

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.3.61>

Луценко Л. В.

заступник начальника управління – начальник відділу координації активних заходів та міжвідомчої взаємодії управління заходів реагування Департаменту запобігання фінансовим операціям, пов'язаним з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом ДПС України

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З МІСЦЕВИМ САМОВРЯДУВАННЯМ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ У ПРОЦЕСІ ДЕТИНІЗАЦІЇ

У статті досліджено взаємодію органів виконавчої влади з місцевим самоврядуванням та громадськістю в процесі детінізації.

Вказано, що процес детінізації економіки потребує скоординованих зусиль на всіх рівнях публічного адміністрування, як з боку центральної виконавчої влади, так і місцевого самоврядування та громадськості. Така взаємодія ґрунтується на принципах партнерства, відкритості, прозорості та субсидіарності. Водночас частина посадовців виконавчої влади та місцевого самоврядування демонструє нерозуміння глибини наявних проблем і власної відповідальності за розв'язання як поточних, так і стратегічних завдань. Деякі з них проявляють бездіяльність, байдужість і неспроможність адаптуватися до нових умов.

Констатовано, що у спеціальній літературі слушно вказується, що для того щоб такі органи були дієвими та приносили результат, важливо дотримуватись наступних принципів: прозорість та підзвітність: процес створення органу має бути максимально відкритим і публічним: через оголошення, бібліотеки, соцмережі, офіційні сайти тощо; добір учасників доцільно проводити на конкурсній основі відповідно до положення; діяльність органу має бути відкритою для ІГС; на офіційному сайті ОМС мають регулярно публікуватись (установочні документи; склад органу; протоколи засідань; прийняті рішення; звіти про діяльність; анонси заходів тощо); включення широкого спектру зацікавлених сторін: представників різних соціальних груп; ІГС; мешканців з вразливих категорій; жителів віддалених населених пунктів. Саме це сприятиме балансованому представництву інтересів усієї громади та розбудові довіри; ефективність та результативність. Зокрема, рішення, що ухвалюються, мають мати вплив, хоча б рекомендаційний. Наприклад, пропозиції молодіжної ради мають бути обов'язковими для розгляду виконавчим комітетом або радою. Крім того необхідне організаційне забезпечення, як-то приміщення для роботи, технічна та інша підтримка. Разом з тим доцільно передбачити стимули для учасників (особливо в молодіжних радах), як залучення лідерів до виконанню; включення як радників; пріоритетне право на стажування тощо.

Ключові слова: детінізація, громадськість, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, тіньова економіка.

Постановка проблеми. Процес детінізації економіки потребує скоординованих зусиль на всіх рівнях публічного адміністрування, як з боку центральної виконавчої влади, так і місцевого самоврядування та громадськості. Така взаємодія ґрунтується на принципах партнерства, відкритості, прозорості та субсидіарності.

Мета статті – охарактеризувати взаємодію органів виконавчої влади з місце-

вим самоврядуванням та громадськістю в процесі детінізації.

Виклад основного матеріалу. Варто вказати, що на доцільність взаємодії органів виконавчої влади з місцевим самоврядуванням та громадськістю вказувалось ще наприкінці 20 ст., а саме у Рішенні Ради регіонів при Президентові [1], де було звернуто увагу та певні проблеми та закріплено, що відсутність ефективної

координації між органами влади на всіх рівнях, а також недостатнє використання наявних ресурсів і потенціалу негативно впливають на вирішення актуальних соціально-економічних проблем. Зокрема, це ускладнює ліквідацію заборгованості із заробітної плати, яка фінансується з місцевих бюджетів у Львівській, Одеській, Харківській областях та місті Севастополь; своєчасну виплату пенсій і соціальної допомоги у Вінницькій, Волинській, Київській областях; подолання процесів бартеризації економіки в Полтавській, Рівненській, Сумській і Хмельницькій областях; стимулювання розвитку підприємництва в Автономній Республіці Крим, Кіровоградській і Чернігівській областях; проведення процесів приватизації у Херсонській, Житомирській та Луганській областях, а також залучення іноземних інвестицій у Вінницькій, Хмельницькій і Чернівецькій областях. Подібна ситуація ускладнює й вирішення інших нагальних питань суспільного розвитку.

