конституционное право / Под ред. *В.В.Маклакова*. – М.: Юристъ, 1996. – 512 с. 3. *Колибаб А.К.* Процедура формирования парламентом высших государственных органов // Очерки конституционного права иностранных государств: Учеб. пособие / Под ред. *Д.А.Ковачева*. – М.: Спарк, 1999. – С.204-218. 4. Конституции государств Европейского Союза / Под ред. *Л.А.Окунькова*. – М.: ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – 816 с. 5. Конституции зарубежных государств: Американский континент / Отв. ред. *А.В.Багдасарян*. – Ереван: Мхитар Гош, 1998. – 392 с. 6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Т. 1-2. Ч. общ.: Учебник / Отв. ред. *Б.А.Страшун*. – М.: Изд-во БЕК, 1999. – 784с. 7. Конституционное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. *М.В.Баглая, Ю.И.Лейбо, Л.М.Энтина*. – М.: НОРМА – ИНФРА-М, 1999. – 552 с. 8. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. *С.Головатий*. – К.: Укр. нравн. фундація, 1996. – 544 с. 9. *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – М.: Белые альвы, 1998. – 456 с. 10. *Могунова М.А.* Вводная статья к Конституции Финляндии // Конституции государств Европейского Союза / Под ред. *Л.А.Окунькова*. – М.: ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – С.603-612. 11. *Мухаев Р.Т.* Теория государства и права. – М.: Приор, 2001. – 464с. 12. *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства: Учебник. – М.: НОРМА – ИНФРА – М, 1999. – 552 с. 13. Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. документов / *Отв. ред. Н.А.Михалева*. – М.: Манускрипт, 1998. – 672 с. 14. *Сапронова М.А.* Арабский восток: власть и конституции. – М.: Изд-во МГИМО, 2001. – 216 с. 15. *Сапронова М.А.* Государственный строй и конституции арабских республик. – М.: Муравей, 2003. – 328 с. 16. Современные зарубежные конституции: Сб. документов по констит. праву заруб. стран / Сост. *В.В.Маклаков* / Отв. ред. *Б.А.Страшун*. – М.: Б.и., 1996. – 284 с. 17. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юристъ, 1997.- 568с. 18. *Чудаков М.Ф.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. пособие. – Мн.: Новое знание, 2001. – 576 с. 19. *Шаповал В.М.* Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – К.: АртЕк, 1997. – 264 с.

Надійшла до редакції 31.10.2003 р.

УДК 342.25

Л.В.Челомбітько, *ст.викладач*
Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ГЛАСНОСТІ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ В УКРАЇНІ

Конституційний принцип гласності є однією з вихідних засад, на яких ґрунтується місцеве самоврядування в Україні. На сучасному етапі суспільно-політичного розвитку нашої країни всебічне запровадження цього принципу стає одним із пріоритетних завдань муніципальної політики. Як зазначив Президент України Л.Д.Кучма у своєму виступі на муніципальних слуханнях 26 вересня 2003 р., сьогодні на порядку денному – "створення прозорої, відповідальної та ефективної влади"[10; 2003. – № 182. – 30 вер.].

Зміст, юридична природа й роль конституційного принципу гласності в розбудові демократичної державності традиційно були в полі зору дослідників ще за радянських часів, зокрема А.О.Безуглова,

Ф.А.Єржанової, В.О.Кряжкова, Р.А. Сафарова, А.Т.Туляганова [Див.: 1; 3; 6; 9]. Залишаються вони предметом наукових досліджень і багатьох сучасних українських учених, таких як Н.О.Плішкіна, В.О.Серьогін, Т.М.Слінько, Ю.М.Тодика, З.Д.Чуйко [Див.: 4; 7; 8; 11] та ін.

Завдання даної статті – з'ясування застосованих у в системі місцевого самоврядування в Україні форм реалізації принципу гласності та їх наукової класифікації.

Чинна Конституція України, Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" [2; 1997. – № 24. – Ст. 170] та інформаційне законодавство визначають досить широкий спектр організаційно-правових форм реалізації принципу гласності в місцевому самоврядуванні. Науков осмислення цих форм вимагає їх певної систематизації та класифікації При цьому слід мати на увазі, що класифікація такого багатогранного явища, як гласність, не може базуватися лише на якомусь одному критерії. Тільки їх сукупність дасть змогу всебічно, на науковій основі скласти уявлення про гласність як політико-правове явище й інструмент забезпечення дійсного народовладдя. Найбільш суттєвими з гносеологічної точки зору критеріями поділу форм реалізації принципу гласності є: суб'єктний склад; час здійснення; кількість осіб, які залучаються до певних форм; ступінь упорядкованості нормами права; юридичні наслідки; способи спілкування.

