

ДУБНЯК М. В.,

аспірант

(Науково-дослідний інститут інформатики і права
Національної академії правових наук України)

УДК 342.553+[004.032+004.041]:35.076

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВА МОДЕЛЬ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

У статті досліджується соціально-правова модель прийняття рішень у місцевому самоврядуванні як сукупність соціальної та правової моделі інформаційної взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування. Удосконалено соціальну модель, яка може бути методологічною базою для аналізу всіх правовідносин у правовій моделі інформаційної взаємодії.

Ключові слова: *міське самоврядування, інструмент взаємодії, процес прийняття рішення, соціальна модель, правова модель інформаційної взаємодії.*

В статье исследуется социально-правовая модель принятия решений в местном самоуправлении как совокупность социальной и правовой модели информационного взаимодействия субъектов местного самоуправления. Усовершенствована социальная модель может быть методологической базой для анализа всех правоотношений в правовой модели информационного взаимодействия.

Ключевые слова: *местное самоуправление, инструмент взаимодействия, процесс принятия решения, социальная модель, правовая модель информационного взаимодействия.*

The article examines the social and legal models of decision-making process in local government as a set of social and legal models of informational interaction of local self-government subjects. The social model was improved, which now can be a methodological basis for analyzing all relationships in the legal model of informational interaction.

Key words: *local self-government, interaction tools, decision making process, social model, legal model of informational interaction.*

Вступ. В європейській практиці прийняття рішень на місцевому рівні відбувається з максимальним залученням громадян. Саме таке залучення здатне підвищити якість рішень, які приймаються в частині задоволення нагальних потреб та інтересів населення. У Кодексі кращих практик участі громадськості в процесі прийняття рішення (далі – Кодекс) узагальнено певні етапи процесу прийняття рішень та інструменти інформаційної взаємодії, які створюють потенційні умови залучення максимальної кількості громадян до процесів визначення проблем, формулювання рішення місцевих органів із розв'язання цих проблем, а також контролю за їх виконанням [1].

Однією з вирішальних та основних умов широкого залучення громадян до процесу прийняття рішення є наявність системи інформаційної взаємодії між всіма суб'єктами місцевого самоврядування. Ефективність та дієвість інформаційної взаємодії багато в чому залежить від якості правового регулювання відповідних інформаційних відносин.

Національне законодавство, яке регламентує діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, не відповідає сучасним вимогам демократичного реформування та децентралізації, оскільки не забезпечує реальну участь громадськості в процесі прийняття рішень, зокрема в частині забезпечення ефективної інформаційної взаємодії між всіма суб'єктами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій у сферах інформаційних відносин, інформаційної взаємодії влади з населенням досліджували О. Гора, О. Діденко, С. Найдюк, В. Ковалевський, О. Корнійчук, В. Сидоренко.

За думкою О. Корнійчука, необхідно підвищити рівень виконання нормативних актів, що регламентують механізм відкритості органів влади і запровадити уніфіковані стандарти та форми висвітлення діяльності органів влади в Інтернеті [2, с. 118].

Загалом у працях зазначених науковців підкреслюється значення інформації під час прийняття рішень [3, с. 48], значення інформаційного забезпечення [4] та необхідність дотримання органами вла-



ди чітких процедур інформування громадян про свою діяльність і використання механізмів залучення громадськості до формування державної політики та до оцінювання якості її реалізації [2, с. 116]. Зазначається також необхідність розроблення інструменту ефективного суспільного контролю за функціонуванням інформаційних потоків [5, с. 180]. З явно технократичних позицій В. Сидоренко вважає, що саме інформаційні технології усунуть бар'єри, які перешкоджали взаємодії громадян і органів місцевого самоврядування. Справедливо зауважуючи про необхідність певного коригування механізмів прийняття управлінських рішень, взаємодії громадян і ОМС та пропонуючи для цього створення спеціальної інформаційної інфраструктури, автор практично не приділяє уваги правовому регулюванню, а саме воно є основою для впровадження різних соціальних моделей у місцевому самоврядуванні [6, с. 10].

