

ГЛАСНІСТЬ РОБОТИ МІСЦЕВИХ РАД: НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ТА ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ

Згідно зі ст. 19 Загальної декларації прав людини кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення. Зазначене право включає свободу шукати і одержувати інформацію. Ці положення повною мірою втілюються як у нормах Конституції України, так і Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [2; 1997. – № 24. – Ст.170]. Членам територіальної громади гарантується право одержання всебічної інформації про організацію й діяльність органів місцевого самоврядування, прийняті ними рішення, а також здійснювані заходи щодо управління відповідною територією.

В умовах становлення демократичної, правової державності стає все більш усвідомленою необхідність функціонування органів публічної влади на засадах гласності, відкритості й прозорості. Ця принципово важлива тенденція отримала закріплення на законодавчому рівні і стосовно й органів державної влади, й органів місцевого самоврядуван-

ня. Вона зумовлює розробку питань реалізації принципу гласності на місцевому рівні, що має чимале теоретичне і практичне значення.

Дослідженням гласності на муніципальному рівні займалися такі вчені, як А.О. Безуглов, В.О. Кряжков, Р.А. Сафаров, В.О. Серьогін, Т.М. Слінько, Ю.М. Тодика, З.Д. Чуйко [1; 20-23] та ін. Однак у сучасних умовах бурхливого розвитку локальної нормотворчості відчувається брак наукових досліджень щодо нормативного закріплення форм реалізації принципу гласності в діяльності представницьких органів місцевого самоврядування.

Завдання даної статті полягає в розкритті специфіки впровадження принципу гласності на рівні місцевих рад шляхом аналізу законодавчих і локальних нормативно-правових актів, а також практики їх застосування у процесі функціонування зазначених органів.

Відповідно названої ст. 4 За-

кону принцип гласності зазначено як основоположний в діяльності органів місцевого самоврядування. За ч.1 ст. 2 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати засобам масової інформації (далі – ЗМІ) повну інформацію про свою роботу через відповідні інформаційні служби, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, не чинити на них будь-якого тиску й не втручатися в їх виробничий процес. Для висвітлення своєї діяльності вони повинні у своїх кошторисах передбачати відповідні витрати. При цьому в межах коштів, передбачених у місцевих бюджетах, ради формують замовлення ЗМІ на створення спеціальних звітів і репортажів, проведення прямих теле-і радіотрансляцій про їх роботу, організацію систематичних (проблемних, тематичних) теле-і радіопередач та сторінок (рубрик) у друкованих ЗМІ, і поширення інформації, авторських матеріалів про роботу органів місцевого самоврядування роз'яснювального характеру [2; 1997. – № 49. – Ст. 299].

У свою чергу ЗМІ можуть провадити власні дослідження й аналіз роботи цих органів, їх посадових осіб, давати їй оцінку й

коментувати. Право висвітлення й коментування роботи органів державної влади й органів місцевого самоврядування, подій державного й місцевого життя в Україні гарантується Конституцією й законами України.

Таким чином, на законодавчому рівні закріплюється обов'язок органів місцевого самоврядування, у тому числі й місцевих рад, інформувати громадян про різні аспекти своєї діяльності в повному обсязі. Перш за все це стосується забезпечення гласності в процесі реалізації правових та організаційних форм діяльності.

Результатом правових форм діяльності місцевої ради є рішення, які відповідно до вимог ч. 11 ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» повинні доводитися до відома населення. При цьому законодавчо не визначені конкретні форми інформування громадян про такі рішення місцевого органу влади. На практиці зазначене питання більш чітко регулюється нормами регламенту місцевої ради. Так, згідно зі ст. 9 Регламенту Донецької обласної ради певні рішення ради повністю або частково, а нормативно-правового характеру – обов'язково повністю доводяться до відома громадськості через ЗМІ або через веб-сайт ради не пізніше 10-денного строку з дня їх прийняття. Крім того, вони на-

правляються відповідним підприємствам, установам, організаціям та посадовим особам [7].