Водночас частина посадовців виконавчої влади та місцевого самоврядування демонструє нерозуміння глибини наявних проблем і власної відповідальності за розв'язання як поточних, так і стратегічних завдань. Деякі з них проявляють бездіяльність, байдужість і неспроможність адаптуватися до нових умов. Окремі посадовці не тільки не сприяють впровадженню економічних реформ, а й активно гальмують ці процеси, прикриваючись політичними лозунгами та популістськими заявами. Така поведінка завдає суттєвої шкоди зусиллям, спрямованим на подолання кризових явищ у державі [1].

Доцільно зазначити, що органи виконавчої влади, зокрема Міністерство фінансів України, Державна податкова служба, Державна митна служба, Міністерство економіки, Нацполіція та інші, формують нормативно-правові засади детінізації, впроваджують механізми фіскального контролю, адмініструють податки та митні збори, здійснюють моніторинг фінансових потоків і координацію дій у межах державної політики.

Зокрема, органи місцевого самоврядування виступають безпосередніми виконавцями заходів з детінізації на терито-

ріальному рівні. Їхні функції включають: сприяння офіційній реєстрації бізнесу, зайнятості та доходів населення; контроль за дотриманням правил благоустрою, використанням ринкових площ, сфери послуг; участь у формуванні місцевих програм щодо виведення економіки з тіні (наприклад, зниження частки готівкових розрахунків); інформування центральних органів про підозрілі або ризикові практики.

Важливо, що ОМС мають безпосередній контакт із суб'єктами господарювання та населенням, тому можуть оперативно реагувати на прояви тіньової діяльності.

Надзвичайно важливо чітко усвідомлювати, які саме інститути громадянського суспільства (ІГС) можуть виступати надійними партнерами у співпраці. Згідно з другим абзацом пункту 2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 [2], до складу ІГС належать такі організації: громадські об'єднання; професійні спілки та їх об'єднання; творчі спілки, роботодавські організації та їх об'єднання; благодійні та релігійні інституції; органи самоорганізації населення; незалежні засоби масової інформації; інші неприбуткові установи й об'єднання, які пройшли легалізацію відповідно до чинного законодавства.

Правові засади створення, функціонування та напрямів діяльності інститутів громадянського суспільства закріплено в низці нормативно-правових актів. Зокрема, такими є закони України: «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [3]; «Про громадські об'єднання» [4]; «Про основні засади молодіжної політики» [5]; «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [6]; «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [7]; «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [8]; «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [9].

Крім того, важливе значення мають акти глави держави, зокрема Указ Президента України від 24 березня 2021 року № 119 «Про Національну стратегію у сфері

прав людини» [10] та Указ від 27 вересня 2021 року № 487/2021 «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки» [11].

Також, ключову роль у регулюванні напрямів розвитку громадянського суспільства відіграють такі нормативно-правові документи, як Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695 «Про Державну стратегію регіонального розвитку на 2021–2027 роки» [12] та розпорядження КМУ від 3 жовтня 2018 року № 710-р, яким схвалено Концепцію розвитку громадянської освіти в Україні [13].

На сьогодні в Україні сформовано значний масив інститутів громадянського суспільства, створених з ініціативи громадян. До них належать, зокрема, численні громадські об'єднання, благодійні фонди та організації, профспілки, роботодавські асоціації, а також засоби масової інформації, зокрема друковані.

Громадські об'єднання відрізняються між собою за цілями, завданнями, рівнем компетенції та масштабами діяльності, однак головна їхня суспільно-політична функція полягає у сприянні громадянам у вирішенні щоденних проблем, створенні умов для активного прояву громадянської ініціативи та реалізації елементів самоврядності.

У період воєнного стану інститути громадянського суспільства здатні стати надійними союзниками органів місцевого самоврядування у зміцненні довіри між владою та населенням. У системі відкритого врядування саме довіра відіграє фундаментальну роль.

