



**ПРАВА ЛЮДИНИ ТА МІСЦЕВА ДЕМОКРАТІЯ**

УДК 342.7+57  
ББК 67.99(2)061.2  
НЗ0

## Упорядники:

**Буров Сергій** – координатор Всеукраїнської освітньої програми «Розуміємо права людини», керівник освітнього напрямку Української Гельсинської спілки з прав людини

**Величко Наталія** – голова правління громадська організація «Подільська агенція регіонального розвитку»

**Єлігулашвілі Максим** – координатор напрямку неформальна освіта Української Гельсинської спілки з прав людини, КВНЗ «Херсонська академія неперервної освіти»

**Жигadlo Вадим** – аналітик, керівник проектів з розвитку територій громадська організація «Подільська агенція регіонального розвитку»

**Ковшун Лілія** – керівник проектів з партисипаторних практик громадська організація «Подільська агенція регіонального розвитку»

**Левченко Олег** – директор Вінницького відокремленого підрозділу Установи «Центр розвитку місцевого самоврядування»

НЗ0

**Права людини і місцева демократія** / Упорядники: Буров С., Величко Н., Єлігулашвілі М., Жигалдо В., Ковшун Л., Левченко О. – 2017. – 92 с.

УДК 342.7+57  
ББК 67.99(2)061.2

Цей посібник став можливим завдяки наступним ініціативам, які впроваджується Українською Гельсинською спілкою з прав людини: проекту Фонду Чарльза Стюарта Мотта «Право на участь» та проекту «Права людини понад усе» за підтримки Міністерства міжнародних справ Канади, в рамках Всеукраїнської освітньої програми «Розуміємо права людини».

Відповідальність за вміст несе УГСПЛ та автори, і він не обов'язково відображає погляди Фонду Чарльза Стюарта Мотта, Міністерства міжнародних справ Канади та уряду Канади.



# СЛОВО ДО КОРИСТУВАЧА

Чи лише Європейський суд з прав людини є єдиним механізмом, здатним захистити наші права? Чи тільки петиція до Президента України вирішує питання браку гойдалки у дворі мого будинку? Чи лише запрошення казкової феї з сонмом єдинорогів має заблокувати забудову скверу в історичній частині міста? Дійсно, спілкуючись з людьми, ми часто наражаємось на думку про те, що для вирішення проблем всіх рівнів необхідно підключати якихось реальних, а доволі часто і ні, «важковаговиків». А оскільки вони далеко, і комунікація ускладнена, то давайте почекаємо, може воно само по собі і розв'яжеться до задоволення всіх учасників. Але ми всі чітко розуміємо, що це аж ніяк не виправить ситуацію та не допоможе захистити нам наші права.

Злагоджені та солідарні дії, знання про основні процедури та інструменти місцевої демократії в поєднанні із грамотним застосуванням права на інформацію та свободою мирних зібрань можуть стати реальним підґрунтям змін. Змін, які базуються на залученні громадян до процесів прийняття рішень, змін які одночасно стають основою демократичного шляху впровадження реформ, починаючи від національного і завершуючи локальним рівнем.

У цьому посібнику ми спробували систематизувати основи законодавства, досвід та результати громадянського активізму та добрі практики, що можуть стати інструментами запровадження дієвої місцевої демократії. Адже, на наше переконання, саме реальна можливість представників місцевої громади брати участь в ухваленні рішень місцевого рівня стає підґрунтям розвитку, що базується на демократії, верховенстві права і правах людини.

Під час роботи над цим посібником команда експертів спробувала не тільки окреслити основні існуючі інструменти участі, права та свободи, що прямо забезпечують її, але і проаналізували особливості застосування цих інструментів в Україні. Практика є різна, у певні моменти застосування одного інструменту стає основою для позитивних трансформацій, у деяких умовах – навпаки. Знаючи про це, долучаючи до цих знань бажання брати участь та ставати агентами змін, можна якісно будувати стабільні та згуртовані спільноти. Спільноти, що базуються на принципах прав людини та рівної участі, які дозволяють демократичним шляхом трансформувати людей та громади, роблячи їх все більш відкритими, прозорими та ефективними.

**I****ПРАВА ЛЮДИНИ, ЯК ОСНОВА МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ**

- Свобода мирних зібрань
- Право на доступ до інформації

**II****ІНСТРУМЕНТИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ ДЛЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ**

- Загальні збори громадян
- Місцеві ініціативи
- Місцеві референдуми
- Громадські слухання
- Органи самоорганізації населення
- Звернення громадян
- Електронні петиції та електронні звернення
- Консультативно-дорадчі органи
- Громадські ради
- Прийом громадян
- Консультації з громадськістю
- Консультативні опитування
- Громадські експертизи (зокрема антикорупційні)
- Доручення виборців

**III****БЮДЖЕТ ТА СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ, ОРІЄНТОВАНІ НА ЗАПИТ ГРОМАДЯН**

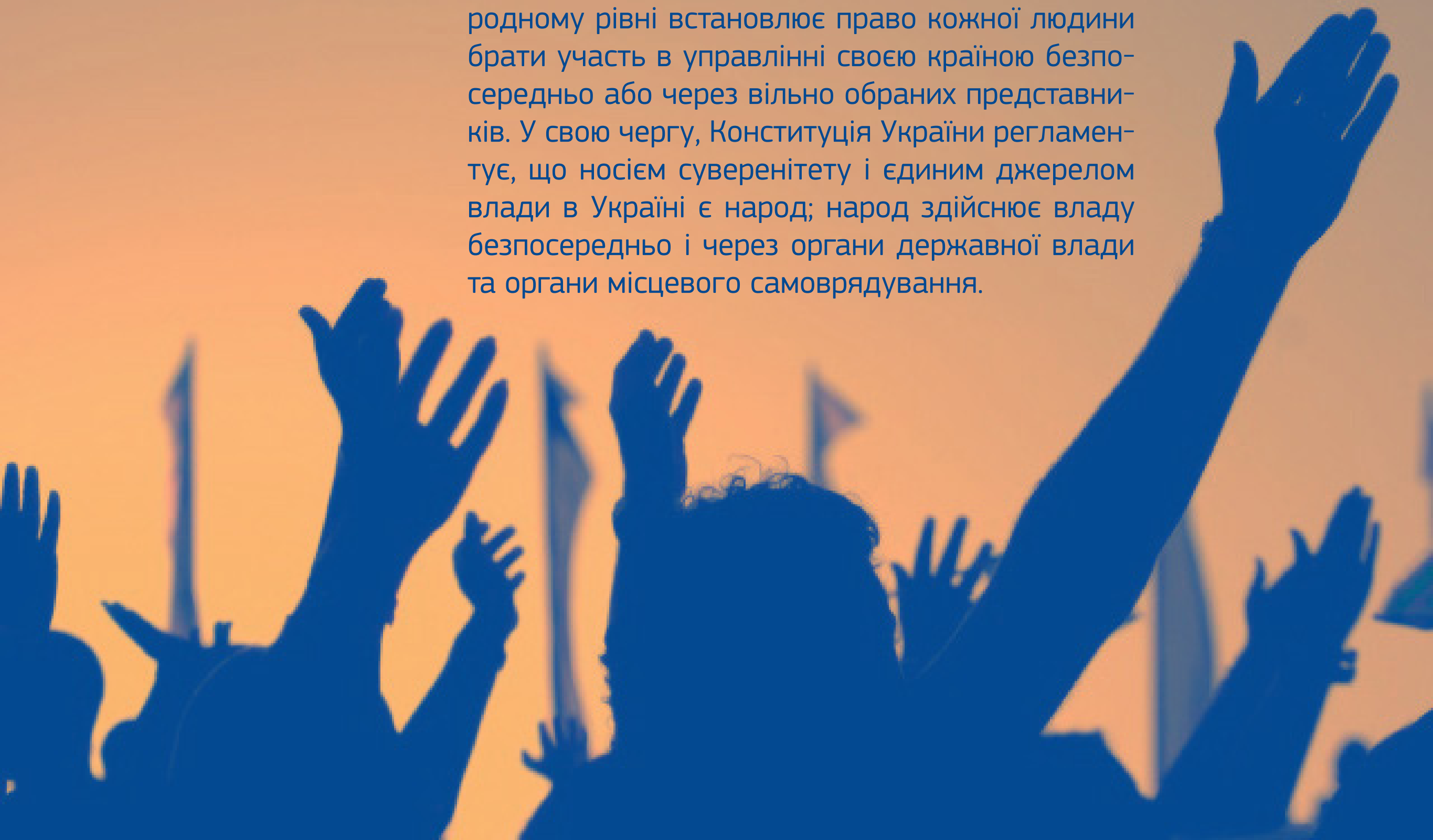
- Бюджет участі
- Контрольні громадські інспекції
- Соціальне замовлення

**IV****МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЛОКАЛЬНОГО АКТИВІЗМУ ТА ІНСТРУМЕНТИ ЗАХИСТУ ПРАВ**



# ПРАВА ЛЮДИНИ, ЯК ОСНОВА МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

**Загальна декларація прав людини** на міжнародному рівні встановлює право кожної людини брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. У свою чергу, Конституція України регламентує, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.



**Закон України «Про місцеве самоврядування»**

визначає, що місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Відповідно місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Варто розрізнати поняття органів місцевого самоврядування та системи органів виконавчої влади в Україні, до яких належать місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Таким чином, населення є основним суб'єктом органів місцевого самоврядування і може вирішувати або ініціювати вирішення всіх питань, що відносяться до місцевого відання. Якщо місцева громада делегує свої функції представникам в органи місцевого самоврядування, то, відповідно, і здійснює контроль за виконанням необхідних рішень та завдань. Саме місцевій громаді належить право ініціювання слухань з приводу нагальних питань, вирішення питань шляхом референдуму, проведення громадських слухань та обговорень

**Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»**

встановлює, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад, а також установлює заборони на будь-які обмеження права громадян на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками. У даному нормативному акті законодавець установлює, що територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень.

Конституція та Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентують певне коло повноважень щодо безпосередньої участі громадян в управлінні місцевим життям. У зазначених нормативних актах проголошуються необхідні передумови для реалізації основних демократичних форм участі громадян у вирішенні місцево значущих справ. Зокрема, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантує право на здійснення місцевих ініціатив, проведення громадських слухань та загальних зборів, створення органів самоорганізації населення, а також участь у виборах та місцевих референдумах.

Серед інструментів безпосередньої демократії та гарантій захисту й дотримання своїх прав мешканцями територіальних громад, які мають своє вираження в українському законодавстві та українській практиці, варто відзначити:

- загальні збори громадян
- місцеві ініціативи
- місцевий референдум
- громадські слухання
- звернення громадян (у т. ч. колективні)
- електронні петиції (як особливий різновид колективного звернення)
- консультативно-дорадчі органи
- громадські ради  
(як найпоширеніший вид консультативно-дорадчих органів)
- органи самоорганізації населення
- прийоми громадян
- бюджет участі
- контрольні інспекції (транспортні, екологічні, тощо)
- консультації з громадськістю
- консультативні опитування
- громадські експертизи (у т. ч. антикорупційні)
- соціальне замовлення
- доручення виборців



Більшість із зазначених інструментів передбачають потребу в груповій взаємодії між місцевими мешканцями на шляху реалізації того чи іншого інструменту: або відразу на початковому етапі його генерації, або вже після його запуску для підтримки такої ініціативи іншими членами громади.

До суто «індивідуальних» (які певна особа може застосувати без допомоги інших) можна віднести звернення громадян, прийоми громадян, підготовку проекту в рамках бюджету участі та діяльність у якості громадського інспектора.

Основою для впливу громадян на локальному рівні є така законодавча гарантія як свобода мирних зібрань. Базовим, початковим інструментом, що сприяє та уможливорює залученість і включеність місцевих мешканців у справи локального управління – право на доступ до інформації.

## СВОБОДА МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Мирні зібрання є одним із засобів відстоювання людиною і громадянином своїх прав, свобод та інтересів у демократичному суспільстві. Реалізація права на мирні зібрання в Україні регулюється актами національного та міжнародного законодавства.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, ратифікована Верховною Радою України згідно із Законом України від 17 липня 1997 року «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції», гарантує кожній особі, серед інших прав і свобод, право на свободу зібрань та об'єднання. Зокрема, частиною першою статті 11 Конвенції передбачено право кожного на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів<sup>1</sup>.

Статтею 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ратифікованого ще Указом президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII, також визнається право на мирні збори. Зазначена стаття визначає, що користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав та свобод інших осіб<sup>2</sup>.

1

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

2

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права

У 1997 Україною було ратифіковано Європейську конвенцію з прав людини, стаття 11 якої гарантує кожному право на свободу мирних зібрань.

У 2007 році під егідою Бюро по демократичним інститутам та правам людини ОБСЄ (БДІПЛ), за участю представників України, були прийняті «Керівні принципи щодо свободи мирних зібрань». Це саме ті мінімальні стандарти та норми, згідно з якими держави-учасниці мають будувати внутрішню політику щодо забезпечення права людини на свободу мирних зібрань, а органи державної влади – створювати всі необхідні умови для його реалізації. Міжнародні стандарти у сфері дотримання права на мирні зібрання зобов'язують державу не лише гарантувати свободу мирних зібрань, тобто не втручатись під час його реалізації, а й накладають на неї позитивний обов'язок у забезпеченні цього права.

### ЗА ХАРАКТЕРОМ, МЕТОЮ, МІСЦЕМ ПРОВЕДЕННЯ РОЗРІЗНЯЮТЬ РІЗНІ ФОРМИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ.

Так, стаття 39 Конституції України визначає мирні заходи як збори, мітинги, походи і демонстрації. Необхідно зазначити, що цей перелік не є вичерпним. Так, Кодекс адміністративного судочинства України (стаття 182) визначає мирні зібрання як збори, мітинги, походи, демонстрації тощо<sup>3</sup>, тобто передбачає можливість прояву мирних зібрань в інших формах.

До мирних можна віднести також релігійні зібрання, які проводяться релігійними організаціями відповідно до статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації». Такими зібраннями можуть бути публічні богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії.

Частиною другою статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод встановлено, що здійснення прав на свободу зібрань та об'єднання не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб<sup>4</sup>. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, які входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Право громадян України на мирні зібрання гарантується Конституцією України, згідно з частиною першою статті 39 якої вони мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування<sup>5</sup>.

Частиною другою цієї статті встановлено, що обмеження щодо реалізації цього права може встановлю-

3

Кодекс адміністративного судочинства України

4

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

5

Конституція України

ватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Згідно зі статтею 35 Конституції України кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культу і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність. Здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей.

Стаття 3 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» гарантує кожному громадянину в Україні право на свободу совісті, яке включає в себе, зокрема, свободу одноособово чи разом з іншими відправляти релігійні культу, відкрито виражати і вільно поширювати свої релігійні або атеїстичні переконання.

Здійснення свободи сповідувати релігію або переконання згідно з частиною четвертою названої статті підлягає лише тим обмеженням, які необхідні для охорони громадської безпеки та порядку, життя, здоров'я і моралі, а також прав і свобод інших громадян, установлені законом і відповідають міжнародним зобов'язанням України.

Рівноправність громадян незалежно від їх ставлення до релігії закріплено у статті 4 цього Закону. Названа стаття передбачає встановлення відповідальності за будь-яке пряме чи непряме обмеження прав, установлення прямих чи непрямих переваг громадян залежно від їх ставлення до релігії, так само як і розпалювання пов'язаних із цим ворожнечі й ненависті чи ображення почуттів громадян.

Цивільний кодекс України, зокрема його стаття 315, передбачає право фізичних осіб на мирні збори, конференції, засідання, фестивалі тощо. Відповідно до частини другої цієї статті обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання може встановлюватися судом відповідно до закону.

Статтею 64 Конституції України визначено, що конституційні права і свободи людини і громадянина, а відповідно і право на мирні зібрання, не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Стаття 39 Конституції України хоча і передбачає завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення мирного зібрання, однак не встановлює конкретних строків такого сповіщення. Невизначеність цього питання викликає різне застосування зазначеної норми

Конституції та вказує на необхідність його законодавчого врегулювання.

Тлумачення приписам частини першої статті 39 Конституції України надано Конституційним Судом України у Рішенні від 19 квітня 2001 року

№ 4-рп/2001 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання).

Так, у названому Рішенні Конституційний Суд України зазначив, що положення частини першої статті 39 Конституції України щодо завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій в аспекті конституційного подання треба розуміти так, що організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей<sup>6</sup>.

Крім того, Конституційний Суд України вказав, що визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання.

Тобто, законодавством не встановлено точного строку подачі такого повідомлення. Установлення такого строку в інших, ніж закон, нормативних актах суперечить ст. 39 Конституції й може бути скасовано в порядку адміністративного судочинства.

У повідомленні про мирне зібрання вказується організатор, його адреса та телефон, дата, час, місце та форма його проведення, а також орієнтовна кількість учасників. Повідомлення подається до виконавчого комітету місцевої ради чи відповідної державної адміністрації, на території якої планується мирне зібрання. У разі відмови в прийнятті такого повідомлення воно може бути надіслано поштою з описом змісту.

Формальна відсутність повідомлення, відповідно до згаданого рішення Конституційного суду та статті 11 Європейської Конвенції про захист прав людини, не є підставою для припинення мирного зібрання. Проте доцільно повідомляти місцевий орган влади про проведення зібрання з метою забезпечення безпеки його учасників.

6

Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання)

Спеціального закону, який регулював би суспільні відносини у сфері мирних зібрань, законодавство України на сьогодні не має.

Свобода мирних зібрань може обмежуватися виключно законом, проте жоден закон не встановлює інших обмежень свободи мирних зібрань. Тому рішення органів місцевого самоврядування чи інші правові акти не можуть слугувати підставою для обмеження цієї свободи. Існування таких місцевих нормативних актів суперечить ст. 39 Конституції й вони можуть бути скасовані в порядку адміністративного судочинства. Установлення заборони на проведення мирних зібрань у певних місцях, так само як і дозвіл на проведення зібрань у відведених місцях суперечить ст. 39 Конституції й може бути скасовано в порядку адміністративного судочинства. Як зазначалося вище, обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання може встановлюватися лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку.

Тлумачення понять «національна безпека», «громадський порядок», «громадська безпека» та інших, що стосуються окремих положень щодо обмеження прав, містяться також у Сиракузьких принципах тлумачення обмежень і відступів від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, схвалених економічною та соціальною радою Організації Об'єднаних Націй у 1985 році<sup>7</sup>.

Так, згідно з названим актом «громадський порядок» можна визначити як сукупність норм, які забезпечують життєдіяльність суспільства або як низку основоположних принципів, на яких побудовано суспільство. Повага до прав людини є частиною громадського порядку. Громадський порядок необхідно тлумачити в контексті задач конкретного права, яке обмежено з цієї підстави.

Під «громадською безпекою» мається на увазі захист від загрози безпеці людей, їхньому життю або фізичному здоров'ю, а також серйозних збитків їхньому майну.

Здійснення повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян під час проведення мирних зібрань Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» покладено на органи місцевого самоврядування. Так, відповідно до підпункту 3 пункту «б» частини першої статті 38 названого Закону до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів, здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку.

Забезпечення у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян у межах адміністративно-територіальної одиниці покладається також Законом України «Про місцеві державні адміністрації» на місцеві державні адміністрації. Так, стаття

7

Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах



16 визначає, що місцева державна адміністрація здійснює функції державного контролю за додержанням громадського порядку на відповідній території.

Отже, виконавчі комітети місцевих рад, місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження щодо організації та контролю за забезпеченням охорони громадської безпеки, громадського порядку під час проведення мирних зібрань, органи міліції безпосередньо забезпечують громадський порядок, безпеку дорожнього руху, безпеку громадян тощо на таких заходах.

Установити обмеження щодо реалізації права громадян на мирні зібрання може лише суд. Мирне зібрання може бути заборонене судом у випадку реальної, а не уявної, небезпеки заворушень чи злочинів, загрози здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. Під «правами інших людей» слід, перш за все, розуміти права й свободи, що викладені в Конституції чи міжнародних договорах.

Свої позиції щодо реалізації передбаченого статтею 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод права на свободу мирних зібрань Європейський суд з прав людини висловив у рішеннях у справах «Станков та об'єднана македонська організація «Ілнден» проти Болгарії» (2001), «Іванов та інші проти Болгарії» (2005), «Християнська демократична народна партія проти Молдови» (2006), «Оллінджер проти Австрії» (2006) та інших.

Не може бути підставою для заборони зібрання лише наявність декількох повідомлень про проведення одночасно зібрань в одному місці. Тому право на контрдемонстрацію не може призводити до обмеження свободи мирних зібрань. Так, керівні принципи зі свободи мирних зібрань БДІПЛ ОБСЄ з приводу одночасних зібрань рекомендують виходити з рівноправності всіх осіб та груп на присутність у громадських місцях з метою вираження своїх поглядів. Отже, люди мають право на проведення зборів на знак незгоди з іншими думками, що висловлюються на іншому публічному зібранні. У таких випадках збіг за часом та місцем проведення двох зібрань, скоріше за все, стане важливим елементом ідейного послання на адресу іншого зібрання.

Як указано в рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Платформа «Лікарі за життя» проти Австрії» (1988), «право на контрдемонстрацію не може поширюватися на дії, що перешкоджають реалізації права на демонстрацію»<sup>8</sup>. Отже, у разі проведення зібрання на знак незгоди з іншим зібранням держава зобов'язана не допустити зриву основного зібрання та повинна вживати максимум зусиль для забезпечення їх проведення.

