



ми становлення й розвитку в Україні / М.О. Баймуратов. – Одеса : АО БАХ-ВА, 2007. – 192 с.

10. Ілляшенко В.А. Бюджетне фінансування органів місцевого самоврядування України / В.А. Ілляшенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Dtr_du/2010_4/files/DU410_26.pdf (дата звернення 03.12.2016).

11. Далевська Т.А. Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування як автономний інститут системи міжбюджетних відносин. Науковий вісник Ужгородського університету / Т.А. Далевська // Серія: Економіка. 2014. – Вип. 2(43). – С. 148–151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/Fafedra/Downloads/Nvues_2014_2_31.pdf (дата звернення 03.12.2016).

12. Дерун Т.М. Актуальні питання бюджетного забезпечення місцевого самоврядування на 2013-2014 роки: загрози та перспективи / Т.М. Дерун // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=576> (дата звернення 03.12.2016).

13. Азаров М.Я. Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, В.Г. Бодров та ін. – Київ, 2004. – 400 с.

14. Бюджетне забезпечення територіальних громад України: тенденції останніх років // Галузевий моніторинг. 2012. № 9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/mon9.pdf> (дата звернення 03.12.2016).

15. Сиченко О.О. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування з некомерційним сектором у соціальній сфері / О.О. Сиченко // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 3. – С. 87–89.

16. Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: <http://www.csi.org.ua/korotkuj-oglyad-reformy-mistsevogo-sam/> (дата звернення 03.12.2016).

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН

Мария ДУБНЯК,
аспирант

Научно-исследовательского института информатики и права
Национальной академии правовых наук Украины

Summary

This article is devoted to research of European countries' legislation of the legal regulation of public relations, related to public participation in decision-making process at the local level. It is established that different forms of involvement are effective only subject to the availability of efficient information exchange between all participants at all stages of the decision-making process. Herewith, the effectiveness of this interaction depends on the quality of legal regulation. In particular, the effectiveness depends on the amount of legislative consolidation of the rights, duties and responsibilities of the local authorities in the implementation of information relations during information exchange at all stages of decision-making.

Key words: information relationship, decision-making process, information exchange, local government, European legislation.

Аннотация

В статье исследовано законодательство стран Европы в части правового регулирования общественных отношений, связанных с участием населения в процессе принятия решений на местном уровне. Выявлено, что различные формы участия граждан эффективны только при наличии информационного взаимодействия между всеми участниками на всех этапах процесса принятия решения. При этом эффективность такого взаимодействия зависит от качества правового регулирования. В частности, эффективность использования инструментов информационного взаимодействия зависит от законодательного закрепления объема прав, обязанностей и ответственности должностных лиц органа местного самоуправления в процессе реализации информационных отношений на всех этапах принятия решения.

Ключевые слова: информационные отношения, процесс принятия решения, информационное взаимодействие, местное самоуправление, европейское законодательство.

Постановка проблемы. В Украине все большие масштабы принимает процесс децентрализации, поэтому на местном уровне резко увеличится количество принятых решений и увеличится круг вопросов, по поводу которых они будут приниматься. Должный учет интересов членов территориальной общины возможен лишь при условии привлечения граждан к процессу принятия решений представительским органом общины – органом местного самоуправления, что будет способствовать повышению качества деятельности ОМС. Многие исследователи считают, что базовым условием для повышения уровня вовлеченности граждан в процесс принятия решений является улучшение информационного взаимодействия между всеми субъектами местного самоуправления. По-

этому актуальным является принятие новых нормативных актов, в которых необходимо предусмотреть усовершенствованные правовые механизмы использования инструментов информационного взаимодействия для обеспечения вовлечения населения в процесс принятия решения органом местного самоуправления.

Анализ последних исследований и публикаций. Конституционно-проектные и законодательные инициативы внедрению партисипативной демократии в сфере местного самоуправления исследовали А.В. Батанов, В.В. Кравченко, Х.В. Приходько, адаптацию зарубежного опыта формирования деятельности органов местного самоуправления исследовала Астапова Т.А., вопросы моделирования информационного взаимодействия посвящены работы О. Радчен-



ка, С. Погорелого, С. Жданенка, И. Полищук. Вместе с тем системных и комплексных научных исследований по правовому регулированию информационного взаимодействия на местном уровне в процессе принятия решений, с учетом имплементации лучших практик и подходов, закрепленных в законодательстве европейских государств, не было, что свидетельствует об актуальности выбранной темы.