Соціологічна служба Центру Разумкова в межах реалізації Програми сприяння громадянській активності «Долучайся!», яка впроваджується в Україні організацією Раст за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), у період із 21 по 27 вересня 2023 року провела опитування громадської думки під назвою «Оцінка громадянами ситуації в країні. Довіра до соціальних інститутів, політичних лідерів, посадовців та представників громадськості. Погляди щодо можливості проведення загальнонаціональних виборів до завершення війни (вересень 2023 р.)» [14].

Дослідження охоплює, зокрема, оцінки рівня довіри до різних державних та громадських інституцій. Згідно з його результатами, найвищий рівень довіри українці висловлюють до Збройних Сил України – 93% опитаних, далі йдуть добровольчі формування – 85%, а третє місце посідають волонтерські організації – 84%. Також високі показники довіри зафіксовано до Державної служби з надзвичайних ситуацій (83%), Національної гвардії України (81%), Державної прикордонної служби (76,5%), Президента України (72%), Міністерства оборони (71%), Служби безпеки України (66%), громадських організацій (60,5%), Церкви (59%) і Національної поліції (57%). Щодо місцевої влади, то голова міста (селища чи села), де мешкає респондент, має рівень довіри на рівні 54% [15].

Окрім цього, довіра до місцевих рад (міських, сільських, селищних) перевищує рівень недовіри: 49% респондентів довіряють, тоді як 41% висловили недовіру. Аналогічна ситуація спостерігається щодо українських медіа (47% довіри проти 43% недовіри), Національного банку України (46% проти 42%) та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (44% довіри та 31% недовіри) [14; 15].

Механізми співпраці між органами місцевого самоврядування (ОМС) та інститутами громадянського суспільства (ІГС) – це інструменти, які забезпечують взаємодію сторін для вирішення спільних завдань та проблем громади.

Ключовим моментом є те, що кожен із таких інструментів має бути чітко прописаний у відповідних локальних нормативно-правових актах, а всі залучені сторони повинні мати чітке розуміння своєї ролі, обов'язків, меж повноважень тощо.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16] визначає лише деякі форми такої співпраці, серед яких громадські слухання, органи самоорганізації населення та механізм місцевих ініціатив. Разом із тим, закон також надає ОМС право утворювати асоціації задля ефективного виконання своїх функцій та представлення інтересів територіальних громад. Більш детально це врегульовано в Законі України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [15].

Серед ефективних інструментів варто виділити громадський або партисипативний бюджет (бюджет участі), який дає змогу мешканцям громад і представникам ІГС пропонувати власні проекти, обстоювати їх та брати участь у голосуванні. Попри те, що на загальнонаціональному рівні такий механізм поки що не унормований законом, кожна територіальна громада має можливість самостійно прийняти рішення про його впровадження. Однак, основною проблемою залишається фінансування в умовах воєнного стану. З 2022 року помітно зменшилась кількість громад, які виділяють бюджетні кошти на реалізацію таких ініціатив. Утім, зросла активність міжнародних партнерів, які підтримують ОМС у впровадженні партисипативних інструментів, зокрема шкільних бюджетів участі. Наприклад, за даними платформи E-dem станом на 03.11.2023 року у процесі впровадження шкільних громадських бюджетів бере участь 13 органів місцевого самоврядування, підключено 171 школу, подано 652 проекти на суму понад 16 млн грн [14]. Також широко практикується співпраця ОМС та ІГС у реалізації спільних, у тому числі грантових, проектів. Такий формат партнерства часто дозволяє ефективно вирішувати конкретні проблеми громади. Багато грантових програм нині орієнтовані саме на співпрацю між цими двома секторами [15].

Ще одним поширеним механізмом є проведення спільних заходів: зустрічей, форумів, круглих столів, громадських обговорень, конференцій, соціологічних опитувань тощо, де активна участь обох сторін є ключовим чинником результативності. Такі ініціативи сприяють діалогу, обміну думками та пошуку оптимальних рішень.

