

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.075.1

Микола Іжа

директор ОРІДУ НАДУ при Президентіві України,
д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України

Андрій Єфанов

аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ПІДЗВІТНІСТЬ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД ЯК РЕСУРС ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Стаття досліджує проблеми звітування депутатами місцевих рад перед членами територіальних громад на прикладі органів місцевого самоврядування України. У статті проаналізовані недоліки та позитивні напрацювання органів місцевого самоврядування щодо забезпечення підзвітності депутатів територіальній громаді. Авторами сформульовано пропозиції щодо вирішення зазначених проблем.

Ключові слова: вибори, депутат, депутатський звіт, місцеве самоврядування, місцеві ради, територіальна громада.

Mykola Izha, Andriy Yefanov

THE ACCOUNTABILITY OF LOCAL COUNCIL DEPUTIES AS A RESOURCE FOR DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENTS IN UKRAINE

The article investigates the problems of local councils' deputies' reporting to the members of local communities as an example of local governments in Ukraine. The paper analyzes the negative and positive experience of local governments to ensure accountability of deputies to the local community. The authors formulate the proposals to solve these problems.

Keywords: elections, deputy's report, local government, local councils, local community.

Николай Ижа, Андрей Ефанов

ПОДОТЧЕТНОСТЬ ДЕПУТАТОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ КАК РЕСУРС ЭФФЕКТИВНОГО РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Статья исследует проблемы подотчетности депутатов местных советов перед членами территориальных общин на примере органов местного самоуправления в Украине. В статье проанализированы недостатки и положительные наработки органов местного самоуправления по обеспечению подотчетности депутатов территориальной общине. Авторами сформулированы предложения по решению указанных проблем.

Ключевые слова: выборы, депутат, депутатский отчет, местное самоуправление, местные советы, территориальная община.

Серед сучасних проблем становлення та розбудови в Україні демократичного, правового суспільства, постає питання щодо ефективних механізмів формування та реалізації представницької влади на регіональному та місцевому рівнях.

Серед основних принципів місцевого самоврядування, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», є принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб [2]. Розбудова громадянського суспільства на фоні підвищення соціальної активності населення дає підстави констатувати процес стрімкої демократизації українського суспільства. У свою чергу, повноцінний демократичний розвиток неможливий без високопрофесійної та відповідальної місцевої влади, яка покликана реалізовувати державну регіональну політику в межах своєї компетенції та за-

безпечувати конституційне право українського народу на здійснення влади.

Проте, реалії сьогодення свідчать, що переважна більшість місцевих рад не дотримується цієї конституційної вимоги та не втілює у життя реальних інтересів територіальних громад, які залишаються відстороненими від процесів прийняття рішень та розподілу ресурсів.

На наш погляд, одним з критеріїв оцінки ефективності діяльності місцевих рад щодо розробки, прийняття та реалізації відповідних рішень є ступінь публічної звітності депутатського корпусу перед виборцями, які надали їм право «здійснювати владу» від їх імені. На жаль, з боку депутатів місцевих рад зазначені питання виконуються формально, а подекуди – просто ігноруються. Все це призводить до безвідповідального та безконтрольно-

го прийняття рішень, лобювання депутатами місцевих рад особистих інтересів, сприяє розвитку корупційних схем та унеможливорює викриття службових злочинів.

Враховуючи актуальні для українського сьогодення процеси структурного реформування державного управління, передбачені «Стратегією – 2020», представленою Президентом України П. О. Порошенком, вирішення питань щодо підвищення рівня публічності, підзвітності та ефективності діяльності депутатів місцевих рад є важливим ресурсом розвитку систем регіонального управління та місцевого самоврядування в Україні. Тому, на наш погляд, зазначені проблеми потребують ґрунтовних наукових досліджень та подальшого експертного супроводу.

Наукові дослідження щодо сутності представницької влади в цілому, а також видів та форм діяльності депутата, сягають XVIII ст. Зазначені питання були предметом досліджень видатних світових вчених Ш. Л. Монтеск'є та Ж.-Ж. Руссо, які заклали теоретичні підвалини механізмів формування та здійснення представницької влади. Незважаючи на різні погляди щодо функціонування представницької влади, саме у цей час було закладено принцип «імперативного мандату», за яким виборці мали право давати накази депутатам та, у разі їх невиконання, достроково позбавляти депутатів повноважень. Історично даний принцип використовувався переважно у нормативних актах тоталітарних та авторитарних держав (зокрема, у СРСР та УРСР існували окремі закони «Про порядок відкликання депутата Верховної Ради»). Сьогодні переважна більшість розвинених демократичних країн користуються принципом «вільного мандату», проте зазначене питання й досі залишається дискусійним серед західних науковців.