Целью и задачей статьи является изучение опыта европейских стран по правовому регулированию информационных общественных отношений, возникающих между жителями территориальной общины и органом местного самоуправления в процессе принятия решений для дальнейшего формирования предложений по совершенствованию украинского законодательства в этом направлении.

Изложение основного материала. В Европейской хартии по местному самоуправлению закреплён принцип subsidiarity, согласно которому решения принимаются тем органом власти, который наиболее близки к гражданам [1]. Украина ратифицировала Европейскую хартию, а значит, в национальном законодательстве Украины этот принцип должен найти соответствующее закрепление путем установления правовых механизмов по обязательному учету интересов именно тех членов местной общины, которых эти решения непосредственно касаются. Для более достоверной идентификации интересов отдельных групп членов местной общины используют различные формы участия.

Процесс принятия решения при различных формах участия населения в них по своей сути является процессом обмена информацией между органом местного самоуправления и общественностью (информационное взаимодействие). В Украине в национальных локальных нормативных актах (уставах или регламентах местных советов) не уделено достаточного внимания правовому регулированию информационных отношений, возникающих между субъектами местного самоуправления.

Кодекс практики консультаций с заинтересованными лицами по во-

просам принятия законов и других нормативно-правовых актов, утвержденный Правительством Республики Хорватия 21 ноября 2009 [2], определяет четыре уровня участия заинтересованных лиц: 1) информирование – односторонний процесс в котором органы власти предоставляют информацию или граждане получают информацию по собственной инициативе (официальные бюллетени, веб-сайты, запросы); 2) консультация – двусторонний процесс, во время которого органы власти спрашивают и получают комментарии от граждан, заинтересованных в принятии решения; 3) участие – высокий уровень двустороннего процесса, в котором заинтересованные представители общества активно участвуют в формировании политики (участия в рабочих группах и т.п.); 4) партнерство – самый высокий уровень сотрудничества и взаимодействия при реализации различных программ социально-экономического развития громад [2, с. 3].

Известно много форм участия граждан: консультации, дискуссии, общественные форумы, рабочие группы, публичные собрания, слушания, обсуждения, семинары, официальные информационные доски, информационные материалы, листовки, официальные письма, анкеты, опросы и т.д. [3, с. 10]. В большинстве демократических стран распространены практики-рекомендации о целесообразности и эффективности использования каких-то определенных форм вовлечения граждан на определенном этапе процесса принятия решения.

Нормативно-правовое регулирование общественных отношений, связанных с участием граждан в процесс принятия решений, в странах Европы достаточно разнообразное как на уровне законов, так и на уровне подзаконных нормативно-правовых актов. Кроме того, существуют Кодексы лучших практик и Стандарты участия, которые не имеют юридической силы, однако это не является препятствием для их использования в процессе организации участия граждан в процессе принятия решений.

Например, Стандарты участия общественности, принятые Советом Министров Австрии [4], использу-

емые при разработке политических курсов, планов, программ и правовых инструментов, предназначены для повышения эффективности и результативности участия граждан за счет совершенствования информационного взаимодействия.

В Австрии считают, что правовые механизмы привлечения должны обеспечивать: идентификацию граждан по интересам и по регионам, где они проживают; условия для отображения широкого спектра мнений в отношении различных вариантов решения проблемных вопросов. Кроме того, ответственные лица должны иметь обязанность по учету результатов участия граждан в принятии решений. «Учет» означает, что результаты участия включаются в проекты решений, выдвинутые аргументы рассматриваются с содержательной точки зрения, обсуждаются с участниками, оцениваются способом, позволяющим отслеживать динамику, после чего они становятся частью политического курса, плана, программы или правового инструмента [4, с. 19].

Стандарты участия охватывают следующие процессы: подготовки к процессу участия, осуществление участия, мониторинга и оценки выполнения принятых решений [4, с. 12]. Все стандарты структурированы в виде перечня вопросов, которые целесообразно формулировать по каждой форме привлечения, к каждому инструменту информационного взаимодействия на каждом этапе процесса принятия решения. Например, для подготовительного этапа рекомендуются следующие вопросы: каковы масштабы влияния общественности на решение; какой уровень обязательности учета результатов участия; какие определены целевые группы; какие методы, формы и алгоритмы привлечения будут использованы для того, чтобы охватить как можно больше заинтересованных лиц; сбалансирована ли информация по процедурным вопросам; была ли адаптирована информация для нужд конкретных целевых групп, были ли представлены различные аспекты проблемы и т. д. [4, с. 17–20].

