

ОЛЕКСАНДР СЕРГІЄНКО
ОЛЕГ ВАТАМАНЮК

**Громадська участь/залучення
громадян. Депутатська діяльність
в округах**

навчальний модуль

Київ
ІКЦ «Легальний статус»
2016

УДК 352.075:342.534](07)
ББК 67.401я7
С32



Інститут
Громадянського
Суспільства

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

«Розроблено за сприяння Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» в рамках впровадження проекту «Підтримка розвитку об'єднаних територіальних громад у Хмельницькій області».

Викладені погляди належать авторам цієї роботи і не можуть ні за яких обставин вважатися такими, що виражають офіційну позицію Ради Європи.

Ця інформація та розробки є вільними для копіювання, перевидання та поширення по всій території України всіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача та якщо при таких копіюванні, перевиданні та поширенні є обов'язкове посилання на автора і суб'єкта майнового права на цю інформацію та розробки.

С32 Сергієнко О.І.

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

ISBN 978-966-8312-83-0

УДК 352.075:342.534](07)
ББК 67.401я7

ISBN 978-966-8312-83-0

© Рада Європи, 2016
© Інститут громадянського суспільства, 2016
© ІКЦ «Легальний статус», 2016

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1. ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН

- 1.1. Громадська участь. Поняття та рівні* 7
- 1.2. Нормативно-правове регулювання участі громадян* 12

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ: ФОРМИ, ПРОЦЕДУРИ І ТЕХНОЛОГІЯ

- 2.1. Звернення громадян* 21
- 2.2. Загальні збори громадян* 26
- 2.3. Місцеві ініціативи* 30
- 2.4. Органи самоорганізації населення* 33
- 2.5. Місцеві референдуми* 38
- 2.6. Громадські слухання* 43
- 2.7. Громадські ради* 49
- 2.8. Залучення громадських організацій до вирішення проблем громади через підтримку їхніх проектів та ініціатив* 54

РОЗДІЛ 3. ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ТА ІНСТРУМЕНТИ ЇХНЬОЇ УЧАСТІ В УХВАЛЕННІ РІШЕНЬ

- 3.1. Інформування громадськості* 58
- 3.2. Отримання інформації від громадян та інструменти консультування* . . 63
- 3.3. Спільне ухвалення рішень та контроль за їх виконанням* 66

РОЗДІЛ 4. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ

- 4.1. Статус депутата місцевої ради* 72
- 4.2. Засоби реалізації повноважень депутата місцевої ради* 74
- 4.3. Норми поведінки та підзвітність депутата місцевої ради* 74

РОЗДІЛ 5. ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ У ВИБОРЧОМУ ОКРУЗІ

- 5.1. Повноваження депутата місцевої ради у виборчому окрузі* 76
- 5.2. Засоби реалізації повноважень депутата місцевої ради у виборчому окрузі* . 78
- 5.3. Підзвітність депутата місцевої ради у виборчому окрузі* 80

РОЗДІЛ 6. ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕПУТАТА В РАДІ ТА ЇЇ ОРГАНАХ

- 6.1. Повноваження депутата в раді та її органах* 82
- 6.2. Участь депутата в пленарних засіданнях, роботі постійних комісій та інших органів* 83
- 6.3. Діяльність депутатських фракцій та груп місцевої ради* 86

ВИСНОВКИ ТА ПРАКТИЧНІ ПОРАДИ 88

ВСТУП

Демократичний розвиток України неможливий без потужного місцевого самоврядування. Це вже загальноприйнята аксіома, особливо в контексті нових можливостей, які виникли з фактичним початком реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Як ми вже знаємо, одним із ключових завдань реформи децентралізації влади в Україні є передача повноважень та ресурсів громадам на місця, що зумовлює потребу в активізації та посиленні спроможності громадян безпосередньо або через демократично обрані ними органи вирішувати самостійно і під свою відповідальність місцеві проблеми. Проте мистецтво управляти власною громадою не є легким і потребує чималих знань як у сфері законодавства, так і у сфері розуміння традицій громади, потреб її мешканців та їх зацікавленості у долі своєї громади. Отже, слід зрозуміти, що місцеве самоврядування має певну сукупність ознак, які й визначають його сутність та важливість у системі влади держави та у житті всього суспільства. Виділимо такі ключові ознаки:

- місцеве самоврядування є автономною від держави публічною владою;
- органом місцевого самоврядування, що представляє інтереси населення конкретного населеного пункту, є місцева рада/рада ОТГ, яка складається з певного числа депутатів, що обираються прямими виборами з громадян, що мають право обирати і бути обраними до місцевої ради відповідно до закону;
- органи місцевого самоврядування – місцеві ради та виконкоми мають право в межах своєї компетенції видавати місцеві нормативні акти, обов'язкові до виконання всіма громадянами, фізичними та юридичними особами, що перебувають на території відповідної ради;
- місцеве самоврядування має: власний бюджет (він не входить до державного), що його складає виконком і затверджує рада; власне майно, яке не є державним й управління яким здійснюється відповідними органами самоврядування;
- рішення органу місцевого самоврядування не може бути оскаржено в суді на предмет доцільності, а лише на предмет законності (у змінах до Конституції в частині децентралізації є право префекта зупинити дію акта місцевої ради у випадку його незаконності та довести у судовому порядку його нелегітимність).

Саме такий спосіб формування місцевої влади, її фактична підлеглість територіальній громаді, контроль за діяльністю виконавчих органів з боку місцевої ради, можливості безпосереднього впливу виборців на обрані ними органи та посадові особи через демократичні процедури, що встановлюються місцевою радою відповідно до закону, забезпечують ефективність та прозорість діяльності місцевої влади. Звичайно, якщо сама територіальна громада готова до такої своєї значної участі у формуванні та діяльності місцевої влади.

У нашій державі вже багато років у національному законодавстві закріплено власне правове регулювання механізмів місцевої демократії або інструментів прямої демократії. Процедури, за якими громада безпосередньо бере участь у формуванні та реалізації місцевої політики, називають місцевою демократією чи демократією участі. Однак, за тривалий час централізованої системи публічного управління, коли домінуюча кількість голів органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад не виконували прямі функції «слуг громади», а були ручними ставлениками на місцях від провладної партії або «рекомендовані» зверху. Звичайно, що при таких обставинах місцеве самоврядування та місцева демократія переживали період зневіри та існували лише у паперовому вигляді.

Деструктивними чинниками, що послаблювали ініціативність громадян та права територіальних громад, а також формували пасивне ставлення до вирішення місцевих проблем життя громади, були:

- постійна теза місцевих посадовців органів місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад про відсутність коштів і «всі гроші забрав Київ»;
- відсутність місцевого правового регулювання, а саме затверджених типових положень чи відповідних розділів у статуті громади, які б чітко регламентували механізми реалізації інструментів прямої демократії. Хоча Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» такі права громадам надає.

Після Революції Гідності вперше за всю історію незалежної України попри всілякі політичні кризи, анексію АР Крим, військову агресію РФ на Сході, нам вдалося закріпити на національному рівні необхідну законодавчу і фінансову основу для відродження справжнього європейського місцевого самоврядування. Тепер головним завданням у досягненні ефективного місцевого самоврядування є **трансформація мислення жителів громад та розуміння того, що при наявній якісно оновленій законодавчій та фінансовій базі ніхто, крім них самих, не займатиметься забезпеченням добробуту у громаді і вирішенням питань розвитку громади**. Ні Президент України, ні Прем'єр-міністр України чи члени Уряду не прийдуть і не вирішуватимуть

за когось проблемні питання у громаді. Фокусом уваги для пересічного громадянина має стати формування партнерських відносин з місцевою владою і здійснення нагляду та контролю за її діяльністю.

Цей навчальний модуль має на меті ознайомити читача з правовими засадами громадської участі громадян, механізмами місцевої демократії, інститутом депутатства на місцевому рівні, а також відповісти на питання: як член громади може впливати на місцеву владу, депутатів місцевих рад, на їхні рішення ще на етапі планування, а також контролювати, як ці рішення запроваджуються у життя. Завдяки механізмам громадської участі мешканці територіальних громад мають можливість домагатися врахування їхніх потреб, а також контролювати виконання обіцянок органів влади та їх посадовців, змусити депутатів місцевих рад дотримуватися передвиборчих гасел та програм, захищаючи інтереси громади демократичним шляхом.

РОЗДІЛ 1

ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН

1.1. ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ. ПОНЯТТЯ ТА РІВНІ

Поняття «громадська участь», «участь громадян» або «залучення громадян» останнім часом стали поширеними серед заяв, передвиборних декларацій лідерів політичних партій, кандидатів в президенти, кандидатів на посади голів територіальних громад під час виборчих перегонів, а також чиновників різного рівня під час проведення презентаційних заходів міжнародного рівня. Однак, в реальному житті в Україні владні кабінети різних рівнів здебільшого наповнені духом «несприйняття» та переконання неефективності процесу залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень публічних інституцій влади всіх рівнів.

Незважаючи на це, досвід розвинутих демократій та вимоги часу переконують, що громадська участь – це необхідний, корисний та вкрай важливий механізм позитивного впливу громадськості на діяльність влади в державі в інтересах громадян. З іншого боку, громадська участь – це джерело додаткового інтелектуального ресурсу для публічної влади і тому є корисною і потрібною також і для неї (звичайно, у разі усвідомлення посадовими особами цього незаперечного факту). Зрозуміло, що в Україні публічній владі та інститутам громадянського суспільства ще потрібно пройти еволюцію усвідомлення ефективності взаємовигідних механізмів громадської участі, які сприяють впровадженню глибоких системних реформ в Україні на благо людини та територіальних громад.

Інтегруючи різні підходи та трактування, поняття «громадська участь» можна визначити як систему дій, методів, інструментів та механізмів (об'єднаних логікою відповідного алгоритму) участі громадян у визначенні та вирішенні їхніх проблем у громаді.

В контексті управлінської діяльності громадська участь дає змогу враховувати соціальні чинники в процесі планування, мінімізувати соціальні та політичні ризики внаслідок ухвалення та реалізації управлінських рішень, корегувати плани та поведінку влади відповідно до інтересів тих чи інших суспільних груп, а також залучати їх до процесу ухвалення управлінських рішень.

Таким чином, громадська участь дозволяє, з одного боку, мінімізувати соціальні та політичні ризики, а з іншого – визначати, формулювати та відстоювати інтереси громади.

Процес громадської участі можна класифікувати по-різному в залежності від рівня впливу суспільства на ухвалення рішень. Наприклад, відповідно до класифікації Шеррі Арнштайна (Sherry Arnstein) є вісім рівнів громадської участі ¹:

Рівні громадської участі	Рівень участі (впливовості)
1. Маніпулювання	Відсутність участі (впливовості)
2. «Терапія»	Відсутність участі (впливовості)
3. Інформування	Обмежена участь (впливовість)
4. Консультація	Обмежена участь (впливовість)
5. Врахування думки	Обмежена участь (впливовість)
6. Партнерство	Реальна (дієва) участь (впливовість)
7. Делегування повноважень	Реальна (дієва) участь (впливовість)
8. Громадське керування	Реальна (дієва) участь (впливовість)

Перші два рівні характеризуються підміною реальної громадської участі, її імітацією владою (підміною мети, відсутністю альтернативних варіантів рішень, відсутністю зворотного зв'язку, маніпуляційними підходами тощо). Імітація взаємодії з громадськістю на рівні маніпуляції і «терапії» часто породжує конфлікти і не задовольняє потреби громади. Зрозуміло, що рівень впливовості громадськості в цьому випадку є практично нульовим.

Третій і четвертий рівні – рівні обмеженої участі громадськості, які характеризуються можливістю громадян отримувати інформацію та висловлювати свої думки без гарантії, що їх думки вплинуть на суб'єкта ухвалення управлінських рішень. Рівень впливовості громадськості в цьому випадку є обмеженим.

Деяке (обмежене, часткове) врахування думки громадськості передбачає п'ятий рівень.

¹ http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ru/ladder-of-citizen-participation_ru.html

Шостий, сьомий і восьмий рівні характеризують реальну участь громадян у процесі планування й ухвалення рішень. Тут може бути громадська участь в широкому діапазоні взаємодії: від партнерської участі в переговорному процесі з метою досягнення компромісу з владою – до ухвалення важливих управлінських рішень через референдум. Це є найвищий рівень впливовості громадськості, рівень суттєвого впливу на прийняття управлінських рішень з тієї чи іншої проблеми.

Є більш проста схема класифікації процесу громадської участі в залежності від рівня впливу суспільства на ухвалення рішень:

- делегування – влада, не аналізуючи суспільні потреби, не визначаючи способи вирішення існуючих проблем, виконує завдання громадськості та підтримує незалежні громадські ініціативи, діяльність організацій громадянського суспільства;
- спільна реалізація – спільна (влади та громадськості) ідентифікація потреб громади, їх спільна реалізація через узгоджені партнерські програми;
- спільне ухвалення рішень – влада у співпраці з громадськістю та організаціями ідентифікує їх потреби, а також на партнерській основі приймає остаточне рішення щодо вирішення відповідних проблем;
- консультації – надання представникам громади одного чи декількох варіантів вирішення проблеми з метою отримання їх думки та врахування її в процесі прийняття остаточного рішення;
- інформування громадян про плани органів публічної влади – односторонній потік інформації (за певних умов може бути трансформованим у двосторонній потік інформації для налагодження зворотного зв'язку з метою дослідження суспільної думки).

Зазначені рівні впливовості не є альтернативними: кожний вищий рівень впливовості, зрозуміло, поглинає нижчі рівні впливовості. Рівень впливовості громадської участі має бути адекватним рівню соціальної вагомості того чи іншого проекту, який планує реалізувати влада. Інакше – соціальної напруги в громаді, суспільстві, державі не уникнути. Про це влада повинна пам'ятати завжди, постійно створюючи всі можливості доступу для громадськості до всебічної інформації про плани та дії влади, а також реальні механізми та процедури впливу громадськості. Як правило, потреба в активній участі членів громади у її повсякденному житті є природною. Проте нерідко активність громадськості є низькою або дуже низькою. До визначальних чинників такого стану громад слід віднести, насамперед, ресурсний потенціал територіальної громади (інтелектуально-кадровий ресурс громад; природний ресурс громад; матеріально-технічний ресурс громад; земельний ресурс громад; інфраструктурний ресурс громад тощо).

Окрім того, активність громадськості часто залежить від етнічних, культурних та інших характеристик населених пунктів та громад.

За рівнем активності участі громадян у громадському житті можна скласти таку градацію основних їх типів:

- абсентеїст — зосереджений виключно на власних проблемах, громадським життям та проблемами громади не цікавиться, негативно ставиться до будь-яких форм громадської активності, не усвідомлює своїх громадянських прав та обов'язків;
- спостерігач — частково цікавиться громадськими справами, зосереджений переважно на власних справах, проблемами докільля та громади цікавиться фрагментарно;
- споживач — охоче використовує різні організовані форми спільної участі у громадському житті, долучається до суспільної діяльності тоді, коли це відповідає його особистим потребам чи інтересам;
- лобіст — досконало ініціює і втілює вигідні для нього проекти або професійно провалює проекти, зацікавленість в реалізації яких відсутня;
- громадський діяч — ставить суспільні інтереси вище індивідуальних або групових, на справи місцевої громади дивиться через призму суспільних інтересів, керується потребою громадської діяльності, добре знає місцеві проблеми та шляхи їх вирішення;
- функціонер — має чітко окреслені правові рамки процедур та алгоритмів діяльності, виконує норми та інструкції відповідних інституцій.

На рівень активності членів громади впливають також наступні чинники:

- історичне минуле громади (стабільна, осіла на даній території громада, сукупність різних квазіінтегрованих суспільних груп в штучно створених населених пунктах з переселенців);
- характер суспільних зв'язків (тип, якість і міцність зв'язків між членами громади, які суттєво визначають бажання і інтенсивність участі мешканців у вирішенні місцевих проблем);
- спрямованість на усталені традиції;
- культурні традиції (конкретні приклади активної участі у справах громади);
- конфліктність середовища;
- управлінська здатність влади; лідерські якості, бачення стратегії розвитку територіальної громади тощо.

Зрозуміло, що активізація громадськості можлива лише після вивчення та визначення потреб та інтересів окремих груп територіальної громади. Запровадження механізмів громадської участі наштовхується на безліч бар'єрів та перешкод з боку влади:

Бар'єри і перешкоди:

1. Відсутність досвіду.
2. Недовіра до знань та колективного розуму окремих груп місцевої спільноти.
3. Недовіра до фахового рівня представників громади.
4. Невміння вести діалог з чисельною аудиторією.
5. Недостатня кількість працівників, здатних вести ефективну та результативну дискусію.



6. Низький рівень розуміння ефективності суспільної комунікації.
7. Віра працівників влади у власну безпомилковість.
8. Приховані групові та особисті інтереси представників влади.



9. Домінування політичних та особистих інтересів над суспільними.
10. Низькі професійні, морально-етичні якості представників влади; неготовність створювати організаційні та фінансові засади діяльності, пов'язаної з широкою участю громадськості.
11. Побойовання критики, відкритих публічних звинувачень, виявлення некомпетентності, втратити владу.

