

Т. А. Кравченко

доктор наук із державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ГЛАСНОСТІ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджено роль принципу гласності в системі місцевого самоврядування в Україні й організаційно-правові аспекти його реалізації. Проаналізовано визначення поняття принципу гласності в нормативно-правових актах України й наукових працях із державного управління. На підставі цього виявлено характерні ознаки й елементи принципу гласності в системі місцевого самоврядування в Україні. Сформульовано пропозиції щодо конституційно-правового регулювання, механізму реалізації та шляхів сучасної ідентифікації зазначеного принципу в умовах децентралізації.

Ключові слова: принцип гласності, відкритість влади, місцеве самоврядування, територіальна громада, представницька демократія.

Постановка проблеми. Принципи управління є однією з найважливіших категорій науки управління та складовою частиною її методологічної основи. Принципи інституту місцевого самоврядування визначають вимоги до системи, структури та процесу управління територією.

Важливим елементом демократичної системи управління суспільством і державою є гласність. За її допомогою забезпечується демократизм управлінської діяльності, її підконтрольність суспільству, а також можливість громадян впливати на прийняття рішень, що зачіпають їх інтереси, права й свободи. Гласність у діяльності органів публічної влади є одним з основоположних принципів управління в демократичній державі.

Незважаючи на те, що цей принцип безпосередньо не закріплений у Конституції України, його сутність, зміст і практичне значення дають змогу стверджувати, що він належить до групи основних принципів. При цьому необхідно акцентувати на тому, що гласність є умовою, яка характеризує рівень політичної культури суспільства й захищеності демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність порушеної теми зумовлена сучасним підходом до трансформаційних процесів у системі публічного управління, переходом у системі управ-

ління до реалізації принципу децентралізації як основи модернізації держави. Саме тому дослідження ролі принципу гласності у формуванні й ефективному функціонуванні місцевого управління в ході децентралізації, становленні демократії в суспільстві набуває першочергового значення й для публічно-організаційних процесів, і для сучасної української практики.

Проблематика дослідження принципів діяльності різних органів публічної влади, їх змісту, співвідношення, класифікації знайшла своє відображення в наукових працях Г. Атаманчука, Є. Афоніна, М. Баймуратова, О. Безуглова, В. Васильєвої, М. Воронова, Б. Калиновського, П. Любченка, В. Маліновського, В. Олуйка, М. Орзіха, О. Прієшкіної, В. Серьогіна, В. Стретовича, О. Совгирі та ін. Деякі аспекти реалізації принципів організації публічної влади розглядали як фахівці сфери публічного управління, так і правознавці, соціологи, політологи. Однак, незважаючи на наявність наукових праць, присвячених загальним принципам публічного управління, нині бракує ґрунтовних досліджень загальнотеоретичних аспектів принципу гласності, його змісту та механізмів практичного втілення в місцевому самоврядуванні на сучасному етапі державотворення в Україні.

Тому **метою статті** є виявлення особливостей реалізації принципу гласності в місцевому самоуправлінні з урахуванням

специфіки його формування та функціонування.

Виклад основного матеріалу. Місце самоврядування, як свідчить досвід розвинутих країн світу, не може існувати поза сферою певних загальних нормативних вимог (принципів), що відповідають загальнолюдським цінностям і демократичним ідеалам. Принципи забезпечують стійкість конституційного ладу України, відображають вимоги об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку суспільства.

Принцип гласності є атрибутом демократичної держави й повинен мати важелі впливу на діяльність не тільки всіх елементів системи місцевого самоврядування (територіальної громади; сільської, селищної, міської ради; сільських, селищних, міських голів; виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; старост; районних і обласних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [6]), а й посадових осіб місцевого самоврядування тощо. Це є необхідною умовою ефективної системи місцевого самоврядування.

Дослідники пропонують різні підходи до визначення змісту поняття «принцип гласності».

Енциклопедія державного управління визначає принцип гласності як відкритість дій органів місцевого самоврядування на всіх етапах прийняття та реалізації управлінських рішень для громадян, суб'єктів господарювання та їх об'єднань, постійне інформування громадськості про здійснення управлінської діяльності. Він вимагає прозорості діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: установлення чітких процедур прийняття того чи іншого рішення; доступ членів територіальної громади до інформації, їхню участь в обговоренні проектів рішень; оприлюднення інформації через ЗМІ й іншими способами, її достатність, а також зрозумілість форми подання; можливість моніторингу [1, с. 294].