За суб'єктним складом форми реалізації принципу гласності можна поділити на безпосередні й опосередковані. *Безпосередні форми* реалізуються первинним суб'єктом місцевого самоврядування – територіальною громадою. До них слід віднести: громадські слухання, місцеві ініціативи, обговорення громадянами проектів рішень ради і важливих питань місцевого значення, збори громадян за місцем проживання, пікетування, мітинги, вуличні походи й демонстрації, передвиборна агітація, пропагандистські акції за участю членів територіальної громади тощо. Визначальною рисою названих форм є відкритість в такій участі будь-якого члена територіальної громади, орієнтація на громадянську активність усіх місцевих жителів. Іншими словами, безпосередні форми завжди розраховані на діалог, спілкування між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування.

Зокрема, ст.13 названого Закону передбачає, що територіальна громада має право провадити громадські слухання, тобто зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання, вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядува

ня. За змістом даної статті у громадських слуханнях має право брати участь будь-який член територіальної громади незалежно від часу проживання на відповідній території, майнового стану чи інших соціальних ознак. Головне – щоб питання, які порушуються під час таких слухань, мали локальне, місцеве значення і були віднесені чинним законодавством до відання місцевого самоврядування.

Опосередковані форми гласності втілюються в життя в поточній діяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, надаючи громадянам можливості ознайомитися з процесом їхньої роботи, зі змістом, процедурою розробки й прийняття владних рішень. Прикладом таких форм є відкритість сесій місцевих рад, гласність засідань виконкомів та інших виконавчих органів місцевого самоврядування. Як правило, ці форми реалізуються через посередництво засобів масової інформації, журналістів, які мають довести відповідну інформацію до відома заінтересованих осіб. Інакше кажучи, це форми забезпечення "прозорості" муніципального управління. Відповідно до ч.3 ст.6 Закону "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" [2; 1997. – № 49. – Ст. 299] інформаційні служби названих органів можуть використовувати такі форми підготовки й оприлюднення інформації: випуск і розповсюдження бюлетенів (спеціальних бюлетенів), прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо; проведення прес-конференції, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками органів місцевого самоврядування для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації; підготовка і проведення теле- і радіопередач; забезпечення публікацій (виступів) у засобах масової інформації керівників або інших відповідальних працівників органів місцевого самоврядування; створення архівів інформації про діяльність органів місцевого самоврядування та ін.

За часом здійснення форми гласності можна поділити на постійні і періодичні. *Постійні форми* гласності реалізуються щоденно, незалежно від певних обставин суспільного життя (наприклад, гласність сесій місцевих рад та їх виконкомів чи публікації в пресі про актуальні питання місцевого життя). Приміром, згідно з ч.2 ст.8 названого Закону державні інформаційні агентства *систематично* інформують громадськість про діяльність органів місцевого самоврядування. *Періодичні форми* пов'язані з конкретними, переважно формалізованими заходами, як-то: участь у передвиборній агітації, громадські слухання тощо. Наприклад, громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік, а збори громадян за місцем проживання – в міру необхідності,

але теж не менше одного разу на рік.

За кількістю осіб, залучених у здійснення зазначених форм, вони поділяються на загальні й вибіркові. У *загальних формах* гласності можуть взяти участь усі члени територіальної громади (громадські слухання, обговорення проектів рішень місцевої ради тощо), а *вибіркові* розраховані на участь членів певної спільноти в межах територіальної громади (збори за місцем проживання, зустрічі керівництва органів місцевого самоврядування й депутатів місцевих рад з трудовими колективами та ін.). Зокрема, відповідно до ст.2 Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні у роботі таких зборів мають право брати участь громадяни, які досягли вісімнадцяти років і постійно проживають на відповідній території [2; 1994. – № 6. -Ст. 30].

За ступенем упорядкованості загальнодержавними й місцевими правовими актами формами реалізації принципу гласності класифікуються на жорстко регламентовані (формалізовані) і довільні (неформалізовані).