Для переконання в доцільності громадської участі часто застосовують такі основні аргументи:

- результати запланованої діяльності мають слугувати всій місцевій спільноті;
- місцева влада часто представляє окрему політичну силу, але не представляє всього електорату;
- залучення громадськості дає змогу розробляти плани та стратегію розвитку з урахуванням інтересів всіх груп громади, а не лише прихильників домінуючої політичної сили;
- місцеві лідери чи зовнішні експерти не можуть змагатися з колективними знаннями і досвідом мешканців громади;
- підготовка і обговорення проекту плану в робочих групах за участю громадськості – досконалий спосіб попередньої апробації, моделювання та прогнозування можливих результатів та наслідків;
- громадська участь дозволяє виявити невдалі пропозиції та ті, які неможливо реалізувати, а також досягти підтримки та сприйняття ухвалених проектів і планів тощо.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ:

1. *Що таке громадська участь?*
2. *Чому громадська участь є вкрай корисним і важливим механізмом?*
3. *Які рівні громадської участі?*
4. *Яка є типологія громадян за рівнем громадської участі?*
5. *Визначте ключові бар'єри і перешкоди впровадження механізмів громадської участі з боку влади.*

1.2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДЯН

Українське законодавство, яке постійно трансформується, недостатньо регулює процес громадської участі. Права громадян та громад неадекватно збалансовані з обов'язками відповідних органів публічної влади щодо їх реалізації та захисту. Поступово і в цій частині ми будемо прямувати до європейських стандартів.

Коротко про найбільш важливі елементи нормативно-правового регулювання громадської участі в Україні.

Міжнародні нормативно-правові акти. Відповідно до Конституції України міжнародні договори, які ратифікувала Верховна Рада України, є невід'ємною частиною українського законодавства. Розглянемо найбільш важливі.

Ще Радянська Україна ратифікувала Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права (Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII)². Стаття 25 Пакту проголошує: «Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в статті 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість:

- а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;
- б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців;
- в) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби».

² <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2148-08>

Базовим актом, який визначає засади місцевого самоврядування, є Європейська хартія місцевого самоврядування, яку Верховна Рада України ратифікувала 15 липня 1997 року, створивши тим самим правові передумови для запровадження в Україні європейських принципів організації публічної влади³. Відповідно до статті 3 Європейської Хартії:

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загально-го виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Друга частина цієї статті наголошує на можливості використання для вирішення місцевих проблем різних форм безпосередньої демократії. Реальним поштовхом для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами стала Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), яку було ратифіковано Законом від 6 липня 1999 року № 832-XIV⁴. Тим самим Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити на національному рівні участь громадськості у:

- прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності (стаття 6 Конвенції);
- питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов'язаних із навколишнім середовищем (стаття 7 Конвенції);
- підготовці нормативних актів виконавчої влади і/або загальнообов'язкових юридичних актів (стаття 8 Конвенції).

При цьому у Конвенції (частина 4 статті 6) наголошується, що «Кожна із Сторін забезпечує участь громадськості вже на ранньому етапі, коли відкриті всі можливості для розгляду різних варіантів, і коли участь громадськості може бути найбільш ефективною».

Основні положення міжнародних документів знайшли, на нашу думку, неадекватне відображення як в Конституції України, так і у вітчизняному законодавстві, яке мало б наповнити їх реальним змістом, механізмами реалізації та моніторингу.

³ http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036

⁴ http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_015

Конституційний рівень. Відповідно до Конституції України «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (частина 2 статті 5) ⁵.

Стаття 36 гарантує громадянам України право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, участі у професійних спілках.

Стаття 38 розкриває окремі форми участі громадян в управлінні державними справами, серед яких: участь у всеукраїнському та місцевому референдумах, можливість вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та місцевого самоврядування, рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Стаття 40 надає громадянам України право звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів.

У статті 69 згадується, що окрім виборів та референдумів можуть існувати ще й інші форми безпосередньої демократії, через які здійснюється волевиявлення.

У розділі XI Конституції України визначено суть та можливості здійснення місцевого самоврядування. Безпосередньо на роль громади вказується у двох статтях:

- стаття 140, що визначає місцеве самоврядування як право «...територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»;
- стаття 143, що визначає перелік повноважень та завдань, які територіальні громади можуть виконувати безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування.

Таким чином, у Конституції України запропоновано такі конкретні механізми громадської участі: вибори, участь у державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування та референдуми. Інші форми безпосередньої демократії, про які згадується в основному документі, чітко не визначені.

Законодавчий рівень. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» ⁶ (від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР) визначає, зокрема, окремі форми участі громадян у місцевому самоврядуванні та особливості їх застосування:

⁵ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

⁶ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

-
- місцеві референдуми (стаття 7);
 - загальні збори громадян (стаття 8);
 - місцеві ініціативи (стаття 9);
 - громадські слухання (стаття 13);
 - органи самоорганізації населення (стаття 14).

Частина 3 статті 52 цього Закону передбачає (до складу виконавчого комітету можуть входити й інші громадяни) додаткову обмежену можливість безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні через повноваження виконавчого комітету місцевої ради.

Окремі форми участі громадян описані законами, зокрема, Законом України «Про органи самоорганізації населення»⁷ (від 11 липня 2001 року № 2625-III) та Законом України «Про всеукраїнський референдум»⁸ (від 6 листопада 2012 року № 5475-VI).

Конституційне право громадян на звернення закріплено Законом України «Про звернення громадян» (від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР)⁹. У ньому окреслено форми звернень та вимоги до них, а також процедури реагування на звернення органів державної влади та місцевого самоврядування. Окрім безпосередніх форм, громадяни можуть брати участь у місцевому самоврядуванні через обраних ними депутатів. Тут доречно згадати Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» (від 11 липня 2002 року № 93-IV)¹⁰. Стаття 10 цього Закону розміто встановлює ряд вимог депутатам місцевих рад щодо безпосередніх контактів з виборцями:

- підтримувати зв'язок з виборцями, відповідною територіальною громадою, трудовими колективами і громадськими організаціями;
- не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців;
- вивчати громадську думку;
- вивчати потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні;
- визначити і оприлюднити дні, години та місце прийому виборців, інших громадян;
- вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів терито-

⁷ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>

⁸ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>

⁹ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

¹⁰ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

ріальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення.

Окрім того, депутат не рідше одного разу на рік має звітувати перед виборцями (стаття 16). Ще один цікавий механізм безпосереднього впливу на обранця, який встановлює цей Закон, – доручення виборців. Виборці мають право давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому. Депутат місцевої ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання.

Але в умовах пропорційної виборчої системи депутати місцевих рад, які обрані за партійними списками, нового механізму взаємодії з виборцями не отримали.

Існує ряд законів, які гарантують право громадян на інформацію та закладають засади діяльності державної влади та місцевого самоврядування. Статті 5 і 6 Закону України «Про інформацію» (від 02 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ) встановлює основні принципи інформаційних відносин та гарантованість права на інформацію (відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації)¹¹.

Більше уваги до такого типу інформації приділяє Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР¹². У ньому визначено порядок акредитації представників ЗМІ, а також передбачено, що органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані передбачити у своїх бюджетах витрати на висвітлення своєї діяльності засобами масової інформації, визначено завдання та порядок роботи інформаційних служб та ЗМІ цих органів. Слід виокремити блок законодавчих актів, покликаних забезпечити конституційне право громадян на об'єднання. Насамперед, тут варто згадати:

- Закон України «Про громадські об'єднання» (від 22 березня 2012 року № 4572-VI);
- Закон України «Про політичні партії в Україні» (від 05 квітня 2001 року № 2365-III);
- Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (від 15 вересня 1999 року № 1045- XIV).

¹¹ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>

¹² <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>

Деякі механізми участі громадян у управлінні публічними справами закладено у законодавстві, що регулює професійні сфери – діяльність судів, організацій роботодавців, аудиторську, бухгалтерську та рекламну діяльність. Слід зазначити, що механізми громадської участі у цих сферах недостатньо зрозумілі.

Підзаконні акти. Укази Президента України носять спонукальний характер для органів виконавчої влади і покликані заповнити прогалини вітчизняного законодавства в царині забезпечення конституційних прав громадян.

Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (від 07 лютого 2008 року № 109) декларує визнання того, що рівень виконання керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування Закону України «Про звернення громадян» (від 02.10. 1996 року № 393/96-ВР) та Указу Президента України від 13 серпня 2002 року № 700 «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» в частині забезпечення належної організації особистого прийому громадян, всебічного, об'єктивного і справедливого вирішення порушених ними питань покликаний удосконалити механізм звернення громадян.

Особливих новацій (в порівнянні з відповідними законами) цей Указ не містить. Тут здебільшого йдеться про посилення відповідальності працівників органів державної влади та місцевого самоврядування щодо звітності перед Адміністрацією Президента. Президент України практично в черговий раз нагадав своїм підлеглим, що потрібно дотримуватися Конституції та законів України.

Більш практичний характер носить Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (від 31 липня 2004 року № 854), яким визначено такі пріоритетні завдання Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади:

- створення ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади;
- врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень;
- підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян;
- створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації;

-
- органам місцевого самоврядування рекомендується «вжити додаткових заходів для розширення участі громадян та їх об'єднань в обговоренні та вирішенні важливих питань місцевого значення».

Суттєвим кроком щодо підвищення відкритості центральних та місцевих органів виконавчої влади став Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади» від 01 серпня 2002 року № 683, яким передбачається:

- проведення регулярних за заздалегідь оприлюдненим розкладом прес-конференцій, в тому числі з використанням засобів глобальної інформаційної мережі Інтернет;
- періодичне надання публічних відповідей на запитання громадян через засоби масової інформації;
- постійне оновлення веб-сторінок відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, створення за їх допомогою можливості для оперативного оприлюднення відповідей на найбільш поширені звернення та іншої інформації, широкого обговорення актуальних суспільних проблем та вивчення громадської думки про шляхи їх вирішення;
- обов'язковість ведення органами державної влади та органами місцевого самоврядування веб-сторінок та оперативного (не пізніше 5 робочих днів) розміщення на них офіційної інформації про:
 - діяльність відповідних органів;
 - виконання програм, планів;
 - чинні та скасовані нормативно-правові акти;
 - форми і зразки документів;
 - архівну та іншу інформацію;
 - необхідність завчасного розміщення на таких веб-сторінках проєктів нормативно-правових актів з повідомлення про це ЗМІ;
- щоквартальна підготовка за заздалегідь оприлюдненою усталеною структурою та опублікування для широкого обговорення громадськістю доповідей про роботу Кабінету Міністрів України з вирішення актуальних соціальних, економічних та інших проблем, здійснення реформ, виконання загальнодержавних програм, заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки країни, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, виконання інших функцій, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України;
- організація та фінансування періодичних соціологічних досліджень громадської думки щодо найважливіших дій Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади з визначенням виконавців таких досліджень на конкурсній основі, а також обов'язкове врахування результатів досліджень у діяльності зазначених органів.

Основні нормативні акти центральних органів виконавчої влади. Ряд нормативних документів Кабінету Міністрів України та його міністерств було прийнято на виконання Орхуської Конвенції:

- постанова КМУ від 18 липня 1998 року №1122 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки»;
- наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 року № 88 «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля»;
- наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 01 листопада 2005 року № 397 «Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища»;
- наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 18 грудня 2003 року № 168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля»;
- постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Основні місцеві нормативні акти. З метою врахування особливостей територіальних громад (культурних, етнічних, організаційних тощо) на місцевому рівні в межах чинного законодавства процедури громадської участі деталізуються двома типами місцевих нормативних актів, які регулюють питання громадської участі.

Відповідно до статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста (в статутах багатьох українських міст досить детально відображено форми, процедури та алгоритми безпосередньої участі громадян в місцевому самоврядуванні)¹³. Іншим типом місцевих нормативних актів є рішення місцевих рад (стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»)¹⁴, якими ухвалюють Положення про застосування окремих механізмів безпосередньої участі громадян, а саме: про громадські слухання, громадські ради чи колегії, місцеві ініціативи, загальні збори громадян, консультативні опитування, організацію співпраці з громадськими організаціями тощо. В Україні сьогодні існує достатньо типових проектів місцевих нормативних

¹³ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>

¹⁴ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page5>

актів, підготовлених як фахівцями громадського сектору, так і представниками місцевого самоврядування.

Таким чином, законодавство України декларує в загальному вигляді права та можливості громадської участі, взаємодії влади з громадськістю. Однак, для практичної їх реалізації цього замало. Необхідно терміново на основі системного аналізу чинного законодавства та практики його застосування, насамперед:

- змінити на рівні правового регулювання, кадрової політики по своїй вертикалі публічної влади філософію громадської участі за жорстким критерієм «право громадянина (людини) – персоніфікований обов’язок влади (органу, посадової особи, службовця) – відповідальність влади (політична, адміністративна, кримінальна);
- забезпечити через постійно діючі механізми системи громадського контролю, через жорсткі механізми відповідальності перехід влади від філософії правління (незалежного від суспільства автономного суб’єкта) до філософії служіння громадянину, громаді, суспільству.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ:

- 1. На яких рівнях здійснюється нормативно-правове регулювання громадської участі в Україні?*
- 2. Які форми участі визначено на законодавчому рівні і яким саме законом України?*
- 3. Який закон України закріплює конституційне право громадян на звернення?*
- 4. Які законодавчі акти покликані забезпечити конституційне право громадян на об’єднання?*
- 5. Який підзаконний акт декларує підвищення відкритості центральних та місцевих органів виконавчої влади?*
- 6. Який закон України дає право представницькому органу місцевого самоврядування статут територіальної громади села, селища, міста?*

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ: ФОРМИ, ПРОЦЕДУРИ І ТЕХНОЛОГІЯ

2.1. ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН

Звернення громадян – найпростіший та найпопулярніший спосіб спілкування громадян з представниками влади, який чомусь не є однією з форм участі громадян у місцевому самоврядуванні відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». За допомогою цього механізму громадяни мають можливість (принаймні теоретично) в певній мірі впливати на діяльність органів публічної влади, відстоювати свої права та законні інтереси.

Питання практичної реалізації громадянами своїх конституційних прав регулює, зокрема, Закон України «Про звернення громадян» (від 02 жовтня 1996 року № 393/96-вр)¹⁵. Не варто під зверненнями громадян розуміти здебільшого їх скарги або клопотання. Вже в преамбулі цього Закону визначено широкий перелік прав, які даний Закон покликаний забезпечити:

- можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами;
- вплив на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності;
- відстоювання своїх прав і законних інтересів;
- відновлення прав і законних інтересів у разі їх порушення.

¹⁵ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

Право на звернення мають громадяни України, а також особи без громадянства у разі, якщо вони перебувають на території України на законних підставах.

Законом України «Про звернення громадян» (залежно від мети, яку хочуть досягнути громадяни) передбачено три форми звернення:

- **пропозиції (зауваження).** Це такий вид 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, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян») ¹⁶;
- **заяви (клопотання).** Це такий вид звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх 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 – це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»);
- **скарги.** Це такий вид 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 (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»).



Підготовка звернення. Якщо у територіальній громаді є проблема, яка уже всім набридла, але яка не вирішується у робочому режимі комунальними службами міста чи органами або посадовими особами місцевого самоврядування, ініціативна група (далі – ІГ) може ініціювати розгляд проблеми перед органами чи посадовими особами місцевого самоврядування. *Слід пам'ятати, що адресація звернення не тій посадовій особі – не є*

¹⁶ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=244866784&cat_id=244866701

підставою для його відхилення. В такому випадку (стаття 7 Закону України «Про звернення громадян») орган чи посадова, яка одержала звернення, в термін не більше п'яти днів, пересилає його тому органу чи посадовій особі, до компетенції яких віднесено розгляд та вирішення порушеної вами проблеми (про що повідомляють автора звернення). Якщо готується скарга, то тут головною особливістю є визначення адресата. Якщо оскаржуються дії органу чи посадової особи, то скаргу слід адресувати вишому органу чи посадовій особі, якій підпорядковується суб'єкт оскарження.

Головна вимога складання звернення викладена у статті 5 Закону України «Про звернення громадян», а це означає, що питання має бути чітко сформульовано, викладено письмово з дотриманням такої логіки викладу:

- 1) опис проблеми (доволі детально, але без емоцій);
- 2) чи були спроби вирішення проблеми і що з цього вийшло (тобто, куди уже зверталися і які рішення з цього приводу отримали, і чому вони не задовольняють);
- 3) яким чином хотіли б вирішити проблему (чітко сформулювати, чого сподівається досягнути);
- 4) хто представляє інтереси ІГ у відносинах з органом влади чи посадовою особою, до яких звертаєтесь;
- 5) підписи, прізвища та імена, адреси, контактні телефони.

Слід знати!!! Анонімні звернення розгляду не підлягають.



Подання звернення. Звернення може бути подано через канцелярію, особисто при веденні прийому громадян посадовою особою, переслане поштою, замовним листом із повідомленням про вручення. У будь-якому випадку має бути копія звернення, на якій будуть проставлені відмітка канцелярії, або номер реєстрації в книзі звернень, або квитанція про відправлення поштою, якщо користувалися поштовою розсилкою.