Організатор мирних зібрань має право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення заходу з позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів влади,



повідомлених про проведення таких заходів (стаття 183 КАСУ).

Будь-який примус особи до участі в мирному зібранні та переслідування за участь у мирному зібранні є порушеннями свободи зібрань, що тягне за собою відповідальність згідно із законом.

На рівні Національної стратегії розвитку громадянського суспільства на 2016–2020 роки серед стратегічних завдань забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення є унормування на законодавчому рівні гарантій реалізації права на мирні зібрання із закріпленням вичерпного переліку підстав для обмеження мирних зібрань.

## ПРАВО НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Нормами Загальної декларації прав людини, Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права передбачено право людини на доступ до інформації. Саме право на доступ до інформації є однією з основних, базових гарантій реалізації тих можливостей, яких надають ті або інші форми місцевої демократії та участі.



9

Загальна декларація прав людини (рос/укр)

Так, у ст. 19 Загальної декларації прав людини визначено, що кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення. Це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів<sup>9</sup>.

10

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

У статті 10 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод визначено, що кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств<sup>10</sup>.

Частина 2 статті 10 Конвенції визначає, що здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету й безсторонності суду.

11

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права

Статтею 19 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права визначено, що кожна людина має право безперешкодно дотримуватись своїх поглядів. Кожна людина має право на вільне вираження своїх поглядів, яке включає в себе свободу шукати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово або за допомогою друку, художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір<sup>11</sup>.

Користування передбаченими в пункті 2 цієї статті правами накладає особливі обов'язки й особливу відповідальність. Воно може бути, отже, пов'язане з певними обмеженнями, які, однак, мають встановлюватися законом і бути необхідними:

а) для поважання прав і репутації інших осіб;

б) для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення.

Крім того, в інших міжнародних документах також визначається доступ до інформації як основне право людини. Наприклад, у резолюції Парламентської асамблеї 1087 (1996) про наслідки Чорнобильської катастрофи, зокрема визначається, що доступ громадськості до чіткої та повної інформації повинен розглядатися як основне право людини.

В Україні право на доступ до інформації передбачене ст. 34 Конституції України, а саме право кожного на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.

Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

Право на інформацію передбачено Законами України «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації» та іншими нормативно-правовими актами.

Закон України «Про інформацію» встановлює, що кожен має право на вільне одержання, використання, поширення, зберігання та захист інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів.

Під інформацією Закон розуміє будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Реалізація права на інформацію не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

У Законі України «Про інформацію» закріплені основні принципи інформаційних відносин, а саме: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

Відповідно до Закону право на інформацію охороняється законом та держава гарантує всім суб'єктам інформаційних відносин рівні права і можливості доступу до інформації. Також ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом.

Суб'єкт інформаційних відносин може вимагати усунення будь-яких порушень його права на інформацію.

Розглядаючи питання щодо реалізації права на доступ до інформації, слід взяти до уваги Закон України «Про звернення громадян» та Закон України «Про доступ до публічної інформації».

Закон України «Про звернення громадян» передбачає, що громадяни України мають право звернутися до

органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Під публічною інформацією мається на увазі відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Насамперед варто відзначити, що право на звернення та право на доступ до публічної інформації тісно пов'язані між собою. Під запитом на інформацію розуміється прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться в його володінні (ст. 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Тому у практиці застосування норм цих двох законів виникають проблеми щодо розмежування звернення громадянина та запиту на інформацію.

Отримавши лист від громадянина, суб'єкту владних повноважень, об'єднанням громадян, підприємствам, установам необхідно в першу чергу звернути увагу, які питання порушуються в листі. Наприклад, звернення стосується відстоювання прав і законних інтересів громадянина та пропозицій щодо діяльності суб'єктів владних повноважень, викриття їх недоліків (зауваження) у роботі. А в запитах на інформацію мова йде про надання публічної інформації, якою володіє або повинен володіти її розпорядник.

Крім того, між зверненням і запитом є відмінності, а саме порядок оформлення, процедура реєстрації та обліку, а також порядок отримання інформації тощо.

Щодо доступу до публічної інформації, то запитувачами публічної інформації відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» є фізичні, юридичні особи та об'єднання громадян без статусу юридичної особи<sup>12</sup>.

Громадянин має право звернутися до розпорядника інформації із запитом індивідуальним або колективним незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Запит може подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі та повинен містити: ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст, підпис і дату за умови подання письмового запиту.

При цьому для спрощення процедури оформлення письмових запитів особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на його офіційному веб-сайті.

Якщо з поважних причин (інвалідність, обмежені фізичні можливості) особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон, та надати копію запиту особі, яка його подала.

Інший важливий момент: указаний Закон зобов'язав розпорядників інформації визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати, записувати на будь-які носії інформації, а також мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу до інформації.

Також Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює право кожної особи: знати в період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї та з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, установлених законом; доступу до інформації про неї, яка збирається та зберігається; вимагати виправлення неточної, неповної, застарілої інформації про себе, знищення інформації про себе, збирання, використання чи зберігання якої здійснюється з порушенням вимог закону; на ознайомлення за рішенням суду з інформацією про інших осіб, якщо це необхідно для реалізації та захисту прав та законних інтересів; на відшкодування шкоди в разі розкриття інформації про цю особу з порушенням вимог, визначених законом.

Слід відмітити, що для забезпечення збереження та доступу до публічної інформації документи, що знаходяться в суб'єктів владних повноважень, підлягають обов'язковій реєстрації в системі обліку.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має надати відповідь не пізніше 5 робочих днів із дня отримання запиту. Разом із цим, строк розгляду запиту розпорядник інформації може продовжити до 20 робочих днів у разі, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів із дня

отримання запиту.

У разі, якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин із дня отримання запиту.

Розгляд запитів на інформацію здійснюється безкоштовно. Однак, якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк у розмірі, визначеному розпорядником у межах граничних норм, установлених Кабінетом Міністрів України. Якщо розпорядник інформації не встановив розміру плати за копіювання або друк, інформація надається безкоштовно. Проте, при наданні особі інформації про себе та інформації, що становить суспільний інтерес, плата за копіювання та друк не стягується.

Також слід звернути увагу на те, що як на звернення, так і на запит особи може бути надана відмова в наданні інформації. Письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Рішення про відмову в розгляді звернення доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон України «Про звернення громадян» і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Однак, в Законі України «Про доступ до публічної інформації» передбачені виключні випадки відмови в задоволенні запиту розпорядниками інформації: коли він не володіє інформацією і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит, або коли інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом, або особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком, а також у разі недотримання вимог до запиту на інформацію.

У відмові в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд інформаційного запиту, дату відмови, мотивовану підставу відмови, порядок оскарження відмови та підпис. Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовій формі. Відмова може бути оскаржена до керівника органу, до адміністративного суду, до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.



Водночас Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачається, що відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

# ІНСТРУМЕНТИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ ДЛЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ



## ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН

Як форма прямої демократії, загальні збори виступають тоді, коли вони скликаються з метою обговорення та вирішення важливих питань місцевого значення, наприклад, для ініціювання створення та обрання органу самоорганізації населення. У цих випадках загальні збори забезпечують колективне прийняття рішень, а їх перевага перед іншими формами прямої демократії (зокрема, місцевим референдумом) полягає в тому, що в їх організаційних рамках об'єднується спільне обговорення проблеми, колективний пошук рішення та його ухвалення на основі певного компромісу.

Слід розуміти та враховувати відмінності між зборами та іншими формами безпосередньої демократії – громадськими слуханнями та місцевими ініціативами. За всієї зовнішньої подібності між цими формами демократії збори зберігають тільки їм властиву особливість: вони – форма громадського контролю та консультативної демократії.

**Загальні збори громадян як форма безпосередньої громадської участі передбачена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», стаття 8 якого передбачає, що:**

1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.
2. Рішення загальних зборів громадян ураховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.
3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади<sup>13</sup>.

Підзаконним актом, який регулює питання проведення загальних зборів, є «Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затверджене постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-XII. І хоча це положення було розроблене на виконання закону, який на цей час уже втратив чинність, інформації про втрату чинності самого Положення на сайті парламенту немає. Тобто на даний момент це Положення діє, однак виключно в частині, що не суперечить Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У цьому положенні зазначалось, що загальні збори громадян скликаються за місцем проживання громадян (села, селища, мікрорайону, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку та іншого територіаль-

14

Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року N 3748-XII «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні»

ного утворення) для обговорення найважливіших питань місцевого життя. У роботі зборів мають право брати участь громадяни, які досягли 18 років і постійно проживають на відповідній території<sup>14</sup>.

Крім того, відповідно до Положення вони повинні скликатися не менш як 1 раз на рік і є правомочними за наявності на них більше половини громадян, які проживають на відповідній території і мають право брати участь у зборах. Також у положенні визначено їх компетенцію і порядок скликання, а рішення таких зборів (яке ухвалювалось більшістю присутніх) було обов'язковим для виконання органами територіальної самоорганізації громадян (нині – має лише рекомендаційний характер).

Збори скликаються за пропозицією не менш як третини від загальної кількості громадян, які проживають у відповідному територіальному утворенні, депутатів ради, членів постійної комісії, депутатської групи, трудового колективу, об'єднання громадян.

Основна ідея зборів полягає в тому, що ця форма місцевої демократії повинна бути доступна для реалізації навіть невеликій групі громадян, які мають виборчі права і проживають у територіальній громаді. Організаційно-правовий механізм підготовки й проведення зборів має дозволяти ініціаторам зборів досягати мети, навіть якщо цьому протидіють органи і посадові особи місцевого самоврядування<sup>15</sup>.

Однією із проблем, що існує у функціонуванні такого інституту як загальні збори громадян, є відсутність чіткого, законодавчо закріпленого механізму їх проведення та відповідного кола компетенцій. Саме там мали б уніфіковано визначатись:

- перелік ініціаторів скликання зборів та як вони створюються;
- процедура формування порядку денного;
- кроки, необхідні й достатні для підготовки зборів із визначеними термінами;
- відповідальні за матеріальне та організаційне забезпечення зборів, охорону порядку;
- перелік питань, що належать до компетенції зборів;
- порядок ухвалення рішень зборів і їх урахування в діяльності органів місцевого самоврядування;
- відповідальність за свої дії чи бездіяльність суб'єктів правовідносин, пов'язаних з ініціюванням, підготовкою і проведенням зборів (особливо щодо бездіяльності, щоб не було безпідставного спекулювання правом на скликання зборів як зі сторони опозиційних, так і провладних сил).

15

Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль) / Олександр Сергієнко, Олег Ватаманюк. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 92 с.

Липовська Н.А. Загальні збори громадян: методологія проведення. Аспекти публічного управління / Дніпропетров. регіонал. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпропетровськ: [б. в.], 2015.

З іншого боку – у пункті 3 статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачена можливість регуляції цього кола питань також і статутами територіальних громад. Якщо законодавець не вважав за потрібне деталізувати цю статтю, то саме депутати місцевої ради мають визначитись, яким чином право на загальні збори громадян може реалізовуватись у територіальній громаді і які встановити правила його реалізації<sup>16</sup>.

Для підвищення рівня організаційно-правових засад місцевої демократії кожна місцева рада має розробити та ухвалити механізми реалізації цього права в конкретній територіальній громаді. У кожному з обласних центрів України питання проведення загальних зборів громадян знайшли своє відображення у статутах відповідних міст: чи то як окремий розділ, чи як стаття місцевого статуту. Крім того, у Вінниці та Хмельницькому додатково використовують вищезгадане положення 1993 року, у Харкові розроблене окреме положення у вигляді додатку до статуту, а в Сумах таке положення затверджене на сесії міськради (будучи попередньо передбаченим у статуті). Проблема є хіба що в Житомирі, де статут у цілому не пройшов реєстрацію в управлінні юстиції.



### ОСОБЛИВОСТІ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАГАЛЬНИХ ЗБОРІВ ГРОМАДЯН У ДЕЯКИХ ОБЛАСНИХ ЦЕНТРАХ УКРАЇНИ:

- в Івано-Франківську особливостей немає, і статут фактично дублює Положення 1993 року, тобто, на думку місцевої ради, цей інструмент не потребує вдосконалення, хоча він був розроблений ще 24 роки тому і вже давно змінилися суспільно-політичні та технологічні реалії;
- у Львові серед особливостей – ініціатива може йти не менш як від 10% відповідних жителів (а не 1/3), що розширює можливості, проте підвищені кворум (3/4 мешканців) та поріг ухвалення рішення (2/3), а також рішення про скликання загальних зборів оприлюднюється не пізніше, ніж за два тижні до їх проведення. Рішення зборів є обов'язковим;
- у Дніпрі – збори скликає міський голова за власною ініціативою, за ініціативою депутата міської ради відповідного округу або за ініціативою не менше 10 громадян, замість загальних зборів можуть скликатися збори представників громадян (норми представництва встановлюються міським головою);
- у Херсоні – прописані норми представництва залежно від виду загальних зборів (по 1 представнику від 10 будинків індивідуальної забудови та по 3-5-10 – від багатоквартирного будинку); суб'єктом ініціювання загальних зборів можуть бути ініціативні групи у складі не менше 20 або 50 громадян (залежно від виду зборів) та не включені в перелік суб'єктів ініціювання



об'єднання громадян; крім того, ініціативна група має за 5 днів зібрати певну кількість підписів мешканців за проведення зборів (кількість залежить від виду зборів), кворум для зборів – 1/2 кількості відповідних мешканців, рішення зборів мають обов'язковий характер, якщо вони стосуються внутрішніх питань самоорганізації громадян для внутрішньоміського територіального утворення, а з питань діяльності всього міста і для органів влади – рекомендаційний характер.

Ухвалення положення про збори сприятиме утвердженню засад партисипативної демократії: не тільки дозволить громадянам брати більш активну участь у здійсненні місцевого самоврядування, а й посилить їхню відповідальність за стан справ у територіальній громаді. Крім того, це зніме можливі звинувачення з депутатів місцевої ради, якщо таке положення не було ухвалене радою за час із моменту набрання чинності закону про місцеве самоврядування.

### ЗАГАЛЬНА СХЕМА ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТРУМЕНТУ «ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ» ТАКА:

- ▶ ініціація зборів;
- ▶ повідомлення про це міської ради;
- ▶ при потребі – збір підписів;
- ▶ видання рішення про скликання зборів та складання порядку денного;
- ▶ донесення інформації до мешканців за 7-14 днів до дати проведення;
- ▶ проведення зборів (за умови відповідного кворуму);
- ▶ ухвалення рішення зборів і його доведення до керівництва громади;
- ▶ розгляд на сесії місцевої ради або відповідальною посадовою особою рішення загальних зборів;
- ▶ ухвалення за результатами розгляду рішення зборів управлінського акту з подальшим інформуванням ініціатора зборів.

За оцінками експертів, практика застосування механізму зборів в українських містах поки що не надто багата, проте є приклади використання цього механізму громадянами для обрання домових комітетів, які стали важливим елементом підтримання порядку та збереження майна в багатоквартирних будинках. У



Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль) / Олександр Сергієнко, Олег Ватаманюк. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 92 с.

селах на зборах ухвалювали рішення про самообкладення податком для вирішення конкретних місцевих проблем, наприклад, упорядкування кладовищ тощо<sup>17</sup>.

### ДО РЕКОМЕНДАЦІЙ:

1. Визначення на законодавчому рівні механізму реалізації цього права задля уніфікації і вироблення єдиних стандартів (кворум, порядок прийняття рішення, формування регламенту роботи та порядку денного зборів тощо), або як мінімум – щоб у статутах не було обмеження прав мешканців та надлишкового бюрократизму.
2. Бажано розробляти положення про загальні збори громадян як окремий додаток до Статуту, де прописувати всі механізми реалізації цього права.
3. Необхідно створювати запобіжники, щоб місцеве життя не перетворилося на постійні збори, і щоб збори були проведені навіть тоді, коли цього не бажає міський голова чи місцева рада. Як приклад – не розділяти суб'єктів ініціювання та суб'єктів скликання зборів, щоб не залежати від рішення міського голови або іншого органу місцевого самоврядування (суб'єкта скликання).
4. Місцеві ради повинні спростити умови ініціювання та скликання зборів безпосередньо громадянами, оскільки без загальних зборів неможливо створювати органи самоорганізації населення.
5. Скасування кількісних вимог щодо членів ініціативної групи громадян або кількості громадян, з ініціативи яких можуть скликатися загальні збори, оскільки питання легітимності зборів підтверджується зовсім не кількістю людей, які ініціювали проведення зборів, а кількістю членів територіальної громади, які взяли участь у зборах (правомочність зборів).
6. Органам місцевого самоврядування необхідно запрошувати ініціаторів скликання зборів на свої засідання та наради, де будуть розглядати рішення зборів.

## МІСЦЕВІ ІНІЦІАТИВИ

Місцева ініціативи – інструмент, що може бути успішно використаний представниками територіальних громад. Важливість цього механізму громадської участі полягає в тому, що він дає право територіальній громаді ініціювати розгляд у місцевій раді будь-якого питання, що відноситься до її компетенції, яке є важливим для громади, але яке не виноситься на розгляд ради через небажання це зробити міським головою чи депутатами ради. Потреба в здійсненні місцевої ініціативи може виникнути у випадку певно-

го «протистояння» між радою та частиною територіальної громади, яка здатна забезпечити більшість на загальних зборах громадян.

У статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо місцевих ініціатив зазначено таке:

1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.
2. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».
3. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.
4. Рішення ради, ухвалене з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, установленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади<sup>18</sup>.

Закон не регулює процедури подання місцевої ініціативи. Тому це питання може бути врегульовано в конкретному населеному пункті або рішенням місцевої ради про затвердження Положення чи Порядку реалізації права на місцеві ініціативи, або Статутом територіальної громади, де окремий розділ чи додаток детально описує порядок реалізації місцевої ініціативи. Аналізуючи практику нормативного регулювання місцевими радами реалізації права місцевої ініціативи, слід зазначити, що предметом ініціативи може бути будь-яке питання, яке належить до компетенції місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

### ПОЛОЖЕННЯ ПРО РЕАЛІЗАЦІЮ ПРАВА ГРОМАДИ ВИСУВАТИ МІСЦЕВІ ІНІЦІАТИВИ, ЯК ПРАВИЛО, МІСТЯТЬ:

- можливий предмет (які питання належать до його компетенції);
- порядок формування ініціативної групи (груп);
- порядок легалізації груп;
- форми протоколів зборів ініціативної групи, заключного документу, що подається раді;
- регламент роботи ініціативної групи (груп);

- процедуру переговорів міської влади з ініціативною групою;
- процедуру ухвалення чи відхилення ініціативи;
- порядок фінансування<sup>19</sup>.

19

Залучення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування: Навч. посіб./ І. Бураковський, В. Зайчикова, С. Максименко, І. Парасюк. – За ред. І. Бураковського. – К.: УНІСЕРВ, 2004. – 80 с.

20

Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль) / Олександр Сергієнко, Олег Ватаманюк. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 92 с.

21

Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник / ДП «Укртехінформ» – Київ, 2013. – 250 с.

Місцева ініціатива оформляється у формі проекту рішення місцевої ради. Законом передбачено, що дієздатні особи (віком від 18 років), зареєстровані в територіальній громаді, мають право ініціювати розгляд у раді питань у порядку місцевої ініціативи. Такі особи створюють ініціативну групу, кількісний склад якої законом не встановлено. Створювати ініціативну групу доцільно на загальних зборах громадян, надавши їй при цьому повноваження збирати підписи, готувати всі документи щодо місцевої ініціативи, зареєструвати її у відповідному органі місцевого самоврядування<sup>20</sup>.

#### **МІСЦЕВУ ІНІЦІАТИВУ РЕЄСТРУЄ СЕКРЕТАРІАТ МІСЦЕВОЇ РАДИ. ДЛЯ РЕЄСТРАЦІЇ ІНІЦІАТИВНА ГРУПА ПОДАЄ ТАКІ ДОКУМЕНТИ:**

1. аяву (підписану всіма членами ініціативної групи) про внесення на розгляд відповідної ради місцевої ініціативи.
2. Протокол загальних зборів.
3. Проект рішення, підготовлений у порядку місцевої ініціативи.
4. Пояснювальну записку до проекту рішення, підготовленого в порядку місцевої ініціативи, з необхідним обґрунтуванням та додатками.
5. Підписні листи у визначеній кількості з підписами громадян (членів відповідної територіальної громади), які мають право голосу<sup>21</sup>.

Проект рішення, поданого в порядку місцевої ініціативи, міський голова чи голова відповідної ради може направити на розгляд профільних депутатських комісій або управлінь виконавчого органу для підготовки відповідних висновків. Після цього проект рішення включають до порядку денного найближчого сесійного засідання.

## ПОРЯДОК РОЗГЛЯДУ МІСЦЕВОЇ ІНІЦІАТИВИ НА СЕСІЙНОМУ ЗАСІДАННІ ВИЗНАЧАЄТЬСЯ РЕГЛАМЕНТОМ РОБОТИ РАДИ, АЛЕ З ДОТРИМАННЯМ ТАКИХ ВИМОГ:

- ▶ засідання ради має бути відкритим;
- ▶ участь у ньому мають брати члени ініціативної групи;
- ▶ рада не має права відмовитися від розгляду місцевої ініціативи.