Таким образом, в Австрии во время подготовки проекта решения орган власти может использовать для



каждой формы привлечения свои методы и инструменты информационного взаимодействия в целях наиболее полного охвата и учета мнения населения и отдельных его групп, адаптировать информацию для различных групп населения.

В Великобритании действует Кодекс практики консультаций [5], который не имеет юридической силы, однако устанавливает руководящие принципы влияния на политику: консультации проводятся на таком этапе, когда у населения возникает возможность влияния на политику, в документах, касающихся консультаций, разъясняется суть предложения, сфера влияния, положительные и отрицательные последствия, необходимость информирования участников о поданных ими предложениях и степень их учета [5, с. 5]. Проблемой при проведении общественных консультаций является то, что привлекаются крупные неправительственные организации и ассоциации, обобщенные позиции которых не всегда согласуются с мыслями их отдельных членов.

Таким образом, следует учитывать, что консультации являются тем информационным инструментом, который способен и должен обеспечить представление предложений каждым гражданином, а не только субъектами-сообществами.

В Германии также нет специального юридического акта, которым бы устанавливалось особенности правового регулирования различных форм привлечения населения к процессу принятия решений. Существует лишь рамочная регламентация в Общем регламенте федеральных министерств [6], в котором указано, что министры самостоятельно определяют с перечнем участников, которых следует привлечь, границы и формами проведения консультаций по нормативному акту, который подлежит обсуждению.

Румынским законодательством установлены минимальные процедурные правила, применяемые для обеспечения прозрачности в принятии решений органами государственной власти центрального и местного уровня [7]. Согласно ст. 6 Закона Румынии «О прозрачности в принятии решений в сфере государственного

управления» (далее – Закон Румынии) проект нормативно-правового акта публикуется за 30 дней и предшествует таким этапам нормотворческого процесса, как экспертиза, согласование и утверждение. В объявлении о подготовке нормативного акта должны содержаться: пояснительная записка, изложение фактов или отчет о необходимости принятия этого законодательного акта, полный текст проекта соответствующего акта, а также информация о сроках, месте и о том, как заинтересованные лица могут направить свои письменные предложения и рекомендации к проекту законодательного акта. Письменные предложения, наблюдения и рекомендации учитываются в проекте акта до его передачи на экспертизу.

Закон Румынии устанавливает требования к содержанию ежегодных отчетов о прозрачности принятия решений. В частности, в таких отчетах должна быть информация про: а) общее количество полученных рекомендаций; б) общее количество рекомендаций, учтенных по сути в проектах законодательных актов и в принятых решениях; в) количество участников публичных встреч; г) количество публичных обсуждений, проведенных по проектам законодательных актов; д) статус судебных дел, в которых против органов государственной власти были поданы судебные иски о нарушении положений этого закона; е) собственную оценку партнерских отношений с гражданами и образованными по закону объединениями граждан; е) количество встреч, которые были закрытыми, и мотивацию для ограничения доступа к ним. Указанный отчет публикуется на официальном сайте и презентуется на публичной встрече.

Интересным также является положение об ответственности, установленной статьей 14 Закона Румынии. Государственный служащий, который не обеспечил доступ к публичным встречам или препятствовал участию заинтересованных лиц в процесс подготовки проектов законодательных актов, квалифицируется как такой, что совершил дисциплинарное нарушение, и подлежит наказанию в соответствии с Законом о статусе государственного служащего или со-

гласно положениям трудового законодательства.

Итак, проиллюстрированный правовой подход к совершенствованию информационного взаимодействия с гражданами в части прозрачности принятия решений обязывает органы власти проводить реальные меры по привлечению населения к процессу принятия решений в местном самоуправлении с целью учета его интересов.

Закон Венгрии «Об участии граждан в подготовке проектов законодательных актов» (далее – Закон Венгрии), принятый Национальной Ассамблеей Венгрии 22 ноября 2010 [8], регулирует общественные отношения, связанные с предоставлением комментариев от физических лиц, неправительственных и немунципальных организаций по проектам законодательных актов (далее – общественные консультации). Заключительными положениями этого Закона вносятся изменения в Закон от 1990 года «О местном самоуправлении», согласно которому местные советы должны определить в отдельном положении правила участия общественности в подготовке своих распоряжений [8, с. 5]. Таким образом, требования Закона Венгрии по участию граждан в части обеспечения информационного взаимодействия подлежат имплементации на местном уровне.