Якщо звернення не хоче приймати секретар чи інший відповідальний за це працівник органу, до якого звертаються, є інший шлях: відправлене звернення поштою з дотриманням вимог має бути так само розглянуто, як і передане безпосередньо. Це забезпечить надходження звернення за призначенням та точну дату його вручення.



Розгляд звернення. Подане звернення повинне бути розглянуте посадовою особою, до якої звертаються, і має бути надіслана письмова відповідь, не пізніш як за місяць. Цей алгоритм є справедливим щодо звернення до будь-якої посадової особи. Якщо звернення належним чином оформлене і адресоване відповідно до компетенції органу, на звернення накладається відповідна резолюція, вирішення питання береться на контроль, повідомляється про порядок вирішення питання та вказуються строки та відповідальний за вирішення – якщо питання таке, що не може бути вирішене протягом місяця, має бути надіслано відповідь про збільшення строків розгляду. Якщо звернення актуальне, чітко сформульоване, але воно не відноситься до компетенції органу, що прийняв звернення, то у цьому випадку отримується формальна відписка: відповідно до законодавства це поза компетенцією, отож звертайтеся до відповідних органів.

Коли ж питання відноситься до компетенції виконкому чи міської (селищної/сільської) ради, міський (селищний/сільський) голова може внести поставлене питання на розгляд відповідно виконкому чи ради, якщо він готовий справді вирішувати це питання по суті. Проте з таким же успіхом він може за формальними ознаками і відмовити у вирішенні питання по суті. У такому випадку, особливо, коли питання належить до компетенції міської ради, його можна ініціювати до розгляду радою через депутата чи групу депутатів ради. Адже відповідно до ч. 13 статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пропозиції до порядку денного сесії ради можуть вноситися відповідно сільським, селищним, міським головою, постійними комісіями ради, депутатами, виконкомом ради, головою місцевої державної адміністрації, головою районної, обласної ради, загальними зборами громадян¹⁷.

Тому ІГ має ініціювати зустрічі та переговори з декількома депутатами ради, щоб переконати їх у важливості порушеного питання. Депутати, у разі їх готовності взятися за просування розгляду питання в раді, допоможуть ІГ більш детально опрацювати можливий проект рішення ради і, вносячи питання на розгляд від свого імені, зможуть допомогти проходженню питання через постійні комісії ради і відстояти його при розгляді у пленарному режимі.

¹⁷ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page4>

Дуже важливо, щоб депутат чи депутати, до яких звернулися, були авторитетні й кваліфіковані, тоді інтереси будуть відстояні, а відповідне рішення – прийняте ¹⁸.

Є випадки, коли є згода депутата/депутатів на внесення питання на розгляд ради, але це ще не означає позитивного вирішення. Можливі такі випадки:

- при голосуванні про включення питання до порядку денного більшість депутатів проголосує проти цього й питання на сесії ради не розглядатиметься;
- питання включене до порядку денного, розглянуте по суті, але при голосуванні проекту рішення не набрало необхідної більшості голосів або було прийнято рішення в редакції, відмінній від вами пропонуваної.

На жаль, це реалії життя, рада правочинна вчинити саме так і якщо при голосуванні були дотримані регламентні процедури, такі рішення ради неможливо оскаржити через суд.

Втім, навіть і за таких обставин залишаються можливості впливу на раду через механізм прямого народовладдя, а саме через реалізацію права на місцеві ініціативи відповідно до статті 9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» ¹⁹.

Оскарження результатів розгляду звернення. Можна оскаржити в суді результати розгляду і навіть домогтися позитивного судового рішення, що зобов'язуватиме міського (селищного/сільського) голову прореагувати на звернення по суті.

ПАМ'ЯТАЙТЕ!!!

Забороняється переслідування громадян і членів їхніх сімей за подання звернення.

Ніхто не може бути примушений до подання власного чи підписання колективного звернення або участі в акціях на підтримку звернень інших осіб чи організацій (ст. 9 Закону України «Про звернення громадян»).

¹⁸ Більш детально про те, як готуються та ухвалюються рішення радою, можна прочитати в книзі «Абетка депутата». А. Ткачук.-К., Інститут громадянського суспільства, 2000, с. 74-83.

¹⁹ Більш детально про те, як має регулюватися на місцевому рівні процедура реалізації права на місцеві ініціативи, громадські слухання та збори громадян за місцем проживання, можна прочитати у роботі «Місьцеве самоврядування в Україні. Загальні збори громадян. Місьцеві ініціативи. Громадські слухання: збірник проектів місцевих нормативних актів». / А. Ткачук, В. Кампо, В. Прошко, Ю. Гануцак, М. Гументик. – К., Інститут громадянського суспільства, 2001, с. 10-16.

Посадові особи, винні у порушенні законодавства про звернення громадян, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України (ст. 24 Закону України «Про звернення громадян»).

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ:

- 1. Які права забезпечує звернення громадян?*
- 2. Коли слід звертатися з пропозиціями та зауваженнями?*
- 3. В яких випадках готуються заяви?*
- 4. Для чого звертаються з клопотанням?*
- 5. В якому випадку готується скарга?*

2.2. ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН

Давньою формою громадської участі, відомою ще з часів стародавньої Греції, є збори громадян.

Навіщо потрібні збори громадян за місцем проживання? Запитання не риторичне. Адже в місті є рада, міський голова, виконком, які наділені відповідними повноваженнями для вирішення питань як усього міста в цілому, так і його окремого району, вулиці чи будинку. Тим паче, що вся територія міста, принаймні досі, розподілена на округи, від яких обрано депутатів до міської ради, тобто формально будь-яке питання, важливе для всієї територіальної громади чи окремої, локальної часточки міста, може бути вирішено органами місцевого самоврядування. Проте насправді не завжди так буває. Деякі проблеми, що стали надзвичайно актуальними для мешканців окремого будинку, вулиці чи навіть мікрорайону, не хвилюють місцеву владу і не стають предметом розгляду її органами чи посадовими особами.

Та й значну частку своїх справ громадяни можуть вирішити самостійно, без втручання влади, якщо самі цього забажають, маючи відповідні механізми, як це зробити. Саме тут може знадобитися механізм, який в законі названо як «загальні збори громадян». Ця форма громад-



ської участі знайшла своє відображення в нормативно-правових актах України. До компетенції зборів громадян Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» віднесено вирішення питань місцевого значення.

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

«Стаття 8. Загальні збори громадян:

1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади».

Уважний розгляд наведеної вище статті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» показує, що законодавець не дав відповіді на кілька питань, принципово важливих для її реалізації, а саме:

- хто може виступати ініціатором скликання зборів?
- які питання, що належать до компетенції територіальної громади, належать до компетенції зборів?
- яким чином формується порядок денний?
- як приймаються рішення зборів і як їх враховують у своїй діяльності органи місцевого самоврядування?

Якщо законодавець не вважав за потрібне деталізувати цю статтю, то саме депутати місцевої ради мають визначитись, яким чином ця норма може реалізовуватись у територіальній громаді і які встановити правила її реалізації з тим, щоб місцеве життя не перетворилося на постійні збори, і щоб збори були проведені навіть тоді, коли цього не бажає міський голова.

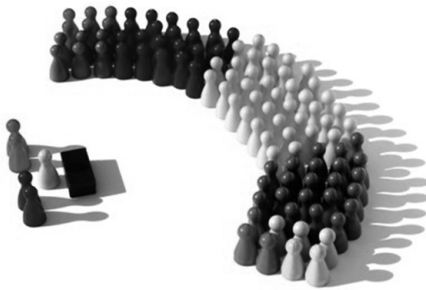
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не встановив обмежень щодо суб'єкта-ініціатора зборів і тому навіть за умови скликання зборів посадовою особою органу місцевого самоврядування ініціатива проведення зборів може належати й іншим суб'єктам місцевого життя за умови підтримки такої ініціативи самими громадянами.

В умовах підвищення рівня вимог до організаційно-правових засад місцевої демократії, з метою реалізації права територіальної громади, визначеного статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон про МС), кожна місцева рада має розробити та ухвалити механізми реалізації цього права в конкретній територіальній громаді. Це може бути або окремим розділом чи главою

місцевого статуту, або положенням про збори, затвердженим рішенням ради ²⁰.

Ухвалення положення про збори не тільки дозволить громадянам брати більш активну участь у здійсненні місцевого самоврядування, а й посилить їхню відповідальність за стан справ у територіальній громаді й зніме можливі звинувачення з депутатів місцевої ради, якщо таке положення не було ухвалене радою за час з моменту набрання чинності Закону про МС. У Положенні закріплюються норми, що стосуються ініціювання зборів, їхніх повноважень і порядку проведення, ухвалення рішень зборами та порядок їх реалізації.

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.



Основна ідея зборів полягає у 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.

Крім ініціативних груп громадян суб'єктами права ініціювання зборів можуть виступати також депутати й посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення. Коло цих суб'єктів відносно визначене і може розширятися у межах чинного законодавства.

Збори наділяються повноваженнями, що можуть бути більші чи менші в залежності від волі ради, яка ухвалює відповідне положення про збори, а також змінені у разі ухвалення нового законодавства. Це, передусім, консультативні (дорадчі) й контрольні повноваження. Отже, збори мають сприяти більш оптимальному вирішенню питань місцевого значення, з

²⁰ Зразок типового Положення «Про збори громадян за місцем проживання» можна знайти у роботі «Місьцеве самоврядування в Україні. Загальні збори громадян. Місьцеві ініціативи. Громадські слухання: збірник проєктів місцевих нормативних актів. / А. Ткачук, В. Кампо, В. Прошко, Ю. Ганущак, М. Гументик. – К., Інститут громадянського суспільства, 2001, с.10-16.

одного боку, та забезпечувати підпорядкування органів і посадових осіб місцевого самоврядування інтересам територіальної громади, з другого боку. Рішення зборів повинні враховуватись органами місцевого самоврядування. Для цього радою мають бути визначені відповідні механізми й гарантії.

Суб'єкти правовідносин, пов'язаних з ініціюванням, підготовкою і проведенням зборів, несуть відповідальність за свої дії чи бездіяльність. Це робить збори ефективним правовим інструментом регулювання суспільних відносин і певним запобіжником щодо безпідставного спекулювання правом на скликання зборів.

Очевидно, що збори не можуть і не повинні бути інструментом лише опозиційних щодо місцевої влади (міського голови чи ради) сил, вони можуть успішно використовуватись і органами місцевого самоврядування для вирішення місцевих проблем, щодо механізмів рішення яких немає єдиної думки і врахування думки мешканців громади тут є вкрай важливе.

Збори мають сприяти активізації участі громадян у місцевому самоврядуванні незалежно від їхніх політичних уподобань. Якщо у вас досі немає місцевого нормативного акта, що регулює порядок реалізації статті 8 Закону про МС, ви можете ініціювати ухвалення Положення про збори.

При цьому слід пам'ятати, що Положення має дати відповідь на такі питання:

1. Хто може бути ініціатором проведення зборів?
2. Яким чином конститується ініціатор?
3. Як визначається підтримка ініціатора членами громади для визнання ініціативи легітимною?
4. Яким чином легалізується ініціатива проведення зборів і як встановлюється перебіг термінів від ініціювання питання проведення зборів до розгляду їх рішень?
5. Хто і яким чином відповідає за матеріальне та організаційне забезпечення зборів, охорону порядку тощо?
6. Якими мають бути кроки, необхідні й достатні для підготовки зборів?
7. Порядок проведення зборів та ухвалення ними рішень.
8. Документування засідання зборів та оприлюднення їхніх результатів.
9. Правові наслідки прийнятих на зборах рішень та порядок їх розгляду органами місцевого самоврядування.

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 у багатоквартирних будинках. У селах на зборах ухвалювали рішення про самообкладення податком для вирішення конкретних місцевих проблем, наприклад, упорядкування кладовищ тощо.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ:

1. Який законодавчий акт передбачає загальні збори громадян як форму безпосередньої громадської участі?
2. Хто може бути ініціатором проведення зборів?
3. Хто має розробити та ухвалити механізми реалізації права на загальні збори громадян?
4. Яка різниця між загальними зборами громадян та іншими формами прямої демократії?
5. Значення загальних зборів громадян у контексті відносин між громадою та органами і посадових осіб місцевого самоврядування?
6. Яким чином легалізується ініціатива проведення зборів і як встановлюється перебіг термінів від ініціювання питання проведення зборів до розгляду їх рішень?
7. Яким чином формується Положення про загальні збори громадян?

2.3. МІСЦЕВІ ІНІЦІАТИВИ



Одним із способів домогтися розгляду у місцевій раді питання, яке зачіпає інтереси територіальної громади і належить до компетенції місцевого самоврядування, є місцеві ініціативи. Така можливість передбачена ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої місцеву ініціативу, подану належним чином, розглядає місцева рада на відкритому засіданні, запросивши на нього членів ініціативної групи. Рішення місцевої ради за результатом розгляду місцевої ініціативи — оприлюднюється. Отже, **місцева ініціатива — це можливість бути почутими, можливість донести проблему до депутатів місцевих рад та показати громаді, яку позицію займає місцева влада щодо порушеної проблеми.** Важливість цього механізму громадської участі полягає в тому, що вона 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 кроків місцевої ініціативи може виникнути у випадку певного «протистояння» між радою та частиною територіальної громади. При цьому вимоги ініціаторів місцевої ініціативи можуть бути необґрунтованими, переслідувати вузькогрупові інтереси тощо, проте можуть бути дійсно справедливими й важливими для всієї громади: саме для цього випадку обов'язковими є правила реалізації права місцевої ініціативи.

Закон не регулює процедури подання місцевої ініціативи. Тому це питання може бути врегульовано у 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».

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 в 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.

Місцеву ініціативу реєструє Секретаріат місцевої ради. Для реєстрації ініціативна група подає такі документи:

1. Заяву (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 у 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.

Проект рішення, поданого у 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.

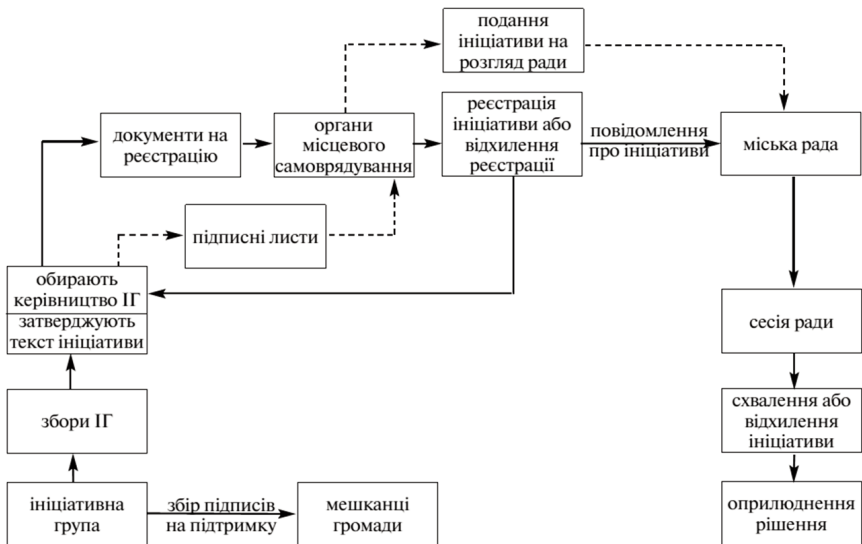
Розгляд проекту рішення, внесеного у порядку місцевої ініціативи, місцевою радою може завершитися:

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

Рішення, ухвалене місцевою радою, обов'язково оприлюднюється 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-розміту, недосконалу правову основу для забезпечення високого рівня участі громадськості.

Алгоритм реалізації права на місцеві ініціативи



На рисунку ілюстровано алгоритм реалізації права на місцеві ініціативи, починаючи від збору підписів громадян до розгляду ініціативи під час сесії місцевої ради з подальшим схваленням/відхиленням та її оприлюдненням.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ:

- 1. У чому полягає важливість механізму громадської участі «місцеві ініціативи»?*
- 2. Яким чином і в якому документі слід прописувати порядок реалізації «місцеві ініціативи»?*
- 3. Які документи подаються для реєстрації місцевої ініціативи?*

2.4. ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ



Органи самоорганізації населення (ОСН) – яскравий приклад такого рівня участі громадян як делегування. Відповідно до чинного законодавства (стаття 140 Конституції України та стаття 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») 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.

Створення та діяльність ОСН регулює Закон України «Про органи самоорганізації населення».

Делегувати частину повноважень органів місцевого самоврядування безпосередньо організованій частині громади, керуючись принципом субсидіарності – суть ідеї створення ОСН. Саме в такий спосіб органи місцевого самоврядування можуть частково звільнитися від поточного вирішення дрібних проблем, які значно швидше і ефективніше може вирішити сама громада.

ОСН (як форма участі громадян у місцевому самоврядуванні) ще не набули широкої популярності в Україні з різних причин: неготовність самої

громади брати на себе відповідальність; недоліки нормативно-правового регулювання, занедбаність системи місцевого самоврядування тощо.