### РОЗГЛЯД ПРОЕКТУ РІШЕННЯ, ВНЕСЕНОГО В ПОРЯДКУ МІСЦЕВОЇ ІНІЦІАТИВИ, МІСЦЕВОЮ РАДОЮ МОЖЕ ЗАВЕРШИТИСЯ:

- ухваленням його повністю або за основу;
- відхиленням проекту рішення;
- відправкою його на доопрацювання за обов'язковою участю членів ініціативної групи в термін, визначений Регламентом ради, та з обов'язковим винесенням проекту рішення на наступне пленарне засідання ради.

Рішення, ухвалені місцевою радою, обов'язково оприлюднюються в порядку, передбаченому статутом територіальної громади або Регламентом роботи ради.

Таким чином, місцеві ініціативи, з одного боку, дають можливість територіальній громаді безпосередньо та публічно впливати на рішення органів місцевого самоврядування, а з іншого – створюють лише рамково-розмиту, недосконалу правову основу для забезпечення високого рівня участі громадськості.

Відповідно до даних дослідження Українського незалежного центру політичних досліджень, проведеного протягом березня – травня 2013 року, із 26 міст України порядок реалізації права на місцеву ініціативу членами територіальної громади визначено у 23 обласних центрах, із яких:

- у статутах територіальних громад – 19 обласних центрів;
- у статутах територіальних громад та положеннях про реалізацію права на місцеву ініціативу – 4 обласні центри (Вінниця, Донецьк, Суми, Харків)<sup>22</sup>.

На момент проведення дослідження було відсутнє правове регулювання реалізації права на місцеву ініціативу в містах Ужгород, Житомир та Севастополь. Проте за результатами звернення громадської орга-

нізації Карпатське Агентство Прав Людини «Вестед» Ужгородською міською радою 11.04.2014 року були внесені зміни до статуту та затверджено «Положення про місцеві ініціативи у м. Ужгород».

Однією з найбільш поширеніших проблем у функціонуванні місцевих ініціатив є ускладнення процедури внесення місцевої ініціативи членами територіальної громади. Наприклад, для внесення ініціативи на розгляд Одеської та Рівненської міської ради ініціативній групі необхідно зібрати 5 000 підписів, Львівської – 750, Сєверодонецької – 10% від загальної кількості виборців, що складає 1 100 городян<sup>23</sup>. Нереально великі вимоги по кількості необхідних підписів для внесення ініціативи на розгляд ради встановлені в м. Чернігів (23,1 тис. підписів), м. Івано-Франківськ (18,2 тис. підписів), м. Кіровоград (19,9 тис. підписів)<sup>24</sup>.

У Статуті територіальної громади Рівного також міститься норма, за якою кількість членів ініціативної групи, яка вносить місцеву ініціативу, має складати 1 000 членів територіальної громади<sup>25</sup>. Для Дніпра та Запоріжжя ця вимога складає 250 чоловік, для Чернівців і Херсону – 500 чоловік, що також є завеликою. Майже в половини обласних центрів ця норма не встановлена.

Крім того, у більшості обласних центрів відсутні в Регламентах роботи міської ради чіткі процедури розгляду місцевої ініціативи, що призводить до значної затримки і конфліктів.

Що стосується подання місцевої ініціативи в новоутворених об'єднаних територіальних громадах, то тут також були виявлені випадки завищення мінімальної кількості підписів членів територіальної громади населеного пункту для реєстрації місцевої ініціативи в раді об'єднаної громади. Наприклад, кількістю у 200 осіб (а серед сіл об'єднаних громад часто є села з чисельністю менше 100 осіб), тому такого роду норми можуть унеможливити подання місцевої ініціативи від периферійної громади. Окрім цього, станом на середину листопада 2016 року жодна із проаналізованих рад об'єднаних громад не затвердила окремим Положенням (яке не є додатком до Статуту територіальної громади) порядок проведення місцевої ініціативи<sup>26</sup>. Процедура розроблення, ухвалення та реєстрації Статуту є порівняно тривалою, тому місцеві ради можуть ухвалити окремо Положення про порядок подання місцевої ініціативи, а Статутом територіальної громади визначити лише ключові нормативи щодо місцевої ініціативи.

23

Калашнікова О. Статути територіальних громад як інструменти забезпечення дієздатності цих громад

25

Калашнікова О. Статути територіальних громад як інструменти забезпечення дієздатності цих громад

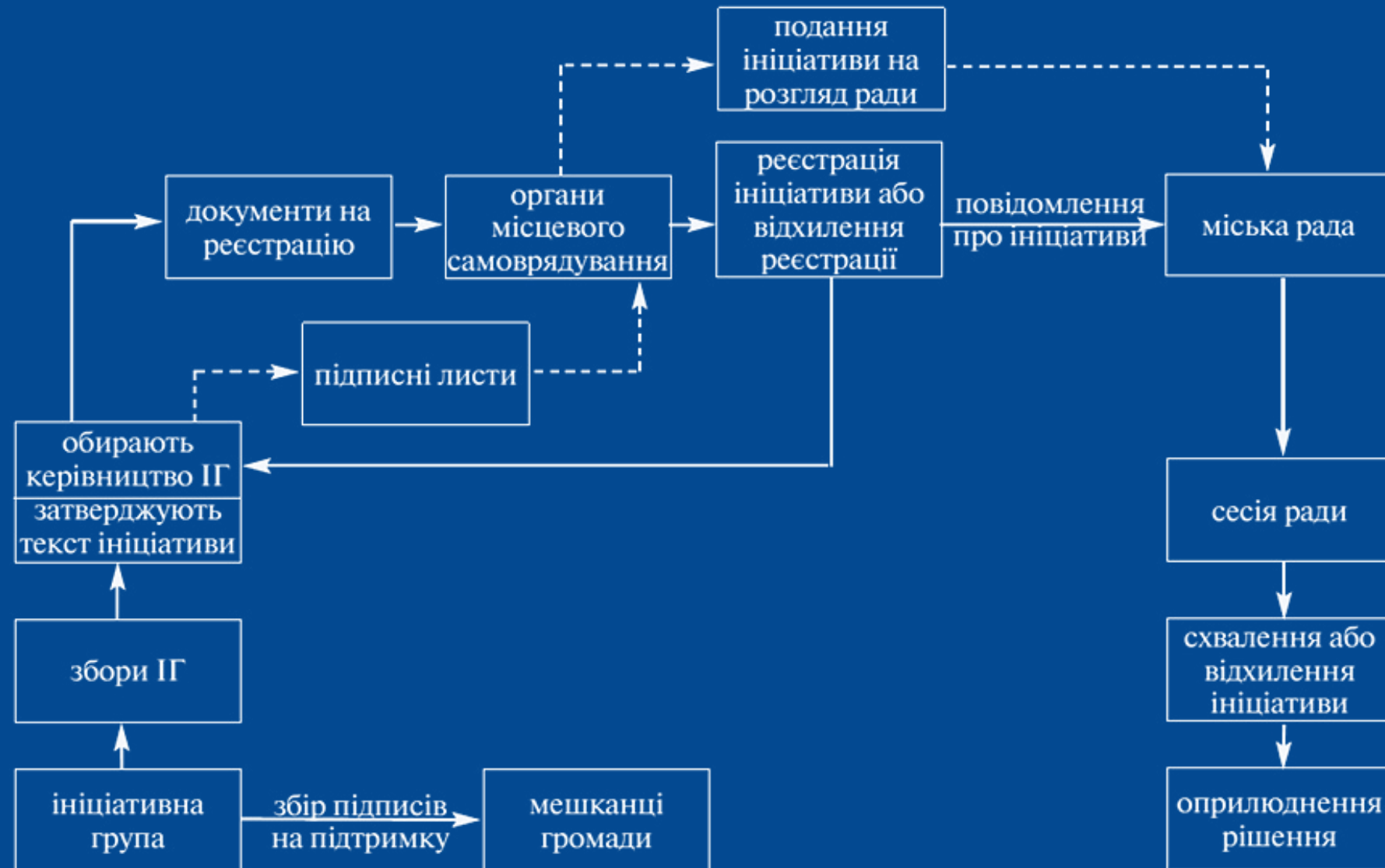
26

Дзюпин М. 10 висновків про нормативні умови громадської участі в децентралізації

24

Загальний огляд стану місцевої демократії в Україні

## АЛГОРИТМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МІСЦЕВІ ІНІЦІАТИВИ



### РЕКОМЕНДАЦІЇ:

1. Оскільки громадська підтримка місцевої ініціативи підтверджується не кількістю членів ініціативної групи, а шляхом збору підписів членів територіальної громади, у нормативно-правових актах слід скасувати будь-які кількісні бар'єри для створення ініціативної групи. Рішення щодо кількості членів ініціативної групи та її персонального складу слід віднести до компетенції ініціаторів внесення місцевої ініціативи.



2. Визначення кількості підписів, з одного боку повинно бути реалістичним та не перешкоджати праву громадян ініціювати розгляд у раді питань, навіть таких, що важливі для однієї вулиці, а з іншого боку – кількість підписів не повинна бути замалою, щоб не знівелювати інструмент місцевої ініціативи. Також важливо не встановлювати кількість підписів у відсотковій величині від кількості членів територіальної громади, оскільки в містах із великою кількістю мешканців, відсоток перетворюється на велику кількість підписів.
3. Рекомендується радам об'єднаних громад у статутах територіальних громад, Положенні про порядок подання місцевої ініціативи визначати необхідну кількість підписів для подання місцевої ініціативи в середньому від 15 до 50 осіб.
4. Пропонується скасувати вимоги щодо термінів збору підписів членів територіальної громади.

## МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевий референдум є формою прийняття територіальною громадою рішень із питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.

**Стаття 7 згаданого закону дещо деталізує цей інструмент безпосередньої демократії, зокрема:**

- 1) предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України чи законами до відання місцевого самоврядування;
- 2) на місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади;
- 3) рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території;
- 4) порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми<sup>27</sup>.

На цей час місцевий референдум в Україні залишається лише декларативним, передбаченим Конституцією інструментом. На жаль, зараз ця форма участі громадян не може бути реалізована в повсякденному житті, оскільки на цей час такого закону не існує. До 6 листопада 2012 року діяв Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який втратив чинність на підставі Закону України «Про всеу-

країнський референдум», яким не регламентуються жодна необхідна і достатня норма, яка б дозволила проведення волевиявлення на місцевому рівні.

Лише в пунктах «в» та «г» статті 15 Постанови ВРУ «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17 грудня 1993 року № 3748-XII сказано: «На загальних зборах в порядку, передбаченому цим Положенням, з додержанням вимог відповідних законодавчих актів України можуть також розглядатися питання: в) про внесення на розгляд відповідних місцевих Рад пропозицій про проведення місцевого референдуму; г) про утворення ініціативних груп всеукраїнського і місцевих референдумів».

Станом на листопад 2016 року в Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя існувало чотири законопроекти стосовно місцевих референдумів. Проте загроза сепаратистських рухів ставить під сумнів доцільність і можливість прийняття такого закону найближчими роками. Відповідно ця форма участі громадян в місцевому самоврядуванні є суто декларативною. Водночас нема нічого складно в тому, щоб виписати вичерпне коло питань, які можуть відноситися до компетенції місцевих референдумів і все ж таки запровадити цей інструмент.

Попри високу ймовірність ухвалення популістських рішень та перекладання відповідальності на членів громади за непопулярні, інститут місцевого референдуму є прямим і найбільш загальним механізмом прямої демократії. Він дозволяє стимулювати соціальну активність громадян та формує в членів громади культуру залучення до процесу ухвалення владних рішень. Також місцевий референдум є хорошою можливістю всебічно проаналізувати та обговорити найбільш проблемні питання громади, а інколи – єдиним способом легітимно вирішити тривалі конфлікти на місцях.

Проте можемо говорити про певний досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії. Так, за період з 1991-го по 2012 роки в Україні було проведено 153 місцевих референдуми, з яких 68 стосувалися адміністративно-територіального устрою, 42 – перейменування населених пунктів, 19 – висловлення недовіри міському голові, 12 – благоустрою території, 9 – земельним питанням. Серед проблем, пов'язаних із використанням референдуму як механізму прямої демократії, експерти зазначають загрозу територіальній цілісності України та легалізацію сумнівних або протизаконних рішень місцевої влади<sup>28</sup>.



## ПРИ УХВАЛЕННІ НОВОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ПОЛЯ ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ ЕКСПЕРТНЕ СЕРЕДОВИЩЕ ПРОПОНУЄ:

- законодавчо закріпити можливість зміни форми запитання/проекту рішення, запропоно-

ваного на референдумі, якщо воно не відповідає вимогам закону;

- установити ліміт на кількість питань, винесених на референдум, – максимум п'ять;
- залишити 50% явки громадян для легітимності імперативного референдуму, а для консультативного – зменшити кворум до 20% або взагалі його ліквідувати;
- зберегти норму залучення органів місцевого самоврядування до проведення референдуму з передбаченням відповідальності посадових осіб, які організують та проводять місцевий референдум;
- передбачити право бути суб'єктом місцевого референдуму громадським організаціям, партійним осередкам, органам місцевого самоврядування;
- передбачити рівні умови прибічникам питання, винесеного на референдум, та їхнім противникам: рівний доступ до ефірного часу, площі в газетах тощо;
- не проводити місцевий референдум за 6 місяців до виборів та упродовж 6 місяців після них.

З іншого боку, з огляду на низьку явку виборців під час місцевих виборів, пропонується знизити 50-відсотковий кворум, який здатний узагалі унеможливити проведення референдумів. Наприклад, 2007 року в місцевому референдумі в Івано-Франківській області взяли участь лише 29 відсотків виборців, а в Білій Церкві – 25<sup>29</sup>.

Серед вітчизняних експертів також точаться суперечки щодо вищості юридичної сили нормативно-правових актів (рішень), прийнятих на місцевому референдумі відносно актів органів місцевого самоврядування. Проблема в тому, що це значно ускладнює ієрархію нормативно-правових актів, а також може значно ускладнити роботу ради відповідного рівня. У якості компромісу може слугувати практика деяких європейських країн. Так, рішення імперативного місцевого референдуму мають таку ж юридичну силу, як і нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування відповідного рівня, однак влада не може скасовувати або вносити зміни до відповідного акту/рішення імперативного місцевого референдуму протягом певного періоду (наприклад 4-5 років)<sup>30</sup>. При цьому рішення місцевого референдуму не потребують затвердження органами місцевого самоврядування, а автоматично набувають сили з моменту оголошення результатів референдуму (якщо інше не передбачено в самому рішенні).

29

Закон про місцевий референдум: доопрацювати (не) можливо

30

Зведені рекомендації громадських експертів до законопроекту №7082 «Про місцевий референдум»

## ПРИКЛАД



*У селі Сівка-Войнилівська Івано-Франківської області завдяки місцевому референдуму вдалося розірвати договір оренди земельної ділянки між ТЗОВ «Даноша» та Сівко-Войнилівською сільською радою, на території якої планувалося збудувати свинокомплекс та гнієсховище. Так, договір оренди землі на будівництво свинокомплексу між сільською радою та підприємством було підписано 08.11.2005 р. Проте на той час громада не була поінформована сповна про обсяги виробництва та утворення відходів, вплив на навколишнє середовище та здоров'я.*

*Після отримання цієї інформації громада села провела референдум 17.10.2010 р., на якому ставилися питання стосовно того, чи згодні місцеві жителі на будівництво таких ферм біля села. На референдумі громада вирішила, що не згодна на будівництво. Цей процес супроводжували й підсилювали громадські слухання, які відбувались у 2010, 2011, 2012 та 2013 роках. На основі результатів референдуму та громадських слухань рішенням від 27.06.2012 р. Сівко-Войнилівська сільська рада розірвала договір оренди з ТЗОВ «Даноша». У відповідь товариство з обмеженою відповідальністю*

*подало позов до суду щодо неможливості розриву договору в односторонньому порядку. Суд, не розібравшись у справі, визнав розірвання договору нелегітимним. Громада села подала апеляційну скаргу. Проте під час розгляду апеляційної скарги було укладено угоду про примирення між громадою села Сівка-Войнилівська та ТЗОВ «Даноша», на основі якої компанія відмовлялася від будівництва свиноферми на території села (втім досі не відшкодувала територіальній громаді збитків за використані паї та реабілітацію земель після припинення будівництва). Апеляційний суд задовольнив заяву про примирення та визнав, що перше судове рішення було винесене з порушенням норм права, що призвело до неправильного вирішення справи (тобто громада мала право на відмову від будівництва)<sup>31</sup>.*

*Приклад громади с. Сівка-Войнилівська надихнув інші сільські ради районів Івано-Франківщини, які почали протестувати проти розміщення на своїй території свинокомплексів ТЗОВ «Даноша».*

## ПРИКЛАД



32

Участь громадян у місцевому самоврядуванні в Польщі та Україні. Частина 1

*Польський приклад.*

*У Польщі право громадян на проведення місцевих референдумів з'явилося вже в 1991 році, а у 2000 набуло нинішнього вигляду. Місцеві референдуми поділяються на обов'язкові й факультативні, а після впровадження прямих виборів мерів, війтів, бурмістрів та президентів міст у 2002 р. жителі громади та представницькі органи отримали навіть право на усунення осіб із цих постів у разі їх несвоєчасного звітування. Важливе значення мають місцеві референдуми для вирішення адміністративно-територіальних питань з приводу питань створення, злиття, розподілу й анулювання*

*громад і визначення меж муніципалітетів.*

*Ініціювати проведення місцевого референдуму можуть звичайні громадяни – 10% електорату округів та муніципалітетів чи 5% електорату регіону. Результати референдумів визнаються, коли в ньому взяло участь 3/5 жителів від виборців, котрі взяли участь у попередніх виборах<sup>32</sup>.*

*Україні ж іще доведеться пройти процедуру визначення основних параметрів щодо проведення місцевих референдумів, причому польський досвід на цьому шляху може бути корисним.*



## ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ

Громадські слухання – форма безпосередньої участі членів територіальної громади, посадових осіб органів місцевого самоврядування у спільному обговоренні найбільш важливих питань місцевого значення. Громадські слухання – це важливий інструмент демократії участі<sup>33</sup>.

33

Пояснювальна записка до проекту закону №2295а від 06.07.2015



### СТАТТЯ 13 ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ» ВИЗНАЧАЄ:

- Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.
- Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік.
- Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.
- Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Тобто Закон не визначає порядку проведення громадських слухань і делегує це право представницьким органам місцевого самоврядування, які уповноважені ухвалювати Статут територіальної громади.

Ефективність правового регулювання, якість норм і процедур повинні забезпечити розвиток партисипативної демократії, що надзвичайно актуально в умовах процесу децентралізації<sup>34</sup>.

На даний момент нормативно-правову базу в цій сфері становить Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» від 18.07.1998 р. № 1122, Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25.05.2011 р. № 555, наказ Фонду державного майна України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань під час підготовки об'єктів групи Г до приватизації» від 03.05.2012 р. № 604.

34

Пояснювальна записка до проекту закону №2295а від 06.07.2015

З метою законодавчого впровадження механізму громадських слухань, як безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, 06.07.2015 у Верховну Раду України було внесено проект закону під номером 2295а «Про громадські слухання».

Прийняття запропонованого законопроекту, на думку його авторів, дозволить запровадити механізм забезпечення реалізації такої форми безпосередньої демократії як громадські слухання, що сприятиме подальшому реформуванню місцевого самоврядування, упровадженню принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування та розвитку громадянського суспільства в Україні.

## ПРИКЛАД



*Прикладом ефективно використання громадських слухань може бути досвід села Ароматне Білогірського району АР Крим. Так, члени територіальної громади сільської ради 30 квітня 2009 року провели громадські слухання на тему: «Проблема будівництва кар'єра на кордонах території Ароматненської сільської ради». У громадських слуханнях взяло участь 112 осіб. Проблема полягала в тому, що місцева влада ухвалювала рішення не в інтересах територіальної громади: зокрема рішення «Про видачу дозволу комерційній фірмі на підготовку документації під розробку кар'єра на 156 га землі».*

*Дізнавшись про це, жителі села Ароматне звернулися до сільської ради з проханням про скасування даного рішення. Однак місцева рада проігнорувала звернення громадян. Пізніше стало відомо, що представниками комерційної фірми за допомогою цього рішення розробля-*

*лася рейдерська схема. Було прийнято рішення створити ініціативну групу з організації та проведення місцевого референдуму щодо скасування рішення Ароматненської сільської ради та встановити заборону надалі використовувати земельну ділянку під розробку кар'єра. Після проведених громадських слухань розробка кар'єра зупинилася. Але в жовтні 2009 року Верховна Рада АР Крим прийняла постанову, у якій дозволила проведення робіт із розробки кар'єру, почалася вирубка лісу. Ініціативна група організувала мітинг на трасі Сімферополь — Білогірськ із вимогами призупинити свавілля, а 23 березня 2010 року в Кримському інформаційному прес-центрі провела прес-конференцію<sup>35</sup>. Урешті-решт влада почула людей, і роботи з розробки кар'єра були припинені, а природоохоронні служби заявили, що вирубка лісу велася незаконно.*

## АВТОРИ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ» ПРОПОНУЮТЬ ВИКЛАСТИ СТАТТЮ 13 ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ» У ТАКІЙ РЕДАКЦІЇ:

1. Територіальна громада має право проводити громадські слухання, під час яких члени територіальної громади можуть порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення.
2. Громадські слухання – форма безпосередньої участі членів територіальної громади, посадових осіб органів місцевого самоврядування у спільному обговоренні найбільш важливих питань місцевого значення.
3. Предмет громадських слухань – питання загальнодержавного значення, які стосуються гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян, а також віднесені Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування, які визначені статтею 2 Закону України «Про громадські слухання».
4. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.
5. Порядок ініціювання, підготовки та проведення громадських слухань визначається Законом України «Про громадські слухання»<sup>36</sup>.

