

4. Чепурна В.О. Організація дистанційного навчання у процесі професійного становлення майбутніх інженерів-педагогів // В.О. Чепурна / Вестник Харьковського національного автомобільно-дорожного університета. – Вип. 81. – С.12-20.

Т.О. Чистіліна

(Аналітичний центр «Обсерваторія демократії»), м. Харків

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В МІСЦЕВІЙ ПОЛІТИЦІ: ЗАКОНОДАВЧЕ ТА ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Постановка проблеми. Серед основних цілей реформи децентралізації, яка охоплює сферу місцевого самоврядування, – розширення прав мешканців територіальних громад відносно участі в управлінні громадами. Передбачається, що мета буде досягнута шляхом практикування різноманітних форм залучення громадськості до роботи органів місцевого самоврядування. Ступінь залучення, в даному випадку, напряму залежить від наявності чіткої системи нормативно-правових актів та інституційної підтримки з боку місцевої влади.

Мета дослідження: проаналізувати наявні нормативно-правові акти та механізми інституційної підтримки існуючих форм громадської участі в місцевому самоврядуванні, виявити їх сильні та слабкі сторони, розробити рекомендації щодо їх вдосконалення.

Форм громадської участі у місцевому самоврядуванні у практиці демократичних країн існує більше 20-ти. Їх впровадження актуалізується внаслідок концептуального переходу від представницької демократії – до партисипаторної.

Ми виділили 14 найбільш актуальних для України форм громадської участі у місцевому самоврядуванні: місцевий референдум, громадська експертиза документів органів місцевої влади, громадські ініціативи,

громадські слухання, звернення громадян, громадські обговорення, громадські ради при органах місцевого самоврядування, збори громадян за місцем проживання, органи самоорганізації населення, консультації з громадськістю, участь громадськості в управлінні бюджетом територіальних громад, доручення виборців своєму депутату, відкликання депутата за народною ініціативою, дострокове припинення повноважень голови громади. Ці форм участі в різній мірі практикуються в громадах, і мають різний рівень нормативно-правового та інституційного забезпечення.

Процедури їх реалізації мають забезпечуватись відповідними законами, а результати – мати правові наслідки. Місцева влада, в свою чергу, для забезпечення інституційної підтримки цих форм участі, має чітко дотримуватися норм законодавства. А також – розробляти і реалізовувати локальні нормативно-правові акти відносно тої або іншої форми громадської участі. Індикатором належного рівня інституційно-правового забезпечення громадської участі є те, чи закріплюються результати впроваджених форм участі у офіційних документах місцевих рад та їх виконкомів, і як реалізуються на практиці.

В Україні розроблено низку нормативно-правових актів щодо форм громадської участі у місцевому самоврядуванні: від спеціальних законів, постанов та наказів міністерств – до статутів територіальних громад та положень про форми громадської участі.

На національному рівні форми громадської участі регламентують:

- Конституція України (ст. 140, 143) [1],
- Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [9],
- Закон «Про статус депутатів місцевих рад» [11],
- Закон «Про органи самоорганізації населення» [10],
- Закон «Про звернення громадян» [7],
- Постанова Верховної Ради України №3748-ХІІ від 17.12.1993 р. «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем

проживання в Україні» [5],

- Постанова Кабінету Міністрів України №996 від 3.11.2010 р. (в редакції від 7.05.2019 р.) «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [3],
- Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 5.11.2008 р. (в редакції від 19.03.2019 р.) «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [6],
- Наказ Міністерства фінансів України №94 від 3.03.2020 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні» [4].

У Конституції України закріплено право громадськості на участь у місцевому самоврядуванні [1]. Відповідно, інші закони та постанови на неї спираються. У ст.140 Конституції зазначено, що територіальна громада має право на здійснення самоврядування як опосередковано (через місцеві ради), так і безпосередньо. У цій же статті громадянам надається право створення органів самоорганізації населення.

Окрім того, ст.143 Конституції закріплює право жителів територіальної громади управляти її розвитком. Зокрема: проводити місцевий референдум, управляти майном громади та місцевим бюджетом, контролювати виконання бюджету, вирішувати місцеві проблеми.

Отже, з перелічених вище форм участі громадян у місцевому самоврядуванні у Конституції згадуються: місцевий референдум, органи самоорганізації населення, управління місцевим бюджетом. Вони обов'язково мають конкретизуватися у спеціальних правових актах.