Зауважимо, що дослідження з метою системного вивчення особливостей правового регулювання інформаційної взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування для забезпечення участі громадян у процесі прийняття рішень до цього часу не проводилося, що зумовлює актуальність відповідних досліджень. Вбачається, що системність таких досліджень можливо забезпечити шляхом використання методу моделювання, тобто формування та вивчення відповідних соціальних і правових моделей, дотичних до процесу прийняття рішень у місцевому самоврядуванні. Для зазначеної сфери дослідження це – соціально-правова модель прийняття рішень у місцевому самоврядуванні як сукупність соціальної моделі прийняття рішень у місцевому самоврядуванні та правової моделі інформаційної взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування.

Постановка завдання полягає у формуванні та вивченні особливостей соціально-правової моделі взаємодії суб'єктів у місцевому самоврядуванні.

Результати дослідження. Вдосконалення правового регулювання певної сфери суспільних відносин в умовах розгалуженого багаторівневого законодавства може бути найбільш ефективним за умови наявності правової моделі, яка базується на відповідній соціальній моделі. Існує багато визначень терміну «модель» [7; 8], але в рамках цього дослідження під правовою моделлю будемо розуміти аналог моделі правового регулювання інформаційних суспільних відносин, яка виступає в якості нового об'єкту пізнання закономірностей здійснення правового регулювання інформаційних відносин та відображає суттєві правові характеристики об'єкту інформаційних відносин, суб'єктів, які в них приймають участь, та зв'язків між ними.

Отже, правова модель інформаційної взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування в процесі прийняття рішень повинна відображати інформаційну структуру такої взаємодії, правові характеристики інформаційних суспільних відносин та їх суб'єктів, а також інформаційних інструментів, які забезпечують таку взаємодію. Правова модель також включає характеристику прав і обов'язків кожного суб'єкта під час реалізації інформаційних інструментів на кожному етапі процесу прийняття рішення.

Формування правової моделі інформаційної взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування необхідно розпочати з аналізу соціальної моделі прийняття рішень у місцевому самоврядуванні, яка закріплена національним законодавством, та соціальної моделі прийняття рішення відповідно до кращих практик [1]. За результатами порівняльного аналізу передбачається створення вдосконаленої соціальної моделі прийняття рішень у місцевому самоврядуванні.

Процес прийняття управлінського рішення – сукупність взаємозалежних цілеспрямованих послідовних управлінських дій, які забезпечують реалізацію управлінських завдань, що знаходить відображення у функціях управлінського апарату щодо аналізу ситуацій та прийняття рішень на стратегічне і короткострокове планування [8].

Аналізуючи Закон України «Про місцеве самоврядування» [9] та регламенти деяких місцевих рад, можемо дійти висновку, що законодавством передбачено ряд етапів процесу прийняття рішення. 1. Визначення проблемного питання – відбувається шляхом аналізу звернень громадян або за ініціативою постійної комісії ради чи конкретного депутата. 2. Розробка проекту рішення ради – здійснюється в постійних комісіях місцевих рад (іноді із залученням громадян) або за ініціативою зацікавлених осіб (у порядку місцевої ініціативи). 3. Прийняття проекту рішення на сесії ради – процес розгляду проекту рішення всім складом ради, його обговорення та голосування. 4. Оприлюднення прийнятого рішення – доведення до населення та виконавчих органів змісту прийнятого рішення шляхом його офіційного опублікування. 5. Виконання рішення – здійснення низки заходів, спрямованих на втілення в життя прийнятого рішення, виконавчими органами рад або іншими суб'єктами. 6. Контроль за виконанням – відбувається шляхом подання звіту виконавцями про результати виконання поставлених завдань щодо прийнятого рішення.

Відповідно до кращих практик європейських країн, які знайшли відображення в Кодексі [1], процес прийняття рішень на місцевому рівні (з акцентацією на питаннях взаємодії з громадянським суспільством) містить етапи, які відображено в таблиці № 1.