36

Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про громадські слухання»

## ПРИКЛАД



*Іншим є приклад із Чернігова: громадські слухання щодо створення в місті Залізничного парку відбулися в міському Палаці культури 11 грудня. Захід пройшов за участю заступника міського голови, представників депутатського корпусу міської ради і громадських активістів. Проведення громадських слухань підтримали в ході збору підписів майже чотири тисячі мешканців міста. Відповідним розпорядженням міського голови затверджено план заходів та склад Дорадчого комітету.*

*Учасникам громадських слухань, яких зареєструвалося понад 90, лідери ініціативної групи та депутати міськради озвучили власне*

*бачення розвитку території. Зокрема, вони мали наміри на місці занедбаної зеленої зони створити музей чернігівської залізниці, відновити літній кінотеатр, фонтан і танцювальний майданчик. На громадських слуханнях учасники дійшли згоди та запропонували Чернігівській міській раді створити парк культури і відпочинку «Залізничний» на території зеленої зони. Результатом стало рішення Чернігівської міської ради від 12 березня 2015 року «Про створення парку культури і відпочинку «Залізничний», за яке депутати проголосували майже одногolosно»<sup>37</sup>.*

37

Громадські слухання. Практичний посібник / Під редакцією М. Д. Городка

Проект вищезазначеного нормативно-правового акту не пройшов процедуру прийняття в Парламенті, ще з липня 2015 року перебуває на розглядах комітетів та на доопрацюванні.



#### **АНАЛІЗУЮЧИ СТАТУТИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ДЕЯКИХ МІСТ – ОБЛАСНИХ ЦЕНТРІВ, МОЖНА ВИОКРЕМИТИ ТАКІ ОСОБЛИВОСТІ:**

- Стаття 4.6. Статуту міста Вінниці встановлює загальні дані щодо проведення громадських слухань; поділяє громадські слухання за видами на загальноміські та місцеві. Проте встановлює, що Процедурні питання реалізації права членів територіальної громади на участь у громадських слуханнях регулюються Положенням, яке затверджується міською радою на розвиток положень даного Статуту. Варто зазначити, що ч. 4. ст. 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що порядок організації громадських слухань визначається Статутом територіальної громади.
- Статут територіальної громади міста Житомира містить статтю 19, де декларується проведення громадських слухань. Але частина 2 вищезазначеної статті містить положення, яке вказує, що громадські слухання проводяться відповідно до Положення про громадські слухання, затвердженого міською радою. Хоча ч. 4. ст. 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що порядок організації громадських слухань визначається Статутом територіальної громади.

Створені в рамках реформи децентралізації об'єднані територіальні громади у власних Статутах також передбачають механізм проведення громадських слухань, як однієї з форм участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Наприклад, Статут Калинівської міської об'єднаної територіальної громади Вінницької області має таке положення: «Організація громадських слухань здійснюється згідно Порядку, який є невід'ємною частиною цього Статуту. Порядок організації громадських слухань Калинівської міської об'єднаної територіальної громади є додатком та невід'ємною частиною Статуту Калинівської міської об'єднаної територіальної громади».

Зазначимо, що перед прийняттям рішення про ініціювання об'єднання територіальних громад, з вищезазначеного питання проводилися численні громадські слухання. Наприклад, у смт Летичів Хмельницької області 15 травня 2015 року, у м. Корець Рівненської області 12 липня 2015 року, м. Суми 5 липня 2015 року, м. Лебедин Сумської області 29 липня 2016 року та інші. На ці заходи були запрошені посадові особи органів місцевого самоврядування, депутати міських ради, керівники органів самоорганізації населення, представники міських осередків політичних партій та громадських організацій, керівники підприємств, установ та організацій, зацікавлені члени територіальної громади, інші зацікавлені учасники.

## ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Органи самоорганізації населення вважаються одним із способів реалізації локальної демократії та практичним втіленням положень статті 5 Конституції України, яка передбачає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Органи самоорганізації є складовою системи місцевого самоврядування, як це передбачено в статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування». Органи самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.



### СТАТТЯ 14 ЗАКОНУ

#### «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ» ВСТАНОВЛЮЄ:

- Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.
- Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом.

Разом із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», порядок створення і функціонування органів самоорганізації населення регулює також спеціалізований нормативний акт – Закон «Про органи самоорганізації населення». Цей акт встановлює порядок ініціювання створення органу самоорганізації населення:

- З ініціативою про створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради можуть звернутися збори (конференція) жителів за місцем проживання за умови, якщо в них брало участь (було представлено) не менше половини жителів відповідної території, які мають право голосу.
- На зборах (конференції) жителів за місцем проживання обирається також ініціативна група, члени якої будуть представляти інтереси жителів – учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді.
- Рішення зборів (конференції) ухвалюється більшістю голосів їх учасників.
- Ініціативна група подає до сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради заяву про створення органу самоорганізації населення, протокол зборів (конференції) жителів за місцем



проживання про ініціювання створення органу самоорганізації населення із зазначенням основних напрямів діяльності створюваного органу самоорганізації населення, а також список учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання із зазначенням прізвища, імені, по батькові, року народження, серії і номера паспорта громадянина України або паспортних документів іноземця та домашньої адреси кожного учасника зборів (конференції) жителів.

У частині першій даної статті законодавець застосував саме термін «жителі відповідної території», уточнивши, щоправда, «які мають право голосу». Закон не містить окремого визначення, хто відноситься до цієї категорії, однак комплексний аналіз Закону свідчить про те, що це мають бути особи, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, тобто мають бути зареєстрованими на території, у межах якої проводяться збори, мають досягти вісімнадцятирічного віку та не бути визнані судом недієздатними.

Певні додаткові обмеження щодо участі певних категорій осіб у загальних зборах встановлює і Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, закріплюючи, що участь у подібних заходах не можуть брати особи, яких тримають в місцях позбавлення волі, а також особи, які знаходяться за рішенням суду в місцях примусового лікування. Будь-яких інших додаткових обмежень (наприклад, щодо наявності в особи не знятої чи непогашеної судимості, наявності лише тимчасової, а не постійної реєстрації тощо) Закон чи Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні не встановлюють. Наведений вище перелік вимог до осіб, які можуть брати участь у зборах та мати право вирішального голосу, зовсім не обмежує права інших членів територіальної громади (наприклад, членів відповідної територіальної громади, які проживають за межами території, у межах якої проводяться збори, а також осіб, які не досягли вісімнадцятирічного віку тощо) також брати в них участь. Щоправда права вирішального голосу такі особи не матимуть. Найбільшими проблемами в процесі підготовки та проведення конференцій є встановлення норми (квоти) представництва на них членів територіальної громади, а також порядок визначення тих осіб, які братимуть участь у конференції.

В Україні органи самоорганізації населення в систему місцевого самоврядування було включено у 1990 р., але й досі існує багато проблем, пов'язаних із їх створенням і функціонуванням. Одна з них полягає у відсутності в законодавстві єдності підходів до розуміння природи і ролі органів самоорганізації населення. Аналізуючи чинне законодавство, учені розглядають органи самоорганізації населення як такі, що мають публічну, громадську або змішану, публічно-громадську природу. Існування цієї неоднозначності на нормативному рівні зумовлює невизначеність місця органів самоорганізації населення в сучасному українському суспільстві та напрямків їх розвитку. Пізнання закономірностей і властивостей створення, розвитку

і функціонування органів самоорганізації населення сприятиме оновленню нормативно-правових актів про них, яке доцільно здійснювати на належній теоретико-методологічній базі, з використанням єдиного комплексного підходу, який має ґрунтуватися як на вітчизняному історичному та сучасному досвіді, так і на теорії і практиці кращих зразків територіальної самоорганізації населення зарубіжних країн.

Слід відмітити, що застосування Закону «Про органи самоорганізації населення» на практиці викликає численні проблеми, які переважно пов'язані з нечіткістю і неоднозначним розумінням окремих його положень та їх застосуванням. Більше того, деякі положення Закону суперечать іншим нормативно-правовим актам, у той час як величезне коло питань залишається взагалі неврегульованим чинним законодавством<sup>38</sup>.

Варто зазначити, що попри те, що науковці зазначають певні вади у профільному законодавстві щодо органів самоорганізації населення, існує і низка успішних прикладів об'єднань громадян, зокрема в новостворених територіальних громадах.

Сільські комітети самоорганізації населення почали функціонувати в населених пунктах Балтської об'єднаної громади Одеської області. Вони створені самими жителями сіл і виконують завдання органів самоорганізації населення. Деякі об'єднали в собі кілька сіл. Робота комітетів полягає в представництві та захисті інтересів жителів населених пунктів, допомозі органам державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні проблем сіл. Вони будуть поряд із депутатами представляти інтереси жителів у міській раді, місцевих органах виконавчої влади, стежити за виконанням рішень по своєму населеному пункту, вносити пропозиції, надавати проекти тощо. Також за комітетами закріплена організація людей на добровільних засадах для ремонту об'єктів загального користування, допомоги освітнім і культурним установам, літнім, малозабезпеченим громадянам та багатодітним сім'ям, здійснення контролю над якістю послуг, допомога в охороні громадського порядку і т.д.<sup>39</sup>

Найбільш успішний приклад роботи ОСН у вигляді квартальних комітетів має районний центр Сумської області Тростянець. Уповноважених цих комітетів міська рада залучає до управління містом, зокрема, у вирішенні питань фінансування благоустрою кожного кварталу.

Прикладами успішної взаємодії ОСН із місцевою владою у прийнятті рішень щодо розвитку територіальних громад можна назвати досвід Києва, Черкас, Одеси, Миколаєва, Херсону, Нової Одеси, Вознесенська, Івано-Франківська, Артемівська, Дніпропетровська, Фастова, Бердянська, Луцька та багатьох інших міст. Результатом активної діяльності ОСН зазначених територіальних громад стає включення пропозицій громади до програм економічного та соціального розвитку міст, безпосередня участь членів ОСН у процесі розробки статутів та інших локальних нормативно-правових актів.

38

Закон України «Про органи самоорганізації населення» науково – практичний коментар / за заг. ред. О.С. Орловського, А.С. Крупника, Н.В. Мішиної, К.В. Терзіанової. – Одеса: ПП „Євродрук”, Одеса – 2012.

39

Сельские комитеты появились в населенных пунктах Балтской громады

Важливим напрямом діяльності ОСН стає охорона громадського порядку. Приміром, у м. Маріуполь ОСН співпрацюють із дільничними інспекторами міліції: проводяться спільні наради інспекторів, працівників міліції та прокуратури з керівниками органів самоорганізації населення; міліція районів здійснює заходи щодо припинення правопорушень громадян, ліквідації незаконних пунктів прийому кольорових металів тощо, повідомлення про які надходять від цих органів, тощо<sup>40</sup>.

Жителі одного з масивів Луцька самоорганізувались та добились, щоб міська влада затвердила та профінансувала будівництво господарсько-побутової каналізації. На Малоомелянівському масиві протягом семи років люди самостійно боролися з підтопленням через переповнені каналізаційні ями, у результаті чого тріскали стіни, осідали фасади, були перебої з подачею електроенергії та газу. Скільки б не зверталися до міської влади – відповідь була: «немає на це передбачених коштів». Тому жителі вирішили створити ОСН «Квартальний комітет «Малоомелянівський».

Проте протягом двох сесій депутати не давали дозволу на створення квартального комітету, навіть незважаючи на мітинг жителів біля стін міської ради. Пояснення депутатів були наступні: людям буде тільки більше мороки, тому у створенні такого комітету потреби немає. Але мешканці все ж таки вирішили довести справу до кінця: була запущена широка інформаційна кампанія, писали листи-звернення до всіх депутатів, проводили особисті зустрічі з керівниками фракцій та керівництвом міської ради, мітинги під стінами міськради, по телебаченню давали сюжети про проблеми масиву. Урешті-решт квартальний комітет «Малоомелянівський» був створений.

#### РЕЗУЛЬТАТИ РОБОТИ ЧЛЕНІВ КВАРТАЛЬНОГО КОМІТЕТУ:

- ОСН домогся виготовлення та затвердження проекту господарсько-побутової каналізації, яка мала б допомогти вирішити проблему підтоплення. У 2015 році вже розпочалось будівництво каналізації, із сумою фінансування 4,3 млн грн. Загальний бюджет каналізування – 8,9 млн грн.
- Міською радою профінансовано та виготовлено проект пониження рівня ґрунтових вод на Малоомелянівському масиві. На разі розглядається питання про фінансування втілення проекту в життя.
- Домоглися встановлення дорожнього знаку регулювання пріоритету проїзду на перехресті вул. Потебні та Баранова, де раніше неодноразово виникали аварійні ситуації.
- Домоглися також проведення часткового ямкового ремонту на одній із вулиць, що вхо-

дить до території діяльності квартального комітету.

- Домоглись аварійної заміни трансформатора високої напруги на вул. Тарасова, який забезпечує електропостачання майже половині масиву.
- ОСН ініційовано розробку проекту вуличного освітлення. Загальний бюджет реалізації такого проекту складає 1,5 млн грн<sup>41</sup>.

Значний резерв для наповнення реформи децентралізації реальним демократичним змістом міститься у сфері розвитку самоорганізації та інших форм безпосередньої демократії. Адже самоорганізована громада здатна якісніше генерувати необхідні зміни та перетворення. Інертність та пасивність населення – це головні загрози будь-яких реформ. Тому має працювати формула:

**«децентралізація = самоорганізація».**

Громади мають статuti територіальних громад, у яких згадується, як мінімум, про громадські слухання, як максимум, – про місцеві ініціативи. Але, як правило, їх процедури прописані нечітко, а мешканці не знають, як і навіщо їх використовувати.

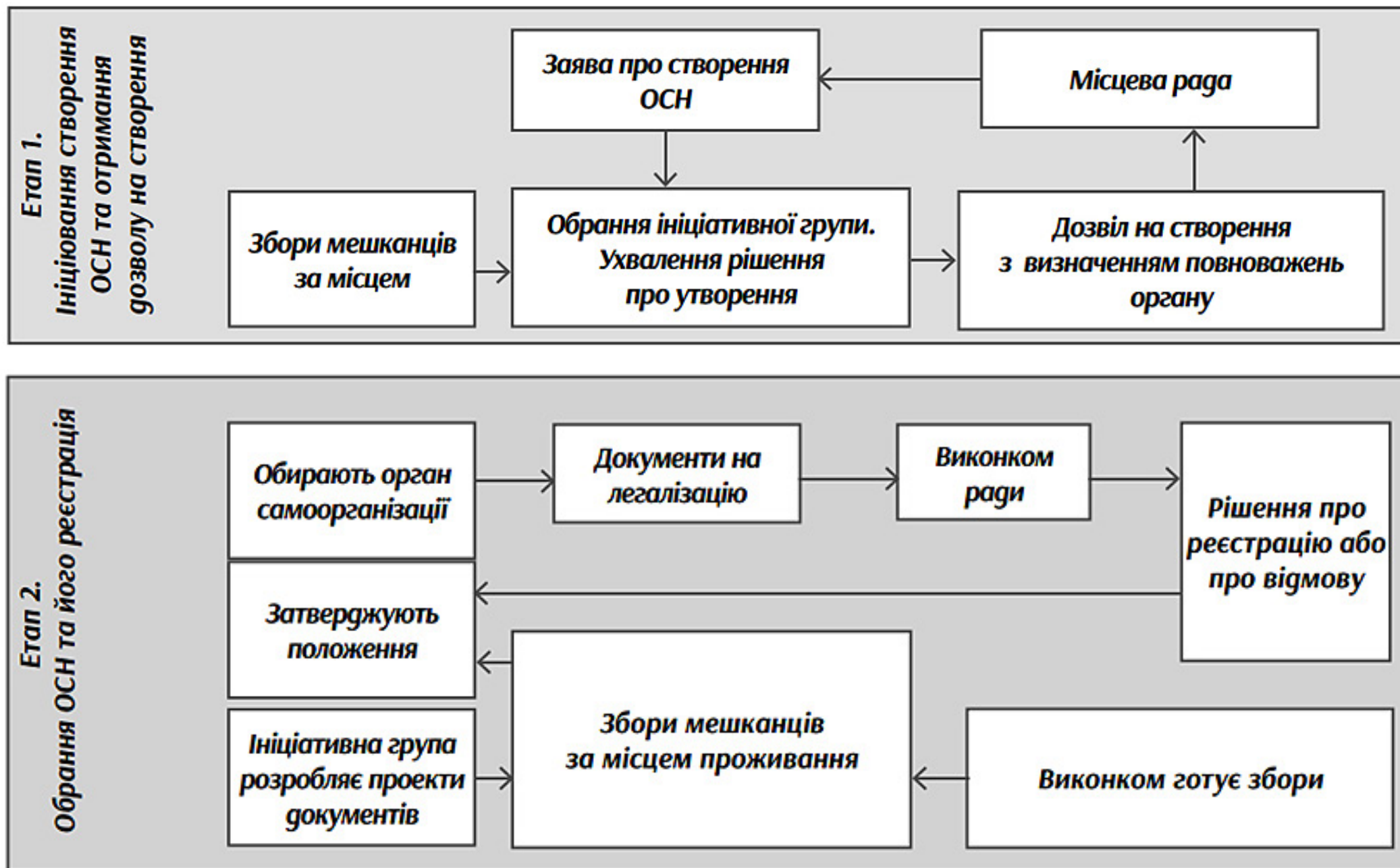
Згідно зі ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», ОСН є складовою системи місцевого самоврядування України. Однак, динаміка розвитку цієї складової досить повільна. Так, за 2015 рік було зареєстровано лише 43 нових ОСН по всій території України, без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя. Недосконале законодавство щодо ОСН створює системні проблеми для їх розвитку, зокрема у відносинах ОСН із місцевими радами та їх виконками. Мали місце випадки нерозгляду радою заяви про створення ОСН; відмови в державній реєстрації ОСН; необґрунтованого припинення діяльності ОСН; визнання недійсним та відміни рішення про створення ОСН; припинення діяльності ОСН як юридичної особи – такими діями місцеві ради та виконками порушували право населення на самоорганізацію. Верховній Раді України, іншим органам державної влади слід звернути увагу на проблему розвитку ОСН та умови їх функціонування у процесі реформи. Зокрема, сприяти оновленню законодавства про ОСН та зорієнтувати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування на активізацію співпраці із цими органами при вирішенні питань місцевого значення<sup>42</sup>.

41

Лавренюк Петро. Лучани зму-  
сили владу до них прислуха-  
тися

42

Калашнікова О. Аналітична  
записка «Роль органів самоор-  
ганізації населення у системі  
управління об'єднаною тери-  
торіальною громадою « – ВГО  
«Сприяння самоорганізації  
населення», Київ 2016.



Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування /Карий О.І., Панас Я.В./ Асоціація міст України – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 176 с.



## ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД.

Органи самоорганізації населення (ОСН) – це ще одна форма участі громадян в управлінні місцевими територіальними громадами. Польське законодавство називає їх «допоміжними органами», і вони дещо відрізняють від українських аналогів. Цікаво, що українські ОСН є на папері більш демократичними утвореннями, ніж польські «допоміжні органи», але на практиці більш дієвим виявився досвід останніх.

Закон Польщі «Про гмінне самоврядування» дозволив гмінам створювати такі допоміжні одиниці, як сільські староства на селі та дільниці в містах. Така «допоміжна одиниця» може бути утворена лише радою гміни завдяки прийняттю нею окремого рішення. Крім цього, рада ухвалює статут цієї одиниці, де визначаються питання організації та сфера діяльності відповідного допоміжного органу<sup>43</sup>.

Обов'язковим елементом створення допоміжних одиниць є думка мешканців, які проживають на відповідній території. Така думка виявляється або у формі ініціативи самих мешканців шляхом подачі заяви до ради про утворення допоміжної одиниці, або у формі консультації – ознайомлення зі ставленням мешканців до ініціативи, висунутою радою гміни.

Привертають увагу органів місцевого самоврядування до проблем жителів міст, забезпечують утримання та організацію роботи бібліотек, клубів, гуртків, улаштовують подорожі для підлітків та молоді, організують надзвичайно цікаві для малят конкурси кращого малюнку, видають власні журнали, на сторінках яких висвітлюється робота відповідного допоміжного органу.

## ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН

Звернення громадян до органів державної влади є їхнім конституційним правом. Це закріплено у ст. 40 Конституції України, де зазначено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

У зв'язку з розглядом указанного права є необхідність наголосити, що положення ст. 40 Конституції стосується не тільки громадян України. Тобто відповідним правом наділяються як іноземці, так і особи без громадянства. Причому ця стаття не передбачає ніякої можливості обмеження встановленого права. Підняття цього права на рівень конституційного свідчить, що воно розглядається як дуже важливий інструмент функціонування демократичного суспільства, унаслідок чого відповідні обов'язки органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи службових осіб посилюються.