Прогрессивными правовыми нормами, которые регулируют информационные отношения при участии населения в процессе принятия решений, можно считать нормы, которые устанавливают обязательным этапом процесса подготовки нормативного акта этап проведения общей консультации [8, с. 2]. К проекту акта, опубликованного на сайте, добавляется предыдущий отчет об оценке воздействия (на общественные отношения) предлагаемого проекта; готовятся обобщения по полученным комментариям, объяснения относительно оснований их отклонения. Отчет публикуется на сайте вместе со списком лиц, которые подавали предложения [8, с. 3].

Интересна практика заключения соглашений органами власти о стратегическом партнерстве с организациями, которые готовы к совместной



работе и представляют широкий круг общественных интересов. В случае заключения указанных соглашений к обобщениям о проведенных консультациях включается информация о позиции стратегических партнеров и ее обоснование [8, с. 4].

Считаем, что отчет об оценке воздействия проекта акта на общественные отношения в целом является положительным подходом, ведь такая оценка может помочь сориентироваться гражданам в последствиях и будет способствовать более рациональному волеизъявлению во время предоставления ими своих предложений. Однако поскольку указанный отчет готовится органом власти, должны быть установлены минимальные критерии к содержанию «оценки влияния». Кроме того, для повышения эффективности и прозрачности использования инструментов участия целесообразно в соответствующем отчете указывать обоснование учета или отклонения полученных предложений.

Положением о проведении консультаций в процессе законотворчества, принятого Советом министров Боснии и Герцеговины [9] (далее Положение БиГ), установлены процедуры проведения консультаций с общественностью в процессе разработки проектов законов, которые являются обязательными для министерств и других учреждений. В цитированном нормативном акте учтено, что различные проекты актов касаются интересов различных слоев населения, а, следовательно, целесообразно привлекать те группы, которые представляют интересы населения в определенной сфере.

Итак, на наш взгляд, весьма позитивной является норма, которая устанавливает обязанность учреждений вести перечень организаций и лиц, заинтересованных в законодательной деятельности [9, с. 2]. Интересен подход проведения минимальных консультаций – опубликование проекта акта на сайте, организация представления замечаний через Интернет, адресные обращения органов власти к включенным в список организаций о проведении консультаций. Положение БиГ содержит критерии, согласно которым каждое учреждение должно

оценить влияние разрабатываемого акта на общество. При этом применяются следующие критерии для оценки влияния на общественные отношения: содержит ли акт новеллы, уточнения, адаптацию к технологическим изменениям, оценено ли количество людей, на которых повлияют изменения на национальном, региональном и местном уровне, есть ли финансовые последствия на национальном или региональном уровне или в секторе экономики и т.п. [9, с. 3].

Таким образом, правовое регулирование информационного взаимодействия с населением в нормативном акте БиГ сводится к следующему: орган власти обязан готовить три подтверждения, в которых обосновывается оценка воздействия нормативного акта на общественность, обоснование способов и формы привлечения населения, а также подтверждение о мотивах принятия и отклонения предложений. Достаточно конкретно установлены требования к содержанию и критериям, которые должны быть отражены в информационных отчетах (подтверждениях).

Законом Черногории о местном самоуправлении 2003 года (с изменениями 2009 г.) [10] предусмотрено много форм инструментов информационного взаимодействия в процессе обеспечения участия граждан в решении вопросов местного значения: инициативы, сборы и встречи граждан, референдумы и другие. Общественные отношения в процессе такого взаимодействия регулируются нормами из раздела «Отношения сотрудничества между органами местного самоуправления и гражданами».

Вместе с тем не все европейские страны имплементировали положения Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления на право участвовать в делах местной власти [11], и, соответственно, в их национальном законодательстве отсутствуют нормы относительно правового регулирования применения информационных инструментов привлечения граждан к процессу принятия решения на местном уровне.

В Рекомендации № 342 (2013) 1 Конгресса местных и региональных властей Совета Европы (далее

КМРВРЕ) о состоянии местной и региональной демократии в Ирландии [12] указано, что консультации, которые проводятся местными органами власти, не являются системными, в достаточной мере не регулируют участие граждан в процессе принятия решений.

В процессе мониторинга состояния местной демократии в Македонии, результаты которого отражены в Рекомендациях 329 (2012) 1 КМРВРЕ [13], установлено, что инструменты прямого и публичного участия граждан на местном уровне не часто используются на практике. Поэтому этой стране рекомендуется принять четкое законодательство с целью обеспечения применения руководящих принципов участия и установить равные и прозрачные процедуры, которые будут осуществляться местными органами власти в процессе принятия решений.