Найбільш проблемним в розрізі нормативно-правового забезпечення є місцевий референдум: щодо нього немає діючого закону. До 2012-го року діяв Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», але втратив чинність. У травні 2021 року був розроблений законопроект №5512 «Про місцевий референдум» [8]. Після отримання зауважень з боку Комітету з

питань бюджету та Головного науково-експертного управління він знаходиться на доопрацюванні у профільному комітеті Верховної Ради. Поки Закон не прийнятий, громадяни залишаються позбавленими конституційного права проводити місцеві референдуми.

Щодо двох інших форм громадської участі, закріплених в Конституції, відповідні чинні правові акти є. Це - Закон «Про органи самоорганізації населення» [10] та Наказ Міністерства Фінансів України №94 від 3.03.2020 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні» [4]. Означений Закон роз'яснює порядок створення органів самоорганізації населення, їх повноваження, механізми реалізації, джерела фінансування, організацію діяльності. Також наводяться гарантії їх діяльності, які мають забезпечуватись інституційно, та встановлюється відповідальність за порушення визначених в Законі норм. А в методичних рекомендаціях Мінфіну докладно регламентується порядок реалізації участі громадян в управлінні бюджетом територіальної громади.

Спеціальні правові акти розроблені й ще для 3-х форм громадської участі: звернень громадян, зборів громадян за місцем проживання, громадської експертизи. Першу форму регламентує Закон «Про звернення громадян» [7], другу – Постанова Верховної Ради України №3748-ХІІ від 17.12.1993 р. «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» [5].

Щодо громадської експертизи, її регламентує Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 5.11.2008 р. (в редакції від 19.03.2019 р.) «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [6]. Вона, в свою чергу, спирається на Постанову Кабміну №996 від 3.11.2010 р. (в редакції від 7.05.2019 р.) «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [3]. Проблемою цих Постанов вважаємо те, що обидві - не забезпечують експертизу діяльності виконкомів рад громад: у них йдеться

лише про експертизу обласних та районних органів виконавчої влади. Частково проблему вирішує те, що у п.5 Постанови №996 органам місцевого самоврядування рекомендується керуватися нею «під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування» [3].

У Законі «Про статус депутатів місцевих рад» [11] регламентуються ще 2 форми громадської участі: відкликання депутата за народною ініціативою (ст.37-48) та доручення виборців депутату місцевої ради (ст.17).

Таким чином, для 5-ти форм громадської участі (органи самоорганізації населення, звернення громадян, збори за місцем проживання, участь в управлінні місцевим бюджетом, громадська експертиза) діють спеціальні нормативно-правові акти. Для місцевого референдуму – очікується прийняття відповідного закону. Ще 2 форми (доручення депутату та його відкликання) регламентуються у Законі «Про статус депутатів місцевих рад».

Але основних форм участі виділяється 14, як ми вказали вище. Де можуть міститися нормативи щодо 6-ти форм, які не забезпечені окремими законами та постановами? Логічно припустити, що у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [9]. Але, окрім вже згадуваних місцевого референдуму, загальних зборів громадян та органів самоорганізації населення (відповідно, ст.7, ст.8, ст.14 Закону), у ньому регламентуються ще всього 3 форми: місцеві ініціативи (ст.9), громадські слухання (ст.13), дострокове припинення повноважень голови громади за народною ініціативою (ст. 79). Таким чином, у цьому Законі йдеться всього про 6 форм громадської участі.

Проблемою цього Закону вважаємо те, що в переліку форм участі тут немає громадської експертизи, доручення депутату, відкликання депутата, участі громадян в управлінні місцевим бюджетом. Хоча, як показав аналіз, для цих форм є навіть окремі нормативно-правові акти.

Окрім того, ті 6 форм участі, які наводяться у Законі, регламентуються тут надто вузько: їм виділено по одній короткій статті Розділу I «Загальні

положення» [9]. Даються малозмістовні визначення, одним реченням формулюється норма про необхідність врахування рішень громадськості місцевими радами. Щодо кожної форми зазначається, яким типом нормативних актів регулюється їх реалізація. Для місцевого референдуму та органів самоорганізації населення зазначено, що це – закони. Для зборів громадян за місцем проживання – теж вказано, що треба спиратися на закон (на практиці його немає, є лише Постанова ВРУ №3748-ХІІ), а також – на Статут територіальної громади. Щодо громадських слухань та місцевих ініціатив зазначається, що вони регулюються Статутами територіальних громад або Положеннями, розробленими місцевою владою. Єдина форма участі, яка в Законі докладно регламентована – це дострокове припинення повноважень голови громади за народною ініціативою.