Порівняння двох підходів щодо визначення етапів прийняття рішення та їх змісту, які містяться в національному законодавстві та в Кодексі, свідчить, що зміст етапів у Кодексі є більш повним та



системним. Але з огляду на сучасні вимоги демократизації процесів у місцевому самоврядуванні та необхідність забезпечення участі представників громади доцільно передбачити додаткові етапи процесу прийняття рішень у національному законодавстві.

По-перше, необхідне введення етапу «збір альтернативних проєктів» – збір альтернативних пропозицій вирішення проблемного питання від різних соціальних груп і окремих громадян. При цьому, якщо говорити про збір інформації щодо різних варіантів вирішення проблеми, то бажано мати механізми для відбору кращої пропозиції із запропонованих альтернатив. Для такого відбору бажано застосовувати механізм критичної оцінки техніко-економічного обґрунтування будь-якого рішення, який би забезпечив можливість порівняння за технічними, ресурсними, часовими, економічними та іншими критеріями з метою їх об'єктивного співставлення та обрання кращого на засадах їх відповідного рейтингування. Зазначений відбір повинен здійснюватися профільними постійними комісіями обов'язково за участі представників громадськості, особливо за участі представників груп, які надали ці пропозиції. Обопільна співпраця представників влади та громади сприятиме виробленню якісного, обґрунтованого та професійного рішення.

Таблиця № 1

Соціальна модель прийняття рішень на місцевому рівні за Кодексом кращих практик

	Назва етапу	Зміст етапу прийняття рішення
1.	Встановлення порядку денного (за українським законодавством – визначення проблемного питання)	Відбувається на основі збору інформації щодо актуальних проблем громадян.
2.	Складання проєкту	Відбувається широке залучення громадськості для напрацювання варіантів рішень та обґрунтування обраного варіанту рішення.
3	Прийняття рішення	Надання йому юридичної сили шляхом офіційного затвердження представницьким органом.
4	Здійснення політики (за українським законодавством – виконання прийнятого рішення)	Отримання запланованого результату шляхом здійснення заходів із виконання прийнятого рішення.
5	Моніторинг (за українським законодавством – контроль за виконанням)	Контроль за результатом виконання прийнятого рішення шляхом оприлюднення інформації про вжиті заходи, результати виконання запланованих програм.
6	Повторне формулювання порядку денного	Здійснюється у випадку, коли за результатом контролю встановлено, що суспільні потреби не задоволені або зросли, та їх задоволення потребує формулювання нового рішення.

Незважаючи на те, що чинним законодавством встановлено права громадян на участь в опрацюванні проєктів нормативно-правових актів, процедура публічного обговорення проєктів досі не має системного характеру [10, с. 100–102].

Крім того, до переліку етапів прийняття рішення доцільно додати такий етап, як «аналіз альтернативних проєктів вирішення проблеми та їх рейтингування» – визначення певних критеріїв оцінки запропонованих варіантів рішення та визначення найкращого варіанту шляхом аналізу їх рейтингу.

Цілком очевидним є те, що з метою подальшого забезпечення контролю прийняте рішення ОМС повинно передбачати: етапність його виконання; наявність індикаторів, які будуть забезпечувати оцінювання щодо стану виконання чи невиконання певного етапу або всього рішення; визначення кінцевого результату, з досягненням якого рішення буде вважатись виконаним; передбачати джерела фінансування заходів та відповідальних за їх виконання.

Таким чином, пропонується вдосконалити зміст етапу «прийняття рішення», відповідно до якого це – прийняття рішення представницьким органом за встановленою юридичною процедурою з визначенням етапності та індикаторів його виконання, фінансування та відповідальних.

Необхідно також додати етап, який забезпечить оприлюднення змісту рішення, а саме: власне рішення; етапи його виконання; порядок та зміст звітування про виконання етапів відповідно до визначених індикаторів. Таке оприлюднення є необхідною умовою для здійснення дієвого громадського контролю та можливості оперативного коригування цього плану, що створить додаткові важелі для точного і неухильного задоволення потреб та інтересів громади.

Враховуючи результати досліджень [2; 3; 4; 5] та результати наведеного аналізу, вважаємо за доцільне вдосконалити соціальну модель прийняття рішення в місцевому самоврядуванні шляхом уточнення переліку та змісту етапів процесу прийняття рішення, яка забезпечить максимально ефективні умови широкого залучення громадян (див. таблицю № 2).