Стаття 63 Регламенту Івано-Франківської міської ради закріплює обов'язок оприлюднення рішень міської ради нормативно-правового характеру в газеті «Західний кур'єр» протягом 10-ти днів з часу їх прийняття. В окремих випадках передбачено можливість доведення до відома громадян рішень міськради через телебачення і радіо. Що ж стосується тих рішень, які не мають загального значення чи нормативного характеру, то вони можуть не публікуватися, а про них інформується шляхом надіслання державним і місцевим органам і доведення їх до відома підприємств, установ, організацій та осіб, на яких поширюється їх чинність цих рішень [9].

Публікація нормативно-правових рішень ради передбачено Регламентами Запорізької обласної (ст. 3.8.2) [8], а також Дніпропетровської (ст. 95) [6], Олександрійської міських рад (ст. 68) [17] та ін. Оприлюднення актів ради виключно шляхом розміщення їх на веб-сайті представницького органу місцевого самоврядування встановлено Регламентами Луцької (ст. 29) [12] і Львівської міськради (ст. 64) [14].

Регламентом Одеської міської ради визначено, що її

рішення не пізніше у 15-денного строку після їх прийняття направляються департаментом з організації роботи ради її постійним комісіям і виконавчим органам, підприємствам, установам, організаціям, посадовим особам, на які поширюються ці акти, а також обнародуються через ЗМІ. Закріплюється обов'язок апарату ради видавати збірники прийнятих нею рішень, які протягом місяця надсилаються депутатам, виконавчим органам, інформаційно-аналітичному центру, прокуророві міста, голові обласної державної адміністрації й обласній раді [16].

Оприлюднення актів може здійснюватися й через вивішування текстів прийнятих рішень на спеціальному стенді ради, до якого є вільний доступ мешканців (ст. 93 Регламенту Люботинської міської ради Харківської області) [13] або шляхом передачі друкованих та електронних текстів рішень в централізовану бібліотечну систему міста (ст. 42 Регламенту Краматорської міської ради) [11].

Серед організаційних форм діяльності для місцевих рад, як колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування, важливе значення мають сесії, які повинні проводитися гласно. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» вимагає доводити до відома населення

рішення про скликання сесії ради із зазначенням часу й місця проведення, а також питань, які передбачається внести на її розгляд (ч.9 ст. 46). Гласність і відкритість пленарних засідань місцевих рад забезпечується шляхом їх трансляції, публікації офіційних звітів про їх перебіг та прийняті рішення в місцевих ЗМІ, розміщення зазначених матеріалів на їх офіційних веб-сайтах. Редакції друкованих органів, теле- й радіокомпаній можуть акредитувати своїх представників при раді, які мають висвітлювати порядок підготовки й проведення сесій шляхом здійснення фотозйомки, аудіо- й відеозапису.

При цьому виконавчий апарат і прес-служба ради зобов'язані сприяти акредитованим представникам ЗМІ, заздалегідь повідомляти їх про час проведення й порядок денний сесій, ознайомлювати з матеріалами, підготовленими для депутатів. Пленарні засідання можуть безпосередньо транслюватися через візуальне зображення чи звукове відтворення в службові приміщення ради для акредитованих представників ЗМІ та громадськості. Більшість пленарних засідань місцевої ради проводяться у відкритому режимі, де разом з депутатським корпусом, керівництвом ради і працівниками апарату можуть бути присутніми народні депутати України, представ-

ники органів державної виконавчої влади, й органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, політичних партій, об'єднань громадян, трудових колективів, ЗМІ, помічники-консультанти депутатів.

Регламенти місцевих рад передбачають можливість присутності на сесіях і запрошених осіб. Так, за ст.3 Регламенту Миколаївської міськради більшістю голосів або підписів депутатів від її загального складу може бути вирішено питання про присутність на пленарному засіданні будь-якої посадової особи місцевого самоврядування, підприємств, організацій, які є комунальною власністю ради, та посадових осіб установ, організацій і підприємств незалежно від їх підпорядкованості й форм власності, розташованих на відповідній території, якщо розглядувані на сесії проблеми стосуються компетенції й повноважень міської ради [15].