Серед вітчизняних вчених найбільш авторитетними є праці О. Мурашина, який присвятив два дисертаційних дослідження питанням народовладдя, О. Майбороди, М. Паламарчука, Г. Повещенка О. Радченка, А. Мохника, О.Чернецької та багатьох інших. Проте, більшість аспектів проблеми залишаються дискусійними дотепер та потребують подальшого вивчення.

Метою дослідження є аналіз правових норм та сучасного стану проблем забезпечення публічності та підзвітності депутатів місцевих рад в Україні. Серед завдань слід зазначити такі:

- вивчення нормативно-правової бази щодо діяльності представницької влади на регіональному та місцевому рівнях та дослідження сучасного стану додержання депутатами місцевих рад законодавства щодо підзвітності територіальним громадам;
- аналіз кращого вітчизняного досвіду діяльності представницьких органів місцевого самоврядування щодо забезпечення комунікації з громадами, підзвітності депутатів та надання пропозицій щодо вирішення поставлених проблем.

Конституцією України [1] та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] визначено, що повноваження місцевого самоврядування в Україні є фактично повноваженнями територіальної громади, до якої закон відносить «жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр».

Територіальна громада може здійснювати свої повноваження як безпосередньо, так і через обрані нею

органи. У нашому дослідженні увага буде приділена безпосередньо представницькому органу місцевого самоврядування, що являє собою «виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення» [2].

Логічним, на наш погляд, є той факт, що через надання депутатам права приймати рішення від імені територіальної громади, статтею 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [3] передбачається обов'язкове звітування депутатів місцевої ради перед виборцями. Незважаючи на визначену законом періодичність звітування депутатами місцевих рад (депутати місцевих рад звітують як мінімум один раз на рік), форми, терміни та механізми проведення зазначеної процедури не є чітко прописаними.

Встановлення строків звітування депутатів місцевих рад не залежить від рішення окремого депутата, адже відповідно до статті 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», орієнтовні строки проведення таких звітів перед виборцями визначає сама рада. Як правило, місцевими радами ігноруються зазначені правові норми, що у свою чергу призводить до фактично безконтрольної з боку виборців діяльності депутатів.

Депутати місцевої ради повинні не пізніше, ніж за 7 днів до звітування, повідомити виборців про час і місце проведення звіту через місцеві засоби масової інформації або в інший спосіб (частина 4 статті 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад») [3].

Найбільш зручним для сучасного населення засобом інформування, на наш погляд, є мережа Інтернет. Це зумовлюється не тільки масовістю та простотою її використання, а й необхідністю забезпечення принципів публічності, відкритості та прозорості у діяльності органів місцевого самоврядування, а також участі громадськості у питаннях місцевого значення.

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачаються конкретні завдання щодо посилення використання інформаційних ресурсів у діяльності місцевого самоврядування, проте, на наш погляд, зазначені завдання не виконуються на належному рівні.

У ході нашого дослідження був проведений комплексний аналіз офіційних веб-сайтів міських рад [10–14] (Вінницька, Львівська, Дніпропетровська, Харківська, Одеська) щодо формальної наявності інформації про депутатів, їхньої контактної інформації та звітів про їх роботу на посаді станом на 03.12.2014 р. (рис. 1).

Серед позитивних сторін слід відзначити, що на сайтах Дніпропетровської та Харківської міських рад розміщені біографічні дані, графіки особистого прийому, адреси приймалень та контактні дані всього депутатського корпусу. На сайті Львівської міської ради – лише біографічні дані всіх депутатів. Позитивним прикладом може слугувати Одеська міська рада, на офіційному сайті якої розміщено звіти 31,7 % депутатського корпусу, у той час як інші міські ради не розмістили жодного.

Слід підкреслити, що підтримання офіційних ресурсів міських рад в актуальному стані та їх інформаційне наповнення залежить також від структурних підрозділів та посадових осіб міської ради, до компетенції яких віднесені ці питання.

Виходячи з проведеного аналізу, відзначимо, що переважна більшість депутатів зазначених міських рад не дають змоги виборцям ознайомитися з результатами їх діяльності через офіційні сайти, що унеможливорює процес громадського контролю за виконанням завдань,