У цій моделі етапи процесу прийняття рішення 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9 відповідають етапам, які існують у національному законодавстві та визначені в Кодексі. Зміст етапів 5, 7, 8, 9 вдосконалено з метою забезпечення більшої ефективності інформаційної взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування. Крім того, із цією ж метою додано нові (3, 4, 10) етапи процесу прийняття рішення.

В інтересах правового регулювання важливим є визначення суб'єктного складу інформаційної взаємодії, яка має місце в процесі прийняття рішень у місцевому самоврядуванні.

Класифікацію суб'єктів місцевого самоврядування запропоновано В.П. Гробою. За способом прийняття рішення суб'єкти поділяються на тих, хто діє одноособово або колегіально. За структурою організації влади – представницькі та виконавчі [11, с. 139, 143]. Проте зазначена класифікація не охоплює суб'єктів територіальної громади, які за новою парадигмою місцевого самоврядування мають приймати активну участь у процесі прийняття рішення.

У рамках даного дослідження пропонується використувати додаткову класифікацію суб'єктів взаємодії в місцевому самоврядуванні в процесі прийняття рішення, а саме: 1) суб'єкти місцевого самоврядування; 2) суб'єкти територіальної громади.

До першої групи суб'єктів відносяться староста, депутат ради, постійна комісія ради, тимчасова контрольна комісія ради, секретар ради, голова ради, виконавчі органи ради, які наділені владними повноваженнями.

Таблиця № 2

Вдосконалена соціальна модель процесу прийняття рішення в місцевому самоврядуванні

Назва етапу процесу прийняття рішення в місцевому самоврядуванні	Зміст етапу
Визначення проблемного питання (пропозиції)	Відбувається на основі збору інформації щодо актуальних проблем громадян.
Внесення пропозиції на розгляд	Оприлюднення актуальних проблем, щодо яких необхідні розробка та прийняття рішення.
Збір альтернативних проєктів вирішення проблеми	Збір альтернативних пропозицій вирішення проблемного питання від різних соціальних груп і окремих громадян.
Аналіз альтернативних проєктів вирішення проблеми та їх рейтингування	Визначення певних критеріїв оцінки запропонованих варіантів рішення та визначення найкращого варіанту шляхом аналізу їх рейтингу.
Розробка проєкту рішення	Здійснюється в постійних комісіях місцевих рад (іноді із залученням громадян) або за ініціативою зацікавлених осіб, з урахуванням оцінки альтернативних проєктів.
Прийняття рішення	Процес розгляду проєкту рішення всім складом ради, його обговорення та голосування.
Оприлюднення прийнятого рішення	Включає в себе оприлюднення змісту рішення, плану етапності його виконання (проміжних контрольних етапів) та звітування.
Виконання рішення	Здійснення низки заходів, спрямованих на отримання запланованого результату, виконавчими органами рад або іншими суб'єктами.
Контроль за виконанням	Контроль за результатом виконання прийнятого рішення шляхом оприлюднення інформації про вжиті заходи, результати виконання запланованих програм.
Коригування плану виконання на будь-якому проміжному етапі	Під час порівняння запланованих та здійснених заходів на їх відповідність повному виконанню рішення виконавці повинні моніторити громадські настрої та коригувати план виконання.

До суб'єктів територіальної громади слід віднести: територіальну громаду, жителів, органи самоорганізації населення, громадські організації, неурядові організації, підприємства, установи організації, юридичних осіб.