Основними завданнями ОСН є:

- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм;
- створення умов для участі мешканців у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг.

Для виконання цих завдань місцеві ради надають органам самоорганізації населення такі повноваження:

- сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;
- представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;
- сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;
- розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;
- інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань;
- вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;
- організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; з цієї метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення;
- організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації

-
- наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт;
- здійснювати контроль за якістю житлово-комунальних послуг та проведених ремонтних робіт у жилих будинках громадянам, які проживають на території діяльності органу самоорганізації населення;
 - надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту;
 - сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів;
 - організувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;
 - надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;
 - сприяти правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку.

Окрім того, ст. 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» зафіксувала право ОСН вимагати проведення звіту депутата місцевої ради. Після запровадження пропорційної виборчої системи реалізація цього права стала проблематичною. Для реалізації ОСН своїх повноважень, місцева рада передає йому відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси. Контроль за використанням цих ресурсів залишається за радою.

Процедура створення ОСН є невиправдано складною. Умовно її можна поділити на два етапи: ініціювання створення ОСН та отримання дозволу на створення; обрання ОСН та його реєстрація. Особливо не вдаючись в деталі, слід наголосити на таких основних моментах:

1. Для створення ОСН (дотримуючись букви закону) треба тричі провести загальні збори громадян (для ухвалення рішення про ініціювання створення ОСН; для прийняття положення про ОСН; для обрання складу ОСН).

2. Місцева рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення лише у разі ініціювання створення ОСН з порушенням вимог, встановлених законом.

3. Персональний склад ОСН обирається на загальних зборах шляхом таємного голосування; обраними вважаються особи, які отримали більше половини голосів учасників зборів.

4. ОСН обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення.

Легалізація ОСН є обов'язковою і здійснити її можна двома способами: шляхом реєстрації або шляхом повідомлення про заснування.

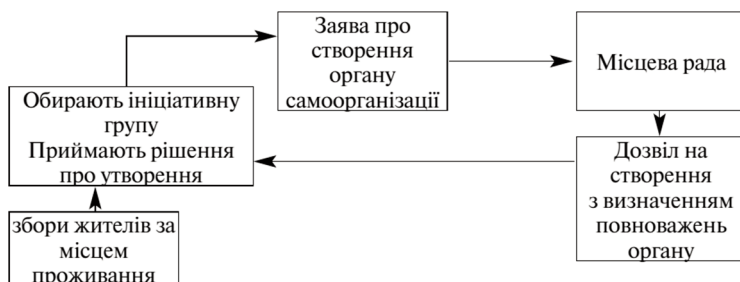
У випадку реєстрації ОСН набуває статусу юридичної особи, що надає йому додаткових можливостей: реалізовувати делеговані відповідною радою повноваження, здійснювати угоди, бути позивачем та відповідачем у суді тощо. Після легалізації ОСН інформує населення про своє місцезнаходження, час роботи і прийому громадян. Засідання ОСН є його основною формою роботи та проводяться не рідше одного разу на квартал. Засідання ОСН є правочинним, коли у ньому бере участь більше половини загального складу ОСН.

Особливості поточної діяльності ОСН мають регулюватися Положенням про цей орган. Як правило, члени ОСН виконують свої повноваження на громадських засадах. Однак за рішенням зборів громадян за місцем проживання керівник і секретар можуть працювати на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення.

Створення органів самоорганізації населення (будинкових, вуличних, квартальних комітетів) є поступовим процесом структуризації територіальної громади та реальною можливістю для досягнення більш високого рівня її самоорганізації, а отже – формування самодостатньої впливової реальної сили.

Алгоритм утворення органу самоорганізації населення

Етап 1: ініціювання створення органу самоорганізації та отримання дозволу на створення

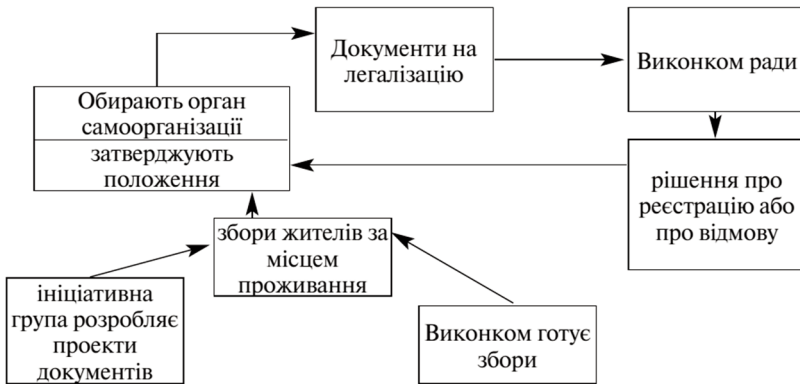


За результатами загальних зборів жителів створюється ініціативна група, яка має налічувати мінімум 3-х жителів. Ініціативна група подає листа про проведення загальних зборів жителів не менш, ніж за 7 днів. Потім жителі на загальних зборах дрібніших територій висувують делегатів на конференцію зі створення ОСН.

На установчій конференції жителі приймають рішення створити ОСН. Після цього готується заява до місцевої ради про створення ОСН із зазначенням його території та протоколи загальних зборів та конференції зі списками учасників.

Після отримання заяви та протоколів місцева рада приймає рішення щодо надання дозволу на створення ОСН. Одночасно жителями висувуються делегати на II конференцію з підготовки до виборів складу ОСН.

Етап 2: обрання органу самоорганізації населення та його реєстрація



Під час II конференції жителі таємним голосуванням обирають персональний склад ОСН, затверджують Положення про ОСН. Після цього, з пакетом документів:

- а) заява про реєстрацію;
- б) копія рішення місцевої ради про дозвіл на створення ОСН;
- в) протоколи загальних зборів та II конференції зі списками;
- г) затверджене Положення про ОСН;
- д) персональний склад ОСН, проводиться **державна реєстрація ОСН як юридичної особи** або подається **лист про легалізацію ОСН** до виконкому місцевої ради (без права юридичної особи).

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ:

1. Яким законодавчим актом регулюється створення та діяльність ОСН?
2. Які завдання має вирішувати ОСН?
3. Якими повноваженнями наділені ОСН?
4. Скільки разів слід провести загальні збори громадян для створення ОСН?
5. Скільки є способів легалізації ОСН?

2.5. МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ



Формою прийняття територіальною громадою рішень шляхом прямого голосування з питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування, є місцевий референдум.

Для світової практики місцевий референдум — це загальнозживана форма безпосередньої демократії. Рішення громадськості через місцевий референдум є обов'язковими до виконання. В ієрархії рівнів

громадської участі референдум займає найвищу сходинку, є прикладом справді громадського управління та механізмом реалізації компетенції територіальної громади.

Правову регламентацію організації і проведення місцевих референдумів в Україні забезпечують Конституція України (статті 72-74), Закон України «Про всеукраїнський референдум» та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 7).

Референдуми ухвалюють акти найвищої юридичної сили, які уже не потребують додаткового схвалення парламентом чи Президентом. (Не плутати з плебісцитом — дорадчим опитуванням, коли громадяни висловлюють свою думку з того чи іншого питання, а відповідний орган, до компетенції якого відноситься прийняття рішення, враховує цю думку народу. Хоча теоретично може і не врахувати).

Рішення, ухвалені місцевим референдумом в рамках чинного законодавства:

-
- мають вищу юридичну силу, ніж нормативні акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
 - не потребують затвердження органами влади;
 - скасувати або змінити можна тільки іншим референдумом.

Зрозуміло, що за таких обставин процедура ініціювання, підготовки та проведення місцевого референдуму повинна забезпечити мінімізацію ймовірності ухвалення помилкових рішень. Такий підхід є логічним та виправданим. Часто місцевий референдум проводять одночасно з місцевими виборами, оскільки його організація потребує значних витрат з місцевого бюджету. Розглянемо основні процедури та технологію проведення місцевого референдуму, передбачені чинним законодавством України.

Предметом місцевого референдуму є питання, які віднесені законодавством до компетенції виключно місцевого самоврядування.

Є ряд питань, рішення щодо яких ухвалюються винятково місцевими референдумами:

- найменування або перейменування сільрад, селищ, міст, районів, областей;
- питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр.

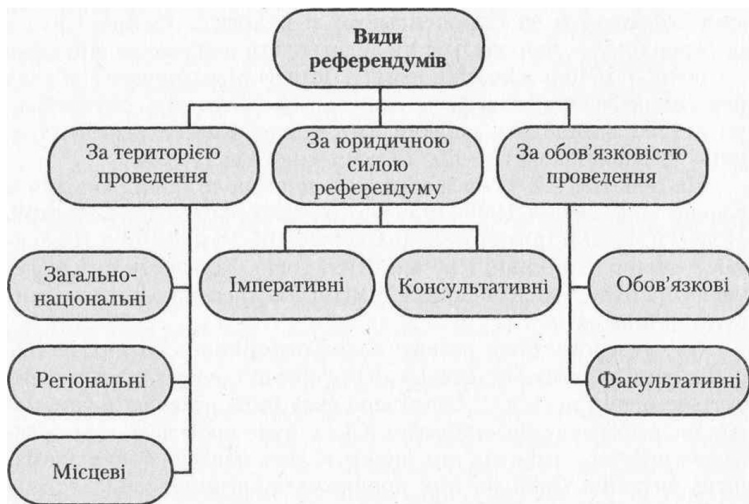
Питання дострокового припинення повноважень відповідної міської ради та її голови можна вирішити також шляхом місцевого референдуму.

Не можуть бути предметом місцевого референдуму питання щодо:

- скасування законних рішень органів державної влади і самоврядування вищого рівня;
- віднесені до компетенції судової системи та прокуратури;
- обрання, призначення та звільнення посадових осіб, вирішення яких віднесено до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих органів.

Ініціювати та призначити місцевий референдум можуть:

- депутати місцевої ради шляхом поіменного голосування на пленарному засіданні ради кількістю — **не менше половини складу** відповідної ради;
- депутати місцевої ради шляхом зібрання підписів депутатів — **не менше половини складу** відповідної ради (підписи депутатів має засвідчити голова відповідної ради);
- громадяни України у кількості **не менше однієї десятої** від тих, що проживають на відповідній території і мають право брати участь у референдумі.



У разі, коли місцевий референдум ініціює громадськість, то **технологія реалізації ініціативи** є такою:

1. Створення та реєстрація ініціативної групи. Ініціативна група референдуму, яка складається не менш як з десяти громадян України, що мають право брати участь у референдумі і постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, створюється на загальних зборах громадян.

Увага! В зборах громадян міст обласного значення мають брати участь не менше як 200 громадян України, а в містах районного значення – не менше як 50 громадян України. Не пізніше як за десять днів до проведення зборів їх ініціатори мають повідомити голову місцевої ради про час, місце і мету зборів громадян. Порядок проведення зборів громадян описано у попередньому підрозділі (2.2. Загальні збори громадян).

Результати проведення зборів громадян потрібно зафіксувати в таких документах, скріплених підписами голови та секретаря зборів:

- список учасників загальних зборів із зазначенням прізвищ, імен та по-батькові, місця проживання;
- список членів ініціативної групи із зазначенням даних документів, що посвідчують їх особи;
- протокол зборів;
- точне формулювання питання, що пропонується винести на референдум.

Зазначені вище документи, а також письмове зобов'язання членів ініціативної групи дотримуватися законодавства України про референ-

дум, подаються голові відповідної місцевої ради. Голова місцевої ради (у разі дотримання вимог чинного законодавства України) у десятиденний строк реєструє ініціативну групу місцевого референдуму, а у триденний строк – видає їй свідоцтво про реєстрацію та посвідчення членів ініціативної групи встановленого зразка. Плата за реєстрацію – не стягується.

Як показує практика, правове регулювання процесу створення та реєстрації ініціативної групи потребує уточнень та деталізації.

2. Збір підписів під вимогою про проведення референдуму ініціативна група розпочинає з моменту її реєстрації. Мінімальна кількість необхідних підписів, яку ініціативна група має зібрати протягом місяця з моменту її реєстрації, зазначається у свідоцтві про реєстрацію групи.

Увага! Кількість зібраних підписів реально має бути більшою (відсотків на десять).

У разі реєстрації декількох ініціативних груп з проведення референдуму (що не заборонено Законом), місячний термін відраховується, починаючи з моменту реєстрації першої ініціативної групи.

Підписні листи, оформлені належним чином, передаються голові відповідної місцевої ради, де вони зберігаються упродовж двох місяців після проведення референдуму. Голова місцевої ради (протягом п'ятнадцяти днів від дня надходження підписних листів) організовує повну або вибіркву їх перевірку.

Питання про проведення місцевого референдуму виносяться на розгляд сесії відповідної місцевої ради у разі, коли фактів порушення чинного законодавства в процесі збору підписів не встановлено і загальна сума зібраних підписів (за винятком визнаних недійсними) є достатньою для ініціювання місцевого референдуму.

3. Рішення про проведення референдуму. Питання щодо проведення референдуму місцева рада розглядає у місячний термін з моменту подання відповідної пропозиції та може ухвалити одне з таких рішень:

- призначити місцевий референдум;
- відхилити пропозицію про проведення референдуму (у разі порушень Закону України «Про всеукраїнський референдум»);
- прийняти рішення з питання, винесеного у вимогу про призначення референдуму (без наступного проведення референдуму).

Дата місцевого референдуму призначається не раніше як за місяць і не пізніше як за два місяці від дня ухвалення рішення місцевою ра-



дою про проведення референдуму. У 10-денний строк після ухвалення рішення щодо призначення місцевого референдуму в місцевих засобах масової інформації повідомляється про дату його проведення, зміст рішення та питання, що виносяться на референдум.

Підготовка та проведення місцевого референдуму відбувається за процедурою, традиційною для проведення виборів:

- створення виборчих дільниць;
- формування комісій з референдуму;
- складання та уточнення списків громадян, що мають право брати участь у референдумі;
- виготовлення бюлетенів для голосування;
- проведення голосування та підрахунок голосів;
- встановлення результатів референдуму.

Увага! У разі проведення місцевого референдуму одночасно з виборами – створення виборчих дільниць, формування виборчих комісій, процедура голосування регулюється відповідним виборчим законодавством. У разі проведення місцевого референдуму окремо від місцевих виборів – слід керуватися вимогами Закону України «Про всеукраїнський референдум».

Підготовка та проведення місцевого референдуму фінансується повністю з місцевого бюджету (за винятком організації та діяльності ініціативних груп).

Референдум визнається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше половини громадян, внесених у списки для голосування.

Рішення місцевого референдуму вважається ухваленим громадянами, якщо за нього було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у референдумі. Повідомлення про результати референдуму публікуються відповідною комісією не пізніше як на десятий день після референдуму.

Важливо ще раз підкреслити, що рішення, ухвалені шляхом референдуму, обов'язкові до виконання без жодного затвердження владою та вводяться в дію з моменту їх опублікування (або в інший строк, визначений самим рішенням).

Змінити або скасувати рішення, ухвалені місцевим референдумом, можна:

- рішенням іншого місцевого референдуму;
- рішенням відповідної ради, ухваленим кваліфікованою більшістю (не менше як дві третини від загальної кількості депутатів місцевої ради) з обов'язковим затвердженням на референдумі, який проводиться упродовж шести місяців після внесення зміни або скасування.

Очевидно, що нормативно-правове регулювання технологічного процесу ряду етапів місцевого референдуму потребує удосконалення, уточнень, деталізації.

Консультативні референдуми (дорадче опитування громадян з метою виявлення їх волі щодо вирішення важливих питань місцевого значення) передбачені законодавством України. Результати дорадчого опитування розглядаються і враховуються при ухваленні рішень відповідними органами.

Новий консультативний референдум може бути проведений будь-коли. Консультативні референдуми по відношенню до рішень рад не мають вищої юридичної сили і потребують затвердження відповідною радою.

Проекти рішень місцевої ради, що не відповідають результатам відповідного місцевого дорадчого опитування, приймаються кваліфікованою більшістю депутатів ради (не менше як двома третинами від загальної кількості депутатів відповідної ради).

Опитування громадської думки, проведені в порядку, не передбаченому Законом України «Про всеукраїнський референдум», або з питань, заборонених цим законом до винесення на місцевий референдум, не мають статусу дорадчого опитування громадян України (консультативного референдуму), а отже і юридичних наслідків.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ:

- 1. Президент чи Верховна Рада України додатково схвалюють акт за результатами референдуму?*
- 2. Як можна скасувати або змінити рішення, ухвалені місцевим референдумом?*
- 3. Які питання ухвалюються виключно місцевими референдумами?*
- 4. Якою має бути чисельність депутатів місцевої ради або громадян для ініціювання та призначення місцевого референдуму?*
- 5. За рахунок яких коштів відбувається місцевий референдум?*
- 6. Яка різниця між консультативним та імперативним референдумами?*



2.6. ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ

Громадські слухання – найбільш поширений механізм місцевої демократії у більшості демократичних країн. Наприклад, у США важко уявити собі розгляд будь-якого питання, що стосується вико-

ристання території громади, запровадження нових правил щодо забудови чи благоустрою, співпраці між громадами без попереднього обговорення цього питання на громадських слуханнях.

