

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.075.3(477)

Ю. Бальцій,

кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права
Одеської національної юридичної академії

ПРИНЦИП ГЛАСНОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ

За останні роки в науковій літературі з'явилося немало наукових робіт, присвячених різним аспектам місцевого самоврядування. Проте слід зазначити, що вони в основному були спрямовані на з'ясування суті цього найважливішого соціально-правового феномена, його ґносеологічних та аксіологічних основ, гарантій місцевого самоврядування, а також природи його первинного суб'єкта — територіальної громади. У цьому відношенні актуальність дослідження принципів місцевого самоврядування, а насамперед принципу гласності обумовлена складними суперечливими процесами становлення самої локальної демократії, неоднозначним, амбівалентним ставленням до неї держави. З одного боку, має місце позитивне її ставлення — визнання, легалізація, нормативна регламентація й гарантування місцевого самоврядування, прийняття цілого ряду найважливіших документів, спрямованих на інституціоналізацію інституту місцевого самоврядування в Україні, регламентацію правового статусу його суб'єктів, наголошення про необхідність захисту його інтересів, з іншого — спостерігається варіабельність централістських тенденцій [1], що істотно ускладнює продуктивні процеси розвитку системи місцевого самоврядування, становлення територіальної громади як його первинного суб'єкта, формування компетенційної бази суб'єктів місцевого самоврядування, нормативно-правове визначення й закріплення його об'єктного складу і, в кінцевому підсумку, порушує законні інтереси, причому не тільки місцевого

самоврядування, його органів, посадових осіб, а й територіальних громад та їх членів.

Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві й державі та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу. У ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошується: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у конституції країни» [2].

Енциклопедичний словник, тлумачачи термін «принцип», пояснює не тільки його походження від латинського *principium* — початок, основа, але і вказує на кілька сфер його тлумачення. Зокрема, «принцип» означає вихідне положення якої-небудь теорії, навчання, науки світогляду, політичної організації або внутрішнє переконання людини, що визначає його ставлення до дійсності, норми поведінки і діяльності [3].

Разом з тим у доктрині конституційного і муніципального права принципи місцевого самоврядування тлумачаться односторонньо, переважно в інституціональному аспекті. Так, наприклад, російський вчений В. А. Баранчиків розуміє під принципами місцевого самоврядування власне принципи організації і діяльності місцевого самоврядування, у ролі яких виступають ідеї і концепції, що, будучи матеріалізованими і належним чином оформленими, становлять у своїй сукупності сутність і основу різних соціальних установ [4]. Таким чином, він

підходить до розуміння місцевого самоврядування і його принципів з макрорівня соціуму, ігноруючи власну колективістську, демократичну природу локальної демократії і її основного суб'єкта — територіального колективу, що утворюється і діє у сфері такої демократії специфічними, притаманними тільки йому методами і способами. Це впливає з його позиції, відповідно до якої місцеве самоврядування опосередковує відносини між державою і суспільством [5]. І в цьому він погоджується з К. Ф. Шереметом, що бачить основну проблему не в збільшенні або зменшенні кількості принципів організації і діяльності місцевого самоврядування, а у виявленні ступеня узагальненості виражених у неї ідей і відповідно можливих варіантів правових механізмів, установлюваних для їхньої реалізації законодавцем на федеральному рівні і на рівні суб'єктів федерації [6].

У цьому відношенні поняття принципів місцевого самоврядування, дане О. О. Кутафіним і В. І. Фадєєвим, характеризується не тільки більшою і достатньою повнотою, але також і конструктивністю, тому що включає визначення провідної ролі населення в становленні і функціонуванні місцевого самоврядування. Під зазначеними принципами розуміються обумовлені природою місцевого самоврядування основні початки й ідеї, що лежать в основі організації і діяльності населення і муніципальних органів, які ним формуються [7]. О. С. Шугріна, розглядаючи принципи місцевого самоврядування, фактично включає їх в основи місцевого самоврядування, що покликані забезпечити самостійність діяльності населення по управлінню місцевими справами, незалежність і невтручання з боку органів державної влади, створити умови для ефективного вирішення питань, що виникають на місцевому рівні [8]. У такий спосіб суттєво розширюється сфера соціальної діяльності населення на локальному рівні, на становлення, формування і функціонування якої спрямовані принципи місцевого самоврядування.