Законодавчо передбачена також можливість створення консультативно-дорадчих органів при місцевих радах (сільських, селищних, міських, районних, обласних), про що йдеться у ч. 6 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17]. Найбільш поширеною формою таких структур є громадські ради.

Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про

забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [18] визначає громадську раду як тимчасовий консультативно-дорадчий орган, створений для забезпечення участі громадськості у формуванні політичних рішень на державному і регіональному рівнях. У межах цієї ж постанови затверджено також Порядок проведення консультацій з громадськістю та Типове положення про громадську раду, яке може застосовуватись при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, а також місцевих державних адміністраціях, зокрема у Києві, Севастополі та в Автономній Республіці Крим. Варто зазначити, що для органів місцевого самоврядування зазначена постанова носить рекомендаційний характер.

У власному положенні про громадську раду ОМС можуть додатково конкретизувати порядок організації її діяльності: форми засідань, участь членів ради, механізми взаємодії з іншими структурами тощо, головне щоб ці положення не суперечили Типовому. Важливо також забезпечити залучення представників ІГС до процесу розроблення таких документів, що сприятиме підвищенню ефективності роботи громадських рад [15].

Окремим потужним напрямом співпраці органів місцевого самоврядування (ОМС) та інститутів громадянського суспільства (ІГС) є створення молодіжних рад, які можуть діяти при виконавчих комітетах, місцевих радах, а також при голові громади.

На сьогодні чинною є постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1198 «Про затвердження типових положень про молодіжні ради» [10], яка затверджує: Типове положення про молодіжну раду регіонального рівня; Типове положення про молодіжну раду місцевого рівня.

Даною постановою також рекомендовано ОМС утворити молодіжні ради та затвердити положення про них з урахуванням типових документів.

Порівняно новим видом консультативно-дорадчих органів є ради з питань внутрішньо переміщених осіб. Відповідно до постанови КМУ від 4 серпня 2023 р. № 812

«Про затвердження Типового положення про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб» [20], ОМС рекомендовано утворити такі ради та затвердити відповідні положення.

Висновки. Варто констатувати, що у спеціальній літературі слушно вказується, що для того щоб такі органи були дієвими та приносили результат, важливо дотримуватись наступних принципів:

1. Прозорість та підзвітність: процес створення органу має бути максимально відкритим і публічним: через оголошення, бібліотеки, соцмережі, офіційні сайти тощо; добір учасників доцільно проводити на конкурсній основі відповідно до положення; діяльність органу має бути відкритою для ІГС; на офіційному сайті ОМС мають регулярно публікуватись (установочні документи; склад органу; протоколи засідань; прийняті рішення; звіти про діяльність; анонси заходів тощо).

2. Включення широкого спектру зацікавлених сторін: представників різних соціальних груп; ІГС; мешканців з вразливих категорій; жителів віддалених населених пунктів. Саме це сприятиме балансованому представництву інтересів усієї громади та розбудові довіри.

3. Ефективність та результативність. Зокрема, рішення, що ухвалюються, мають мати вплив, хоча б рекомендаційний. Наприклад, пропозиції молодіжної ради мають бути обов'язковими для розгляду виконавчим комітетом або радою. Крім того необхідне організаційне забезпечення, як-то приміщення для роботи, технічна та інша підтримка. Разом з тим доцільно передбачити стимули для учасників (особливо в молодіжних радах), як залучення лідерів до виконкому; включення як радників; пріоритетне право на стажування тощо.

Консультативно-дорадчі органи є лише одним із багатьох інструментів взаємодії між ОМС та ІГС. Так, згідно з абзацом другим пункту 2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року №976 [21], громадська експертиза є одним з інструментів демократичного врядування. Вона передбачає можливість інсти-

тутам громадянського суспільства та громадським радам здійснювати оцінку роботи органів виконавчої влади. Така оцінка стосується як ефективності ухвалення рішень, так і їх реалізації, а також дає змогу розробляти пропозиції щодо вирішення суспільно важливих питань, які органи виконавчої влади мають враховувати у своїй подальшій діяльності.