Внаслідок реформи децентралізації Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» в багатьох своїх положеннях застарів. Мінрегіоном розробляється нова його редакція, Проект якої знаходиться на стадії громадських обговорень [2].

У Проекті для статей щодо форм участі громадськості у місцевому самоврядуванні виділено спеціальний Розділ ІІ «Місьцеве самоврядування в територіальних громадах». Таке розміщення – доцільне, адже підкреслює важливість забезпечення прав мешканців громади на участь в управлінських процедурах. Регламентація місцевого референдуму включена до Глави 2 означеного розділу «Безпосереднє здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою» (ст.15). Інші форми участі складають зміст Глави 3 «Консультативні форми участі жителів у місцевому самоврядуванні» (ст.16-23).

У ч.1. ст.16 Проекту («Форми залучення жителів територіальної громади до прийняття органами місцевого самоврядування рішень») перелічуються 7 форм участі: загальні збори жителів територіальної громади, місцеві ініціативи, громадські слухання, участь жителів у розподілі коштів бюджету територіальної громади, публічні консультації, громадська

експертиза діяльності виконавчого органу ради громади, консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування (громадські ради). У п.8 зазначено, що можуть використовуватися й інші форми участі (але вони мають бути передбачені у Статуті громади). У ст.17-23 кожна з перелічених 7-ми форм участі коротко регламентується.

Таким чином, кількість форм участі у Проекті збільшилася незначно: тут налічується 8 форм участі, тоді як у чинному Законі їх – 6. Додали громадську експертизу, публічні консультації, консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування, участь жителів у розподілі коштів бюджету територіальної громади. І видалили дві форми: органи самоорганізації населення та дострокове припинення повноважень голови громади. Отже, в Проекті проігноровані 6 форм участі з переліку, що ми наводили на початку статті.

Ще одна проблема (спільна для чинного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та його нового Проекту) – те, що в обох документах докладну регламентацію участі громадян в місцевому самоврядуванні пропонується визначати у локальних актах територіальних громад – Статутах або Положеннях. У чинному Законі «на відкуп» місцевій владі віддають 3 форми участі (збори громадян за місцем проживання, громадські слухання та місцеві ініціативи). А у Проекті – усі форми участі, окрім місцевого референдуму.

Це може призвести до волюнтаризму місцевих органів влади у розробці та реалізації норм щодо громадської участі. Статути громад та місцеві Положення не мають рівного із законами правового статусу. Навіть якщо у Статутах та Положеннях регламентується увесь можливий спектр форм участі громадськості в самоуправлінні і декларується максимальне врахування думки громадян при прийнятті управлінських рішень, ці норми можуть ігноруватися місцевою владою. А реальні механізми відповідальності – відсутні.

Висновки. Переважна більшість з 14-ти форм участі громадськості у

місцевому самоврядуванню недостатньо забезпечена нормативно-правовими актами та інституційними механізмами реалізації. Для деяких форм розроблені спеціальні акти, інші регламентуються у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Неврегульованими залишаються місцевий референдум та громадські обговорення.

Значною проблемою є те, що відсутній єдиний законодавчий акт, який би регулював застосування усіх форм громадської участі. Правові норми щодо них розпорошені по різних законам, наказах та постановах.

Вважаємо доцільним у новій редакції закону «Про місцеве самоврядування в Україні» максимально розширити перелік форм громадської участі (оптимально – включити у нього усі 14 основних форм). Зокрема, додати: органи самоорганізації населення, громадські обговорення, звернення громадян, відкликання депутатів місцевих рад, дострокове припинення повноважень голів громад, доручення виборців. Зауважимо, що доцільність внесення 3-х останніх форм потребує глибшої експертної оцінки, з огляду на дискусійний характер їхньої відповідності принципам сучасної демократії.

Главу 3 Проекту нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у відповідності до доповнених форм участі, необхідно доповнити окремими статтями, які б ці форми докладно регламентували.

Проблемним вважаємо той факт, що як у чинному Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», так і у Проекті його нової редакції регламентація процедур реалізації більшості форм участі громадськості в самоврядуванні віддається на розсуд місцевих рад (як зазначено, має міститися в Статутах та Положеннях територіальних громад).