Адже громадські слухання – це в першу чергу діалог між місцевою владою та самою громадою. Саме діалог формує довіру громади до влади та стримує владу від необдуманих рішень.

В українських реаліях, відповідно до закону, громадські слухання – це зустрічі членів територіальної громади з депутатами та посадовцями місцевої ради, на яких громадяни висловлюють свою думку щодо планів та дій влади з вирішення проблем життєдіяльності громади.

Право громади на проведення громадських слухань встановлено ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Виходячи із змісту самої статті, можна побачити певні важливі елементи громадських слухань.

По-перше, громадські слухання – це право громади на зустрічі та дискусії з депутатами місцевої ради та головою громади.

По-друге, громадські слухання мають пройти в громаді хоча б раз на рік – це вже є обов'язком місцевої влади.

По-третє, пропозиції, висловлені на громадських слуханнях, мають бути обов'язково розглянуті органами місцевого самоврядування.

По-четверте, місцева рада має врегулювати процедури організації та проведення слухань місцевим нормативним актом.

Необхідність проведення громадських слухань найчастіше виникає, якщо:

- рішення, що його готує місцева влада, непопулярне і може викликати соціальну напругу;
- питання /проект має кілька альтернативних рішень;
- питання досить складне й немає очевидних рішень;
- існує певне протистояння між органами влади та деякою групою територіальної громади.

Українська практика показує, що врегулювання процедури проведення слухань може бути здійснено як статутом громади, так і окремим положенням. Адже Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» статут територіальної громади не віднесено до обов'язкових місцевих актів, як, наприклад, регламент ради чи положення про комісії ради. Статут громади має таку саму юридичну силу, як і інші нормативні акти ради, тому рада, за відсутності статуту громади, може



врегулювати питання проведення громадських слухань відповідним положенням.

Громадські слухання виносять рішення рекомендаційного характеру для ради й не повинні служити засобом вирішення політичних питань. На відміну від місцевих ініціатив, де місцева влада повинна реагувати на подібну ініціативу прийняттям відповідних рішень, правові наслідки громадських слухань полягають у тому, що рада повинна розглянути на пленарному засіданні висновки і пропозиції слухань, однак прийняття якогось рішення по суті не є обов'язковим.

Якщо проблема носить локальний характер, але для її вирішення потрібне зусилля органу влади, на рівні міської влади встановлюються градації за територіальною ознакою з відповідними порогами для ініціалізації слухань.

Хоча в більшості випадків ініціатива провадження громадських слухань належить владі, необхідність отримання свіжих ідей вимагає паритетної участі влади та громадськості. Щоб запобігти редукації ініціативи громадськості, підготовчу роботу координують з боку ради, а не її виконавчих органів.

Для залучення найбільш активних мешканців до обговорення питань на громадських слуханнях можна передбачити створення такого підготовчого органу, як дорадчий комітет, що складатиметься з громадських активістів, депутатів ради, спеціалістів з окремих питань, що їх планується винести на громадські слухання. З метою одержання компетентної (фахової) оцінки пропозицій створюють допоміжні органи (фокусні, експертні групи тощо).

Правове регулювання реалізації права на громадські слухання у статуті громади чи в окремому положенні здійснюється за таким загальним алгоритмом: мета громадських слухань; ініціювання; процедура підготовки; проведення слухань та фіксація пропозицій; дії за наслідками слухань.

Нижче наведено та прокоментовано, на нашу думку, головні питання, на які має дати відповідь положення про громадські слухання.

Яка мета слухань?

Метою громадських слухань може бути виявлення певних обставин підготовки та ухвалення органами місцевого самоврядування рішень, що стосуються громади, з'ясування суті проблеми, пошук оптимальних варіантів рішень та найбільш прийнятних способів їх реалізації. Також метою громадських слухань може бути заслуховування звітів голови громади чи депутатів місцевої ради про свою діяльність.

Хто має право ініціювати слухання?

Ініціатором слухань може бути влада або члени громади (безпосередньо та через певні інститути громади). Перелік суб'єктів права ініціювати слухання може різнитися і повинен залежати від особливостей громади та від рівня розвитку місцевих інститутів громадянського суспільства.

Чи можуть слухання стосуватися частини громади і якої частини?

Слухання можуть провадитися з локальних питань, які стосуються лише певної частини громади, для вирішення яких, однак, потрібні рішення місцевої ради. Перелік таких частин громади слід визначити у положенні. Особливо це важливо передбачити у так званих об'єднаних громадах, тобто тих, які складаються з більш ніж одного поселення (наприклад, сільрадах, до складу яких входить декілька сіл). Це справедливо і для великих міст, адже провести загальноміські громадські слухання організаційно практично неможливо, а такі заходи є вкрай важливими для територій компактного проживання людей (мікрорайон, квартал тощо).

Хто має право брати участь у слуханнях?

Не можна вводити якихось обмежень на участь — слухання мають бути максимально публічним і демократичним заходом. Та й закон передбачає це право для усіх членів громади. Правда на слуханнях з окремих питань, особливо тих, що стосуються містобудівної документації, має бути забезпечено присутність визначених нормативними актами національного рівня категорій осіб — розробників планувальної документації чи забудовників.

Хто із посадових осіб місцевої влади зобов'язаний брати участь у слуханнях?

Дуже бажано чітко передбачити обов'язковість участі посадовців, до компетенції яких належить питання, що розглядається.

Чи є питання, які підлягають обов'язковому обговоренню на слуханнях?

Законом встановлено, що громадські слухання мають відбуватися не рідше одного разу на рік. Відповідно, у положенні можна визначити, з яких питань обов'язково щорічно проводяться слухання. Такими питаннями, наприклад, може бути обговорення проекту місцевого бюджету, чи результатів його виконання. Обов'язково громадські слухання мають проводитись з розгляду проектів містобудівної документації (генеральний план, детальні плани забудови, зонування території).

Який порядок підготовки та проведення слухань?

Підготовку слухань, задля їх об'єктивності, не можна покласти на виконком ради. Для підготовки доцільно утворити тимчасовий орган – дорадчий комітет, у якому потрібно забезпечити певну паритетність представництва влади та громади. Для фахового вивчення питань слід передбачити можливість утворення експертних груп. Разом з тим на виконком ради повинно бути покладено матеріально-технічне та фінансове забезпечення слухань.

Чи приймаються рішення за результатами слухань?

Слухання є механізмом, який не передбачає ухвалення рішень. Результатом слухань є пропозиції, висловлені учасниками.

Як оформляються результати слухань?

Тільки письмова форма є ефективною для діалогу між громадою та владою, а, тим більш, для дискусії, і тільки письмові пропозиції мають шанс бути розглянутими у повному обсязі. Тому слід передбачити протолювання ходу слухань, або, як мінімум, усіх пропозицій.

Які правові наслідки слухань?

Пропозиції, що вносяться за результатами слухань, мають рекомендаційний характер і не тягнуть за собою обов'язковість ухвалення владою рішень. Однак розгляд пропозицій місцевою радою, її виконкомом чи окремими посадовими особами (відповідно до компетенції залежно від змісту питання) є обов'язковим.

Який порядок обов'язкового розгляду органами й посадовими особами місцевого самоврядування пропозицій, внесених за результатами слухань?

Важливо визначити, як і у якому порядку має відбутися передбачений законом обов'язковий розгляд пропозицій слухань. Ініціатори і громада повинні чітко знати, коли і у який спосіб їхні поради будуть розглянуті владою і мати можливість дізнатися про хід та результати такого розгляду.

Як запобігти зловживанням механізмом слухань?

Для цього у положенні слід встановити певні обмеження, наприклад:

- визначити мінімально необхідний рівень підтримки громадою ініціативи слухань;
- встановити, через який мінімальний проміжок часу можливі наступні слухання з одного й того ж питання;

-
- встановити заборону щодо винесення на громадські слухання питань політичного характеру, що не належать до компетенції органів місцевого самоврядування громади;
 - передбачити обмеження щодо проведення слухань напередодні та під час виборчих кампаній.

Рекомендована структура положення

Приблизна структура положення про громадські слухання, з урахуванням наведених вище коментарів, може бути такою:

Загальні положення:

- суть та мета громадських слухань;
- учасники (у т. ч. обов'язковість участі влади);
- предмет слухань;
- вимоги та обмеження щодо кола питань та термінів проведення;
- встановлення частин громади.

Ініціювання:

- суб'єкти права ініціювання (ініціатори) громадських слухань;
- порядок ініціювання та збору підписів на підтримку ініціативи;
- порядок реєстрації та розгляду ініціативи;
- порядок ухвалення рішення про провадження.



Підготовка:

- порядок підготовки;
- обов'язки ініціатора та органу місцевого самоврядування.

Проведення:

- порядок проведення, забезпечення порядку, надання слова тощо.

Документування та правові наслідки:

- порядок документування;
- порядок доведення до відома влади результатів;
- порядок розгляду владою пропозицій.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ:

- 1. За якої необхідності слід проводити громадські слухання?*
- 2. Яким чином закріплюється процедура проведення громадських слухань?*
- 3. Хто ініціює громадські слухання?*
- 4. Хто має право і хто зобов'язаний брати участь у громадських слуханнях?*

2.7. ГРОМАДСЬКІ РАДИ

Громадські ради (далі – ГР), які стали досить популярними впродовж останніх років, мають шанс стати справді важливим інструментом переходу взаємовідносин влада-громадськість на новий якісний рівень. Спробуємо з'ясувати, що таке громадська рада і для чого вона потрібна.

Відповідно до статті 1 Конституції України Україна є демократичною державою. Обов'язковою характеристикою демократичного державного управління є залучення громадськості до процесу формування та реалізації державної політики (в європейській практиці – залучення сторін). Це положення розвинуто в статті 38 Конституції, відповідно до якої громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами...

Як бачимо, Конституція України встановила конституційні основи для участі громадськості в управлінні публічними справами не тільки через вибори органів та посадових осіб і референдуми, а й через інші механізми, які можуть бути реалізованими на національному та місцевому рівнях.

Найбільш яскравим прикладом участі громадськості в державному управлінні стала «помаранчева революція», коли громадяни України своїм спротивом не дозволили тодішній владі через тотальне фальшування виборів зберегти режим, який вже давно віджив і став гальмом розвитку України. Проте такі форми участі громадськості у державному управлінні, як революції та протестні публічні акції, не є і не можуть бути основним механізмом вирішення складних проблем в державі. Вони є наслідком дій влади, яка не враховує інтереси громадськості, не відслідковує реакцію на свої дії в суспільстві, ігнорує громадську думку. Подібні екстремальні ситуації складаються за умов, коли між владою і громадянами створюється повне нерозуміння дій та потреб сторін.

Щоб не доводити ситуацію до конфлікту, органи державної влади та місцевого самоврядування, їхні посадові особи повинні віднайти в собі

мужність та бажання започаткувати постійний діалог з громадськістю, використовуючи для цього всі правові механізми. Такий діалог можливий, насамперед, через відкритість влади, прозорість прийняття нею рішень та поінформованість громадян про діяльність влади (зокрема, щодо проєктів рішень, які готуються до ухвалення).

Як бачимо, участь громадськості в управлінні публічними справами – це реальна потреба як сучасної держави в особі органів державної влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, так і громадськості в особі громадських організацій та громадських ініціатив. **Орхуська конвенція зазначає, що «полегшення доступу до інформації та участь громадськості в процесі прийняття рішень підвищує якість прийнятих рішень і процесу їх реалізації, сприяє поліпшенню інформованості громадськості про ...проблеми, дозволяє громадськості артикулювати свої інтереси, а державним органам – забезпечувати належне врахування таких інтересів...».**

На жаль, реалії українського буття дають підстави стверджувати, що досі значна частка посадових осіб органів публічної влади (насамперед, органів державної виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування) не знають про цю конвенцію і що вона обов'язкова для виконання в Україні.

До недоліків, пов'язаних з діями органів державної влади в налагодженні діалогу з громадськістю, з громадськими організаціями, можна віднести:

- недостатній рівень прозорості процесу прийняття державних рішень;
- ризик виникнення конфлікту між мотивами дій державного службовця як лобіста інтересів певних груп і його обов'язком забезпечувати максимальну гласність та враховувати інтереси широкої громадськості.

Має місце також невиконання вимог щодо оприлюднення інформації про проєкти регуляторних актів, що готуються, та винесення підготовлених проєктів на публічне обговорення, передбачених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Спостерігаємо брак бажання переконувати громадськість у правильності своїх позицій і тим самим урахувати незалежну думку та надавати своїм рішенням необхідної легітимності. Розповсюдженим явищем є формальне ставлення працівників органів виконавчої влади до підготовки аналізу регуляторного впливу розроблених ними регуляторних актів, небажання враховувати при цьому наслідки їх реалізації не лише для інтересів держави, а й для інтересів громадян.

Також немає належного зворотного зв'язку між нормотворчими органами і власне громадянами, фізичними та юридичними особами. Звичайно,

такий стан справ не може задовольняти потребу суспільства в налагодженні співпраці громадськості й органів влади, формуванні системи прийняття ефективних рішень та здійснення ефективної державної політики.

Започаткування та розвиток взаємовигідної співпраці влади та громадськості, врахування інтересів суспільства при підготовці та ухваленні владних рішень стало можливим завдяки такому механізму співпраці, як громадські ради.

Громадська рада, з одного боку, може бути дуже серйозним додатковим ресурсом державного органу чи органу місцевого самоврядування, який працює з такою ГР, а з другого – важливим інструментом впливу громадськості на вироблення політики органів публічної влади.

Громадські ради можуть утворюватися на **національному та місцевому рівнях** різними способами:

- за рішенням владного органу, який зобов’язує певні державні органи в межах певного формату утворити «при собі» громадські ради;
- за спільною потребою в такому органі з боку органу влади та громадськості.

Сьогодні для України є типовою ситуація, коли представники громади перебувають у стані конфронтації з владою. Основними чинниками такого стану є:

- взаємна недовіра між громадою та владою;
- відсутність налагодженого обміну інформацією між владою і громадськістю;
- відсутність усталених традицій і партнерських взаємин влади й громади у процесах прийняття управлінських рішень, розв’язання конфліктів та можливих суперечок і досягнення консенсусу заради розвитку;
- відсутність достатніх знань та інформації про сучасні механізми й форми соціального партнерства у членів громади;
- громадська апатія й пасивність, відсутність довгострокових життєвих планів.

Активізація громадськості, залучення дрібного та середнього бізнесу до політичних процесів спонукатиме місцеву владу до впровадження дієвого діалогу з громадськістю як серйозного запобіжника у недопущенні «вуличної активності» громадськості, яка є вкрай небажаною для будь-якої влади. Нині маємо багато випадків, коли влада намагається ігнорувати волю громадськості, діє непублічно у кадрових призначеннях. В умовах активізації громадськості це неприпустимо й призводить до серйозних конфліктів між новою владою та організованою громадськістю й громадською думкою. Залучення громадськості до обговорення рішення, яке має бути прийняте, крім пошуку кращого варіанту вирішення питання,

що обговорюється, формує відчуття причетності громадськості до прийнятого рішення та покладає на неї певну відповідальність за це рішення.

Громадські ради на рівні громад в умовах нинішнього суспільного плюралізму та активності суспільства дуже корисні й перспективні. Налагодження діалогу між владою та громадою, громадська активність у громаді, наявність висококваліфікованих спеціалістів та небайдужих людей, котрі усвідомлюють свою роль та місце у соціальному діалозі з владою, дають підстави говорити про наявність умов для створення громадських рад у більшості міст України. Проте, говорити про ефективність ГР у конкретній громаді можна лише тоді, коли сама ГР утворюється з певною важливою для громади метою.

Є принаймні шість чинників, що спонукають до утворення ГР у громаді:

1. ГР – «Модна фішка»: «є у всіх і хай буде в нас». Досить часто цей принцип спрацьовує. Міський голова десь почув від свого колеги, що у нього є таке утворення, як ГР, і від цього він має добрі відносини з громадськістю та іноземними донорами. По приїзді у своє місто такий міський голова дає доручення комусь із своїх працівників підготувати проект розпорядження – і ГР створена. Без аналізу потреби та мети утворення сподіватися на ефективну діяльність такої ГР не доводиться і досить скоро про цю структуру всі забудуть.

2. Формальна громадська підтримка дій влади. Утворення ГР з метою показової підтримки дій місцевої влади громадськістю є також досить поширеною практикою в Україні. Знову ж таки розпорядженням міського голови утворюється ГР із представників організацій, які або отримують фінансову підтримку з місцевого бюджету, або лідери яких є працівниками бюджетної сфери. Така ГР збирається досить епізодично, але, як водиться, в ситуації, коли місцевій владі слід показати, що у неї є значна підтримка громадськості. Як правило, на засіданні такої ГР робить доповідь міський голова чи його заступник, а далі декілька учасників ГР виступають з палкою підтримкою починань голови. З цього засідання монтуються теле- й радіопрограми, готуються публікації у місцевій пресі. Дуже часто за такого розвитку подій щодо ГР в громаді з'являється недовіра як до самої ГР, так і до тих організацій, що входять до її складу, особливо ж коли місцева влада не користується популярністю серед населення громади.