Список використаної літератури:

1. Про взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо стабілізації соціально-економічної та суспільно-політичної [...] Рада регіонів при Президенті; Рішення від 11.02.1999 № 37/99 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0037210-99#Text>
2. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 05.11.2008 № 976 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п#Text>
3. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 № 1275-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>
4. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
5. Про основні засади молодіжної політики: Закон України від 27.04.2021 № 1414-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20#Text>
6. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05.07.2012 № 5073-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>
7. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 № 554/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554/97-вр#Text>
8. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>
9. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22.06.2012 № 5026-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5026-17#Text>
10. Про Національну стратегію у сфері прав людини: Указ Президента України;

- Стратегія від 24.03.2021 № 119/2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119/2021#Text>
11. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України; Стратегія від 27.09.2021 № 487/2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>
 12. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України; Стратегія від 05.08.2020 № 695 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text>
 13. Про схвалення Концепції розвитку громадянської освіти в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція, Перелік від 03.10.2018 № 710-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2018-р#Text>
 14. Оцінка громадянами ситуації в країні. Довіра до соціальних інститутів, політиків, посадовців та громадських діячів. Ставлення до проведення загальнонаціональних виборів в Україні до завершення війни (вересень 2023 р.) URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-sotsialnykh-institutiv-politykiv-posadovtsiv-ta-gromadskykh-diiachiv-stavlennia-do-provedennia-zagalnonatsionalnykh-vyboriv-v-ukraini-do-zavershennia-viiny-veresen-2023r>
 15. Взаємодія органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства. Методичні рекомендації у сфері відкритого урядування URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/library/66_vidkryte_uryaduvannya_2023_metod.pdf
 16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#n123>
 17. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 № 1275-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>
 18. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Положення від 03.11.2010 № 996 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text>
 19. Про затвердження типових положень про молодіжні ради Постанова Кабінету Міністрів України; Положення, Форма типового документа, Заява від 18.12.2018 № 1198 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-2018-п#Text>
 20. Про затвердження Примірною положення про Раду з питань внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 04.08.2023 № 812 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2023-п#Text>
 21. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 05.11.2008 № 976 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п#Text>

Lutsenko L. V. Interaction of executive authorities with local self-government and the public in the process of de-shadowing

The article studies the interaction of executive authorities with local self-government and the public in the process of de-shadowing.

It is indicated that the process of de-shadowing the economy requires coordinated efforts at all levels of public administration, both on the part of the central executive power and local self-government and the public. Such interaction is based on the principles of partnership, openness, transparency and subsidiarity. At the same time, some officials of executive power and local self-government demonstrate a lack of understanding of the depth of existing problems and their own responsibility for solving both current and strategic tasks. Some of them show inaction, indifference and inability to adapt to new conditions.

It is stated that in the specialized literature it is rightly indicated that in order for such bodies to be effective and bring results, it is important to adhere to the following principles: transparency and accountability: the process of creating a body should be as open and public as possible: through announcements, libraries, social networks, official websites, etc.; it is advisable to select participants on a competitive basis in accordance with the Regulations; the activities of the body must be open to the ICS; on the official website of local self-government bodies should be regularly published (constituent documents; composition of the body; minutes of meetings; decisions made; activity reports; announcements of events,

etc.); inclusion of a wide range of stakeholders: representatives of different social groups; IGS; residents from vulnerable categories; residents of remote settlements. This is what will contribute to a balanced representation of the interests of the entire community and build trust; efficiency and effectiveness. In particular, the decisions made must have an impact, at least advisory. For example, the proposals of the youth council should be mandatory for consideration by the executive committee or council. In addition, organizational support is needed, such as premises for work, technical and other support. At the same time, it is advisable to provide incentives for participants (especially in youth councils), such as the involvement of leaders in the executive committee; inclusion as advisors; priority right to internships, etc.

Key words: *de-shadowing, public, local self-government bodies, executive authorities, shadow economy.*