В. Серьогін наголошує, що конституційний принцип гласності полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформа-

ційних потоків про явища й процеси політико-правової системи [7, с. 89].

Згідно з визначенням О. Прієшкіної, принцип гласності в місцевому самоврядуванні є важливим і конструктивним в аспекті безпосередньої демократії, тому що він дає змогу проконтролювати діяльність органів місцевого самоврядування, виконавчих органів власне органів місцевого самоврядування, а також діяльність на локальному рівні державних органів влади й управління всіх рівнів (центральної, регіональної), дозволяє населенню території впливати на вироблення рішень, що зачіпають їхні інтереси, права й свободи [4, с. 43].

На думку Е. Афоніна й О. Суший, гласність – це демократичний принцип, поняття, яке характеризує максимальну відкритість і правдивість у діяльності державних і громадських організацій; дієву й активну форму участі громадської думки у вирішенні важливих проблем країни; широке інформування про суспільно значущі процеси (діяльність органів представницької та виконавчої влади, судів, органів місцевого самоуправління, порядок обрання чи формування відповідних органів, обговорення законопроектів, розв'язання різних суперечливих питань, функціонування суспільних об'єднань тощо) [9, с. 12–13].

Із позиції П. Любченка, принцип гласності у сфері місцевого самоврядування потрібно розглядати в трьох аспектах: а) як принцип організації та діяльності органів і посадових осіб; б) як принцип відносин суб'єктів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства (об'єднаннями громадян, ЗМІ тощо); в) як принцип відносин муніципальних органів влади з людиною [3, с. 91].

Місце й роль принципу гласності в діяльності органів місцевого самоврядування найбільш концентровано розкривається в його функціях: гносеологічній, правозахисній, комунікативній, стабілізуючій і контрольній [8, с. 22–24].

Комплекс указаних функцій дає змогу розглядати принцип гласності як один із центральних принципів відносин між державою та суспільством, сутність якого полягає у відкритості, прозорості, публічності організації й діяльності органів міс-

цевого самоврядування, їхніх посадових осіб, а також доступності інформації про їхню діяльність. Необхідними передумовами дії принципу гласності є законодавчо закріплена заборона цензури, розвиток свободи слова й преси, урахування та використання громадської думки в процесі прийняття рішень на місцевому рівні.

Принцип гласності місцевого самоврядування має при цьому такі характерні ознаки: а) специфічну сферу поширення – рівень місцевого самоврядування як самостійний рівень управління в децентралізованій системі управління державою; б) власний об'єкт впливу – питання місцевого значення, самостійне вирішення яких безпосередньо населенням або через органи місцевого самоврядування становить зміст інституту місцевого самоврядування; в) особливий суб'єктний склад – суб'єкти, що здійснюють самоврядування або беруть участь у провадженні (реалізації) місцевого самоврядування.

Сьогодні необхідно по-іншому поглянути на принцип гласності інституту місцевого самоврядування, наповнити його сучасним змістом, виділивши основні елементи. Виходячи з проведеного теоретичного аналізу суджень згаданих учених і власної думки, у досліджуваному понятті необхідно виділити такі елементи принципу гласності в місцевому самоврядуванні:

– відкритість і публічність інституту місцевого самоврядування. Законодавче визначення конкретизує його як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України [6]. Тому вся діяльність із життєзабезпечення населення територіальної громади, що лежить в основі таких завдань місцевого значення, повинна відповідати критеріям відкритості й публічності;

– участь громадян в управлінні місцевими справами. Цей аспект є одним із ключових для місцевого самоврядування, на ньому ґрунтується багато форм впливу на процес ухвалення управлінських

рішень на місцевому рівні. Тому необхідними сьогодні є поглиблення взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, мобілізація потенціалу громадян і їх об'єднань на основі розвитку громадських ініціатив і впровадження нових форм місцевої самоорганізації населення. Важливою є трансформація свідомості населення від споживачів суспільних благ до активізації участі в справах громади [2];

– доступ громадян, населення до інформації. Підкреслимо, що громадянам повинен бути забезпечений максимальний доступ не тільки до інформації про діяльність органів системи місцевого самоврядування, а й до діяльності зі здійснення форм безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні (місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, муніципальні вибори, громадські слухання, органи самоорганізації населення тощо);