Необхідно відзначити, що позиція О. С. Шугріної має під собою серйоз-

ну нормативну основу — адже основні початки діяльності населення по здійсненню місцевого самоврядування закріплюються в Конституції Російської Федерації, федеральних законах, законах суб'єктів РФ, інших нормативних актах. Особливе місце серед них займає Федеральний закон РФ від 28 серпня 1995 р. «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» [9], що, по-перше, носить профільний характер, а по-друге, у ст. 7 і ряді інших статей цього акта містить цілий ряд термінів, що визначають принципи локальної демократії — законодавчі основи місцевого самоврядування, територіальні основи місцевого самоврядування, фінансово-економічні основи місцевого самоврядування.

В Україні основні принципи місцевого самоврядування містяться в Конституції України [10] і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (далі — Закон України від 21 травня 1997 р.) [11]. Таке джерело, як статуту (хартії) місцевого самоврядування, на прийнятті яких у даний час мають право територіальні громади (ст. 19 Закону України від 21 травня 1997 р.), також може містити які-небудь принципи місцевого самоврядування, що переважно стосуються особливостей його здійснення на якій-небудь території, але через, по-перше, нечисленність подібних актів, прийнятих в основному невеликою кількістю міських рад, і, по-друге, варіабельність підходів до їх прийняття статуту в даний час не можуть розглядатися як нормативний акт локального регулювання, що містить принципи місцевого самоврядування, застосовувані на певній території. Таким чином, можна зробити висновок, що в Україні знайшли своє нормативне закріплення тільки основні принципи місцевого самоврядування.

Інший напрямок у розвитку принципів місцевого самоврядування бачиться в закріпленні їх у міжнародно-правових стандартах локальної демократії, що розробляються: а) у рамках міжнародних міжурядових організацій /ММПО/ (Рада Європи, Європейський Союз та ін.)

і сприймаються державами — членами цих організацій за допомогою підписання міжнародних договорів, і б) у рамках міжнародних неурядових організацій /МНПО/ місцевої влади (наприклад, Міжнародний Союз місцевої влади), що потім лобюються міжнародною громадськістю й органами місцевого самоврядування конкретних держав з метою включення їхніх основних положень у національне законодавство цих держав [12].

Так, наприклад, принципи місцевого самоврядування сформульовані в Європейській хартії місцевого самоврядування [13], прийнятій в 1985 р. Радою Європи — найбільшою ММПО регіонального характеру, що об'єднує в даний час 41 державу континенту. Практично всі статті, що містяться в розділі I цього міжнародного договору (ст. 2-11), являють собою зведення принципів, на основі яких повинно бути організоване, «побудоване» місцеве самоврядування в конкретній країні.

З огляду на факт ратифікації Україною 15 липня 1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування [14] і імплементації її на підставі ч. 1 ст. 9 Конституції України в національне законодавство нашої держави як закон, дуже продуктивним буде розгляд сприйняття принципів місцевого самоврядування в її конституційно-законодавчих актах стосовно предмета дослідження.

Конституція України, як уже відзначалося, містить цілий ряд основних принципів місцевого самоврядування, найважливішим з яких є принцип визнання і легалізації локальної демократії, закріплений у ст. 7 Конституції: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування».