3. Додатковий експертно-консультаційний ресурс. ГР, яка утворюється з метою аналізу місцевої політики чи проектів місцевих нормативних актів у певних сферах та вироблення своїх пропозицій щодо цієї політики та проектів, може стати дійсно важливим додатковим ресурсом для місцевої влади. Правда, спосіб формування такої ради має передбачати

певні кваліфікаційні вимоги до членства. Наявність серед членів такої ГР фахівців з певних питань, які не є працівниками виконкому чи інших бюджетних установ, є важливою гарантією якісної експертизи можливих дій чи рішень місцевої влади з точки зору їх оптимальності, бюджетної ефективності та корисності для громади. Така ГР може бути ефективно використана для фахового обговорення проектів місцевих нормативних актів, які підпадають під дію закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

4. Можливість апробувати проекти неоднозначних рішень на фокусній групі, без збурення громади. Громадська рада, яка має представницький характер і в якій представлено різні корпоративні групи мешканців громади, є добрим «полігоном» для апробування проектів рішень, які готуються місцевою владою в особі місцевої ради чи її виконкому. На засіданнях такої ГР оприлюднюються проекти таких рішень, відбувається загальна дискусія щодо них. Через представників, які є в ГР, це обговорення переноситься у відповідне корпоративне середовище. За наслідками такого апробування проектів вони можуть бути суттєво доопрацьовані або взагалі зняті з розгляду як такі, що можуть надто збурити громаду.

5. Можливість привернути громадськість до проблем громади очима влади та формування сприятливої для влади громадської думки.

6. Можливість нейтралізації опонентів через залучення їх в процес вироблення місцевої політики.

Позиції 5 та 6 щодо можливостей використання ГР для створення у громаді клімату взаємної причетності до рішень, які ухвалюються органами влади громади, є дуже важливими передовсім для самої влади.

Для того щоб ГР могла бути утвореною у конкретній громаді, слід пам'ятати, що:

- утворення ГР у громаді має «дозріти», тобто має бути психологічна готовність до такого кроку як з боку громадськості, так і з боку влади;
- ініціювати утворення ГР може громадськість або орган чи посадова особа місцевого самоврядування;
- перед ініціюванням утворення ГР ініціатор має визначитися з місією майбутньої ГР.

Правові акти, що регламентують діяльність громадської ради (установчі документи):

- меморандум (декларація) про громадську раду;
- положення про громадську раду;
- регламент громадської ради;
- угода про спільну діяльність між громадською радою та органом влади (Угода про співпрацю).

Вищезазначені акти є документами, на підставі яких діє громадська рада (також може діяти на підставі розпорядження, декрету, наказу, постанови державного органу). Розробка установчих документів здійснюється в залежності від мети й завдання створення громадської ради.

Отже, що слід пам'ятати розробляючи проекти установчих документів:

- установчий документ ГР не повинен суперечити Конституції та законам України;
- установчий документ — це документ, що насамперед регулює відносини в середині ради та встановлює правила, за якими рада вибудовує стосунки з органами влади та посадовими особами;
- текст документів повинен бути викладений доступною мовою. Статті, частини статей, пункти та підпункти мають бути пронумеровані.



ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ:

1. Чого запобігає застосування постійного діалогу з громадськістю, використовуючи для цього всі правові механізми?
2. Які чинники гальмують налагодження діалогу органів державної влади з громадськістю?
3. Які умови сприяють співпраці влади та громадськості?
4. Які рівні функціонування громадських рад?
5. Які чинники спонукають до утворення громадських рад у громадах?

2.8. ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ ГРОМАДИ ЧЕРЕЗ ПІДТРИМКУ ЇХНІХ ПРОЄКТІВ ТА ІНІЦІАТИВ

На сьогодні важливою проблемою громад є наявність значної кількості соціальних проблем, які накопичилися в суспільстві, вирішення яких належить до компетенції місцевого самоврядування, які, проте, не можуть бути самостійно вирішені органами місцевого самоврядування з

цілої низки причин, а саме: відсутності достатньої кількості бюджетних коштів, необхідного кадрового потенціалу, гостроти проблеми, наявності різних факторів, що призвели до виникнення цієї проблеми, які не в змозі мінімізувати органи місцевого самоврядування тощо.

Це непроста ситуація, тому для мінімізації значної кількості соціальних проблем органам місцевого самоврядування доводиться шукати нові інструменти та нові ресурси.

Одним із таких інструментів може бути **механізм соціального партнерства**, коли до вирішення місцевої соціальної проблеми залучаються місцеві невідприємницькі/неприбуткові організації (далі – НПО) із своїми власними ресурсами. Широке застосування місцевими органами влади механізмів співпраці з бізнесом та особливо з неприбутковими організаціями є наслідком цілком об'єктивних причин.

По-перше, широка децентралізація державної влади призводить до значного розширення повноважень органів місцевого самоврядування, що потребує додаткових кадрових та бюджетних ресурсів.

По-друге, довіра до органів влади, що формуються на місцевих виборах, суттєво залежить від стосунків цієї влади з місцевими громадськими активістами з різних НПО, а кількість критики на свою адресу з боку таких осіб та організацій, залежить від міри участі цих структур у виробленні та здійсненні місцевої політики.

По-третє, ряд послуг, що надаються місцевими органами влади, досить вузько сфокусовані на окремі групи мешканців, тому реалізація цих послуг за участю організацій, що представляють інтереси цих груп чи безпосередньо складаються із осіб, що належать до них, може бути значно ефективнішою та дешевшою у разі надання послуг не напряму місцевою владою, а через вказані організації.

Слід мати на увазі, що місцеві НПО можуть отримувати кошти на здійснення своїх програм не тільки з місцевого бюджету, а також від різних благодійних фондів, міжнародних донорських організацій, приватних осіб. Проте отримати значний соціальний ефект від залучення до вирішення місцевих проблем НПО можна лише у випадку, коли такий процес буде прозорий, контрольований і зрозумілий для мешканців громади, міського керівництва й державних контролюючих органів.

Сьогодні в більшості міст України в міських бюджетах передбачається певна сума коштів, яка йде фактично на субсидування певних громадських організацій. Проте в абсолютній більшості міст ніхто не знає, чому саме ці, а не інші НПО отримали бюджетне фінансування, наскільки ефективно були використані кошти, які позитивні здобутки від цього мала міська громада. Саме тому виглядає перспективним фінансувати не

просто окремі НПО в закритому ручному режимі, а фінансувати їхню суспільно-корисну діяльність у напрямках, пріоритетних для громади. Щоб це фінансування було найбільш ефективне й прозоре, має бути забезпечено конкурсний механізм визначення кандидатів на фінансування – через міські конкурси.

Саме з цією метою місцева рада має ухвалити положення, яке має врегулювати всі питання щодо порядку організації, оголошення та проведення міського конкурсу проектів та програм НПО. У положенні визначаються принципи проведення конкурсів, визначення пріоритетів, формування конкурсної комісії, її повноваження, спосіб прийняття рішень, а також форми договору між радою та НПО щодо реалізації проекту, звітність та контроль тощо.

Слід пам'ятати про особливу природу стосунків між НПО та органом самоврядування у договірних відносинах, щоб не переміститись у сферу регулювання Закону України «Про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти».

НПО, реалізуючи проекти, не отримують прибуток, а орган місцевого самоврядування, який надає НПО кошти для реалізації їх проектів, не здійснює закупівлю. Такі підходи до фінансування соціально важливих для громади програм НПО можуть дати дуже добрий ефект, адже отримавши одну гривню від влади, НПО може залучити до неї ще додаткові кошти від іноземних донорів, приватного бізнесу, фізичних осіб.

У багатьох містах НПО мають значний досвід у підготовці проектів на участь в конкурсах грантів різних іноземних донорів, включаючи структури Євросоюзу та США. Такий досвід може стати неоціненною допомогою для місцевої влади у її пошуках додаткового фінансування з позабюджетних джерел як українського, так і зарубіжного походження. Саме тому слід використовувати усілякі форми і методи соціального партнерства влади та громадськості, оскільки вони дають значний економічний та соціальний ефект.

РОЗДІЛ 3

ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ТА ІНСТРУМЕНТИ ЇХНЬОЇ УЧАСТІ В УХВАЛЕННІ РІШЕНЬ



Форми та методи участі громадян не обмежуються рамками, які встановило законодавство. Поруч з формальними загальноприйнятими способами існує безліч інших методів, які охоплюють всі рівні громадської участі.

Деякі з них вже діють в українських громадах, інші застосовуються за кордоном і, на перший погляд, можливо не зовсім придатні для запровадження в Україні. Однак, наше суспільство змінюється дуже швидко і відкидати нічого не варто.

Розглянемо деякі «неформальні» техніки громадської участі. Цілком можливо, що деякі запропоновані методи ви зможете запровадити в себе без змін, а інші наведуть вас на нові ідеї та допоможуть опрацювати інструменти, якнайкраще придатні саме для вашої громади. Поле для діяльності тут широке.

Додатковим аргументом у спілкуванні з владою може стати положення, яке зустрічаємо практично у всіх статутах територіальних громад: **органи та посадові особи місцевого самоврядуван-**

Основні правила



- Відвертість
- Простота
- Повага
- Позитивний настрій
- Неконфліктність
- Відкритість

ня сприяють становленню та розвитку нових форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування.

3.1. ІНФОРМУВАННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ

В основі громадської участі лежить інформування. З одного боку, громадянин має бути поінформованим. З іншого боку, вільний доступ до відкритої інформації щодо процесів підготовки та ухвалення рішень, а також їх втілення у життя – одна з найважливіших передумов забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органів влади на різних рівнях.

У сучасному світі кількість інформації, яку отримують громадяни, зростає шаленими темпами. Тому, на перший погляд може здатися, що інформація про діяльність влади у цьому потоці нікому не цікава і не потрібна. Наше завдання – домогтися, щоб кожен член територіальної громади за потреби міг знайти потрібну йому інформацію. Чи обов'язково він її шукатиме – немає значення, головне, щоб у нього була така можливість. Чим відкритіша інформація про діяльність влади, тим менша ймовірність зловживань та корупції з боку чиновників, тим більша довіра до влади.



Законодавство зобов'язує органи державної влади та місцевого самоврядування інформувати громадськість про свою діяльність. Закон України «Про інформацію» гарантує громадянам України безперешкодний доступ до відкритої інформації. Натомість, існує ще одна категорія – інформація з обмеженим доступом (конфіденційна або таємна).

У цьому випадку власник інформації сам встановлює правила доступу до неї. Однак, слід мати на увазі, що якщо частина документа містить інформацію з обмеженим доступом, то це зовсім не є підставою закривати доступ до всього документа.

Законодавство України визначає також шляхи доступу до відкритої інформації. Для налагодження інформаційної роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування існують спеціальні інформаційні служби: інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро,

прес-секретарі, прес-аташе з відповідним апаратом. Вид інформаційної служби залежить від розміру населеного пункту, можливостей фінансування та, мабуть, бажання керівників громади.

Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» наділяє інформаційні служби двома функціями:

- інформаційно-аналітичні функції та забезпечення зв'язків із засобами масової інформації, громадськістю;
- збирання, аналіз, обробка та оперативне надання інформації про діяльність цих органів у повному обсязі засобам масової інформації, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю».

У своїй діяльності ці служби застосовують звичний арсенал інструментів взаємодії з ЗМІ та громадськістю:

- проведення брифінгів та прес-конференцій;
- випуск і поширення бюлетенів, прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо;
- публікація статей та підготовка теле- і радіопередач;
- створення архівів інформації про діяльність органів;
- організація інтерв'ю посадовців органів влади.

Розглянемо менш поширені способи надання інформації громадянам.

Відкрита прес-конференція відрізняється від традиційної прес-конференції тим, що проводиться не тільки перед обмеженим колом журналістів, а перед громадськістю. Подібний прецедент існує в багатьох містах України, де щорічно проводиться відкрита прес-конференція міського голови.



Дні відкритих дверей. Це метод заохочення громадян відвідувати мерію або громадську приймальню. Такий захід вимагає ретельного планування, але може принести чималу користь: посадовці розкажуть відвідувачам про те, чим займаються, а принагідно ще й дізнаються про думки громадян. День відкритих дверей може оголосити або міськвиконком, або якась його служба.



Спеціальний **довідково-інформаційний центр** може надати громадянам можливість ознайомлення з урядовими нормативними документами в спеціально пристосованому для цього приміщенні. Працівники центру виконуватимуть ті ж функції, що працівники бібліотек: шукатимуть замовлені відвідувачами матеріали і відповідатимуть на запити щодо матеріалів, дотичних до роботи

органів місцевого самоврядування. В такому центрі громадянин може отримати інформацію про те, до якого відділу або служби органів місцевого самоврядування йому слід звертатися зі своєю справою.

Електронна розсилка (розсилання електронних листів) – з поширенням доступу до Інтернету стає хорошим інструментом для оперативного поширення інформації великій кількості людей. Залежно від кількості потенційних одержувачів можна розсилати листи, користуючись звичною поштовою програмою, застосовувати спеціальне програмне забезпечення для масового поширення електронних листів або скористатися послугами так званих електронних груп.



Досить успішно застосовується у деяких польських гмінах і популярна в західних бізнесових та державних організаціях техніка «**Запитання – Відповіді**». Вона полягає у підготовці 1-3 сторінок інформації у формі запитань і відповідей, яку можна розмістити на інформаційних стендах, в інформаційному центрі, Інтернеті тощо. Завжди існує тема, про яку мешканці погано інформовані і тому задають багато по-

дібних запитань. Не одержавши відповіді, вони роблять помилкові висновки, що переростають у плітки. Це може призвести до зростання напруги серед громадськості, зменшення довіри до місцевої влади. Для її застосування потрібно (технологія застосування):

- дізнатись у керівників чи працівників відповідних підрозділів, про що найчастіше запитують відвідувачі;

- розпочати перелік «Запитання – Відповіді» коротким резюме про те, як формувався цей матеріал і яке його призначення;
- подавати запитання і відповіді, які найбільше хвилюють відвідувачів;
- запитання формулювати так, як їх задають самі громадяни, щоб вони легко їх розпізнали, як одне із своїх запитань.
- погодити остаточну версію «Запитання – Відповіді» з керівниками відповідних підрозділів;
- поширити «Запитання – Відповіді» серед цільових груп, яких вони можуть стосуватися, а також в пресі, розмістити їх в доступних для мешканців та гостей громади місцях.

Інформаційні термінали – термінали зі спеціальною інформацією (використовуються на залізничних вокзалах, в аеропортах тощо). Їх можна розмістити в доступних для мешканців та гостей місцях. У такий спосіб можна знайомити громадян з місцевими нормативними актами, подавати інформацію про послуги, що надаються комунальними підприємствами, порядок отримання дозволів, довідок тощо.



Каталог послуг – це документ, з якого мешканці дізнаються про процедури вирішення типових справ в органах влади. Його готують працівники органу влади, які відповідають за окремі сфери інтересів. Каталог послуг має форму брошури, в якій описано процедури вирішення типових справ.

Рубрикація каталогу – за тематикою проблем. Каталог має бути доступним як у друкованій формі, так і в електронній, зокрема на Інтернет-сторінках.

Структура опису кожної послуги може бути такою:

- назва послуги;
- місце вирішення проблеми;
- години прийому відвідувачів;
- процедура, яка вимагається для вирішення проблеми;
- потрібні документи;
- розмір плати за послугу;
- тривалість надання послуги;
- інша інформація, важлива для клієнтів.

Основні елементи технології застосування каталогу послуг:

- з'ясувати, які саме послуги населенню надає кожний відділ;
- зрозуміло описати кожну послугу, а також спосіб її надання громадянам;
- розмістити послуги в каталозі в алфавітному порядку за їхніми назвами (кожну послугу бажано описати одним реченням);
- прискідливо перевірити інформацію для каталогу разом з керівниками відповідних підрозділів;
- перевірити одержану інформацію шляхом її надання групі громадян, які підтвердять її достовірність та зрозумілість;
- одержати остаточне затвердження каталогу від керівництва органу місцевого самоврядування;
- видрукувати та поширити каталог, повідомити, де можна одержати каталог.

Часто при вирішенні питань в органах влади, громадянам потрібно заповнити безліч форм та бланків. У громадян при цьому виникає безліч питань та проблем. Уникнути цього можна створивши спеціальний центр для розповсюдження таких матеріалів. Найпростішим варіантом може бути просто кілька полиць із паперами, щоб громадяни могли без зайвого клопоту і питань взяти те, що їм треба. Окрім бланків, слід розмістити інструкції з їх заповнення, а ще краще — зразки заповнених документів. Подібні інформаційні кутки — звичайна річ для поштових відділень та банків, але, на жаль, не владних структур.

Наведені методи інформування — це пасивне одержання інформації споживачами, в даному випадку — громадськістю. Існує спосіб активного одержання потрібної інформації, яка вам потрібна. Законом України «Про інформацію» (ст. 32) передбачено механізм подання письмового звернення-запиту, які можуть бути двох видів:

- звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами — інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів;
- звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадових осіб з окремих питань — запит щодо надання письмової або усної інформації.