– урахування думки населення під час прийняття рішень органами місцевого самоврядування. У сучасних умовах недостатнім є саме лише надання населенню інформації про діяльність елемента (елементів) системи місцевого самоврядування; важливим проявом її відкритості є подальша можливість громадян висловити свої думки щодо місцевих проблем, а невід'ємною умовою ефективності інституту місцевого самоврядування має стати врахування цих думок;

– громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Суб'єктами такого контролю можуть виступати не тільки громадяни, а й інші інститути громадянського суспільства на муніципальному рівні. Необхідно зазначити, що в умовах децентралізації повноважень і передачі ресурсів органам місцевого самоврядування, високих корупційних ризиків щодо використання бюджетних коштів контроль мав би здійснюватися не лише з боку державних органів, а й із боку громадськості;

– можливість населення впливати на вироблення рішень органів місцевого самоврядування. Цей елемент принципу гласності тісно пов'язаний із попереднім, оскільки погляд громадян на форми, спо-

соби вирішення питань територіальної громади дає змогу скорегувати дії органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що об'єктивно впливає на прийняття остаточного рішення;

– звітність і відповідальність органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою про свою роботу щодо вирішення питань місцевого значення. Дотримання цього принципу є ще одним джерелом інформації про роботу місцевих органів влади, що сприяє зворотному зв'язку останніх із населенням.

Першим кроком на шляху до створення законодавчих гарантій принципу гласності можна вважати конституційне закріплення (ст. 57 Конституції України) обов'язку доведення до відома населення в порядку, установленому законом, нормативно-правових актів, що визначають права й обов'язки громадян. Незважаючи на те, що в чинній редакції Конституції України принцип гласності не набув відображення у вигляді спеціальної норми (принципу), це питання регулюється в основному на рівні законів. Зокрема, принцип гласності закріплено в Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4) [6], «Про органи самоорганізації населення» (ст. 5), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 4), «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 3), «Про Конституційний Суд України» (ст. 4), «Про Рахункову палату» (ст. 3), «Про прокуратуру» (п. 5 ст. 6). У Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» є ст. 3 «Відкритість і гласність роботи Верховної Ради». У ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» зазначено, що Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення.

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про інформацію» кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Окремі аспекти реалізації принципу гласності закріплено також Законами України «Про порядок

висвітлення діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» (ч. 1 ст. 2), «Про доступ до публічної інформації» (ст. 3–5), «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (ст. 34), «Про телебачення й радіомовлення» (ч. 6 ст. 4), «Про інформаційні агентства» (ст. 2) тощо.

Чинне законодавство містить механізми забезпечення принципу гласності в діяльності місцевих рад, а також передбачає для громадян можливості здійснення громадського контролю за діяльністю депутатів місцевих рад і прийняттям рішень місцевого значення. Зокрема, у Законі України «Про доступ до публічної інформації» встановлено порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес (преамбула Закону). Цим Законом зроблений істотний крок для забезпечення належного інформаційного обміну між органами місцевого самоврядування в Україні та громадськістю. Законодавчо закріплено можливість подавати інформаційні запити в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Як свідчить практика, використання електронних каналів передачі інформації, зокрема для надсилання запитів, значно пришвидшує процес їх обробки та надання відповідей.

На особливу увагу заслуговує реалізація принципу гласності щодо законодавчого закріплення поіменних голосувань. Законом встановлено, що в усіх місцевих радах має бути відкрите поіменне голосування, а результати голосувань мають бути загальнодоступними [5]. На практиці це дає змогу зробити голосування в місцевих радах прозорими, забезпечити дієвий громадський контроль за голосуваннями кожного депутата, що сприятиме підвищенню персональної відповідальності народних обранців і покращенню якості роботи органів місцевого самоврядування.

Висновки і пропозиції. Принцип гласності в сучасних умовах визначає концеп-

туальні напрями розвитку місцевого самоврядування в Україні. Однак сьогодні його потенціал у частині правової регламентації залишається до кінця не реалізованим. Вектор розвитку в державі в ході процесів децентралізації зазнає значної корекції щодо розширення громадської активності, залучення в процеси управління інститутів громадянського суспільства. Однак відсутність у Конституції України прямої норми щодо гласності як основоположного принципу місцевого самоврядування є серйозним концептуальним недоліком. Із метою його ліквідації необхідно доповнити ст. 140 Конституції України таким абзацом: «Місцеве самоврядування здійснюється на основі принципу гласності, що забезпечує відкритість діяльності органів місцевого самоврядування та підзвітність їх населенню, доступ громадян до інформації про цю діяльність, можливість здійснення громадського контролю за нею з боку жителів територіальної громади, місцевої громади. Система принципів організації місцевого самоврядування визначається законом». Заповнення конституційної прогалини, на нашу думку, надасть визначеності ключовому принципу, на якому базується цей демократичний інститут, – принципу гласності місцевого самоврядування, а також регламентує правові передумови для більш активної участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування в Україні.