Порядок розгляду звернень, пропозицій, заяв і скарг громадян регламентується законом України «Про звернення громадян». За встановленим порядком такі звернення мають розглядати ті органи, до компетенції яких належать порушені в них питання. Якщо заява надійшла до органу чи службової особи, до відання яких не належить розв'язання питання, порушеного в заяві, то вони мають направити її за належністю, повідомивши про це зацікавлену особу. У разі, коли таке звернення відбулося на особистому прийомі, відповідна посадова особа повинна дати необхідні роз'яснення<sup>45</sup>.

Порушення встановленого порядку розгляду, бюрократичне ставлення, а також переслідування громадян у зв'язку з поданням звернення або за вміщену в них критику тягнуть відповідальність винних осіб відповідно до чинного законодавства.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР (далі – Закон про звернення), громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», «під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги»<sup>46</sup>. Тобто, фактично Закон називає лише три види звернень громадян – пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги та дає термінологічні визначення кожного з цих видів. Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. У зверненнях-зауваженнях висловлюються думки, міркування, судження щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших галузей, сфер діяльності держави і суспільства. Звернення-зауваження може містити й докір, закид, ука-зівку на помилки в роботі органів виконавчої влади, поведінку посадових, службових осіб тощо.

45

Закон України «Про звернення громадян»

46

Закон України «Про звернення громадян»

## ЗАЯВА (КЛОПОТАННЯ)

– звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності.

## КЛОПОТАННЯ

– письмове звернення із проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

## СКАРГА

– звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Скарги займають найбільший відсоток серед звернень громадян. Це пояснюється не тільки глибокою економічною кризою, різким погіршенням становища громадян, низькою ефективністю діяльності органів виконавчої влади в усуненні негативних явищ у соціально-економічній сфері, але й невмінням, а іноді й небажанням посадових осіб, державних службовців вислухати людину, глибоко вникнути в суть порушених нею питань, захистити її права та законні інтереси.

Поділ усіх звернень на три категорії – пропозиції, заяви та скарги – є цілком визначеним у законодавчій практиці й підтримується в науковій літературі<sup>47</sup>.

Законом «Про звернення громадян» також визначено вимоги до оформлення звернень, порядку їх прийняття й розгляду посадовими особами, установлюється заборона переслідування громадян за звернення та заборона розголошення відомостей, що містяться у зверненнях. Необхідно зазначити, що спеціальні законодавчі акти, які регулюють відносини в даній сфері, відсутні в багатьох державах Європейського Союзу (наприклад, у Великобританії та Франції право громадян на звернення до публічних органів зафіксовано лише на конституційному рівні й не регулюється спеціальними законами). У Російській Федерації Федеральний Закон «Про порядок розгляду звернень громадян Російської Федерації» було прийнято лише у 2006 р.

Сьогодні практично в усіх центральних та місцевих органах виконавчої влади, місцевого самоврядування функціонують спеціальні структурні підрозділи щодо роботи зі зверненнями громадян, на Інтернет-сторінках яких подається інформація про розгляд звернень громадян, графіки особистого прийому, аналітичні довідки тощо.

На сайтах новостворених об'єднаних територіальних громад також зустрічаються окремі спеціальні розділи, які присвячені зверненням громадян. Наприклад: сайти Новоушевської селищної територіальної громади Хмельницької області, Ганнопільської територіальної громади Хмельницької області та інші.

Успішним прикладом продуктивних змін є досвід м. Кам'янець-Подільський у запровадженні нічних автобусів. Так, за результатом аналізу звернень громадян було прийнято рішення про проведення моніторингу в січні 2016 року. На участь в обстеженні пасажиропотоку згодилася спілка ветеранів Афганістану та ГО «Моя країна – єдина Україна». У результаті моніторингу, який проводився протягом 10 днів, було визначено 3 оптимальні маршрути, закріплено їх схеми, час відправлення з конкретно визначених зупинок та вартість проїзду на маршрутах саме в нічний час. Результати моніторингу були представлені на засідання виконкому та голосуванням членів виконкому закріплені у відповідному ухваленому рішенні<sup>48</sup>.

Іншим важливим механізмом реалізації прав громадян на звернення є інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (омбудсмена), який уособлює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Згідно зі ст. 55 Конституції України «кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Відповідно до ст. 16 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» Уповноважений здійснює свою діяльність на підставі відомостей про порушення прав і свобод людини і громадянина, які отримує зі звернень громадян України, іноземців, осіб без громадянства. Дані звернення приймаються та розглядаються Уповноваженим відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Хоча в Україні сформовано суттєву законодавчу базу для роботи зі зверненнями громадян, а органами державної влади всіх рівнів здійснюється забезпечення цієї функціональної сфери, нормативно-правові й організаційні засади цієї діяльності потребують подальшого вдосконалення.



#### **У ЧАСТИНІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВБАЧАЄТЬСЯ ДОЦІЛЬНИМ ВНЕСТИ ЗМІНИ ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН», ЯКИМИ ЗОКРЕМА:**

визначити необхідність розгляду анонімних звернень громадян, якщо в них ідеться про скоєння або планування діянь, що загрожують державній безпеці та безпеці окремих фізичних і юридичних осіб (злочинів, правопорушень, терактів тощо)<sup>49</sup>.

Варто зазначити, що Кодекс України про адміністративні правопорушення встановлює механізм державного впливу за порушення норм Закону України «Про звернення громадян». Зокрема, стаття 212-3. Зазначена стаття в ч. 1 визначає, що неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до закону України (серед інших і Закон «Про звернення громадян») – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Також дана стаття містить норму, що вказує: «Незаконна відмова у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України «Про звернення громадян» – тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян». Повторне порушення двох вищезазначених норм статей тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від шістдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від двадцяти до тридцяти годин.

На цей час існує велика кількість судових рішень за фактом порушення норм закону «Про звернення громадян».

Особливе місце в системі звернень громадян займає механізм електронних звернень та електронних петицій (статті 5, 23 – 1 Закону «Про звернення громадян»).

## ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ ТА ЕЛЕКТРОННІ ЗВЕРНЕННЯ

Законом від 02.05.2015 року внесено зміни до Закону України «Про звернення громадян». Даними змінами у вищезазначений закон внесено механізм подання письмових звернень громадян через мережу Інтернет: «Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення)». Додатково у Закон «Про звернення громадян» внесено статтю 23-1, що регулює порядок подання та розгляду електронних петицій:

«Громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного



органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію. Відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції.

Для створення електронної петиції до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування її автор (ініціатор) заповнює спеціальну форму на офіційному веб-сайті органу, якому вона адресована, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції. Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті. Електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до цього Закону.

Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади. Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду»<sup>50</sup>.

Про даний механізм у дії ми можемо робити висновки, ознайомившись із веб-сайтом офіційного Інтернет-представництва Президента України. На сайті існують окремі розділи щодо електронних петицій. За законом, електронна петиція, адресована Президенту України, Верховній Раді України чи Кабінету Міністрів України, розглядається за умови збирання на її підтримку не менш як 25 тисяч підписів громадян протягом не більше ніж 3 місяців з дня її оприлюднення.

Дещо іншими є вимоги до електронних петицій, адресованих органам місцевого самоврядування. За загальним правилом, вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування встановлюються у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, де проживає:

- (1) до 1 тисячі жителів – не менше ніж 50 підписів;**
- (2) від 1 тисячі до 5 тисяч жителів – не менше ніж 75 підписів;**
- (3) від 5 тисяч до 50 тисяч жителів – не менше ніж 100 підписів;**
- (4) від 100 тисяч до 500 тисяч жителів – не менше ніж 250 підписів;**
- (5) від 500 тисяч до 1 мільйона жителів – не менше ніж 500 підписів;**
- (6) понад 1 мільйон жителів – не менше ніж 1000 підписів.**

Однак серед експертів є ряд зауважень до суті закону про електронні звернення, які, на їх думку, необхідно виправити задля ефективної роботи системи е-петицій. Зокрема, законодавець має встановити певні обмеження для суб'єктів подання електронних петицій, можливостей дублювання їх змісту, установити відповідальність модераторів порталів для подання петицій, визначити механізм реалізації тих петицій, які будуть розглядатися як індивідуальні звернення тощо.

Дехто з дослідників вважає, що варто було б встановити фільтри для розгляду електронної петиції, аби право бути почутим дотримувалось, або що варто передбачити розгляд е-петицій і Верховною Радою також.

Також варто зауважити, що вітчизняне законодавство встановлює обов'язковість відповіді на петицію як особливий вид звернення громадян, що безумно є важливим механізмом взаємодії громадянина та держави.

Електронні петиції часом вважаються формою прямої демократії, однак це не вірно. Попри те, що петиції дозволяють громадянам безпосередньо долучитися до процесу розробки й ухвалення рішень, вони, тим не менш, ніде й ніколи не мають обов'язкової сили для тих органів влади, яким адресовані. Тобто, громадяни в цьому випадку жодних рішень не приймають, і останнє слово – завжди за обраними представниками або ж посадовцями. Відтак петиції є швидше формою участі громадян в ухваленні рішень та способом комунікації суспільства і влади в рамках саме представницької моделі демократії<sup>51</sup>.

Механізм електронних петицій функціонує не лише рівні вищих органів державної влади та великих міст. Цей процес намагаються впроваджувати і новостворені громади. Наприклад, на ресурсі <http://gromada.org.ua/>, що є загальним порталом об'єднаних громад в Україні, існує система подання петиції, що може бути створена для тої чи іншої громади.

В Україні сьогодні створено механізм електронних петицій, де відбувається чітка ідентифікація особи, яка ініціює електронну петицію, та яка її підписує, через систему інтернет-банкінгу або реєстр фізичних осіб платників податків, що дає можливість чітко та впевнено ідентифікувати особу.

Хоча українське законодавство і передбачає надання обов'язкової відповіді на електронні петиції, проте виконання положень, викладених адресатом у відповіді, належить до сфери не юридичних, а політичних зобов'язань. Саме тому електронні петиції є ще одним важливим кроком становлення в Україні потужного громадянського суспільства і формування суспільного контролю за діяльністю влади. Одним із шляхів постійного моніторингу діяльності влади з боку громадськості з певного важливого питання може стати організація низки петицій з метою стимулювання реалізації вимог петиції. Кожна з таких петицій може містити вимогу пояснити, що зроблено за результатами попередньої петиції. Натомість цим аспектом ви-

користання системи електронних петицій українське суспільство поки ще не скористалося.

За оцінками експертів, загальноважлива для суспільства кількість тем, що можуть охопити практично всі найважливіші проблеми сучасної України, буде вичерпана після 10 тис. петицій. Тоді, за світовою практикою, активність подання петицій істотно зменшиться, а звернення отримають нову характеристику – кількість має перейти в якість. Це не означає, що кожне звернення буде готовим проектом закону чи урядової постанови, утім, аналіз попередніх петицій та реакції на них влади змусять ініціаторів більш ретельно підходити до створення електронної петиції (аби не повторюватися, не отримати чергову відписку тощо)<sup>52</sup>.

Станом на 31 грудня 2016 року сервіси електронних петицій запроваджені на офіційних сайтах 21 із 22 аналізованих обласних центрів. Відсутній такий сервіс лише в Одесі, де ще в березні 2016 року був офіційно затверджений Порядок розгляду електронних петицій, однак технічної можливості ініціювання таких звернень в одеситів до сьогодні немає. Першими електронні петиції запровадили Луцьк, Вінниця, Чернівці й Тернопіль, де найстаріші звернення датовані жовтнем 2015 року. Далі були Київ, Житомир, Полтава, Івано-Франківськ і Харків, котрі запустили петиційні сервіси до кінця 2015 року. В інших містах ці сервіси запрацювали лише у 2016 році.

На кінець 2016 року загальна кількість е-петицій на офіційних сайтах обласних центрів України перевищила 11 тис. Найбільша кількість петицій зареєстрована на сайті Київської міської ради – понад 3500; на другому й третьому місцях – Харківська та Івано-Франківська відповідно (в обох випадках понад 1000 петицій). Натомість, найменша кількість петицій зафіксована в Херсоні (4), Ужгороді (18), Кропивницькому (32), Рівному (53) та Черкасах (62), що, власне, закономірно з огляду на те, що ці міста запровадили петиційні сервіси останніми. На сайтах інших міст петицій у рази більше (кількість вимірюється сотнями), однак із-поміж них вирізняються Полтава (158 петицій) і Суми (171 петиція), де їх порівняно менше. Найбільш інертними у використанні е-петицій є жителі Ужгорода, де за понад півроку існування сервісу було ініційовано всього 18 таких звернень, та Херсона (4 петиції за 2 місяці)<sup>53</sup>.

Наведені дані свідчать, що громадяни України загалом демонструють високий рівень активності у використанні е-петицій. Для порівняння, у Норвегії за 2 роки пілотного проекту з запровадження місцевих електронних петицій у 14 муніципалітетах було ініційовано лише 16 звернень, з яких тільки 2 спроogliлися зібрати необхідних 300 підписів<sup>54</sup>.

Загалом на проаналізованих веб-сайтах зафіксовано майже 450 петицій із проблемами, що не могли бути вирішені органами місцевого самоврядування, яким ці петиції адресовані. При цьому 86 із них зібрали необхідну кількість підписів на свою підтримку, а тому місцеві ради змушені були їх розглянути та відповісти ініціаторам.

52

Закірова С. Ефективність системи електронних петицій в Україні: аналіз і застереження першого досвіду

53

Колесников О. Е-петиції у системі місцевої демократії: досвід обласних центрів України

54

Lindner R., Riehm U. Electronic Petitions and Institutional Modernization. International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective

Так, у Вінниці міська рада розглядала петицію щодо облаштування футбольного стадіону та спортивної площадки на території Вінницького національного медичного університету ім. М. Пирогова. Зважаючи на підпорядкування цього ВНЗ Міністерству охорони здоров'я України та його фінансування із Держбюджету, петиція була обґрунтовано відхилена.

У Хмельницькому петиція про відновлення аеропорту, що знаходиться в управлінні обласної (а не міської) ради, набрала необхідних 500 голосів, і міська рада була змушена її розглядати та відповідати заявнику, запитуючи при цьому інформацію в облради.

Схожа ситуація з петицією про заборону прийому металобрухту в Дніпрі, яка також зібрала необхідні підписи, хоча це питання теж лежить поза межами компетенції міської ради. У підсумку міськрада відповіла автору звичайною відпискою, навівши поліцейську статистику щодо кримінальних справ і покарань за незаконні операції з брухтом.

У Києві, Тернополі, Луцьку та Чернівцях були зібрані підписи за вимогу заборонити використання одноразових поліетиленових пакетів, чого міські ради зробити не вправі<sup>55</sup>.

Таким чином, цей новий інструмент впливу на місцеву владу лише набирає популярності в Україні та в подальшому потребуватиме як законодавчого вдосконалення, так і проведення роз'яснювальної та просвітницької роботи серед мешканців українських міст і сіл.

## КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧІ ОРГАНИ

Консультативно-дорадчі органи – органи, що утворюються для погодженого вирішення питань реалізації державної політики у певній сфері чи галузі, координації діяльності центральних і місцевих органів державної влади<sup>56</sup>.

Комісії, комітети і ради – це офіційні органи, створені спеціальним наказом або рішенням іншого уповноваженого органу. Слово «дорадчий» означає, що відповідний орган на підставі вивчення інформації з різних джерел висуває рекомендації щодо прийняття місцевою владою важливих для громади рішень<sup>57</sup>. Хоча такі рекомендації не мають обов'язкового характеру, факт відображення в них думок і сподівань громадян надає їм особливої ваги.

Оскільки такий орган створюється розпорядженням міського голови – це надає йому офіційного статусу та є додатковим мотиваційним фактором для його членів. Цим же розпорядженням затверджується його

55

Колесников О. Е-петиції у системі місцевої демократії: досвід обласних центрів України

56

Консультативно-дорадчі органи

57

Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування /Карий О.І., Панас Я.В./ Асоціація міст України – К., ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 176 с.

персональний склад.

Дорадчий комітет (робоча група) – це здебільшого тимчасовий колектив, група волонтерів – представників територіальної громади (зокрема й місцевого бізнес-середовища, підприємців) та представників органів місцевого самоврядування, створений для розв'язання тих питань, що потребують поєднання різних функцій і залучення фахівців із різних галузей. Вони працюють у режимі проведення засідань і допомагають визначати інтереси громади з питань місцевого життя.

Метою створення дорадчих комітетів є допомога в розв'язанні місцевих проблем і вдосконаленні функцій системи управління місцевих органів влади, упорядкування управління, оптимізація прямих і зворотних зв'язків із населенням через роботу із громадськістю міста. Дорадчі комітети виконують місію пілотних груп у розв'язанні питань із залучення громадян. Створення дорадчого комітету ініціюється зазвичай органами місцевого самоврядування або неурядовими, профільними в конкретній проблемі організаціями.

Робота дорадчого комітету буде плідною, коли його склад не формуватиметься «кулуарно», а про нього знатиме широка громадськість. Тут доцільно налагодити співпрацю з місцевими ЗМІ. Громадськість має бути поінформована про дії дорадчого комітету, починаючи від моменту створення. Це запорука його успішної роботи<sup>58</sup>.

#### ДОРАДЧИЙ КОМІТЕТ:

- не є «замінником» ради, виконкому, депутатської комісії;
- його рішення не ототожнюються з рішеннями голови, ради чи виконкому;
- не бере на себе виконавчі чи представницькі функції.

Зауважимо, що кількісний склад дорадчого комітету визначається важливістю завдання, що стоїть перед ним. Він не повинен бути занадто великим, бо це зменшує ефективність дій і унеможлиблює керованість процесу. Але й недостатня кількість членів комітету не сприятиме якісному виконанню запланованого. Орієнтовно це має бути 9-21 особа. Як стверджує практика, найперспективнішими є ті дорадчі комітети, які мають чітку структуру. **Доцільно сформувати такий комітет за принципом 25%+25%+50%. де:**

- чверть членів – представники від органу місцевого самоврядування;
- ще одна чверть – представники тих, хто надає відповідні послуги (бізнес, комунальна сфера тощо);
- і половина – представники від громадськості<sup>59</sup>.

58

Залучення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування: Навч. посіб./ І. Бураковський, В. Зайчикова, С. Максименко, І. Парасюк. – За ред. І. Бураковського. – К. : УНІСЕРВ, 2004. – 80 с.

59

Залучення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування: Навч. посіб./ І. Бураковський, В. Зайчикова, С. Максименко, І. Парасюк. – За ред. І. Бураковського. – К. : УНІСЕРВ, 2004. – 80 с.



Найбільш поширеною практикою в Україні є створення громадських рад при органі місцевого самоврядування або робочих груп в ході розробки та написання стратегій місцевого розвитку. Робочі групи, які створюються з метою обговорення і затвердження ключових рішень, пов'язаних з розробкою і реалізацією стратегії місцевого розвитку, є найвищими органами стратегічного планування, координаторами всієї діяльності в рамках даного процесу.

## ДЛЯ ПРИКЛАДУ

у м. Кривий Ріг розпорядженням міського голови від 10 березня 2015 року було створено тимчасову міську робочу групу з розробки Стратегічного плану розвитку міста Кривого Рогу на період до 2025 року. Пізніше на його зміну було створено комітет зі Стратегічного планування. До його складу увійшли голови постійних комісій міської ради, члени виконавчого комітету міської ради, голови районних у місті рад, керівники промислових підприємств та представники громадськості. За результатами діяльності робочої групи та пізніше комітету було підготовлено відповідний стратегічний план, що був затверджений рішенням міської ради від 31.03.2016 № 376<sup>60</sup>.

Крім того, існує практика створення містобудівних рад при виконавчих комітетах міських рад. Така рада є дорадчим органом для професійного колегіального розгляду й обговорення містобудівних, архітектурних та інженерних рішень містобудівної та проектної документації<sup>61</sup>. Наприклад, була створена архітектурно-містобудівна рада при департаменті містобудування та земельних відносин Сумської міської ради, а її персональний склад затверджений рішенням виконавчого комітету Сумської міської ради від 16.02.2016 наказ № 94<sup>62</sup>. Вона проводить свою діяльність у формі засідань, а рішення оформлює протоколом, є постійно діючим органом, який функціонує на громадських засадах.

Практика створення консультативно-дорадчих органів у новостворених громадах ще не набула широкого поширення. Зокрема, це пов'язано з організаційно-правовим забезпеченням їх створення. Так, станом на вересень 2016 року у 34 проаналізованих радах об'єднаних громад не прийнято жодного Положення про консультативно-дорадчі органи об'єднаної територіальної громади<sup>63</sup>. Тому на цьому шляху виникають певні труднощі.

Іншим прикладом консультативно-дорадчих органів є громадські ради.

60

Стратегічний план розвитку міста Кривого Рогу на період до 2025 року

61

Наказ Мінрегіону від 07.07.2011 №108 «Про затвердження Типового положення про архітектурно-містобудівні ради»

62

Склад архітектурно-містобудівної ради

60

Дзюпин М. 10 висновків про нормативні умови громадської участі в децентралізації

## ГРОМАДСЬКІ РАДИ

Громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації (далі – громадська рада) є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

Положення про громадську раду розробляється громадською радою та затверджується органом виконавчої влади, при якому її створено. Основними завданнями громадської ради є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органу; сприяння врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Громадські ради утворюються відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 996. Ця Постанова встановлює загальні поняття регулювання створення, функціонування громадських рад, обмеження щодо учасників і т. і.