Для одержання інформації застосовують бланки запитів, які, зазвичай, містять коротку інструкцію щодо необхідних дій з отримання бажаної інформації (джерела, можливі консультанти, оплата запиту та можливості оскарження рішень), графи для підпису і дати, графи щодо деталей інформації, назви державного органу, який володіє нею, шляхів ознайом-

лення (з оригіналом у державному офісі чи отримання копії); ім'я заявника, його адреси; зазначається характер заяви – індивідуальний (від громадян та іноземців) чи колективний (від підприємства, організації тощо). Бланки мають бути легко доступними, не тільки у державних органах, а й у бібліотеках, на пошті тощо.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ:

- 1. Зазначте інструменти взаємодії із ЗМІ та громадськістю?*
- 2. Які є види механізмів подання письмового звернення?*
- 3. Хто оголошує про відкриту прес-конференцію та день відкритих дверей?*
- 4. Якими є функції працівників довідково-інформаційного центру?*
- 5. Яким проблемам і загрозам запобігає техніка «Запитання – Відповіді»?*

3.2. ОТРИМАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ВІД ГРОМАДЯН ТА ІНСТРУМЕНТИ КОНСУЛЬТУВАННЯ

Ми коротко торкнулися питання про методи отримання інформації про дії влади. Розглянемо можливості зворотного потоку інформації – від громади до влади, та двостороннього обміну інформацією. До методів отримання інформації та консультування можна віднести «узаконені» форми участі громадян, про які вже йшлося: консультативні референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання. Значна частина інструментів, які може використовувати влада для отримання інформації від громадян, лежить у сфері соціологічних досліджень. Методи, про які коротко йтиметься нижче, не мають практично нічого спільного з соціологією, однак також можуть бути повноцінним джерелом інформації для обох сторін.

Газетні купони з питаннями використовуються для того, щоб отримати від громадян інформацію про їхні бажання і прагнення. Місцева влада може розробити спеціальні переліки питань, які на відривних купонах розповсюджуються в місцевій пресі. Громадяни заповнюють такі анкети і поштою відсилають їх до мерії (або приносять особисто).

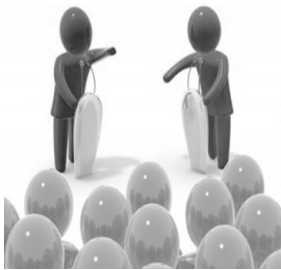
Така форма роботи з громадянами гарантує анонімність тим, хто її бажає.

На гарячу лінію міськвиконкому або окремого відділу міської адміністрації може зателефонувати будь-який громадянин, який порушить питання щодо конкретної проблеми й отримає відповідь чергового представника місцевої влади. Упродовж неробочого часу запитання громадян слід записувати на автовідповідач. Щодня отримані запитання мають вивчати відповідальні працівники владного органу, щоб запитання громадян не залишилися без відповіді. Такий вид взаємодії дозволяє не лише встановити зворотній зв'язок і оцінити його дієвість, а й свідчить про здатність місцевої влади реагувати на запити громадян.



«Гаряча лінія» для скаржників відрізняється від просто «гарячої лінії» тим, що, на відміну від намагань вирішити проблему в перебігу телефонної дискусії, тут просто реєструють скарги. Громадянам пропонують телефоном для скаржників повідомляти про незаконні або безвідповідальні дії посадовців. В обох випадках влада мусить прореагувати. Громадянам, які дзвонять зі скаргами, представлятися не обов'язково. Спеціальний телефон для скаржників може стати надійним знаряддям зворотного зв'язку з громадянами, а також дозволить декому просто висловити наболіле.

Інтернет-сторінка може також стати інструментом збору інформації про думки людей з того або іншого питання. Гостьова книга дозволяє відвідувачу залишити своє повідомлення для адміністратора сайту та його відвідувачів. Це своєрідна «книга відгуків і пропозицій» в Інтернеті.



Громадська нарада у вузькому колі спрямована на отримання інформації та думок, а не на вирішення якоїсь проблеми. Вона передбачає окремі групи учасників і спостерігачів (навколо столу ставлять чотири стільці, основна маса учасників сидить на певній відстані; будь-хто може взяти слово, але для промови треба підійти до столу і зайняти один стілець; таким чином, за столом щоразу сидять четверо співрозмовників:

той, хто висловився, залишає місце за столом для іншого учасника; той, хто бере слово, не може казати те, що казали до нього; слово можна брати кілька разів, але кожного разу треба знову сідати за стіл).



Дебати – це обговорення якогонебудь питання, обмін думками. Дебати можуть набувати багатьох форм, але завжди мають спільні ознаки: чіткий регламент виступів і коментарів, проект резолюції, який приймається або відхиляється, і обмежена участь більшості присутніх. Утім, дебати та інші схожі заходи можна зробити більш представницькими, якщо запрошеним громадянам запропонувати завчасно підготувати перелік питань до обговорення.

Інтернет-конференція – сучасний технологічний метод двостороннього обміну інформацією. Інтернет-конференцію посадовця можна організувати на базі Інтернет-порталу органу влади у формі «чату». Перевага цього методу в режимі «прямого ефіру» подібного заходу, що викликає значно більшу довіру у людей, а також у можливості анонімно висловлювати свої думки. Корисно вести стенограму Інтернет-конференції, щоб потім проаналізувати всі думки, які прозвучали.



Сусідські форуми – це відкриті неофіційні збори людей. Сусідський форум – це місце, де:

- люди висловлюють свою думку про місцеві проблеми;
- міська рада інформує громадськість про свої нові рішення;
- рада може поцікавитися думкою людей відносно проектів, що реалізуються в їх населеному пункті;
- місцеві групи можуть інформувати людей про послуги, які вони надають або планують надавати;
- можуть зустрітися люди, які живуть в одному місті і стикаються з одними і тими ж проблемами.

Головною фігурою сусідських форумів є люди, які діляться власним досвідом і допомагають шукати рішення місцевих проблем. Сусідський форум відкритий для всіх.

В органах місцевого самоврядування можна призначити **осіб, уповноважених приймати скарги від громадян і обробляти відповідну інформацію**. Таким чином покращується обслуговування громадян (нерідко буває, що громадяни хотіли б, щоб хтось їх вислухав і серйозно поставився до їхніх пропозицій).

Форум на Інтернет-сайті – це розділ Інтернет-сайту (або окремих Інтернет-сайтів), де у відвідувачів є можливість ставити запитання, давати відповіді, коментарі щодо певної теми, запропонованої адміністратором сайту або учасниками форуму.



Основною засадою консультування має бути свідомою метою органу влади щодо одержання інформації від певних суспільних груп. Намір того, хто звертається за консультацією, має бути подано так, щоб було зрозуміло, що надісланий документ – це не просто поширення інформації, а запрошення до обговорення, до спільного ухвалення рішення.

Консультування містить вислуховування, обмін знаннями та інформацією, діалог, дебати і аналіз проблеми, проведений його учасниками.

Зрозуміло, що консультування – це перший крок до реальної громадської участі. Мета суспільних консультацій – охопити якомога ширшу аудиторію і ознайомитися з її думкою, щоб поліпшити якість рішень, які готуються. З іншого боку, варто пам'ятати, що консультації – це не перемовини. Остаточне рішення приймає влада.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ:

- 1. Назвіть методи отримання інформації.*
- 2. Який метод комунікації з владою гарантує анонімність?*

3.3. СПІЛЬНЕ УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ ТА КОНТРОЛЬ ЗА ЇХ ВИКОНАННЯМ

Прикладом моделі безпосередньої демократії на рівні громадського управління є американський штат Вермонт, у кожному містечку якого побудовано окремих будинок зборів мешканців. Міські збори, на яких вибирають адміністраторів регіону, відбуваються в третій вівторок квітня. Членів законодавчого органу штату вибирають в останній тиждень жов-

тня. Збори вибирають також помічників судді і представників до різних арбітражних інституцій. На місцеві органи влади (штат поділений на shires, які охоплюють по майже 15 тисяч жителів) покладена відповідальність за: освіту – утримання шкіл, навчальні програми і освітні вимоги; збереження довкілля; дороги; соціальний захист; інвестиції; культивування землі, лісів, доріг (тут значну роль відіграє сільське господарство).

Тут інституції безпосередньої демократії зберігаються понад двісті років. Це справді вдалося зробити і це діє! Особливо недовірливим радимо ознайомитись із засадами організації Запорізької Січі – знайдете багато аналогій. А поки що, нам варто твердо закріпитися на середніх шаблях «драбини громадської участі» і поступово торувати шлях до її вершини. Як це не дивно, але в Україні можна знайти приклади участі громадян, які цілком можна віднести до рівня спільного ухвалення рішень.

Цікавою формою зв'язку місцевої влади з громадськістю є створення **громадських шкіл резерву управлінських кадрів**, шкіл муніципального управління для пошуку молодих енергійних людей, здатних обійняти керівні посади. Саме так вчинила міська влада Первомайська (Миколаївська область) та Кам'янець-Подільського. У таких школах слухачі опановують основи місцевого самоврядування, економіку міста, фінанси тощо. Цей метод заслуговує на увагу, адже в такий спосіб влада може готувати громадських лідерів для залучення до управління.

Стратегічні урядові документи – «зелені», «білі», «сірі» книги.

«**Зелені книги**» – інформативні документи з конкретної політичної проблеми. Їх надсилають зацікавленим організаціям чи особам, які залучені до процесу консультацій та обговорень. Як правило, вони стають основою концепції нормативно-правового акта.

Натомість «**білі книги**» – це документи, що містять вже конкретні пропозиції щодо певних заходів у певній сфері політики. Зазвичай, вони наслідують «зелені книги» та мають за мету початок процесу консультацій. Якщо «зелені книги» окреслюють обсяг проблем, що пропонують для обговорення, то «білі книги» містять офіційні пропозиції щодо розробки окремого напрямку політики і стають знаряддям їхнього втілення.

«**Сірі книги**» – це документи, які містять критичні зауваження або пропозицію альтернативних варіантів щодо урядових заходів у визначеній сфері політики. В основному «сірі книги» використовують в урядовій практиці Великобританії.

Омбудсмен є незалежною посадовою особою, обов'язком якої є розгляд та розслідування скарг громадян щодо діяльності органів місцевого самоврядування чи офіційних осіб. Види послуг омбудсмена залежать від особливостей територіальної громади, але зазвичай включають розсліду-

вання скарг щодо несправедливого чи грубого відношення до громадян з боку житлово-комунальних служб, податкових інспекцій, виборчих комісій чи відділу соціального захисту. Виборні офіційні особи органу місцевого самоврядування визначають потребу у створенні служби омбудсмена згідно з чинним законодавством. Якщо у цьому є потреба, вони мають визначити перелік послуг, обов'язків та повноважень. Головною метою діяльності **служби омбудсмена** є задоволення потреб громадян у безпристрасному та незалежному розгляді скарг громадян. Програма діяльності омбудсмена спрямована на вдосконалення форм співпраці органів місцевого самоврядування та громадян, а також на розгляд їх скарг. Служба омбудсмена особливо ефективна у наданні послуг, що спрощують бюрократичні формальності у справах громадян у великих містах. В Україні інститут омбудсмена діє у Кам'янець-Подільському.

Спеціальні та дорадчі комітети (оперативні групи) складаються з громадян, які призначаються для надання консультативної допомоги з питань, що виникають в органах влади.

Оперативною групою називають групу громадян, які призначені працювати над конкретним завданням чи проблемою. Тривалість існування оперативної групи – період часу, який визначений на виконання цього завдання. Оперативна група може також складатися з членів підкомітету дорадчого комітету. Кількість членів оперативної групи має бути такою, щоб вона була ефективним робочим органом. Членів оперативної групи підбирають досить ретельно, їх кількість має бути достатньою для виконання роботи, але адекватною складності завдання.

Дорадчі комітети створюються для організації та координації збору інформації від великої кількості громадян. Вони можуть бути особливо корисними під час розробки рішення на основі консенсусу щодо плану заходів з комплексних питань, які передбачають розгляд багатьох проблем територіальної громади.

Завдання комітету чи оперативної групи мають бути визначені та повідомлені всім зацікавленим сторонам. Складання цих завдань у письмовому вигляді є необхідним способом координації роботи комітету чи оперативної групи із зазначенням термінів початку та завершення виконання завдань. Дорадчі комітети та спеціальні оперативні групи є зазвичай ефективними під час актуалізації будь-якого важливого питання протягом певного періоду часу.

Вони допомагають зібрати та опрацювати інформацію на основі консенсусу щодо вирішення комплексних питань, які стосуються життя територіальної громади. Після виконання завдання група припиняє свою діяльність.

Спільні планувальні заходи здебільшого доцільні із самого початку існування якоїсь ініціативи або проекту, як-от розробка стратегічного плану. Втім, такі спільні заходи можна також проводити для дослідження думок, поглядів та планів громадян щодо конкретного проблемного питання. Спільне планування відрізняється від інформаційних заходів тим, що відбувається не один раз, а декілька, а учасники мають нагоду разом попрацювати хоча б декілька разів. Громадяни висловлюють свої ідеї, проводять власні дослідження і подають пропозиції щодо планів, які затверджуватимуться органами місцевого самоврядування. Якщо громадяни бажають долучитися до процесу планування, важливо визначити ті обов'язки, які вони зможуть виконувати. Участь громадян в проєкті з самого його початку означає, що вони дійсно хочуть шукати шляхи вирішення проблеми, яка впливає на життя місцевої спільноти.

Поряд з поняттями безпосередньої та представницької демократії існує термін «**деліберативна**» (**дорадча**) **демократія**. Суть її полягає в тому, що громадяни, заохочені державними інституціями, знайомляться, дискутують і, поміркувавши, виражають свої преференції одному з варіантів вирішення суспільної проблеми. Голосування відбувається після глибокого обговорення всіх «за» і «проти». Перелік справ, які можуть бути предметом такого способу обговорення, дуже широкий: розмір місцевих податків, розташування аеропорту тощо.

Дорадче голосування — найпопулярніше в США, на даний час його практикують вже майже 30 країн, зокрема, Великобританія та Болгарія.

Технологія його застосування:

- спочатку формулюють проблему;
- готують матеріали, які наскільки можливо безсторонньо представляють можливі шляхи вирішення цієї проблеми;
- матеріали заздалегідь пересилають учасникам, вибраним жеребкуванням, для ґрунтовного ознайомлення з ними (багато зусиль іде на те, щоб переконати відібраних осіб взяти участь у цій діяльності);
- учасники зустрічаються на 1-2 дні (їм компенсують вартість проїзду та забезпечують перебування у місці зустрічі, інколи виплачують скромний гонорар);
- спочатку всі беруть участь у загальній сесії, мета якої — обговорити методи роботи;
- потім учасників ділять на менші групи (в кожній групі працює фаховий модератор, який слідкує за тим, щоб дискусія мала структурований характер і щоб всі мали однаковий шанс висловитись; групи можуть запрошувати експертів або посадових осіб, відпові-

дальних за ухвалення рішень, але завдання цих осіб — відповідати на запитання, а не переконувати чи пропагувати);

- далі групи знову зустрічаються на пленарному засіданні, де кожен може вислухати результати роботи малих груп і поставити запитання;
- на завершення учасники таємним голосування виражають свою думку.

Остаточний результат не є зобов'язуючим для влади. Вердикт носить дорадчий характер. Зважаючи на солідну методологію самого процесу, дуже важко применшити його політичну вагу, яка додатково зміцнюється присутністю засобів масової інформації. Інколи саме ЗМІ виступають організаторами дорадчого голосування.

Технологію **громадських судів** почали застосовувати в США і Німеччині в 70-х роках. Звідти вона потрапила до Іспанії, Палестини, Великобританії і Нідерландів. Від дорадчого голосування вона відрізняється тим, що до участі запрошується значно менше учасників — близько 20 осіб. Їх відбір має випадково-цільовий характер, але при цьому має забезпечуватися репрезентативність учасників. Група працює разом 3-4 дні. Її завдання — не тільки проголосувати, але також у письмовій формі представити свою позицію. Здебільшого відповідальність за підготовку проекту цього документа несе модератор. Ще одна істотна відмінність цього методу від дорадчого голосування полягає в тому, що органи влади самі часто «замовляють» скликання громадських судів. Влада, хоч і не пов'язана результатом, однак відчувається зобов'язаною публічно послатися на результати роботи громадських судів.

Методика планувальних комірок в деякому сенсі об'єднує два методи, описані вище. Її опрацьовано ще в 70-х роках в університеті німецького міста Вупперталь. Процес здебільшого організують незалежні дослідницькі інституції, однак його часто замовляють органи влади. Склад окремої комірки зазвичай не перевищує 25 осіб. Однак весь процес полягає найчастіше або в рівнозначній праці багатьох комірок (наприклад в різних регіонах), або в розподіленій в часі серії зустрічей однієї групи. У деяких заходах бере участь навіть до 500 осіб.