Інституційно органи місцевого самоврядування навряд чи спроможні забезпечити високу якість нормативного забезпечення громадської участі. При найбільш негативному сценарії виникає загроза волюнтаризму місцевих рад у розробці таких документів і реалізації на практиці форм громадської участі.

Вважаємо, що регламентація усіх форм участі громадськості в місцевому самоврядуванні має міститися в законах (оптимально – в одному спеціалізованому законі). Це стандартизує процедури і відповідальність щодо реалізації форм громадської участі.

Проект закону «Про місцевий референдум» потребує якомога швидшого прийняття. Адже відсутність з 2012-го року такого закону не дає можливості мешканцям громад реалізувати своє конституційне право. Прийняття цього закону також прискорить роботу над новою редакцією Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (зокрема, над його ст.15 «Місцевий референдум»).

Список літератури

1. Конституція України. [Електронний ресурс]. – Веб-сайт. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. – (дата звернення 01.12.2021). – Назва з екрану.
2. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування: Проект Закону України від 25.06.2020 [Електронний ресурс]. – Веб-сайт. – Режим доступу: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-misceve-samovryaduvannya-v-ukrayini-ta-deyakyh-inshyh-zakonodavchyh-aktiv-ukrayiny-shhodo-deczentralizacziyi-ta-rozmezhu/> – (дата звернення 01.12.2021). – Назва з екрану.
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3.11.2010 №996 [Електронний ресурс]. – Веб-сайт. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> – (дата звернення 01.12.2021). – Назва з екрану.
4. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі

громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні: Наказ Міністерства фінансів України від 3.03.2020 №94 [Електронний ресурс]. – Веб-сайт. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0094201-20#Text> – (дата звернення 01.12.2021). – Назва з екрану.

5. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 №3748-ХІІ [Електронний ресурс]. – Веб-сайт. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text> – (дата звернення 01.12.2021). – Назва з екрану.

6. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5.11.2008 № 976 [Електронний ресурс]. – Веб-сайт. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text> – (дата звернення 01.12.2021). – Назва з екрану.

7. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Веб-сайт. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> – (дата звернення 01.12.2021). – Назва з екрану.

8. Про місцевий референдум: Проект Закону України від 19.05.2021 № 5512 [Електронний ресурс]. – Веб-сайт. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942 – (дата звернення 01.12.2021). – Назва з екрану.

9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Веб-сайт. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> – (дата звернення 01.12.2021). – Назва з екрану.

10. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-ІІІ. [Електронний ресурс]. – Веб-сайт. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> – (дата звернення 01.12.2021). – Назва з екрану.

11. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV. [Електронний ресурс]. – Веб-сайт. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text> – (дата звернення 01.12.2021). – Назва з екрану.

І.І. Чхеайло
(ХНАДУ), м.Харків

БІОЕТИКА – НОВА МУДРІСТЬ І ЗБРОЯ У БОРОТЬБІ З ВИКЛИКАМИ ТЕХНОГЕННОЇ ЦИВІЛІЗАЦІЇ

Людство в ХХІ ст. усвідомило, що досягти істинного прогресу без високої моралі, моральних норм та правил неможливо. Глобальна криза техногенної цивілізації, в першу чергу, виявилась кризою духовною. Досягнення гармонії у внутрішньому світі, гармонія в соціальних проявах і у взаємозв'язках з природним середовищем — це найголовніші проблеми сьогодення.

Біологічна етика є явищем унікальним, хоча б тому, що в ньому поєднуються фундаментальна наукова дисципліна про феномен живого та етика – філософія моралі, що з давніх часів була осердям духовного життя людства, чи не єдино можливим способом для людини залишатися людиною. Реалії сучасного техногенного суспільства зробили можливим органічне поєднання таких принципово різних феноменів.

Пандемія 2019 змусила філософів заговорити про вірус як специфічний «суб'єкт» і нагадала про те, що поряд з політичними та економічними подіями існують біологічні та культурні паразити, різного роду віруси на кшталт комп'ютерних, медійних, які шкодять культурі та моралі, знищують їх. Як екзистенційна катастрофа, пандемія, нагадала людству про вічну боротьбу між життям і смертю і про несилу соціуму, вирішити цю проблему, про єдність природного світу, частиною якого воно є. У драматичній формі