Варто відзначити, що значний потенціал безпосередньої демократії, що міститься в конституційних формулюваннях, на жаль, не знайшов свого закріплення на законодавчому рівні. На нашу думку, це пояснюється насамперед тим, що в Конституції України знайшла своє закріплення «громадська» теорія місцевого самоврядування, яка думає, що останнє діє ізольовано від

сфери державної діяльності, концентруючись лише на своїх локальних інтересах, а в профільному законодавстві на практиці була реалізована «державна» теорія місцевого самоврядування в якій закладено, що місцеве самоврядування породжене державою і нерозривно з нею пов'язане, звідси спостерігається здійснення державних повноважень через недержавні органи або виборних посадових осіб, тобто місцева влада здійснює переважно функції, делеговані їй державною владою. Таким чином, у профільному Законі України від 21 травня 1997 р. були «розмиті» конституційні положення, що закріплювали правовий статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування і, отже, як основного носія безпосередньої демократії, і переважна більшість повноважень місцевого самоврядування були закріплені не стільки за місцевими радами, що прямо формуються територіальною громадою, скільки за виконавчими органами місцевих рад, що ними формуються. Звідси самоврядна влада територіальної громади має не стільки «вторинний», скільки «третинний» характер, тобто по суті нівелюється. При цьому закріплення в законі положення про те, що «територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень» (п. 1 ст. 6), а також форм безпосередньої демократії, здійснюваних територіальною громадою, не повинно нікого вводити в оману.

Подібний висновок можна зробити і з аналізу основних принципів місцевого самоврядування, що знайшли своє закріплення в ст. 4 Закону України від 21 травня 1997 р., що відноситься до них принципи: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної і матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; підзвітності і відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб; державної підтримки і гарантій місцево-

го самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

З досить великого переліку принципів, наведеного вище, до безпосередньої демократії належать лише деякі: принципи народовладдя, гласності, виборності, підзвітності і відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб, судового захисту прав місцевого самоврядування.

Принцип гласності в місцевому самоврядуванні України є важливим і конструктивним в аспекті безпосередньої демократії, тому що він дозволяє проконтролювати діяльність органів місцевого самоврядування, виконавчих органів власне органів місцевого самоврядування, а також діяльність на локальному рівні державних органів влади і управління всіх рівнів (центральні, регіональні), дає можливість населенню території впливати на розробку рішень, що порушують їхні інтереси, права і свободи. Складовими цього принципу є такі принципові положення: закони й інші нормативно-правові акти, у тому числі й акти локального регулювання, повинні публікуватися; органи і посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечувати кожному члену територіальної громади можливість ознайомлення з документами і матеріалами, що безпосередньо стосуються прав і свобод людини, а також одержання достовірної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування; органи і посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані давати відповідь на звернення громадян по суті у терміни, передбачені чинним законодавством. Крім того, гласність як принцип роботи органів місцевого самоврядування полягає у дотриманні двох основних вимог: інформаційної відкритості для широких кіл громадськості та постійного діалогу з населенням.

Чинна Конституція України не містить норми, яка б чітко закріплювала принцип гласності щодо місцевого самоврядування. Тому конституційну основу принципу гласності місцевого самоврядування становлять лише норми, які закріплені у другому розділі і визначають

основні права та свободи людини і громадянина. Зокрема, ст. 57 Конституції України проголошує право кожного знати свої права і обов'язки, а також закріплює необхідність доведення до відома населення всіх нормативно-правових актів, що визначають права і обов'язки громадян. Це положення стосується нормативно-правових актів усіх органів публічної влади, а тому повністю поширюється й на органи місцевого самоврядування.

На законодавчому рівні принцип гласності в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні закріплюється у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про органи самоорганізації населення», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про звернення громадян» та ін. Зазначені акти передбачають різні форми реалізації принципу гласності у місцевому самоврядуванні, до яких можна віднести: громадські слухання, оприлюднення рішень ради, оприлюднення сільським, селищним, міським головою затверджених радою відповідних програм, бюджету та звітів про їх виконання, особистий прийом громадян сільським, селищним, міським головою, щорічні звіти сільського, селищного, міського голови про свою роботу перед відповідною територіальною громадою, гласність проведення сесій місцевих рад, обговорення громадянами проектів рішень ради і важливих питань місцевого значення тощо. Крім того, для інформування членів територіальної громади про свою діяльність і роботу органів місцевого самоврядування органи і посадові особи місцевого самоврядування застосовують різні форми діалогу з громадськістю: «гарячі лінії», зустрічі у прямому ефірі, інтерв'ю, прес-конференції, особистий прийом громадян, телефони довіри, обговорення проектів місцевих бюджетів, рішень місцевих рад

та їх виконкомів, програм соціально-економічного, культурного розвитку, електронне листування, електронні інформаційні табло тощо.