Зокрема, склад громадської ради формується на установчих зборах шляхом рейтингового голосування за осіб, які особисто присутні на установчих зборах та кандидатури яких внесені інститутами громадянського суспільства. Кількісний склад громадської ради визначається установчими зборами та не може становити більш як 35 осіб.

Строк повноважень складу громадської ради – два роки, а членство є індивідуальним. До складу громадської ради може бути обрано не більше ніж по одному представнику від кожного інституту громадянського суспільства.

Для формування складу громадської ради орган не пізніше ніж за 60 календарних днів до визначеної дати проведення установчих зборів утворює ініціативну групу з їх підготовки за участю інститутів громадянського суспільства (ініціативна група).

Якщо при органі вже створена громадська рада і її повноваження не були припинені достроково, то ініціативна група створюється органом не пізніше ніж за 60 календарних днів до закінчення її повноважень. У такому разі кількісний та персональний склад ініціативної групи орган затверджує з урахуванням пропозицій громадської ради.

До складу ініціативної групи входять делеговані члени діючої громадської ради (якщо її повноваження

не були припинені достроково), представники інститутів громадянського суспільства, які не представлені у складі громадської ради, представники органу, при якому утворюється громадська рада.

Ініціативна група складає за сім календарних днів до проведення установчих зборів список кандидатів до складу громадської ради, які братимуть участь в установчих зборах, та список тих, кому відмовлено в участі.

Специфічною проблемою роботи громадських рад на місцевому рівні є й те, що, оскільки більшість рішень місцевих органів виконавчої влади ухвалюється на виконання відповідних рішень вищестоящих органів, процес їх громадського обговорення набуває скоріше формального характеру.



### ІСНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ РАД ВІДПОВІДАТИМЕ ІНТЕРЕСАМ ГРОМАДСЬКОСТІ ЛИШЕ В РАЗІ, ЯКЩО ЦЯ ГРОМАДСЬКІСТЬ ОТРИМУВАТИМЕ ДОДАТКОВУ КОРИСТЬ ВІД ДІЯЛЬНОСТІ ЦИХ РАД:

- громадськість може через громадські ради оперативно ініціювати прийняття нового акту чи внесення корисних змін в уже діючі державно-управлінські рішення із суспільно значущих питань (функція соціального ініціювання).
- громадськість більше захищена від того, що орган влади ухвалить акт, що завдасть шкоди громаді або її певним соціальним групам (функція соціального вартування).
- завдяки діяльності громадських рад в органі влади більш повно представлені та враховані інтереси різних категорій громадян, які мешкають (чи навіть перебувають) на певній території (функція соціального лобіювання).
- громада отримує більш об'єктивну оцінку дій та актів органів влади стосовно виконання ними своїх адміністративних повноважень та передвиборчих обіцянок (функція громадської експертизи).
- громадські ради для суспільства є додатковим інструментом для улагодження численних соціальних конфліктів, які розривають сьогодні тканину суспільного життя по лініях майнових, політичних, національних, конфесійних та інших розбіжностей (функція медіаційного майданчику).

Ефективність діяльності громадських рад, як інститутів дорадчої демократії залежить не тільки від дієздатності самих громадських рад, а й від умов, які створюють для їх діяльності відповідні органи влади, та від налагодження їх спільної роботи з вирішення пріоритетних проблем громади. Тому й оцінювати треба ефективність спільної роботи влади і громадських рад<sup>64</sup>.

Громадські ради покликані стати ефективним механізмом впливу громадськості на вироблення політики певним органом виконавчої влади, що дасть можливість впливати на державну політику загалом. Діючи на постійній основі, ради мають забезпечувати двосторонній зв'язок, що дає можливість владі почути думку громадян, а громадянам – бути почутими. Громадські ради слід розглядати також як суспільну силу, покликану забезпечувати прозорість та ефективність діяльності владних структур. Вони можуть істотно впливати на рівень довіри громадян до влади й запобігати випадкам протистояння між суспільством і владою.

## ПРИЙОМ ГРОМАДЯН

Організація роботи з розгляду звернень та особистого прийому громадян є одним із важливих напрямів діяльності органів державної влади, спрямований на захист конституційних прав і свобод людини і громадянина, зміцнення законності та правопорядку. Через проведення відповідних прийомів відбувається формування певного доступу до діяльності держаних службовців громадянам, підлеглим, колегам по роботі, засобам масової інформації.



**ЗГІДНО ІЗ ЗАКОНОДАВЧИМИ ВИМОГАМИ, КЕРІВНИКИ, ЗАСТУПНИКИ КЕРІВНИКІВ, ІНШІ ПОСАДОВІ ОСОБИ ЗОБОВ'ЯЗАНІ ЗДІЙСНЮВАТИ ОСОБИСТИЙ ПРИЙОМ ГРОМАДЯН. ПРИЙОМ ВІДВІДУВАЧІВ МОЖНА РОЗДІЛИТИ НА:**

- прийом співробітників власної структури;
- прийом представників інших організацій;
- прийом сторонніх громадян.

Прийоми можуть бути з ініціативи керівника (для ознайомлення з новим працівником, з метою одержання чи обміну інформацією, для ознайомлення з наказом чи видачі службового доручення, для оголошення адміністративних стягнень) та ініціативи підлеглих (здійснюється у виробничих справах і з особистих питань).

**МЕХАНІЗМ ПРИЙОМУ ГРОМАДЯН ПЕРЕДБАЧЕНИЙ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН», СТАТТЯ 22 ЦЬОГО ЗАКОНУ ПЕРЕДБАЧАЄ НАСТУПНЕ:**

1. Керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян зобов'язані про-

водити особистий прийом громадян.

2. Прийом проводиться регулярно у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання. Графіки прийому доводяться до відома громадян.
3. Порядок прийому громадян в органах державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, об'єднаннях громадян визначається їх керівниками.
4. Усі звернення громадян на особистому прийомі реєструються. Якщо вирішити порушені в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, воно розглядається у тому ж порядку, що й письмове звернення. Про результати розгляду громадянину повідомляється письмово або усно, за бажанням громадянина<sup>65</sup>.

65

Закон України «Про звернення громадян»

Під час особистого прийому в заявника можуть бути витребувані його документи, що засвідчують особу або наявність повноважень на представництво інтересів іншої особи. Відсутність такого документа, згідно з вимогами статті 5 Закону України «Про звернення громадян», може бути підставою для відмови в прийомі<sup>66</sup>.

66

Організація особистого прийому громадян – важливий захід реалізації конституційного права громадян на звернення

Питання, з якими звертаються громадяни, по змозі розв'язуються під час особистого прийому. Особа, яка веде прийом, керується законодавчими та іншими нормативними актами і в межах своєї компетенції має право прийняти одне з таких рішень:

*задовольнити прохання чи вимогу й повідомити відвідувача про порядок і строк виконання прийнятого рішення*

*відмовити в задоволенні прохання чи вимоги, повідомивши заявника про мотиви відмови і порядок оскарження прийнятого рішення*

*коли питання потребують додаткового вивчення і перевірки – приймається письмова заява або скарга і пояснюється відвідувачу причини неможливості розв'язання питань під час особистого прийому, а також про порядок і строк розгляду його звернення.*

67

Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»

Якщо громадянин не отримав відповідь на своє звернення, він має право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб<sup>67</sup>.



Слід зазначити, що прийом громадян є найбільш ефективним методом взаємодії органів державної влади із громадянами, оскільки в ході особистого спілкування можна правильно зрозуміти проблему, яка турбує одну із сторін, і зробити вірні висновки для вирішення питання.

Особистий прийом громадян є важливою ділянкою роботи органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, засобом отримання інформації про недоліки в роботі цих органів, однією з форм зміцнення і розширення зв'язків із широкими верствами населення, дієвим засобом у розвитку правової держави в Україні.

## КОНСУЛЬТАЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей із громадськістю; теле- або радіодебатів, Інтернет-конференцій, електронних консультацій. Основною умовою проведення публічної консультації є гласність та прозорість. Тому важливим компонентом є інформаційне повідомлення про проведення консультацій із громадськістю.

Вивчення громадської думки здійснюється через проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи); за допомогою телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; через опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питань, що потребують вивчення громадської думки<sup>68</sup>.

Підзаконним актом, який регулює питання проведення консультацій із громадськістю є «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики», затверджений постановою Кабінету міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 з внесеними змінами до порядку, затвердженими постановою Кабінету міністрів України від 8 квітня 2015 року № 234.

**У ЦЬОМУ ПОРЯДКУ ЗАЗНАЧАЄТЬСЯ, ЩО ПРОВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ З МЕТОЮ:**

- залучення громадян до участі в управлінні державними справами;

- надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади;
- забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності органів влади;
- сприяння системному діалогу органів виконавчої влади і громадськості;
- підвищення якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості;
- створення умов для участі громадян у розробленні проектів рішень влади з питань, що є важливими для суспільства<sup>69</sup>.

69

Постанова Кабінету міністрів України від 8 квітня 2015 року N 234 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 і від 3 листопада 2010 р. № 996»

Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, організовує орган виконавчої влади, що є головним розробником проекту нормативно-правового акту або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя.

Інформація, пов'язана з організацією та проведенням консультацій із громадськістю, оприлюднюється у спеціально створеній рубриці «Консультації з громадськістю» на офіційному сайті органу виконавчої влади.

Інститути громадянського суспільства (громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші невідприємницькі товариства та установи) можуть ініціювати проведення консультацій із громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади.

У документі зазначено, що органи виконавчої влади щороку складають орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій із громадськістю. План складається з урахуванням пропозицій громадських рад, утворених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади. Орієнтовний план затверджується до початку року, оприлюднюється на офіційному сайті органу виконавчої влади.

Для організації вивчення громадської думки з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації орган виконавчої влади може відповідно до законодавства укласти договори з дослідницькими організаціями, фахівцями, експертами, інститутами громадянського суспільства про проведення на умовах відкритого конкурсу фахових, наукових соціологічних досліджень, спостережень, експрес-аналізу пропозицій різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін<sup>70</sup>.

70

Всеукраїнська експертна мережа



### ПОРЯДОК ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО ГРОМАДСЬКОГО ОБГОВОРЕННЯ:

- визначення питання, що буде винесене на обговорення;
- ухвалення рішення про проведення обговорення;
- розробка плану заходів з організації та проведення обговорення (у разі потреби);
- вжиття заходів для забезпечення репрезентативності соціальних груп населення, а також суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших заінтересованих суб'єктів;
- оприлюднення в обов'язковому порядку інформації про проведення обговорення на офіційному сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб;
- збір та аналіз інформації про оцінку громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади шляху вирішення питання;
- формування експертних пропозицій щодо альтернативного вирішення питання;
- забезпечення врахування результатів обговорення під час ухвалення остаточного рішення;
- проведення аналізу результатів обговорення у разі ухвалення рішення, що стосується різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;
- оприлюднення результатів обговорення на офіційному сайті органу виконавчої влади.

До складу громадських колегій входять: громадські організації, професійні спілки, інші об'єднання громадян (благодійні фонди, творчі спілки, політичні партії, релігійні громади), органи місцевого самоврядування та засоби масової інформації.

Незважаючи на те, що законодавче зобов'язання для органів виконавчої влади та рекомендація для

органів місцевого самоврядування створити громадські ради стало важливим кроком на шляху до посилення участі громадськості у процесі ухвалення рішень на місцях, громадські ради наразі ще не повністю стали інструментом дієвого впливу. Перший досвід їх формування продемонстрував, що, з одного боку, органи влади ще не навчилися максимально ефективно співпрацювати з громадськістю, а з іншого – самі інститути громадянського суспільства виявилися неготовими до належної самоорганізації та кооперації. Моніторинг діяльності громадських рад виявив, що переважна більшість порушень вимог Постанови Кабінету Міністрів України № 996 була здійснена недобросовісними активістами в складі ініціативних груп із підготовки установчих зборів. В основному, причини цього полягають у нерозумінні представниками інститутів громадянського суспільства їхніх функцій і ролі. Проте в низці випадків порушення процедур формування громадських рад мали місце з боку представників органів влади.



### **ЗА ОЦІНКАМИ ЕКСПЕРТІВ, Є ПЕВНІ НЕДОСКОНАЛОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ, А САМЕ:**

- законодавство не встановлює правові наслідки недотримання органами влади встановлених процедур проведення консультацій із громадськістю;
- для місцевого самоврядування проведення системних консультацій із громадськістю є рекомендацією, а не обов'язком. Інтенсивність і формат використання цього інструменту співпраці залежить від політичної волі конкретних посадовців;
- вносити питання до затвердженого плану проведення консультацій із громадськістю можуть громадські ради та інститути громадянського суспільства, але не окремі громадяни;
- органи місцевого самоврядування можуть, але не повинні залучатися до проведення громадських консультацій. Це обмежує системність процесу вироблення політики в регіонах і може призвести до нехтування ряду важливих моментів, які мають бути враховані під час ухвалення рішень органами виконавчої влади;
- закон зазначає, що при проведенні консультацій із громадськістю орган виконавчої влади повинен вжити заходів для забезпечення репрезентативності різних соціальних груп населення, суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших заінтересованих осіб. Однак порядок, яким чином таке представництво може бути забезпечене, не деталізується, а відповідальність за порушення вимог репрезентативності не встановлюється;
- за законом, одним з основних каналів оприлюднення інформації про проведення, перебіг

Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: посіб. – К. : Ленвіт, 2012 . – 64 с.



і результати громадських обговорень є сайти органів місцевої влади. Ураховуючи, що не всі з них мають свої офіційні сторінки, на практиці інформування про консультації може бути неналежним<sup>71</sup>.

### ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КОНСУЛЬТАЦІЙ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ ФАХІВЦІ РЕКОМЕНДУЮТЬ:

- встановити правові наслідки недотримання органами влади встановлених процедур проведення консультацій із громадськістю;
- конкретизувати перелік питань, щодо яких консультації з громадськістю мають проводитись обов'язково;
- зобов'язати органи влади оприлюднювати всі пропозиції, зібрані під час консультацій із громадськістю, незалежно від того, у якій формі було проведено консультування;
- передбачити обов'язковість урахування органами місцевої влади результатів консультацій із громадськістю при ухваленні остаточних рішень;
- поширити загальнообов'язковість норм, що регулюють проведення консультацій із громадськістю на органи місцевого самоврядування;
- надати можливість окремим громадянам вносити пропозиції щодо питань, які мають стати предметом консультацій із громадськістю;
- зобов'язати органи влади готувати регулярні звіти про виконання планів проведення консультацій із громадськістю;
- загалом, слід розглянути можливість прийняття окремого закону, який би визначив порядок проведення консультацій із громадськістю на всіх етапах розробки політики.

## КОНСУЛЬТАТИВНІ ОПИТУВАННЯ

У сучасних умовах підвищується значення процедурної регламентації порядку реалізації інститутів демократії, що багато в чому обумовлює ефективність їх дії. За формами державної діяльності існують інститути демократії, що діють у сфері ухвалення державних рішень, забезпечення охорони прав і свобод



громадян. Інститути демократії можуть мати імперативний і консультативний (всенародне обговорення, опитування населення) характер. У даному матеріалі зосередимо увагу на консультативних опитуваннях.

Консультативне опитування мешканців – один із механізмів реалізації права на місцеве самоврядування, направлений на стимулювання громадян до участі у вирішенні питань, що відносяться до компетенції органів місцевого самоврядування. Водночас консультативне опитування спрямоване на запобігання ухваленню рішень, що можуть мати негативні наслідки для мешканців.

Консультативне опитування проводиться з метою виявлення думки жителів громади, які мають право голосу, з питань, що належать до компетенції ради чи її виконавчих органів. Результати консультативного опитування можуть ураховуватися при ухваленні рішень органами місцевого самоврядування громади відповідно до їх компетенції. Порядок проведення консультативних опитувань визначається рішенням ради громади або статутом громади.

Територіальні громади сіл, селищ, міст відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» мають право безпосередньо обговорювати та вирішувати питання місцевого значення на місцевих референдумах, загальних зборах громадян територіальної громади, а також шляхом проведення консультативних опитувань, місцевих ініціатив, громадських слухань.

Консультативні опитування, як форма безпосередньої громадської участі, передбачені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, у главі 4 (Повноваження районних і обласних рад), статті 43 вказаний перелік питань, що вирішуються районними й обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях. У п. 12 цієї статті зазначено, що виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішується питання про ухвалення за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, що стосуються їх спільних інтересів<sup>72</sup>.

Отже, як указано в законі, на місцевому рівні, за результатами пленарних засідань формуються положення про консультативне опитування мешканців, на основі яких визначається порядок підготовки, проведення, установлення результатів опитування й розгляду його результатів органами місцевого самоврядування.

Опитування може проводитися в межах міста загалом, серед мешканців одного або декількох будинків, що мають спільну територію, розташованих на одній або кількох довколишніх вулицях, а також у межах вулиці – залежно від питань, що виносяться на опитування.

На опитування виносяться питання, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування. Ініціатива проведення консультативного опитування може належати міському голові, ініціативній групі мешканців, яка створюється на загальних зборах громадян, котрі скликаються та проводяться відповідно до

Статуту територіальної громади.

Участь громадян в опитуванні є добровільною. Опитування проводиться на основі загального, рівного, прямого і вільного волевиявлення учасників опитування шляхом таємного голосування. Учасники опитування беруть участь в опитуванні на рівних засадах. Кожен учасник опитування має один голос і рівні можливості щодо його реалізації.

Результати опитування оприлюднюються в місцевих засобах масової інформації, на офіційному сайті. За наслідками проведеного опитування може бути ухвалено відповідне рішення або надано протокольне доручення виконавчим органам ради або їх посадовим особам.

На даному етапі фахівці зазначають недостатню увагу питанню проведення консультативних опитувань з боку законодавчого органу, оскільки немає Закону, який би регулював порядок організації і проведення консультативних опитувань на рівні районів та областей.

Також фахівці наголошують, що близько 20% проаналізованих статутів територіальних громад передбачають можливість проведення консультативних опитувань. Утім виявлені прогалини щодо визначення норми представництва в консультативних опитуваннях та в частині суб'єктів, уповноважених проводити такі опитування. Ради об'єднаних територіальних громад не практикують прийняття Положення про проведення консультативних опитувань, як окремого акту, що не є додатком до Статуту територіальної громади.

Експерти рекомендують радам об'єднаних громад передбачати можливість проведення консультативних опитувань, оскільки це дає можливість визначити думку більшості жителів із важливих питань. Окрім цього, доцільно приймати окремі Положення про порядок проведення консультативних опитувань. А в Статуті територіальної громади визначати можливість проведення та засадничі положення щодо проведення консультативних опитувань.

## ГРОМАДСЬКІ ЕКСПЕРТИЗИ (ЗОКРЕМА АНТИКОРУПЦІЙНІ)

Однією із складових механізму демократичного управління державою є громадська експертиза, що передбачає проведення інститутами громадського суспільства (громадськими організаціями, професійними та творчими спілками, організаціями роботодавців, благодійними і релігійними організаціями, органами самоорганізації населення, недержавними засобами масової інформації) оцінки діяльності органів вико-

навчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Громадська експертиза є одним із інструментів громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в державі. Громадські експертизи спрямовані на подолання закритості та бюрократії державних органів і виявлення правопорушень. Громадська експертиза дозволяє громадськості оцінити рівень прозорості органу виконавчої влади та дотримання ним законодавства.

Підзаконним актом, який регулює питання проведення громадських експертиз є «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976. Цей документ надав організаціям громадянського суспільства можливість бути долученими до розробки та моніторингу державної політики, зокрема – на місцях.



### ПОРЯДОК ІНІЦІЮВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ЕКСПЕРТИЗ:

- письмовий запит надходить від організацій громадянського суспільства до органів виконавчої влади;
- орган виконавчої влади у 3-денний строк видає наказ про проведення експертизи та заходів, необхідних для підготовки матеріалів; у разі потреби створює робочу групу для підготовки матеріалів;
- орган виконавчої влади розглядає напрацьовані пропозиції на найближчому засіданні колегії за участі інституту громадянського суспільства, що проводив експертизу; розробляє та затверджує заходи, спрямовані на реалізацію пропозицій<sup>73</sup>.

Алгоритм забезпечення інформування органом виконавчої влади:

- доведення до відома інституту громадянського суспільства змісту наказу про ініціювання проведення громадської експертизи;
- упродовж 7-ми днів розміщення на власному сайті інформації про проведення громадської експертизи;
- оприлюднення на власному сайті пропозиції, напрацьовані організацією громадянського суспільства;

Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: посіб. – К. : Ленвіт, 2012 . – 64 с.

- подання в 10-денний строк інституту громадянського суспільства письмової відповіді про результати розгляду експертних пропозицій і заплановані заходи, а також оприлюднення відповідної інформації в ЗМІ<sup>74</sup>.