Взаємодія між суб'єктами територіальної громади та суб'єктами органів місцевого самоврядування здійснюється за допомогою інформаційних інструментів взаємодії, під якими будемо розуміти форми, зміст та способи реалізації інформаційних відносин між суб'єктами взаємодії в місцевому самоврядуванні в процесі прийняття рішення.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» [9] такими інструментами є: місцевий референдум; загальні збори громадян; місцеві ініціативи; громадські слухання; підготовчі



комісії і робочі групи із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів. Крім того, до інформаційних інструментів можна віднести індивідуальні або колективні звернення представників територіальної громади відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Кодексом [1] запропоновано близько 20 різноманітних інформаційних інструментів, але в результаті аналізу і порівняння з'ясовано, що найбільш доцільними для доповнення в національне законодавство є такі: проведення різноманітних досліджень та експертних нарад; спільне з громадськістю обговорення та складання проекту рішення; проведення роз'яснювальних та адвокаційних інформаційних компаній; налагодження зворотного зв'язку різноманітними каналами комунікації; збір, оброблення та оцінка фактів і статистичної інформації.

Запропонований підхід щодо формування правової моделі інформаційної взаємодії створює методологічні умови для повного опису та аналізу інформаційних правовідносин між всіма суб'єктами в місцевому самоврядуванні та може бути використаний для виявлення особливостей інформаційних правовідносин з подальшим формуванням пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Висновки.

1. Удосконалення системи взаємодії суб'єктів у місцевому самоврядуванні необхідно для забезпечення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

2. На основі порівняння національного законодавства та Кодексу кращих практик запропоновано вдосконалити процес прийняття рішень шляхом конкретизації змісту деяких етапів та формування нових, які у вітчизняному законодавстві наразі відсутні.

3. Уточнення переліку та змісту етапів процесу прийняття рішення, доповнення класифікації суб'єктів, які стосуються цього процесу, та запропонований перелік інформаційних інструментів взаємодії цих суб'єктів створили умови для розробки вдосконаленої соціальної моделі прийняття рішення в місцевому самоврядуванні. Саме на базі запропонованої соціальної моделі стає можливим формування правової моделі, яка забезпечить ефективну інформаційну взаємодію суб'єктів місцевого самоврядування з метою максимального залучення громадян у процес прийняття рішення.

4. Актуальним для цієї правової моделі є проведення в подальшому досліджень особливостей інформаційних правовідносин, а саме визначення об'єкту, суб'єктів, а також змісту: прав, обов'язків та відповідальності всіх суб'єктів правовідносин під час застосування інформаційних інструментів на будь-яких етапах процесу прийняття рішення.

Список використаних джерел:

1. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення. – CONF/PLE(2009)CODE1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-580-1000661041.Pdf.

2. Корнійчук О. Зв'язки з громадськістю як інструмент державної політики в Україні / О. Корнійчук // Ефективність державного управління : зб.наук.пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 10. – С. 114–121.

3. Гора О.Б. Інформаційні технології як засіб забезпечення виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України / О.Б. Гора. – К. : Реєстрація, зберігання і обробка даних, 2010. – С. 48.

4. Найдюк С. Використання новітніх інформаційних технологій у процесі прийняття управлінських рішень / С. Найдюк // Науковий вісник. Демократичне врядування. – 2013. – Вип. 12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_12_31.

5. Ковалевський В. Основні напрями досліджень інформаційних інтеракцій у політичній сфері / В. Ковалевський // Наукові записки. – Збірник. Сер. «Політологія і етнологія». – Вип. 24. – К. : ІПІЕНД, 2003. – С. 171–182.

6. Сидоренко В.В. Формування механізмів прав громадян через місцеве самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління : спец. 25.00. 04 «Міське самоврядування» / В.В. Сидоренко. – 2007. – 17 с.

7. Шарапов О.Д., Дербенцев В.Д., Семьонов Д.С. Економічна кібернетика / О.Д. Шарапов та ін.. – К. : КНЕУ, 2004. – 231 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://buklib.net/books/24846/>.

8. Безруков А.С. Правовая модель как инструмент юридической науки и практики : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / А.С. Безруков. – Владимир. – 2008. – 151 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lawtheses.com/pravovaya-model-kak-instrument-yuridicheskoy-nauki-i-praktiki#ixzz4KWmGRh3>.

9. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

10. Гончар Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? / Я. Гончар, Н. Гнидюк. – Київ : Міленіум, 2002. – 136 с.

11. Грובה В.П. Класифікація суб'єктів системи місцевого самоврядування / В.П. Грובה // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2010. – № 17. – С. 135–144. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2010_17_14.