Відповідно до п. 16 ст. 46 Закону України від 21 травня 1997 р. сесії ради проводяться гласно. Це означає, що порядок денний, зміст прийнятих рішень доводиться до відома населення, причому рішення про скликання сесії повинне доводитися до відома громадськості не пізніше як за 10 днів до сесії, а у виняткових випадках — не пізніше як за день до сесії із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на розгляд ради. У цьому ж пункті зазначеної статті закону говориться, що в разі необхідності рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання. При цьому законодавчо не визначено підстави для проведення закритих пленарних засідань, а це означає, що таке рішення рада приймає у кожному конкретному випадку, керуючись характером питань порядку денного, нормами регламенту ради та вимогами законодавчих актів щодо нерозголошення інформації, котра становить державну чи іншу таємницю, яка охороняється законом.

Слід відзначити, що гласність роботи органів місцевого самоврядування зовсім не означає можливості вільного доступу на офіційні заходи, що ними проводяться (сесії місцевих рад, засідання виконавчих комітетів тощо) для будь-яких громадян. З огляду на міркування безпеки, належної організації роботи, технічних можливостей розміщення присутніх у приміщенні та інші об'єктивні обставини порядок фізичного доступу громадян (навіть акредитованих) на офіційні заходи органів місцевого самоврядування (так само, як і на офіційні заходи органів державної влади) регламентується законодавством та місцевими нормативно-правовими актами. Зокрема, порядок допуску журналістів і технічних працівників до приміщення органу місцевого самоврядування, доступу до інформації, документів і технічних засобів визначається на основі законодавства України і з урахуванням загального режиму

(регламенту) роботи цього органу самоврядування, умов і можливостей, які він має реально. Про цей порядок заздалегідь повідомляється акредитованим журналістам і технічним працівникам; їм видається посвідчення (перепустка) на право входу до приміщення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. У разі порушення цього порядку акредитованим журналістом або технічним працівником засобу масової інформації їх акредитація може бути припинена за рішенням органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, при якому вони акредитовані. Письмове повідомлення із зазначенням підстав припинення акредитації вручається журналісту чи технічному працівнику засобу масової інформації, і таке ж повідомлення одночасно надсилається до засобу масової інформації, в якому вони працюють. Що ж стосується порядку допуску членів територіальної громади на пленарні засідання ради, то це питання не врегульоване законодавчо, а тому може встановлюватися регламентом чи іншим нормативно-правовим актом ради.

Такі обмеження фізичного доступу громадян до приміщень органів публічної самоврядної (муніципальної) влади жодним чином не можна розглядати як порушення принципу гласності. Для того, щоб члени територіальної громади могли звернутися до органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, депутатів місцевих рад, встановлюються відповідні дні прийому громадян, облаштовуються депутатські приймальні тощо. Порядок реалізації громадянами права на звернення доволі детально регламентований у Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. [15].

Діяльність органів місцевого самоврядування висвітлюється в друкованих засобах масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження на умовах, визначених у договорах між цими органами і редакціями зазначених друкованих засобів масової інформації. Рішення органів місцевого самоврядування, інші нормативно-пра-

вові акти публікуються в офіційних виданнях (відомостях, бюлетенях, збірниках, інформаційних листках тощо) та друкованих засобах масової інформації відповідних органів місцевого самоврядування. Недержавні друковані засоби масової інформації мають право оприлюднювати офіційні документи органів місцевого самоврядування відповідно до законодавства України і на засадах, передбачених укладеною угодою між цими органами та редакціями друкованих засобів масової інформації. Для висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування, виступів депутатів сільських, селищних, районних, міських і обласних рад у державних друкованих засобах масової інформації, що фінансуються відповідно за рахунок державного або місцевих бюджетів, відводиться до 20 відсотків газетної площі кожного номера. У недержавних друкованих засобах масової інформації відомості про діяльність органів місцевого самоврядування, виступи депутатів усіх рівнів можуть друкуватися на договірних засадах відповідно до законодавства України.