Результатом проведення громадських експертиз є врахування органами виконавчої влади результатів громадської експертизи у своїй роботі

### **НЕДОСКОНАЛОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ:**

- законодавство не передбачає обов'язковості врахування результатів громадської експертизи безпосередньо при ухваленні владних рішень. Тобто навіть якщо пропозиції будуть розглянуті на засідання органу виконавчої влади, немає гарантії, що вони вплинуть на конкретне вирішення того чи іншого питання;
- у контексті діяльності органів місцевого самоврядування законодавство про сприяння проведенню громадської експертизи має рекомендаційний характер. Тобто залучення експертного потенціалу громадськості для цієї ланки місцевого управління залежить від політичної волі конкретних посадовців;
- запит на проведення громадської експертизи може бути надісланий лише письмово – тобто використання електронних каналів комунікації є обмеженим. Це не відповідає новітнім тенденціям поширення електронного урядування в Україні та світі;
- законодавство не встановлює фахових вимог до інститутів громадянського суспільства, які ініціюють експертизу, а також їх експертів. Фактично будь-яка легалізована неурядова організація може направити до органу виконавчої влади запит на проведення громадської експертизи. Якщо експертний потенціал інституту громадянського суспільства, що направляє запит, є неналежним, він може залучити зовнішніх експертів, однак прямий обов'язок робити це законодавчо не передбачений. Неспроможність того чи іншого інституту громадянського суспільства забезпечити належну експертизу може дискредитувати важливість цього інструменту співпраці в очах як місцевих органів влади, так і громадськості;
- як правило, проведення громадської експертизи фінансується інститутом громадянського суспільства із власних коштів. Можливість залучення ресурсів з боку зацікавлених осіб є обмеженою, оскільки законодавство відповідних приписів не містить. Бажання та можливість органу виконавчої влади виділити певні кошти на громадську експертизу залежить від об'єкта,

часу та місця її проведення;

- законодавство не передбачає механізмів запобігання конфлікту інтересів під час проведення громадської експертизи. Можливою є ситуація, коли залучені експерти мають професійні або фінансові зобов'язання перед об'єктом експертизи, родинні зв'язки з представниками органів влади тощо. За таких умов, незалежність громадської участі опиняється під загрозою.

### **ДЛЯ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ НЕОБХІДНО:**

- поширити загальнообов'язковість норм законодавства, що регулюють проведення громадської експертизи на діяльність органів місцевого самоврядування;
- передбачити можливість подання електронних запитів на проведення громадської експертизи діяльності органів влади;
- передбачити загальнообов'язковість урахування результатів громадської експертизи при ухваленні владних рішень; якщо орган влади вважає, що проведена експертиза не є достатньо якісною або не повністю відповідає обговорюваній проблематиці, він повинен надати громаді та організації громадянського суспільства чіткі та змістовні роз'яснення причин своєї позиції;
- передбачити на законодавчому рівні механізми запобігання конфлікту інтересів при проведенні громадської експертизи діяльності органів місцевої влади;
- зобов'язати органи місцевої влади виділяти з місцевих бюджетів кошти на проведення громадської експертизи;
- забезпечити організацію навчання представників організацій громадянського суспільства ефективним методикам проведення громадської експертизи діяльності органів місцевої влади; один із шляхів – визначення органами влади реєстру організацій, відповідальних за проведення навчання.

Варто також зазначити, що неякісне законодавство провокує корупційні дії осіб, уповноважених на виконання функцій держави, або ж полегшує реалізацію їхніх корисливих інтересів усупереч суспільним, зловживаючи при цьому повноваженнями; окремі правові норми можуть змушувати одержувачів державних послуг обирати корупційні моделі поведінки як найбільш раціональні та ефективні способи досягнення своїх ситуативних інтересів.

З метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, для розроблення рекомен-



75

Закон України про запобігання корупції

дацій стосовно їх усунення проводиться антикорупційна експертиза<sup>75</sup>.

Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

Результати антикорупційної експертизи, зокрема громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акту, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у цій сфері<sup>76</sup>.

76

Порядок проведення антикорупційної експертизи, Рішення, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 28 липня 2016 р. № 1

## ДОРУЧЕННЯ ВИБОРЦІВ

Ще один цікавий механізм безпосереднього впливу на депутата місцевої ради та на саму раду загалом – доручення виборців. Наявність цього механізму передбачена Законом України «Про статус депутатів місцевих рад». Так, відповідно до статті 17 Закону:

1. Виборці можуть давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей із питань, що впливають із потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому.
2. Доручення виборців не повинні суперечити законодавству України, а їх виконання має належати до відання місцевих рад та їх органів.
3. Доручення виборців депутатові місцевої ради має бути підтримане більшістю учасників зборів.
4. Доручення виборців, виконання яких потребує ухвалення відповідною радою або її виконавчим органом рішення, фінансових або інших матеріальних витрат, доводяться депутатом місцевої ради до відома відповідної ради або її органів.
5. Рада та її органи аналізують доручення виборців, дані депутатам місцевої ради, та з урахуванням матеріальних, у тому числі й фінансових, можливостей ухвалюють відповідні рішення щодо їх реалізації. Рішення з цих питань доводяться до відома депутатів місцевої ради та територіальної громади.
6. Доручення виборців ураховуються при розробці планів і програм економічного та соціального розвитку відповідної території, місцевих економічних програм, складанні бюджету, а також при підготовці рішень з інших питань.

7. Депутат місцевої ради бере участь в організації виконання доручень виборців як одноособово, так і в складі постійних і тимчасових комісій ради або в складі створеної з цією метою депутатської групи; може залучати до їх виконання органи самоорганізації населення, а також виборців відповідного виборчого округу.
8. Контроль за виконанням доручень виборців здійснюється відповідними радами, їх органами та депутатами місцевих рад. Органи, які в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію доручень виборців, один раз на рік інформують раду про хід їх виконання.
9. Депутат місцевої ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання<sup>77</sup>.

Зміст охарактеризованої статті фактично відтворює конституційні положення радянської доби про накази виборців, а саме: їх суть, форму, процедуру ухвалення та реалізації. Тобто нормативна гарантія виконання доручень виборців уже є запорукою подальшого зближення інтересів народу і його представника. На жаль, організаційна гарантія потребує вдосконалення<sup>78</sup>.

У цьому Законі чи інших підзаконних актах не визначено способів реалізації інституту доручень виборців, загальної кількості доручень, які можуть бути дані депутату протягом календарного року чи навіть усього терміну його повноважень, не передбачено форм його юридичного оформлення, за якими б доручення було визнане дійсним (з іншого боку, можна здогадуватись, що це має бути протокол зборів чи зустрічей), не конкретизовано, у який спосіб депутат повинен інформувати раду та її органи про доручення виборців. Головне – законодавством не передбачена відповідальність депутатів за невиконання доручень виборців чи неінформування останніх про можливість та хід їх реалізації.

На офіційних сайтах місцевих рад у переважній більшості відсутня будь-яка інформація про хід та підсумки виконання таких доручень органами, відповідальними за їх реалізацію, а також відомості про інформування виборців щодо виконання їх доручень депутатами місцевих рад. Відповідно, немає можливості точно підтвердити чи заперечити застосування цього інституту на практиці. Виняток становлять окремі ради, зокрема: Куп'янська міська рада Харківської області, яка на своєму сайті розмістила зведений перелік доручень виборців м. Куп'янська за 2011 рік, затвердженого рішенням міської ради, Луцька районна рада, яка надала у вільному доступі для ознайомлення рішення Луцької районної ради від 12.04.2013. № 24/14 «Про доручення виборців, дані депутатам районної ради під час проведення звітів» із додатками. Найбільш повно це питання висвітлено на офіційному сайті Вознесенської міської ради Миколаївської області<sup>79</sup>.

77

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»

78

Словська І.Є. Накази виборців як форма правового зв'язку між виборцем і депутатом

79

Смолова Л. Законодавчі колізії застосування мандата депутата місцевих рад

Так, з аналізу доручень виборців, даних депутатам Луцької районної ради під час їх звітів у 2013 році, можна побачити, що більшість їх стосувалася питань ремонту дорожнього господарства та культурно-освітніх закладів, проведення освітлення в громадах, а видом реагування – передача для вжиття заходів до райдержадміністрації чи до виконавчого комітету відповідної сільської ради. У той же час, відсутня інформація щодо результатів реагування та предметного вирішення наданих доручень.

Доручення виборців своїм депутатам у Куп'янській міській раді у 2011 році стосувалися, переважно, ремонту дорожнього покриття, покращення теплопостачання та питань благоустрою: освітлення, вивозу сміття, облаштування дитячих майданчиків, організації руху автотранспорту. Відповідальними за виконання визначалися заступники міського голови, відповідні структурні підрозділи міської ради та керівники комунальних підприємств. Теоретично, про ці доручення (які затверджувались на сесії міської ради) мав би готуватись відповідний звіт, проте його на офіційному сайті не вдалося знайти.

Однією із проблем є використання пропорційної системи на виборах до місцевих рад, відповідно до якої відсутня прив'язка депутата до конкретного виборчого округу. Закріплення депутата за якимось з округів уже після виборів містить більше формальний характер, оскільки депутат не обирається лише виборцями того округу, за яким його було закріплено. Відповідно – вони не можуть чинити на нього тиск можливою відсутністю підтримки на наступних виборах.

Загалом, важко оцінити ефективність використання цього інструменту на локальному рівні через брак висвітлення теми та відповідних документів на сайтах відповідних місцевих рад. Безперечно, трапляються непоодинокі випадки реалізації доручень виборців депутатами місцевих рад. Проте, на жаль, у разі їх небажання дотримуватися перевиборних обіцянок засоби впливу на них відсутні.



#### ДО РЕКОМЕНДАЦІЙ:

- Вироблення чіткого механізму функціонування інституту доручень виборців на законодавчому рівні.
- Передбачити відповідальність депутатів за невиконання доручень виборців свого округу.
- Внесення змін до переліку інформації, що має публікуватись на сайтах органів місцевого самоврядування в частині результатів розгляду доручень виборців (як окремими депутатами, так і місцевою радою загалом).
- У статутах новоутворених об'єднаних громад одним із інструментів місцевої демократії передбачити та детально розписувати механізм використання доручень виборців своєму депутату.



# БЮДЖЕТ ТА СОЦІАЛЬНІ ПОСЛУГИ, ОРІЄНТОВАНІ НА ЗАПИТ ГРОМАДЯН



## БЮДЖЕТ УЧАСТІ

Одним із сучасних інструментів прямої демократії є бюджет участі. На даний момент в українській практиці відсутнє єдине усталене поняття для даного явища і воно має ще й інші назви: громадський бюджет, партисипативний чи партисипаційний, партисипаторний бюджет, бюджет громадських ініціатив тощо. Проте суть його незмінна – він дає право витратити частку загального бюджету на ті проекти, які мешканці вважають найпотрібнішими громаді.

Першопрохідцями стали три міста – Черкаси, Полтава та Чернігів. Згодом долучились Суми, Луцьк, Івано-Франківськ, Запоріжжя, Львів, Вінниця та Чернівці. Пізніше до них доєдналися Тернопіль, Житомир, Ужгород, Харків, Рівне, Київ, Кропивницький. Серед міст – не обласних центрів успішно запровадили таку практику Бердянськ, Мелітополь, Краматорськ, Кременчук, Світловодськ, Маріуполь, Слав'янськ, Конотоп, Бердичів. Хоча методика запровадження і принципи роботи однакові в усіх містах, але в кожному з них бюджет реалізовується по-різному та різними інструментами.

Є достатньо багато у світовій практиці моделей запровадження бюджетів участі. Проте основним елементом є визначення, що саме є партисипативним бюджетом. Це, без сумніву, демократичний процес, в основі якого є кошти, розподілом котрих займаються безпосередньо мешканці. Голос, побажання мешканців є обов'язковими до виконання. Другий елемент – цей бюджет повинен мати циклічний характер, тобто проекти розраховані на впровадження протягом одного року, і процедура повторюється щороку. Власне, такий вид бюджету може бути запроваджений у будь-якій установі на будь-якому рівні – на рівні міста, мікрорайону, школи, будинку культури<sup>80</sup>.

Бюджет участі – демократичний процес, який надає можливість кожному жителю брати участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення проектів для покращення міста та/або голосування за них<sup>81</sup>. Будь-який житель міста може подати проект, пов'язаний із покращенням життя в місті, взяти участь у конкурсі, перемогти в голосуванні і спостерігати за тим, як його проект реалізують у межах бюджету наступного чи навіть і цього ж року.

Проект – оформлена згідно з вимогами певного положення пропозиція, реалізація якої може відбуватися за рахунок коштів громадського бюджету громади та інших джерел фінансування. Усі проекти класифікуються за двома категоріями: малі проекти та великі проекти<sup>82</sup>. Зазвичай диференціація на малі та великі проекти відбувається за загальною вартістю їх реалізації (наприклад проекти до 100 тис. грн. – малі, а від 100 до 800 тис. грн. – великі) та різниться від міста до міста і залежить від загального розміру коштів, виділених на бюджет участі. Також загальноновживаною є практика поділу у відсотковому відношенні об-

80

Бюджет участі: історія і польський досвід

81

Що таке бюджет участі?

82

Громадський бюджет



сягу загальних коштів, які виділяються на реалізацію малих та великих проектів (наприклад, 60% на малі і 40% на великі, або 50/50%).



### **ЗАЗВИЧАЙ, ПРОЕКТИ МОЖУТЬ БУТИ ПОДАНІ В РАМКАХ ТАКИХ СФЕР:**

- **Безпека та громадський порядок**
- **Дорожньо-транспортна інфраструктура**
- **Енергозбереження**
- **Комунальне господарство**
- **Культура та туризм**
- **Навколишнє середовище**
- **Освіта**
- **Охорона здоров'я**
- **Соціальний захист**
- **Спорт**
- **Телекомунікації, зв'язок та інформаційні технології**

У кожному положенні територіальної громади щодо бюджету участі прописуються процедури оформлення проектів та їх подачі, часові обмеження, порядок відбору, розгляду та допуску проектів до голосування (створюються спеціальні номінаційні комітети, які проводять спеціальну перевірку). Також при подачі проектів може вимагатися прикріплення списку осіб, які підтримують той чи інший проект (чітко визначена кількість, різна для малих та великих проектів).

Далі відбувається голосування за проекти (існують різні варіанти: через офіційний веб-сайт місцевої ради шляхом заповнення електронної версії анкети, у Центрі надання адміністративних послуг шляхом заповнення друкованої версії анкети, через систему BankID) та визначення переможців.

У Чернігові спершу розробили положення «Про громадський бюджет». Виділили 4,8 млн грн (1% від бюджету міста) на бюджет участі, який можна було витратити у двох вимірах: 50% на капітальні видатки (до 1,2 млн грн на 1 проект) і 50% на поточні видатки (до 360 тис. грн на один проект). Провели ін-

формаційну кампанію, наслідком якої стали 73 готових проекти, 56 із яких було подано на голосування жителям Чернігова. Голосувати можна було лише на паперових бланках. Усього проголосувало 11 509 людей і перемогло 17 проектів (4 з капітальних видатків і 13 із поточних). У числі 5 підтриманих проектів – створення служби соціального таксі в Чернігові; культурно-історичний проект «Чернігів у віках», який передбачає оформлення фасадів міста на історичну й іншу тематику; благоустрій берегової зони Десни в районі готелю «Брянськ»; інформаційно-культурний центр «Файнбук» та ремонт деяких освітніх закладів.

У Черкасах затвердили міську цільову програму «Громадський бюджет міста Черкаси на 2015-2019 роки» — виділили 5 млн грн. Вартість одного поданого проекту не повинна перевищувати 1 млн грн. У 2015 було подано 54 проекти на суму 23 млн гривень. Програма розрахована на 5 років, і передбачається щорічно виділяти 5 млн грн на міські проекти городян, при доходах міського бюджету у 2015 році у 684 млн грн це становить 0,7%. Ще 50 тисяч грн додатково щорічно передбачено на департамент реклами для популяризації проекту. Голосувати можна на папері у приміщенні міськради та через сайт міськради. Вимоги до пропонованих проектів: бюджет до 1 млн грн, підтримка від 10 осіб, реалізація протягом року.

У Луцьку діє 3-річна програма реалізації бюджету участі. Тут щорічно виділяють 500 тисяч грн, до 50 тисяч на ініціативу. У 2015 році перемогли 12 проектів. Одна з ініціатив-переможців стосувалася ремонту помешкання, де живе троє інвалідів, інші стосувалися облаштування спортмайданчика, скверу, дитячих майданчиків для трьох ОСББ та реалізації ініціативи з енергозбереження.

В Івано-Франківську проекту громадського бюджету має окремий сайт. Максимальна сума проекту – 50 тисяч гривень. Частина бюджету міста, яка надається до громадського розподілу – 500 тисяч гривень. У 2016 році мешканці подали 80 проектів, за які проголосували 2089 чоловік. Переможцями стали 12 ідей, які переважно стосуються благоустрою – устанавлення огорож, облаштування прибудинкових територій та дитячих майданчиків тощо. Цікавими є ідеї влаштування творчої майстерні для роботи з неповносправними та проведення публічного театралізовано-вокального дійства – урбанізованого мюзиклу «Король Галіції».

Тернопіль також є одним із лідерів у процесі реалізації ідеї «бюджету участі». Так, уже з вересня мешканці міста зможуть подавати пропозиції щодо створення в місті того, чого, на їхню думку, бракує найбільше. Для втілення ідей міськрада зобов'язалася виділяти до 1% від бюджету Тернополя. Це становить приблизно 5 мільйонів гривень на рік<sup>83</sup>.

### ПОЗИТИВНІ СТОРОНИ СИСТЕМИ УЧАСНИЦЬКОГО БЮДЖЕТУВАННЯ:

- ▶ покращення інформування населення стосовно планів та намірів органів місцевого самоврядування;
- ▶ раціоналізація заходів та дій: більш чітке визначення пріоритетів, можливість використання нових рішень, запропонованих мешканцями;
- ▶ зростання рівня задоволеності діями органів місцевого самоврядування: громадяни краще поінформовані і відчувають себе партнерами;
- ▶ зростання рівня довіри мешканців до органів влади;
- ▶ уникнення соціальних конфліктів: можливість швидко отримувати інформацію щодо проблем, що з'являються, та їх конструктивно вирішувати;
- ▶ у процесі реалізації консультаційних проектів можуть з'явитися нові громадські лідери;
- ▶ підвищення громадянської освіти: отримання громадянами нових компетенцій, пов'язаних з участю в громадському житті.

Звісно, як і будь-який процес, пов'язаний із людьми, бюджет участі не є ідеальним механізмом. Деякі його недоліки пов'язані з людським фактором, інші – з «молодістю» проекту і тим, що деякі недоліки проявляються лише у процесі реалізації. Усі ці проблеми спільні і для європейських (зокрема польських), і для українських процесів розподілу бюджету участі.

Однак варто зауважити, що бюджет участі – дуже хороший механізм для того, аби знаходити порозуміння між владою та людьми, долати корупцію, робити місто кращим, а кожного мешканця змушувати відчувати причетність та відповідальність за те, яким буде його місто.

Відтак, сьогодні є реальна перспектива запровадити цю практику в містах та об'єднаних територіальних громадах (ОТГ), які, як відомо, за бюджетним законодавством прирівняні до міст обласного значення. І це стає реальною можливістю влади налагодити співпрацю з населенням, підвищити її авторитет, а також спрямувати бюджетні кошти на ті програми і проекти, які дійсно впливають на життя мешканців<sup>84</sup>.

## ЦИКЛ РОЗРОБКИ І ПРИЙНЯТТЯ ПАРТИЦИПАТОРНОГО БЮДЖЕТУ



## КОНТРОЛЬНІ ГРОМАДСЬКІ ІНСПЕКЦІЇ

До інструментів безпосередньої демократії можна віднести також спеціальні форми реалізації громадського контролю у сфері місцевого самоврядування за напрямками використання та охорони земель, благоустрою населених пунктів, охорони довкілля та інших.

Для участі в їх роботі потрібен певний рівень кваліфікації та досвід. Порядок призначення громадських інспекторів, питання координації їх діяльності та повноваження визначаються положеннями, затвердженими відповідними міністерствами (Мінрегіон, Мінекології, Закон про благоустрій). Інколи їх діяльність може визначатись і самими органами місцевого самоврядування: у Чернівцях рішенням виконавчого комітету міської ради від 15.03.2016 р. №138/5 затверджено Положення про громадських інспекторів з контролю за санітарним станом у місті<sup>85</sup>, а також призначено 5 інспекторів.

Громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється згідно зі

85

Рішення виконавчого комітету Чернівецької міської ради від 15.03.2016 р. №138/5 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з контролю за санітарним станом в місті Чернівці»

статтею 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Повноваження громадських інспекторів з охорони довкілля визначено у «Положенні про громадських інспекторів з охорони довкілля». Відповідно до Положення громадських інспекторів призначає Головний державний інспектор з охорони навколишнього природного середовища відповідної території та Держекоінспекція за результатами співбесіди та виявлення претендентом знань з основ природоохоронного законодавства.

86

Державна екологічна інспекція та громадські інспектори: разом на варті охорони навколишнього природного середовища

■ На сьогодні в Україні працюють близько тисячі громадських інспекторів<sup>86</sup>. Згідно з Положенням про громадських інспекторів, ними можуть бути громадяни України, які досягли 18 років, мають досвід природоохоронної роботи та пройшли співбесіду. Крім того, необхідне подання організації, що його рекомендує, або письмове клопотання державного інспектора з охорони навколишнього природного середовища. Після цього їм видаються посвідчення терміном дії на 1 рік зі щорічним продовженням за результатами щоквартальних та щорічних звітів.