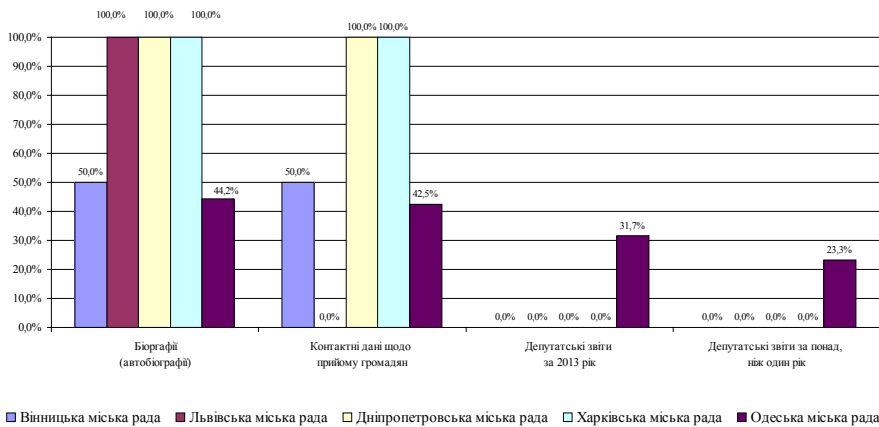


Рис. 1. Аналітичні дані щодо інформаційних сторінок депутатів міських рад на офіційних веб-сайтах

сформульованих у передвиборчих програмах. Крім того, члени територіальної громади не мають повної інформації про графіки особистого прийому, адреси або телефони приймальних депутатів для того, щоб звернутися до них та висловити існуючі проблеми.

Позитивним прикладом щодо рівня прозорості можуть слугувати народні депутати України, виходячи з аналізу інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради України [9]. Серед позитивних зрушень щодо забезпечення прозорості діяльності народних депутатів можна віднести наявність на сайті такої інформації:

- біографія та терміни повноважень;
- моніторинг голосування депутата;
- реєстрація депутата за допомогою електронної системи;
- письмова реєстрація депутата;
- переходи депутата по фракціях;
- посади протягом скликання;
- хронологія виступів депутата;
- депутатські запити;
- законотворча діяльність;
- декларації про доходи.

Крім того, зручним для користувачів є багатоваріантний пошуковий механізм (за прізвищем, фракцією або групою, комітетом тощо). Проте, відсутність на сайті звітів про діяльність народних депутатів, контактних даних щодо особистого прийому та безпосередньої роботи з виборцями практично унеможлиблює здійснення процесів контролю та участі населення у прийнятті рішень.

Зазначимо, що невикористання найпростішого та, у той самий час, найефективнішого інструменту інформування членів територіальної громади про результати своєї діяльності свідчить про недбале ставлення депутатів до своїх посадових обов'язків та ігнорування прав громадян на отримання інформації.

Крім того, результати представленого аналізу не включають дослідження міських та районних рад нижчого рівня, сільських та селищних рад, а також відображають лише кількісну складову щодо наявності інформації про діяльність депутатів місцевих рад.

Щодо якісної сторони проаналізованих депутатських звітів, слід зазначити головну проблему – проблему відсутності чіткої уніфікованої форми депутатського звіту, яка б передбачала критерії оцінки якості та ефективності виконання депутатом його повноважень. У частині 2 статті 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [3] визначено, що «звіт депутата місцевої ради повинен містити відомості про його діяльність у раді та в її органах, до яких його обрано, а також про його роботу у виборчо-

му окрузі, про прийняті радою та її органами рішення, про хід їх виконання, про особисту участь в обговоренні, прийнятті та в організації виконання рішень ради, її органів, а також доручень виборців свого виборчого округу». Проте, на практиці депутати включають до звітів лише ту інформацію, яку вважають за потрібне, користуючись розпливчастим формулюванням зазначеного закону. Більшість звітної інформації про участь депутата в обговоренні та прийнятті рішень, роботі у структурних підрозділах ради, роботі з громадянами тощо носить формальний характер та не несе жодного кількісного або ж якісного аналізу результатів їх діяльності.

Для усунення зазначених проблем необхідно вдаватися до заходів щодо притягнення депутатів місцевих рад до відповідальності. На сьогодні у законодавстві описано форми та методи, через які громади можуть притягувати ради та окремих депутатів до відповідальності. Проте, зазначені механізми практично не застосовуються з низки причин:

- слабка інформованість членів територіальних громад про діяльність місцевих рад та депутатів;
- важка та тривала бюрократична процедура;
- недостатня вимогливість службовців інституцій, які курують зазначені питання;
- зневіра пересічних громадян у можливість проведення змін, низька громадянська свідомість, пасивність;
- неготовність до процедури припинення повноважень рад та відкликання депутатів.

Зважаючи на зазначені проблеми, звернемося до найкращого українського досвіду щодо забезпечення гідного рівня публічності та підзвітності депутатів місцевих рад. Одним з найцікавіших у цьому сенсі є проект «Активна громада – відповідальний депутат», що проводився у Волинській області впродовж листопада 2012 – жовтня 2013 року. Проект був проведений Центром політичного аналізу та консалтингу спільно з Національним фондом підтримки демократії (США).