В целом проведенный анализ законодательных актов и других источников некоторых государств Европы свидетельствует о сложности процесса законодательного совершенствования правового регулирования вопросов внедрения и использования современных инструментов информационного взаимодействия в целях обеспечения участия граждан в процессе принятия решений, даже в тех странах, которые входят в состав Европейского Союза, где принципы демократии и развития местного самоуправления имеют важное значение.

Понятно, что решение аналогичной проблемы в национальном законодательстве Украины будет сложной задачей, но она имеет чрезвычайную актуальность и важность для Украины как страны, избравшей демократический путь развития и интеграции в Евросоюз.

Выводы. В демократических странах в соответствии с положениями международно-правовых документов уделяется пристальное внимание обеспечению привлечения граждан к процессу принятия решений на всех уровнях власти, в том числе и на местном уровне, что очень важно в условиях децентрализации.

С точки зрения реализации принципа субсидиарности демократические государства прилагают значи-



тельные усилия по созданию системы правового регулирования обеспечения применения различных инструментов информационного взаимодействия субъектов местного самоуправления на всех этапах процесса принятия решений с целью создания условий для принятия участия в этих процессах широкого круга граждан.

В развитых демократических странах для обеспечения участия граждан в процессе принятия решений законодательством предусматривается широкое использование таких инструментов информационного взаимодействия, как представление инициатив, проведение консультаций и общественных экспертиз, изучение общественного мнения, опросов и многих других.

Эффективное использование различных инструментов информационного взаимодействия предполагает наличие соответствующих механизмов, подробно регламентирующих права, обязанности и ответственность представителей общины и должностных лиц органов местного самоуправления, что позволяет оптимально учесть интересы общества и обеспечить право каждого гражданина на участие в управлении местными делами.

Опыт стран, которые успешно имплементировали в национальное законодательство положения международно-правовых документов в части участия граждан в управлении местными делами, является полезным и должен быть учтен в процессе совершенствования законодательства Украины и других государств, которые занимаются вопросом повышения эффективности деятельности местного самоуправления.

Список использованной литературы:

1. Европейская хартия местного самоуправления: Хартия, Международный документ от 15.10.1985 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Code of practice on consultation with the interested public in procedures of adopting laws, other regulations and acts (Zagreb, 21 November 2009) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://int.uzuvrh.hr/userfiles/file/code%20of%20practice%20on%20consultation-croatia.pdf>.
3. Пропозиції щодо запровадження методики консультацій з громадськістю при розробці урядових документів (Прага, 29 червня 2007 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступа : www.mvcr.cz/konzultace.
4. Standards of Public Participation (2008; adopted by the Austrian Council of Ministers on 2 July 2008) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/oebs_standards_engl_finale_web.pdf.
5. HM Government. The Code of Practice on Consultation. – 2008. – URL : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/100807/file47158.pdf.
6. Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries (Federal Government and the German Bundestag). – URL : http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/150474/publicationFile/13399/Moderner_Staat_-_Moderne_Id_23340_de.pdf.
7. Прозрачность в принятии решений в сфере государственного управления : Закон Румынии № 52 от 21.01.2003. – Официальный бюллетень. – 2003. – № 70.
8. Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation. – URL : http://www.regulatelobbying.com/images/Hungary_New_2011_act_on_public_participation_in_developing_legislation.docx.
9. The Rulebook on conducting of the consultations in drafting of the legal regulations in Bosnia and Herzegovina 07.09.2006. – Official Gazette of BiH. – № 81/06. – URL : http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/Pravilnik%20za%20konsultacije%20en.pdf.
10. Local Democracy in Montenegro: CPL(19)4. – Strasbourg. – 5 October 2010. – 19th Plenary session. URL : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1686777&Site=CM&direct=true>.
11. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority. – URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentd=090000168008482a>.
12. Local democracy in Ireland: Recommendation 342 (2013). – Strasbourg. – 29-31 October 2013. – 25th Plenary session. – URL : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jspp=&id=2121929&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranetDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true>.
13. Local democracy in «the former Yugoslav Republic of Macedonia»: Recommendation 329 (2012). – Strasbourg. – 16-18 October 2012. – 23rd Plenary session. – URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jspp=&id=1991943&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true>.