Таким чином, вищевказані способи забезпечення гласності на місцевому рівні слугують надійною гарантією того, щоб члени територіальної громади мали якомога повнішу інформацію про діяльність відповідальних перед ними органів та посадових осіб місцевого самоврядування, могли донести власну думку до відповідних посадових осіб та депутатів і таким чином реально впливати на функціонування всієї системи місцевого самоврядування в нашій країні. А виходячи з того, що Україна повсякденно інтегрує до європейської спільноти, ефективне співробітництво з Європейською Комісією, Радою Європи, іншими європейськими та міжнародними організаціями є очевидною передумовою ефективного розвитку не тільки принципів місцевого самоврядування, а й взагалі всього інституту місцевого самоврядування як на національному, так і на місцевому рівнях, удосконалення законодавства, наближення його до європейських норм та стандартів.

Ключові слова: місцеве самоврядування, гласність, територіальна громада, принцип, територіальний колектив, масова інформація, локальний рівень.

Принципи місцевого самоврядування є однією з найбільш актуальних тем, що стосується безпосередньої діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні. Принцип гласності в місцевому самоврядуванні України є важливим і конструктивним в аспекті безпосередньої демократії, тому що він дозволяє проконтролювати діяльність органів місцевого самоврядування, виконавчих органів власне органів місцевого самоврядування, а також діяльність на локальному рівні державних органів влади і управління всіх рівнів (центральні, регіональні), дає можливість населенню території впливати на розробку рішень, що порушують їхні інтереси, права і свободи. Крім того, гласність як принцип роботи органів місцевого самоврядування полягає у дотриманні двох основних вимог: інформаційної відкритості для широких кіл громадськості та постійного діалогу з населенням. В умовах реформаторських очікувань стосовно місцевого самоврядування з'являється можливість створити досконалу нормативно-правову основу для повноцінної реалізації принципів місцевого самоврядування в Україні.

The principle of local self-government is one of the important issues related to the activities of local authorities and their officials in Ukraine. The principles of openness and publicity in local self-government are important in the context of direct democracy. This principle allows to exercise control over local government bodies and bodies of state power on the local level. It also allows the people of local communities to influence decision-making relevant to their interests, rights and freedoms. Besides this principle presumes meeting two basic demands: open information for the public at large and continuing

dialogue with the people. Under the condition of expected reform of local self-government there is a possibility to improve legal norms and make local self-government more effective.

Література

1. Баймуратов М. О. Міжнародне співробітництво органів місцевого самоврядування України: Автореф... д. ю. н. — Одеса, 1996. — С. 4.

2. Європейська хартія про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 1-2. — С. 90-94.

3. Советский энциклопедический словарь. — М., 1989. — С. 1071.

4. Баранчиков В. А. Муниципальное право. — М.: ЮНИТИ, 2000. — С. 44.

5. Там само.

6. Шеремет К. Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учебное пособие. — М., 1998. — С. 47.

7. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. — М., 1997. — С. 90-91.

8. Шугрина Е. С. Муниципальное право. — М.: Дело, 1999. — С. 83.

9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. (в ред. от 17 марта 1997 г.) // Сборник законодательства РФ. — 1995. — № 35. — Ст. 3506.

10. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

12. Див., наприклад, Орзих М. Ф., Баймуратов М. А. Международные стандарты местного самоуправления. — Одесса: БАХВА, 1996. — С. 18-23.

13. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. // У кн.: Орзих М. Ф., Баймуратов М. А. Международные стандарты местного самоуправления. — Одесса: БАХВА, 1996. — С. 86-93.

14. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. // Урядовий кур'єр. — 1997. — 24 лип.

15. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.