Порядок здійснення *формалізованих (регламентованих) форм* детально врегульований правовими нормами, у яких чітко закріплюється періодичність, строки проведення, основні стадії, склад учасників, кворум, порядок прийняття рішень тощо. Прикладом таких форм є процедури, що забезпечують гласність проведення сесій місцевих рад чи засідань їх виконкомів, оскільки вони докладно впорядковані законами України "Про місцеве самоврядування в Україні" , "Про інформацію" [2; 1992. – № 48. – Ст. 650] та "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування засобами масової інформації в Україні", регламентами місцевих рад і статутами територіальних громад. Так, у Регламенті Харківської міської ради XXIV скликання гласності присвячена спеціальна стаття (ст.3), у якій, проміж іншим, йдеться про те, що на пленарних засіданнях сесій міської ради, засіданнях постійних чи тимчасових комісій, робочих груп можуть бути присутніми депутати інших рад, представники державних органів та органів місцевого самоврядування, трудових колективів, політичних партій, об'єднань громадян, фахівці, експерти, а також громадяни, яким за попереднім записом визначаються певні місця. Заявки заінтересованими особами подаються міському голові, секретарів ради, відповідним керівникам постійних і тимчасових контрольних комісій, робочих груп не пізніше ніж за 48 год. до початку пленарного засідання міської ради, комісії, робочої групи [6].

Неформалізовані (довільні) форми забезпечення гласності дають простір для творчої активності громадян; порядок їх проведення ніде й закріплений у законодавстві, то лише найбільш загальним чином

Неформалізованими є пікети, мітинги, вуличні походи, демонстрації, телефонні "гарячі лінії", прес-конференції тощо.

За юридичними наслідками форми реалізації принципу гласності доцільно поділяти на правові й організаційні. *Правові форми* здійснюються в межах чіткої юридичної процедури, завершуються прийняттям правових актів і тягнуть юридичні наслідки. Прикладом таких форм є громадські слухання і місцеві ініціативи. *Організаційні форми* покликані лише зовнішньо оформити спільну діяльність суб'єктів, забезпечити їх внутрішньо узгоджене функціонування, налагодити інформаційний обмін у межах політико-правової системи. Саме такими є прес-конференції, інтерв'ю та інші форми зв'язків з громадськістю.

За способами спілкування (доведення інформації до адресата) форми реалізації принципу гласності можна класифікувати на вербальні і невербальні. Зміст *вербальних форм* полягає у передачі необхідної інформації, що стосується функціонування місцевого самоврядування, за допомогою усного чи друкованого слова. Переважна більшість форм є саме такими: публікації у пресі, брифінги для журналістів, громадські слухання, обговорення проектів правових актів місцевих рад та ін. *Невербальні форми* застосовуються значно рідше й обмежуються передачею інформації через дії, жести, міміку учасників. Такими можуть бути пікети, вуличні походи, демонстрації. Можливі й комбіновані форми, коли дії чи жести відповідних осіб супроводжуються словесними формулюваннями власної думки, пропозицій, вимог тощо.

Досить широкий перелік організаційних форм реалізації принципу гласності передбачено проектом постанови Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадян у процесі формування та реалізації державної політики центральними та місцевими органами виконавчої влади" [10; 2003. – № 172. – 16 вер.]. Цей документ розраховано на органи державної виконавчої влади, однак зазначені в ньому форми, на наш погляд, могли б бути успішно використані й у діяльності органів місцевого самоврядування. До них належать:

1. Консультації з громадськістю:

а) безпосередні форми: теле- або радіодебати, громадські слухання, наради, "круглі столи", конференції, семінари, зустрічі, збори, телефонні "гарячі лінії", Інтернет-конференції;

б) опосередковані форми: соціологічні дослідження, спостереження, опитування, анкетування, здійснення контент-аналізу інформаційних матеріалів, інтерв'ю, моніторинг ЗМІ, запровадження спеціальних рубрик у друкованих засобах масової інформації, публікування думок, коментарів, відгуків громадян, вивчення, систематизація й узагальнення внесених громадянами, політичними партіями, неурядовими й не-

державними організаціями та іншими об'єднаннями громадян письмових та усних пропозицій.

2. Публічні громадські обговорення.

3. Вивчення громадської думки.

Заслуговують на увагу й такі форми забезпечення гласності, які вже позитивно зарекомендували себе на практиці, у діяльності деяких органів місцевого самоврядування Дніпропетровської, Кіровоградської та Харківської областей. Йдеться про "Дні інформування населення", "Інформаційні дошки і стенди", тематичні передачі на місцевому радіо та телебаченні, "скриньки довіри" тощо.