У ст. 8 Регламенту Вінницької обласної ради закріплюється, що чисельність і категорії осіб, які запрошуються на сесію, визначає голова ради за пропозицією постійних комісій [5]. Регламентом Чернівецької облради передбачається право постійних комісій та їх голів за погодженням з головою ради запросити на пленарне засідання, на якому розглядаються питання, що опрацьову-

ються цією комісією або стосуються предмету її діяльності, державних службовців, експертів або відповідних спеціалістів за погодженням з їх керівниками [19].

Що ж стосується порядку допуску членів територіальної громади на пленарні засідання ради, то його законодавчо не врегульовано, а тому він може встановлюватися регламентом останньої чи іншим нормативно-правовим актом. Як правило, це здійснюється шляхом попереднього запису, який провадить апарат ради. Можуть бути й інші варіанти допуску громадян на такі засідання. Наприклад, згідно зі ст. 34 Регламенту Сумської обласної ради особи, які з власної ініціативи бажають бути присутніми на сесії ради, повинні не пізніше ніж за 3 дні до її початку повідомити про своє бажання голові ради. У день роботи останньої зазначене питання вирішується за погодженням з радою [18]. Дозвіл на перебування в сесійній залі під час пленарного засідання Київської міської ради громадянам, які не є депутатами цієї або працівниками її секретаріату, надається керуючим справами Київради [10].

У разі необхідності рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання. Зокрема, відповідно до Регламенту міської Люботинської ради за її рішенням можуть відбу-

ватися такі засідання для розгляду визначених питань, які відповідно до вимог законодавства України про інформацію яка стосуються: а) приватного життя конкретних громадян, тобто даних персонального характеру; б) конфіденційної інформації, яка визнана такою у встановленому порядку й належить міській раді, установам, підприємствам організаціям і відомствам, а також в) відомостей, що становлять державну таємницю [13].

Вимога щодо гласного проведення засідань постійних комісій ради, які також належать до основних організаційних форм діяльності представницьких органів місцевого самоврядування, міститься в переважній більшості регламентів місцевих рад та положень про постійні комісії. Так, відповідно до ст. 23 Положення про постійні комісії Краматорської міської ради вони здійснюють свою роботу на засадах гласності, широко інформують про неї громадськість. На її засідання можуть запрошуватися представники ЗМІ [3]. У засіданнях постійних комісій Полтавської міської ради вправі брати участь представники виконавчих органів, громадських організацій, трудових колективів, органів територіальної самоорганізації населення, фахівці, вчені, представники інших органів місцевого самоврядування, ЗМІ [4].

Відкритість діяльності місцевих рад забезпечується також шляхом інформування населення про роботу тимчасових контрольних комісій, президій (колегій) обласних, районних рад, керівників і посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів. Для цього використовуються такі форми підготовки й оприлюднення інформації, як проведення прес-конференцій, брифінгів, інтерв'ю, «круглих столів», публічних громадських обговорень, випуск і розповсюдження бюлетенів, прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників тощо.

З метою підтримання постійного інформаційного обміну між населенням і представницькими органами місцевого самоврядування при деяких радах функціонують громадські ради, до складу яких входять члени територіальної громади, провідні науковці й кваліфіковані фахівці-практики, юристи, виробничники, представники органів управління та громадських організацій. Такі інституційні форми реалізації принципу гласності на місцевому рівні не тільки сприяють інформуванню жителів про різні сторони діяль-

ності владних структур, а й допомагають залучати громадян до прийняття рішень і розв'язання проблем, які матимуть значний вплив на громаду.

