the management not only in relation to the states of the recognized democracies but also with a part of the Eastern Europe states of the former socialistic camp.

Certain mechanisms and experience should be used in Ukraine. The involvement of active members of the community can help develop an effective system of governance at the local level.

Accepting of charters of territorial communities or corresponding provisions by local councils can correct the gaps of the legislation. It is necessary to increase the activity and the level of public consciousness and responsibility of the community.

Key words: territorial community, local self-government, direct and representative democracy, referendum, elections, public council.

Стаття надійшла 3 березня 2017 р.