Основними цілями проекту були [6]:

- через громадський моніторинг, експертний аналіз, збір та оприлюднення інформації про результати роботи депутатів та фракцій у пілотних місцевих радах підвищити рівень відповідальності депутатів перед виборцями, спонукати до реалізації передвиборчих програм;
- розширити можливість доступу жителів Волинської області до інформації про діяльність окремих місцевих рад та їхніх депутатів (зокрема, до інформації про структуру та персональний склад місцевих рад, партійну належність депутатів цих

Література.

1. Конституція України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.97 № 280/97-ВР / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради. – К., 1997. – № 24.
3. Про статус депутатів місцевих рад: закон України від 11.07.02 № 93-IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради. – К., 2002. – № 40.
4. Про порядок висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.97 № 2658-XII / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради. – К., 1992. – № 48.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>
6. Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя у правовій системі: Автореф. дис.. д-ра юрид. наук: 12.00.01 / О. Г. Мурашин ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2001.
7. Наход М. А., Шелеп М. Р., Павлюк В. В., Наход О. О. Відкритість, прозорість та підзвітність місцевих рад Волинської області та їх депутатів (результати моніторингу окремих рад) : Аналітично-довідкове видання. – Луцьк: СПД Ролінгер Ірина Юріївна, 2013.
8. Паламарчук М. О. Механізми політичної відповідальності як засіб забезпечення верховенства народу в політичній системі України // Стратегічна панорама. - 2005. - № 3. – С. 75-81.
9. Верховна Рада України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.
10. Вінницька міська рада. [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://www.vmr.gov.ua/>.
11. Львівська міська рада. [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://city-adm.lviv.ua/>.
12. Дніпропетровська міська рада. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dniprograda.gov.ua/>.
13. Харківська міська рада. [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/>.
14. Одеська міська рада. [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://omr.gov.ua/>.

рад, їхні передвиборчі програми, поточну діяльність рад та конкретних депутатів);

- сприяти створенню умов для обрання ефективних та відповідальних представників громади в майбутньому.

Автори проекту, підводячи короткострокові підсумки, зазначають, що серед основних результатів проведеного проекту можна виокремити такі [6]:

- забезпечено функціонування інтернет-майданчика для комунікації депутатів місцевих рад та активних виборців, який став своєрідним довідковим ресурсом;
- громадськості надано додаткові можливості отримувати інформацію про діяльність своїх депутатів, безпосередньо аналізувати їх активність, а також виконання передвиборчих програм депутатами і партіями;
- за допомогою заходів проекту підвищено рівень громадської та політичної свідомості волинських депутатів та виборців.

Зазначені нами та апробовані у рамках пілотного проекту напрацювання можуть використовуватися органами місцевого самоврядування України як позитивний приклад та «точка відліку» у вирішенні окреслених проблем.

Отже, загалом можна констатувати факт невиконання депутатами місцевих рад всіх рівнів вимог Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» щодо забезпечення прозорості та підзвітності територіальній громаді. Зазначена проблема постає більш нагально, зважаючи на Європейський вектор зовнішньої політики нашої держави та прагнення до членства у Європейському союзі. Підсумовуючи, визначимо низку власних міркувань та пропозицій, які, на наш погляд, сприятимуть ефективному розвитку системи місцевого самоврядування в цілому, а зокрема – підвищенню рівня прозорості та підзвітності у діяльності депутатів місцевих рад.

1. Розробити на законодавчому рівні реальні та дієві механізми процесів звітування депутатів перед виборцями, а також контролю за додержанням депутатами законодавства у цій сфері.

2. На етапі реєстрації кандидатів для участі у виборах вважаємо необхідним чітко формулювання депутатами передвиборчих програм за уніфікованою формою.

3. Розмістити на офіційних сайтах органів місцевого самоврядування повну та достовірну інформацію про депутатів (автобіографія; інформація про доходи, громадську та політичну діяльність; розклад особистого прийому; інформація про участь депутата у сесійних засіданнях; звіти депутата про роботу за всю каденцію (по роках) із зазначенням виконання пунктів передвиборчої програми тощо).

На наш погляд, реалізація зазначених пропозицій надасть поштовх до вирішення проблем щодо депутатської звітності, забезпечення публічного місцевого самоврядування та підвищення рівня активності територіальних громад. Сформульовані пропозиції є першим кроком до залучення членів громад до процесу прийняття рішень та налагодження механізмів дієвої комунікації з депутатами місцевих рад. Проте, для повного вирішення зазначених питань вважаємо необхідним спиратися на передовий вітчизняний та зарубіжний досвід, практичні результати пілотних впроваджень, а також на ґрунтовні наукові та експертні дослідження у цій сфері.