Наразі актуальним є також питання вдосконалення чинного законодавства України в аспекті встановлення розумних і прозорих правил, що, по-перше, надасть змогу отримувати громадськості повну й достовірну інформацію про діяльність місцевих рад і їх робочих органів; по-друге, створить правові, організаційні й інші умови для залучення членів територіальної громади до вирішення питань місцевого значення.

Концепції сучасної демократичної правової держави передбачають верховенство права, децентралізацію владних повноважень, поділ влади, політичний плюралізм, доступ громадян до участі в державних і суспільних справах, рівність усіх у своїх правах і свободах. Визнання владою громадян як рівноправних

партнерів потребує гласності у відносинах інститутів публічної влади та громадянського суспільства.

Підсумовуючи, зазначимо, що вимогу забезпечення реалізації принципу гласності в діяльності органів місцевого самоврядування можна розглядати як інструмент, який налаштовує дієвий двосторонній зв'язок між публічною владою та громадянським суспільством шляхом участі громадян у суспільно-політичному житті, їхнього контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Отже, пріоритетним завданням підвищення гласності в діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб є забезпечення належних умов для залучення громадськості. Це потребує створення необхідних правових, організаційних, матеріальних, фінансових та інших умов, удосконалення чинного законодавства України.

Список використаної літератури:

1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю. Ковбасюк (голова) та ін. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Амосов (співголова), О. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О. Амосова, О. Ігнатенка, А. Кузнєцова. – 408 с.
2. Кравченко Т. Сутність форм участі громадян України в місцевому самоврядуванні / Т. Кравченко // Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях : [монографія] / за заг. ред. Р. Плюща. – Київ : РІДНА МОВА, 2016. – С. 546–615.
3. Любченко П. Відкритість і гласність у сфері місцевого самоврядування / П. Любченко // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 25. – С. 88–99.
4. Прієшкіна О. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії : [навч. посіб.] / О. Прієшкіна. – Київ : Кондор, 2008. – 336 с.
5. Про внесення зміни до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо поіменних голосувань : Закон України від 26.11.2005 р. № 842-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/842-19/print1456046503029282>.

6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами та доповненнями, станом на 01.11.2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print1486457548737397>.
7. Серьогін В. Гласність на муніципальному рівні: сучасний стан і шляхи оптимізації / В. Серьогін // Проблеми правового регулювання місцевого самоврядування : матеріали наук.-практ. конф., Харків, 4–5 грудня 2001 р. / за ред. М. Пано-ва. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2002. – 301 с.
8. Тодика Ю. Конституційний принцип гласності як гарантія основних прав і свобод громадян / Ю. Тодика, В. Серьогін // Право України. – 1998. – № 6. – С. 22–24.
9. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України : конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад. Е. Афонін, О. Суший. – Київ : НАДУ, 2010. – 48 с.

Кравченко Т. А. Реализация принципа гласности в системе местного самоуправления в Украине

В статье рассматривается роль принципа гласности в системе местного самоуправления в Украине и организационно-правовые аспекты его реализации. Проанализированы дефиниции принципа гласности в нормативно-правовых актах Украины и научных трудах по государственному управлению. На основании этого выявлены характерные признаки и элементы принципа гласности в системе местного самоуправления в Украине. Сформулированы предложения по конституционно-правовому регулированию, механизму реализации и путям современной идентификации указанного принципа в условиях децентрализации.

Ключевые слова: принцип гласности, открытость власти, местное самоуправление, территориальная община, представительная демократия.

Kravchenko T. Realization of the publicity principle in the system of local government in Ukraine

The article examines the role of the publicity principle in the system of local government in Ukraine, as well as the organizational and legal aspects of its implementation. The definition of the publicity principle concept in legal and regulatory acts of Ukraine and academic papers on public administration is analyzed. Based on this, the characteristic features and elements of the publicity principle in the system of local government in Ukraine are developed. The proposals on constitutional and legal regulation, as well as mechanism of implementation and ways of modern identification of this principle in conditions of decentralization are formulated.

Key words: publicity principle, openness of authorities, local government, territorial community, representative democracy.