Отже, принцип гласності, покладений в основу функціонування місцевих рад, знаходить свій прояв у відкритому характері роботи цих органів, їх структурних підрозділів і посадових осіб, у відкритості процесу підготовки і прийняття рішень, а також у можливості отримання широкою громадськістю повної й достовірної інформації про різні аспекти діяльності владних інституцій на місцевому рівні. Вітчизняне законодавство фрагментарно закріплює гарантії додержання вказаного принципу органами місцевого самоврядування, що зумовлює різноманітність підходів до його нормативного врегулювання актами локального характеру. У зв'язку з браком законодавчого регламентування вказаного питання реалізація принципу гласності в системі форм безпосередньої демократії на місцевому рівні, залишається проблемою, що може бути одним з перспективних напрямків подальших наукових пошуків.

Список літератури: 1. Безуглов А.А., Кряжков В.А. Гласность работы Советов. – М.: Юрид. лит., 1988. – 144 с. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Положення про постійні комісії Краматорської міської ради: Затв. рішенням ради від 26.04.2006р., № 1/І-11// <http://www.krtn.dp.ua/pg/> 4. Положення про постійні комісії Полтавської міської ради від 28.07.2006 р., № 5/92 // <http://www.rada-poltava.gov.ua/> 5. Регламент Вінницької обласної ради: Затв. рішенням

ням ради від 10.07.2006 р., № 30 // <http://www.vinrada.gov.ua/> 6. Регламент Дніпропетровської міської ради: Затв. рішенням ради від 24.05.2006 р., № 4/2 // <http://www.rada.dp.ua/> 7. Регламент Донецької обласної ради: Затв. рішенням ради від 18.05.2006р., № 5/1-007 // <http://soviet.xitexsoftware.com/> 8. Регламент Запорізької обласної ради: Затв. рішенням ради від 22.06.2006р., № 9 // <http://www.rada.zp.ua/> 9. Регламент Івано-Франківської міської ради // <http://www.mvk.if.ua/> 10. Регламент Київської міської ради: Затв. рішенням ради від 14.06.2006 р., № 14/14 // <http://www.kmv.gov.ua/> 11. Регламент Краматорської міської ради: Затв. рішенням ради від 26.04.2006 р., № 1/V-10 // <http://www.krm.dn.ua/pg/> 12. Регламент Луцької міської ради: Затв. рішенням ради від 03.06.2006р., № 2/1 // <http://www.lutsk.ua/> 13. Регламент Люботинської міської ради: Затв. рішенням ради від 25.04.2006 р., №20 // <http://lubotin.org.ua/> 14. Регламент Львівської міської ради: Затв. ухвалою ради від 21.09.2006 р., № 158 // <http://city-adm.lviv.ua/> 15. Регламент Миколаївської міської ради: Затв. рішенням ради від 01.06.06 р., № 1/12 // <http://www.gorsovet.mk.ua/home.ua> 16. Регламент Одеської міської ради: Затв. рішенням ради від 27.06.2006 р., № 10-V // <http://www.misto.odessa.ua/> 17. Регламент Олександрійської міської ради: Затв. рішенням ради від 05.05.06 р., № 1 // <http://www.alexandria.kr.ua/> 18. Регламент Сумської обласної ради: Затв. рішенням ради від 21.06.2006 р., № 1 // <http://www.oblrada.sumy.ua/> 19. Регламент Чернівецької обласної ради: Затв. рішенням ради від 18.05.2006 р., № 10-1/06 // <http://www.oblrada.cv.ua/> 20. Сафаров Р.А. Принцип гласности местных Советов и их исполнительных и распорядительных органов // Сов. гос. и право. – 1959. – №2. – С.95-98. 21. Слінько Т.М. Місцеві ради і реалізація права громадян на інформацію // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матер. наук.-практ. конф., Харків, 4-5 груд. 2001 р. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. – С.92-94. 22. Тодика Ю.М., Серьогін В.О. Конституційний принцип гласності: поняття і сутність // Вісн. Акад. правових наук України. – 1998. – №1 (12). – С.50-58. 23. Чуйко З.Д. Принцип гласності в діяльності органів місцевого самоврядування // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матер. наук.-практ. конф., Харків, 4-5 груд. 2001 р. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. – С.136-138.

Надійшла до редакції 10.10.2008 р.