### ГРОМАДСЬКІ ІНСПЕКТОРИ З ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ЗГІДНО ІЗ ЗАКОНОДАВСТВОМ НАДІЛЕНІ ПРАВАМИ:

- а) беруть участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону навколишнього природного середовища, додержання норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів;
- б) проводять перевірки і складають протоколи про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища і подають їх органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності;
- в) надають допомогу органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища в діяльності із запобігання екологічним правопорушенням<sup>87</sup>.

87

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»

Крім того, громадські інспектори мають право доставляти осіб, які вчинили порушення природоохоронного законодавства, до органів місцевого самоврядування, органів внутрішніх справ та штабів громадських формувань, перевіряти документи на право використання об'єктів тваринного світу, фотографувати, брати участь у підготовці для передачі до судових органів матеріалів про відшкодування збитків, роз'яснювати громадянам їхні екологічні права, брати участь у проведенні громадської екологічної експертизи, одержувати в установленому порядку інформацію про стан навколишнього природного середовища<sup>88</sup>.

88

Наказ Мінекології №88 від 27.02.2002 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля»



## ДО ОБОВ'ЯЗКІВ ГРОМАДСЬКИХ ІНСПЕКТОРІВ З ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ВХОДИТЬ:

- додержання вимог чинного законодавства;
- сумлінне виконання покладених на них завдань;
- щоквартальні та щорічні звіти про проведену роботу.

Особливою рисою, що відрізняє громадських інспекторів з охорони довкілля від державних у цій галузі, є те, що громадські інспектори не мають повноважень самостійно застосовувати засоби покарання до порушників природоохоронного законодавства. Правове положення громадських інспекторів визначається їх суспільним призначенням – допомагати державним органам у справі охорони довкілля, запобігати порушенням природоохоронних правил, виховувати громадян у дусі поваги до закону тощо.

Громадські інспектори з охорони довкілля провадять свою діяльність при обласних державних екологічних інспекціях, а не при органах місцевого самоврядування. Проте вони є представниками тих чи інших територіальних громад. У Чернівецькій області є 25 інспекторів, Харківській – 16, у Житомирській – 26, у Вінницькій – 62, у Миколаївській – 3. Проте ефективність їх роботи не є надто високою: наприклад, станом на 01.01.2017 року при Чернігівській Інспекції працює 101 громадський інспектор з охорони довкілля, спільно з якими Інспекцією протягом січня-грудня 2016 року проведено 339 перевірок, у тому числі із затримання осіб, які перевозили незаконно зрубану деревину. Складено 63 протоколи на суму 10,387 тис. грн., сплачено 6,154 тис.<sup>89</sup>грн .

За подібним принципом здійснюють свою діяльність громадські інспектори державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства. Їх діяльність регламентується відповідним Наказом Мінрегіону від 13.06.2012 №305<sup>90</sup>.

Поширеною є практика запровадження інституту громадських інспекторів з благоустрою на основі статті 41 Закону України «Про благоустрій населених пунктів». Так, відповідні положення були прийняті Вознесенською міською радою Миколаївської області, Фастівською міською радою Київської області, Кропивницькою міською радою.

У Івано-Франківську сесія міської ради рішенням від 07 липня 2011 р. № 282-11 затвердила Положення про громадський контроль за роботою громадського транспорту міста Івано-Франківська. Інспектори Громадського контролю спостерігатимуть за якістю та відповідністю послуг перевізника вимогам, що встановлені чинним законодавством та договором на перевезення пасажирів; сприятимуть забезпеченню

89

Список громадський інспекторів діючих

90

Наказом Мінрегіону від 13.06.2012 №305 «Про затвердження Положення про групи позаштатних (громадських) інспекторів державного архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства»

безпечних, якісних та ефективних умов перевезень; виявлятимуть недоліки в організації пасажирських перевезень. Інспектори також зможуть контролювати стан зупинок, дотримання водієм визначеного маршруту та розкладу руху громадського транспорту, чистоту салону та зовнішню справність транспортного засобу, достовірність інформаційних маршрутних табличок, відповідність та наявність інформаційних повідомлень у салоні транспортного засобу, у тому числі обов'язкових, контроль за наповненістю пільгових місць. Додатково під час Громадського контролю інспектори зможуть фіксувати скарги пасажирів та факти порушень установлених норм пасажирських перевезень<sup>91</sup>.

Подібна практика існує і в інших містах: Житомирі, Херсоні, Луцьку, однак зі своїми особливостями. Для прикладу, у Луцьку право громадського контролю над перевізниками мають лише представники громадських організацій.

Практика створення громадських інспекцій та посад громадських інспекторів в Україні є доволі поширеною, проте переважно у великих містах. Тому доцільно її розповсюджувати і на менші міста та новоутворені ОТГ.

## СОЦІАЛЬНЕ ЗАМОВЛЕННЯ

**Соціальне замовлення** – це економічний механізм, завдяки якому громадські та благодійні організації можуть отримати кошти з місцевого бюджету на здійснення діяльності, спрямованої на розв'язання соціальних проблем, які стоять перед місцевою громадою<sup>92</sup>.

В Україні Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» надає право місцевій владі залучати недержавні організації до виконання місцевих соціальних програм і самостійно визначати зміст програм та виконавців.

Порядок співробітництва між державними структурами та неурядовими організаціями регулює також стаття 13 Закону України «Про соціальні послуги». Так, органи місцевого самоврядування шляхом збирання, узагальнення та аналізу інформації про становище і життєві обставини особи або соціальної групи, оцінки впливу послуг на процес подолання складних життєвих обставин визначають потреби в соціальних послугах, їх видах і обсягах та забезпечують їх надання, у тому числі шляхом соціального замовлення, за рахунок коштів, передбачених для фінансування соціальних послуг<sup>93</sup>.

Для реалізації цього механізму органи місцевого самоврядування на конкурсній основі укладають із суб'єктами, що надають соціальні послуги, договір щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості надання соціальних послуг. Правила організації та проведення конкурсу встановлюються Кабіне-

91

Франківців запрошують перевірити якість роботи громадського транспорту

92

Яскевич А. Специфічна роль соціального замовлення як інструменту розв'язання назрілих проблем суспільства

93

Закон України «Про соціальні послуги»

том Міністрів України, а органи місцевого самоврядування здійснюють контроль за цільовим використанням бюджетних коштів та якістю надання послуг.

Органи місцевого самоврядування розробляють необхідні механізми надання коштів недержавним організаціям в рамках цих програм. Так, програмний метод підтримки послуг неурядових організацій досить успішно застосовується у кількох містах України – Києві, Одесі, Харкові, Сумах, Хмельницькому. В Одесі органами місцевої влади прийнято пакет нормативно-правових і методичних документів для місцевого соціального замовлення<sup>94</sup>.

Протягом 2004-2006 років із використанням досвіду міста Одеси механізми соціального замовлення були запроваджені та формалізовані в Миколаєві, Вознесенську та деяких інших містах Миколаївської області. 2005 року конкурсні процедури залучення НКО до вирішення актуальних соціальних проблем, були прийняті в містах Києві та Чернігові (в рамках конкурсної процедури підтримки проектів молодіжних та дитячих громадських організацій), а також у Чернівцях (із використанням уже накопиченого на той час в Україні досвіду).

Уперше в Україні у 2005 році Дніпропетровська обласна рада в межах обласної Програми підтримки розвитку організацій громадянського суспільства ухвалила механізм соціального замовлення на обласному рівні.

Декілька положень про впровадження механізмів соціального замовлення та муніципальних грантів були прийняті різними містами протягом 2007 – початку 2008 років. Так, у 2007 році у Львові було прийнято Порядок проведення конкурсів соціально-культурних проектів (як самостійна розробка на основі узагальнення існуючого в Україні досвіду). Того ж року в місті Алчевську Луганської області було розроблене (здебільшого, з використанням одеської моделі) і прийняте Положення про міський конкурс соціальних проектів, а в містах Кам'янець-Подільський Хмельницької області та Сарни Рівненської області – положення про впровадження системи муніципальних грантів для неурядових організацій. Також у 2007 році відбувся перший конкурс соціальних проектів у місті Кременчук Полтавської області. На початку 2008 року Положення про міський конкурс соціальних проектів для громадських організацій було прийняте в місті Комсомольськ Полтавської області. Також відповідні регулюючі документи щодо впровадження механізмів соціального замовлення, окрім згаданих вище, були прийняті в таких містах як: Боярка (Київська обл.), Донецьк, Луцьк, Синельникове (Дніпропетровська обл.), Бердянськ (Запорізька обл.) та інших<sup>95</sup>.

Якщо наводити практичні приклади, то в Україні соціальне замовлення в згаданих небагатьох містах виконується в таких напрямках: підтримка роботи клубів активного довголіття громадян похилого віку; розвиток міської мережі раннього втручання для надання послуг дітям з порушеннями розвитку та сім'ям, які їх виховують; підтримка та розвиток волонтерського руху; організація та проведення ярмарки соціальних

94

Мазуренко Л. Неурядові організації як суб'єкт соціальної політики

95

Соціальне замовлення в Україні: досвід 10 років впровадження. Збірник аналітичних та нормативно-методичних матеріалів

96

Участь громадян у місцевому самоврядуванні в Польщі та Україні. Частина

проектів; інтеграція людей з інвалідністю та інших незахищених верств населення та подібні<sup>96</sup>.

Поширюється практика взаємодії ОСН з органами місцевої влади в здійсненні соціального захисту громадян. Це також можна розглядати як вид соціального замовлення, проте здійснюється воно не громадськими організаціями, а органами самоорганізації. Так, наприклад, ще до подій на Сході України комітети самоорганізації населення м. Макіївка разом із персоналом районних управлінь праці і соціального захисту населення здійснювали обстеження умов проживання найменш захищених верств населення з метою надання їм необхідної допомоги. Більшість комітетів створили «банки одягу» для незаможних громадян, які регулярно поповнюються населенням. У м. Києві разом із постійною комісією районної ради з охорони здоров'я й соціального забезпечення органи самоорганізації організували обстеження матеріально-побутових умов одиноких громадян похилого віку, які потребують стороннього догляду, виходили з пропозицією до райвиконкому про надання їм матеріальної допомоги, доставку додому безкоштовного або пільгового харчування. У результаті проведеної роботи щодо здійснення рішення виконавчого комітету з даного питання надано матеріальну допомогу цій категорії громадян<sup>97</sup>. Таким чином, ОСН можуть заміщати громадські організації та перебирати на себе частину функцій місцевої влади із соціального забезпечення.

97

Пеліванова Н. Досвід і проблеми взаємодії органів самоорганізації населення, місцевої влади та бізнесових структур

## ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД

Профільним законом щодо взаємодії органів публічної адміністрації з НУО є закон від 24 квітня 2003 р. «Про діяльність суспільної користі й волонтерство», який у Польщі вважають «конституцією НУО».

У законі детально прописані механізми здійснення суспільно-корисної діяльності на основі державного або муніципального замовлення. Доручати виконання публічних завдань або надавати фінансову підтримку влада може тільки НУО, що мають статус організації суспільної користі. Для його отримання організація має відповідати певним вимогам. Таким організаціям надаються деякі пільги з оподаткування, можливість безкоштовного інформування про свою діяльність на громадському радіо і телебаченні. До того ж, будь-яка особа за спрощеною процедурою може передати 1% свого податку на прибуток обраній організації суспільної користі, а призовники можуть проходити в них альтернативну службу. На практиці, це досить дієвий механізм: у 2015 цим правом скористались 47% платників податків, загалом перерахувавши більше 550 мільйонів на потреби недержавних організацій<sup>98</sup>.

Основними формами делегування частини владних повноважень громадським організаціями є покладання на них виконання певних функцій; система гмінних грантів; співпраця в розробці стратегії розвитку локальних рівнів управління; консультації; здійснення спільних програм, джерелом фінансування яких є зовнішні засоби (наприклад, поширені гранти Європейського союзу); спільна закордонна співпраця; спільна участь у міжнародних, державних та міжрегіональних програмах тощо.

98

Дубенська І. Досвід Польщі. Треба бути гордим і вміти слухати



# МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЛОКАЛЬНОГО АКТИВІЗМУ ТА ІНСТРУМЕНТИ ЗАХИСТУ ПРАВ



## e-Consultations

All public consultations on a single portal:  
[savjetovanja.gov.hr](http://savjetovanja.gov.hr)

login available with

**e-Citizens**



Розвиток активізму на локальному рівні не можливий без підсилення учасницького компоненту. Залучення може відбуватися на кількох рівнях, основні з яких: інформування, консультування, співпраця й делегування повноважень. Кожен із цих рівнів виконує певні функції, що не є рівнозначними з точки зору залученості і громадянської відповідальності. Американська дослідниця Шері Арнштайн у 1969 році запропонувала метафору сходів: щоб досягти висот громадянського суспільства, необхідно розпочати з найнижчих щаблів. Так, із розвитком суспільства та інформаційних технологій, в Україну прийшло багато інструментів першого рівня – інформування. Існує багато платформ, форумів, конференцій, демонстраційних майданчиків, які легко замінили застарілі форми дошок оголошень і публічних звітів. На разі громадянське суспільство України сфокусувалося на розробці інструментів другого рівня – консультування, які надаватимуть можливість не тільки чути владу, а й відповідати їй.

Очевидно, що інструменти не завжди потрібно винаходити з нуля. Ми підібрали низку інструментів консультування з усього світу, які успішно функціонують на локальному рівні і можуть слугувати вдалим прикладом для українських громад.

## 1) ХОРВАТІЯ. Е-КОНСУЛЬТАЦІЇ

Трендом останнього десятиліття є дизайн перевірених інструментів у форматі онлайн. Так, громадяни Хорватії, відразу після розробки нормативної бази для публічних консультацій, віртуалізували цей інструмент. Портал E-Consultations (e-Savjetovanje) став найбільш інноваційною частиною проекту eCitizens, адже надав громадянам можливість напряду і публічно коментувати законопроекти, регуляторні та стратегічні документи, які хорватська влада пропонує до розгляду. Крім того, кожен користувач може оцінити якість відповіді чиновників на коментарі і пропозиції, що робить увесь процес публічних е-консультацій ще більш інтерактивним, відкритим і прозорим. Цей інструмент Хорватія радить запровадити й іншим країнам, адже в нього є низка унікальних переваг:

- легкий доступ до всіх консультацій на одній платформі;
- громадяни можуть активно долучитися до формування нових законних ініціатив;
- влада вчиться враховувати думку громадян щодо покращення якості публічної політики;
- громадяни мають інструмент для моніторингу й оцінки роботи влади й чиновницьких сервісів.

Результати впровадження інструменту е-консультацій вражаючі. У 2014 році хорватський уряд розпочав

544 консультації стосовно різних законів, чим підвищив рівень консультацій на 1033% порівняно із 2011 роком. За чотири роки існування інструменту кількість залучених до публічних консультацій виросла на 4000%. У 2014 році 41% із 15 000 коментарів, був повністю або частково прийнятий до розгляду.

Для втілення такого інструменту в Україні необхідна, по-перше, законодавча можливість, по-друге, спроможність організувати технічну команду, і, по-третє, політична воля державної та локальної влади консультуватися із громадянами на етапі розробки й прийняття законопроекту.

### Більше інформації

## 2) КАНАДА. ВІДКРИТИЙ ДІМ (OPEN HOUSE)

«Відкритий Дім» – це неформальний захід у приміщенні, де представники муніципального управління і громада можуть зібратися для обміну різноманітною інформацією. Захід організовується з 14.00 до 21.00, щоб забезпечити максимальну інклюзивність різних груп населення. У заздалегідь визначеному приміщенні збираються чиновники, які розмовляють із усіма охочими на теми, що стосуються розвитку й життя громади. У приміщенні можуть бути розміщені інформаційні плакати, роздаткові матеріали, телевізори з відповідними відеороликами, якщо влада планує зібрати думки громадян стосовно якоїсь конкретної теми. Неформальність Відкритого Дому дозволяє як громадянам, так і представникам влади почувати себе вільно.

Перевагами інструменту є:

- зручний час проведення, коли відвідувачі не зобов'язані знаходитись в приміщенні увесь час, а лише стільки, скільки їм цікаво;
- безпосередність консультації і можливість прямої дискусії;
- формат інформації, яка не тільки вся зібрана в одному місці, а ще й може бути відразу пояснена;
- можливість зібрати відгуки в різних представників громади з певного напрямку.

Цей інструмент є досить популярним у Канаді, проте серед недоліків канадці відмічають: потребу в тренуванні команди з представників влади, які виділять свій час, а також те, що можна не отримати потрібних відповідей, якщо не прийдуть відповідні представники громади, або якщо їм не поставлять необхідних питань. В Україні інструмент такого формату може бути використаний на локальному рівні, як у сільських,

так і в міських громадах, проте говорити про його результативність без досвіду втілення поки що рано.

Посібник з організації учасницьких інструментів, зокрема [Відкритого дому](#):

### 3) ЧАТТАНУГА, США. ГРОМАДСЬКЕ БАЧЕННЯ (COMMUNITY VISIONING)

Громадське бачення – це інструмент консультації, де думки громадян включені протягом усіх етапів втілення змін. Описувати цей інструмент найкраще на безпосередньому прикладі, а саме міста Чаттануга, у штаті Теннессі, США. Його історія дуже подібна до історій великої кількості міст на Півдні й Сході України, які розвивалися як індустріальні, але в нових економічних умовах не змогли зберегти свою привабливість і комфортність для життя. Чаттануга переживала серйозний економічний спад, проблеми з екологією, зростання злочинності та відтік молоді до інших, більш перспективних міст. Одночасно Міністерства здоров'я, освіти і добробуту, назвали Чаттанугу найгіршим містом з-поміж інших американських міст. У 2001 році група активістів зібрала містян і поставила їм одне питання: «Як зробити наше місто кращим для життя?» Було записано тисячі відповідей. Другим етапом було визначення індикаторів успішності. На третьому етапі громада, зібрана меншими групами, обрала найважливіші проекти, і ці самі групи взяли на себе відповідальність за їх втілення.

Громадське бачення надзвичайно сильний інструмент консультацій, що може допомогти розробити стратегічний план розвитку або ревіталізації міста. Кількість залучених учасників на перших етапах не обмежена, головною умовою є максимальна репрезентативність, а отже, зустрічі можуть проводитись на різних територіях – від спортивних майданчиків і бібліотек до дитячих садків і торгових центрів. Організатори рекомендують проводити захід протягом 3-4 місяців, і ще місяць відвести на сесійну роботу в малих проектних групах, які втілюватимуть озвучені містянами бачення майбутнього свого міста.

Недоліком цього довготермінового інструменту є потреба вмотивованої і орієнтованої на результат стабільної команди, яка зможе збирати інформацію і класифікувати її на потребу менших робочих груп, що втілюватимуть мрії співгромадян.

[Місто Чаттануга, США:](#)

#### 4) США, КАНАДА. ШАРЕТТИ ДЛЯ МІСЬКОГО ДИЗАЙНУ (URBAN DESIGN CHARRETTES)

Шаретт – незамінний інструмент публічних консультацій у галузі міського дизайну. Це кількогадинний захід, під час якого спеціалісти зі сфери архітектури й дизайну та звичайні жителі міста разом розробляють пропозиції з покращення міського простору. На відміну від інших інструментів обміну інформацією, шаретт дозволяє містянам, які не мають спеціалізованої освіти, утілити ідеї мистецького характеру.

Інструмент походить із Канади та має широке коло користувачів у США. Найкращим прикладом шаретту з міського планування є канадське місто Тофіно, жителі якого використали цей інструмент для візуалізації плану реконструкції передмістя. Учасниками шаретту є невелика кількість осіб – до 10 – але потрібно бути впевненим у тому, що ці люди вповні репрезентують громадськість. Інші жителі можуть бути присутні, але лише як глядачі, щоб не заважати процесу.

Безперечною перевагою інструменту є можливість вирішити проблемні питання міського простору і вибрати вдалі рішення на ескізах. Крім того, такий підхід стимулює креативність спільноти: проведення шаретту в невеликих українських містах допоможе поглянути на місто по-новому. Але інструмент має також недолік у вигляді значних фінансових витрат на художній матеріал та оплату роботи професіоналів.

##### Місто Тофіно, Канада:

#### 5) США. ГРОМАДСЬКЕ ЖУРІ (CITIZEN JURY)

Цікавий інструмент, розроблений у США по аналогії із північноамериканською судовою системою. Громадське журі – це 16-24 учасники, відібрані випадковим чином, які репрезентують такий собі мікрокосмос міста. Участь у журі оплачується, аби забезпечити гарну роботу та зацікавленість у результаті. По суті, це імітація судового процесу, але з міського питання; слухання й обговорення протягом 4 днів важливої проблеми, яку презентують адвокати та прокурори, обов'язково присутні свідки та модератори. Після «процесу» учасники ухвалюють спільне рішення.

Для української спільноти такий формат публічних консультацій може виглядати дещо екстравагантним, але, якщо громада має достатньо коштів і може залучитися експертною підтримкою, то такий інструмент дозволить знайти рішення і на досить складне питання.

##### Центр Джефферсон в США:





Global Affairs  
Canada

Affaires mondiales  
Canada



УКРАЇНЬСЬКА  
ГЕЛЬСІНСЬКА  
СПІЛКА З ПРАВ  
ЛЮДИНИ



всеукраїнська освітня програма  
**РОЗУМІЄМО  
ПРАВА ЛЮДИНИ**  
[www.edu.helsinki.org.ua](http://www.edu.helsinki.org.ua)