Не слід забувати й про так звані *інституційні форми* реалізації принципу гласності, тобто про спеціальні структури, що створюються з метою підтримання постійного інформаційного обміну в межах політико-правової системи. До них можна віднести громадські ради, архіви матеріалів консультацій з громадськістю, центри по зв'язках із громадськістю, прес-центри і прес-служби, редакції офіційних друкованих видань та ін. Зокрема, громадські ради (колегії) при місцевих органах влади є поширеною світовою формою управлінської демократії. Такі ради працюють, наприклад, у Словаччині, Хорватії, Естонії, Канаді, США. Україна теж має успішний досвід роботи громадських рад (колегій) при Державній податковій адміністрації, Міністерстві економіки, Міністерстві екології та природних ресурсів, Міністерстві внутрішніх справ. Доцільно такі громадські ради утворити й при сільських, селищних, міських головах чи при виконкомах місцевих рад. У даному контексті дослідження інституційних форм забезпечення гласності на муніципальному рівні є 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.** *Ержанова Ф.А.* Принцип гласности в советском конституционном праве: Автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 1990. – 18 с. **4.** *Плішкіна Н.О.* Проблеми реалізації принципу гласності у світлі інформаційних відносин органів державної влади та громадськості // Наук. вісн. Дніпропетр. юрид. ін-ту МВС України. – Дніпропетровськ, 1999. – С.99-102. **5.** Регламент Харківської міської ради XXIV скликання: Прийн. 15 трав. 2002 р. // Бюл. актів органів місц. самоврядування м. Харкова. – 2002 р. – №3 (15). – С.27-34. **6.** *Сафонов Р.А.* Принцип гласности местных Советов и их исполнительных и распорядительных органов // Сов. государство и право. – 1959. – №2. – С.95-98. **7.** *Слінько Т.М.* Місцеві ради і реалізація права громадян на інформацію // Пробл. вдосконалення прав. регулювання місц. самоврядування: Матер. наук.-практ. конф., Харків, 4-5 груд. 2001 р. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2002. – С.92-94. **8.** *Тодика Ю.М., Серьогін В.О.* Конституційний принцип гласності: поняття і сутність // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1998. – №1 (12). – С.50-58. **9.** *Туманов А.Т.* Гласность в государственном управлении // Сов. государство и право. – 1987. – №12. – С.32-41. **10.** Урядовий кур'єр. **11.** *Чуйко З.Д.* Принцип гласності в діяльності органів місцевого самоврядування // Пробл. вдосконалення прав.

регулювання місц. самоврядування: Матер.наук.-практ. конф., Харків, 4-5 груд. 2001 р. – Х.: Нац. юрид. академія України, 2002. – С.136-138.
Надійшла до редакції 15.09.2003 р.

УДК 342.722

П.М. Любченко, *канд. юрид. наук*
Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, м. Харків

ГРОМАДЯНСЬКА АКТИВНІСТЬ – ОСНОВА РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Громадянська активність є рушійною силою трансформаційних процесів в Україні. Проблемам активізації участі громадян в управлінні суспільними справами приділяють увагу політичні діячі, ця тема є однією з ключових у науковій літературі, однак необхідно констатувати, що наявних зрушень на краще не маємо, більше того, інколи спостерігається навіть зворотний процес. Із цього приводу дуже точно висловився В.М. Литвин, який вказує, що нині склався дуже небезпечний різновид суспільного договору – взаємна імітація взаємної лояльності при її відсутності між людьми й державою [9, с. 3].

Питання безпосередньої демократії, політичної активності досліджували Ю.М. Тодика [17], М.І. Ставнійчук [8], О.Ф. Фризький [18], В.В. Речицький [15], але в їх роботах громадянська активність розглядалася частково, лише в тій мірі, настільки це було необхідно для аналізу інших проблем конституційного права. Метою цієї статті є дослідження громадянської активності як передумови становлення й розвитку місцевого самоврядування, формування й розвитку інститутів громадянського суспільства, формулювання висновків щодо шляхів підвищення ініціативи громадян, що має як теоретичне, так і практичне значення на сучасному етапі розвитку державності в Україні.

Конституція України визначила територіальні громади первинним суб'єктом місцевого самоврядування, саме за ними насамперед закріплено право вирішувати питання місцевого значення. Інакше кажучи, жителі сіл, селищ, міст мають певні юридичні можливості (в даному разі можливість самоврядування), необхідні для задоволення колективних та особистих інтересів і потреб.

Маючи свою ієрархію, потреби поділяються на групи: первинні (їжа, вода, тепло, безпека – їх людина задовольняє в першу чергу) і вторинні (причетність до подій, повага з боку оточення, самореалізація). Потреби формують у свідомості людини інтерес, який створює мотиви, при цьому вони зумовлюють певну її поведінку, спонукають її