Загалом, щоб застосовувати деліберативні методи участі громадян в ухваленні рішень, треба дотримуватися таких умов:

- має бути забезпечено доступ учасників до об'єктивної, виваженої інформації щодо запропонованих шляхів вирішення та їх наслідків;
- відкрита програма дебатів — учасники намагаються подати свій погляд на предмет дебатів, але можуть довільно дискутувати про контекст вибору, який постав перед ними;
- наявність відповідної кількості часу, необхідного для ґрунтовного ознайомлення з матеріалами і обговорення його учасниками дебатів;

-
- дискусія має відбуватися без натиску і маніпуляції (організуючи її, треба подбати про те, щоб учасники могли вільно висловлювати свої думки; за аналог можна взяти умови праці присяжних або суддів);
 - дискусія має носити структурований характер; обов'язково має бути модерування; регламент дискусії має бути зрозумілим для всіх;
 - участь репрезентативної групи учасників (важливо, щоб про справу говорили не тільки ті, хто має безпосередній інтерес до її вирішення; цей метод має на меті втягнути в дискусію тих, хто через апатію не бере участь у традиційних виборчих механізмах);
 - традиційні механізми консультації базуються на збиранні паралельних думок, односторонньо скерованих до органу влади.

У методах деліберації найважливіше те, що їхні учасники дискутують між собою, перш ніж сформулювати остаточну думку.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОПЕРЕВІРКИ:

1. Назвіть різновиди стратегічних урядових документів.
2. У чому полягає інститут «омбудсмена»?
3. Місії спеціальних та дорадчих комітетів?
4. У чому різниця між спільними планувальними заходами та інформаційними?
5. Суть «деліберативної» (дорадчої) демократії?
6. У чому полягає технологія застосування дорадчого голосування?
7. У чому полягає технологія громадських судів?

РОЗДІЛ 4

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ

Повноваження депутатів, порядок організації і гарантії депутатської діяльності визначаються Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад» та іншими законами.

Конституція України стосовно депутатів місцевих рад визначає:

1. Сільські, селищні, міські, районні, обласні ради складаються з депутатів.

2. Депутати обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

3. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років; звідси випливає, що термін повноважень депутатів також п'ять років, якщо вони обрані на чергових виборах, натомість Конституція не дає чіткої відповіді на питання щодо терміну повноважень окремих депутатів, які обрані на позачергових виборах в своїх округах.

4. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

4.1. СТАТУС ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ

1. Як депутат представляє своїх виборців?

Депутат місцевої ради є повноважним і рівноправним членом відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування.

Депутат місцевої ради відповідно до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі у діяльності ради та її органів.

2. Коли починаються та закінчуються повноваження депутата?

Повноваження депутата місцевої ради починаються з моменту офіційного оголошення відповідною територіальною виборчою комісією на сесії ради рішення про підсумки виборів та визнання повноважень депутатів.

Повноваження депутата місцевої ради закінчуються в день першої сесії ради нового скликання.

3. Кого представляє депутат – всю громаду чи лише своїх виборців?

Депутат представляє інтереси всієї територіальної громади та одночасно відповідальний перед виборцями, а також перед радою та її органами, виконує їх доручення. Закон не визначає обов'язків депутата, однак зрозуміло, що він має захищати права своїх виборців у сфері повноважень, віднесених до місцевої ради.

4. Депутатська діяльність здійснюється на професійній основі чи на громадських засадах?

Депутат місцевої ради здійснює свою діяльність на громадських засадах, він звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків (з відшкодуванням йому середнього заробітку за основним місцем роботи) лише на час сесій, засідань постійних комісій рад, а також для здійснення депутатських повноважень в інших випадках, передбачених законом. Відшкодування здійснюється за рахунок відповідного місцевого бюджету.

5. Які обов'язки покладено на депутата?

Депутат зобов'язаний брати участь у роботі сесій ради, засідань постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано. За порушення цих вимог закону, а саме в разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку. Цей порядок встановлено Законом «Про статус депутатів місцевих рад».

4.2. ЗАСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ

1. Як депутат може реалізувати свої повноваження?

Депутат має право ухвального голосу з усіх питань, які розглядаються на сесіях ради, на засіданнях постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано. Депутат, крім секретаря ради, повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради.

Депутат має право звернутися із запитом до керівників ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території, а депутат міської (міста обласного значення), районної, обласної ради – також до голови місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання ради.

Орган або посадова особа, до яких звернено запит, зобов'язані дати усну чи письмову відповідь на запит на сесії ради у строки і в порядку, встановлені радою відповідно до закону. Це вкрай сильний важіль впливу депутата, оскільки за результатами розгляду запиту рада приймає рішення.

2. Які ще існують важелі впливу у депутата?

Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами на сесії ради або передані в письмовій формі голові ради на сесії, розглядаються радою чи за її дорученням постійними комісіями ради або надсилаються на розгляд підзвітним і підконтрольним їй органам та посадовим особам, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження у строки, встановлені радою, і про вжиті заходи повідомити депутатів та раді.

3. Яким є доступ депутата до офіційної інформації?

Депутат має право знайомитися з будь-якими офіційними документами, які зберігаються у відповідних органах місцевого самоврядування, та робити виписки, копіювання цих документів.

4.3. НОРМИ ПОВЕДІНКИ ТА ПІДЗВІТНІСТЬ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ

1. Яких етичних норм має дотримуватися депутат?

а) керуватися загальнодержавними інтересами та інтересами територіальної громади та виборців свого виборчого округу;

б) не використовувати депутатський мандат в особистих інтересах чи в корисливих цілях;

в) керуватися у своїй діяльності та поведінці загально визнаними принципами порядності, честі і гідності;

г) не розголошувати відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, інших відомостей з питань, що розглядалися на закритих засіданнях ради чи її органів і не підлягають за їх рішенням розголошенню, та відомостей, які стосуються таємниці особистого життя депутата місцевої ради або виборця, що охороняється законом, чи стали йому відомі у зв'язку з його участю в депутатських перевірках;

д) не допускати образливих висловлювань, не використовувати у публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депутатських груп, фракцій, окремих депутатів місцевих рад;

е) не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані зі здійсненням ним депутатських повноважень.

2. Чи мають депутати подавати декларацію про доходи?

На депутатів місцевих рад поширюються вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Депутати місцевих рад зобов'язані щороку до 1 квітня подавати декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за місцем роботи (служби), крім самозайнятих осіб, безробітних або пенсіонерів, які подають зазначені декларації до апаратів відповідних місцевих рад або їх виконавчих комітетів.

РОЗДІЛ 5

ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ У ВИБОРЧОМУ ОКРУЗІ

5.1. ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ У ВИБОРЧОМУ ОКРУЗІ

1. Якими є обов'язки депутата у виборчому окрузі?

Депутат місцевої ради зобов'язаний:

1) підтримувати зв'язок з виборцями, з територіальною громадою, з колективами підприємств, установ, організацій, органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, розташованими на відповідній території;

2) не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців;

3) брати участь у громадських слуханнях з питань, в організації виконання рішень ради та її органів, доручень виборців, у масових заходах, що проводяться органами місцевого самоврядування на території громади або виборчого округу;

4) вивчати громадську думку та потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні;

5) вести регулярний (не рідше одного разу на місяць) прийом громадян, розглядати їх пропозиції, звернення, заяви, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення.

2. Яким чином депутат взаємодіє з виборцями свого округу?

1) депутат розглядає пропозиції, заяви і скарги громадян, які надійшли до нього, вживає заходів до їх своєчасного, обгрунтованого вирішення; вивчає причини, які породжують скарги громадян, і вносить свої пропозиції щодо їх усунення до органів місцевого самоврядування, до місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установі організацій, об'єднань громадян;

2) депутат може направляти одержані ним пропозиції, заяви і скарги до відповідних органів, підприємств, установ і організацій, якщо вирішення питань належить до їх повноважень, які зобов'язані розглянути їх і про результати повідомити заявника та депутата;

3) депутат в межах своїх повноважень здійснює контроль за розглядом відповідними органами підприємств, установ, організацій надісланих ним пропозицій, заяв, скарг виборців.

3. Хто сприяє депутатові у виконанні своїх обов'язків?

Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації державної і комунальної форм власності, їх посадові особи зобов'язані сприяти депутатові місцевої ради в організації прийому громадян, розгляді їх пропозицій, заяв, скарг, у створенні інших необхідних для його депутатської діяльності умов.

4. Якими є права депутата у виборчому окрузі?

Депутат місцевої ради має право:

1) офіційно представляти виборців свого виборчого округу та інтереси територіальної громади в місцевих органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, в підприємствах, установах і організаціях з питань, що належать до відання органів місцевого самоврядування відповідного рівня;

2) брати участь з правом дорадчого голосу у засіданнях інших місцевих рад та їх органів, у загальних зборах громадян за місцем проживання, у засіданнях органів самоорганізації населення його виборчого округу;

3) порушувати перед органами і організаціями, розташованими на території його виборчого округу, та їх посадовими особами, а також керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що зачіпа-

ють інтереси виборців, та вимагати їх вирішення, вносити пропозиції з цього приводу та брати участь у їх розгляді;

4) доступу до засобів масової інформації комунальної форми власності з метою оприлюднення результатів власної депутатської діяльності та інформування про роботу ради.

При здійсненні депутатських повноважень депутат місцевої ради має також право:

- 1) на депутатське звернення, депутатський запит, депутатське запитання (депутатський запит та депутатське запитання відносяться до форм депутатської діяльності в раді);
- 2) на невідкладний прийом;
- 3) вимагати усунення порушень законності і встановлення правового порядку.

5.2. ЗАСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ У ВИБОРЧОМУ ОКРУЗІ

1. Що таке депутатське звернення?

Депутатське звернення це — викладена в письмовій формі вимога депутата з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю, до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також керівників правоохоронних та контролюючих органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на території відповідної ради, здійснити певні дії, вжити заходів чи дати офіційне роз'яснення з питань, віднесених до їх компетенції.

Органи та посадові особи, до яких звернувся депутат, зобов'язані у десятиденний строк розглянути порушене ним питання та надати йому відповідь, а в разі необхідності додаткового вивчення чи перевірки дати йому відповідь не пізніше як у місячний строк.

Якщо депутатське звернення з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений строк, депутату місцевої ради зобов'язані письмово повідомити про це з обґрунтуванням мотивів необхідності продовження строку розгляду.

Депутат місцевої ради може взяти участь у розгляді свого звернення, про що йому повинні повідомити завчасно, але не пізніше як за п'ять календарних днів.

Якщо депутат не задоволений результатами розгляду свого звернення або якщо органи та посадові особи ухиляються від вирішення порушено-

го у зверненні питання у встановлений строк, він має право внести депутатський запит.

2. Які ще права має депутат?

Депутат має право на невідкладний прийом посадовими особами місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної ради, з питань депутатської діяльності.

Посадові особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної ради, на звернення депутата місцевої ради надають йому довідкові матеріали та іншу інформацію, необхідні для здійснення депутатських повноважень.

Порядок відвідування депутатом місцевої ради підприємств, установ і організацій, діяльність яких пов'язана з державною або іншою таємницею, що охороняється законом, встановлюється відповідними нормативно-правовими актами.

3. Якими є права депутата в разі виявлення порушення прав громадян та законності?

Депутат, як представник інтересів територіальної громади та виборців свого округу, у разі виявлення порушення прав та законних інтересів громадян або інших порушень законності має право вимагати припинення порушень, а в необхідних випадках звернутися до відповідних місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також до правоохоронних і контролюючих органів та їх керівників з вимогою вжити заходів щодо припинення порушень законності.

У разі виявлення порушення законності депутат місцевої ради має право на депутатське звернення до керівників відповідних правоохоронних чи контролюючих органів.

Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, об'єднання громадян, керівники підприємств, установ, організацій, до яких звернувся депутат місцевої ради, зобов'язані негайно вжити заходів до усунення порушення, а в разі необхідності – до притягнення винних до відповідальності з наступним інформуванням про це депутата місцевої ради.

У разі невжиття відповідних заходів посадові особи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та керівники правоохоронних і контролюючих органів, до яких звернувся депутат місцевої ради, несуть адміністративну або кримінальну відповідальність, встановлену законом.

5.3. ПІДЗВІТНІСТЬ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ У ВИБОРЧОМУ ОКРУЗІ

1. Який порядок звітування депутата?

Депутат місцевої ради періодично, але не рідше одного разу на рік, зобов'язаний звітувати про свою роботу перед виборцями. Орієнтовні строки проведення звітів депутатів визначає рада.

Звіт депутата має містити відомості про його діяльність у раді та в її органах, про його роботу у виборчому окрузі, про прийняті радою та її органами рішення, про хід їх виконання, про особисту участь в обговоренні, прийнятті та в організації виконання рішень ради, а також доручень виборців свого виборчого округу.

Звіт депутата може бути проведено в будь-який час на вимогу зборів виборців за місцем проживання, трудової діяльності або навчання, а також – органів самоорганізації населення.

Депутат не пізніше як за сім днів повідомляє виборців про час і місце проведення звіту через місцеві засоби масової інформації або в інший спосіб.

Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств, установ і організацій державної і комунальної форм власності зобов'язані сприяти депутатам в організації їх звітів перед виборцями шляхом надання приміщень, інформаційних та інших довідкових матеріалів, необхідних депутату, сприяти оповіщенню виборців про час і місце його проведення та на прохання депутата здійснювати інші заходи, пов'язані з проведенням його звіту.

Рішення з питань організації звітів депутата з виборцями приймається на засіданні місцевої ради.

Депутат інформує раду та її виконавчі органи про результати обговорення його звіту, зауважень і пропозицій, висловлених виборцями на адресу ради та її органів, а також про доручення, дані депутатові.

Витрати, пов'язані з проведенням звітів депутатів місцевої ради перед виборцями та їх зустрічей з ними, здійснюються за рахунок відповідних місцевих бюджетів у межах затверджених на ці цілі видатків.

2. Як організується виконання доручень виборців?

На зборах під час звітів чи зустрічей депутата місцевої ради з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому, виборці можуть давати своєму депутатові доручення.

Доручення виборців не повинні суперечити законодавству України, а їх виконання має належати до відання місцевих рад та їх органів.

Доручення виборців депутатаві має бути підтримане більшістю учасників зборів.

Доручення виборців, виконання яких потребує прийняття відповідною радою або її виконавчим органом рішення, фінансових або інших матеріальних витрат, доводяться депутатом місцевої ради до відома відповідної ради або її органів.

Рада та її органи аналізують доручення виборців та з урахуванням матеріальних і фінансових потреб та можливостей приймають відповідні рішення щодо їх реалізації. Рішення з цих питань доводяться до відома депутатів місцевої ради та територіальної громади.

Доручення виборців враховуються при розробці планів і програм економічного та соціального розвитку відповідної території, місцевих економічних програм, складанні бюджету та при підготовці рішень з інших питань.

Депутат місцевої ради бере участь в організації виконання доручень виборців як одноособово, так і в складі постійних і тимчасових комісій, депутатської групи, може залучати до їх виконання органи самоорганізації населення, а також виборців відповідного виборчого округу.

Контроль за виконанням доручень виборців здійснюється відповідними радами, їх органами та депутатами місцевих рад. Органи, які забезпечують реалізацію доручень виборців, раз на рік інформують раду про хід їх виконання.

Депутат місцевої ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання.

РОЗДІЛ 6

ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕПУТАТА В РАДІ ТА ЇЇ ОРГАНАХ

6.1 ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕПУТАТА В РАДІ ТА ЇЇ ОРГАНАХ

1. Які обов'язки має депутат в місцевій раді та її органах?

1. Додержуватися Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, регламенту ради та інших нормативно-правових актів, що визначають порядок діяльності ради та її органів.

2. Брати участь у роботі ради, постійних комісій та інших її органів, до складу яких входить депутат, та сприяти виконанню їх рішень.

3. Виконувати доручення ради, її органів, сільського, селищного, міського голови чи голови ради; інформувати їх про виконання доручень.

2. Які права має депутат в місцевій раді та її органах?

1. Депутат місцевої ради користується правом ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить.

Кожний депутат у раді та її органах, до складу яких він входить, має один голос. Депутат місцевої ради, який не входить до складу відповідного органу ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу.

2. Депутат місцевої ради має право:

- 1) обирати і бути обраним до органів відповідної ради;
- 2) офіційно представляти виборців у раді та її органах;
- 3) пропонувати питання для розгляду їх радою та її органами;
- 4) вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті;
- 5) вносити на розгляд ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю;
- 6) вносити на розгляд ради та її органів проекти рішень з питань, що належать до їх відання, поправки до них;

7) висловлюватися щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою;

8) порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування;

9) брати участь у дебатах, звертатися із запитами, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні;

10) вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних раді, а також з питань, що віднесені до компетенції ради, інших органів і посадових осіб, які діють на її території;

11) порушувати в раді та її органах питання про необхідність перевірки роботи підзвітних та підконтрольних раді органів, підприємств, установ, організацій;

12) виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій та з мотивів голосування, давати довідки;

13) ознайомлюватися з текстами виступів у стенограмах чи протоколах засідань ради та її органів до їх опублікування;

14) оголошувати на засіданнях ради та її органів тексти звернень, заяв, пропозицій громадян або їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення;

15) об'єднуватися з іншими депутатами цієї ради в депутатські групи, фракції, які діють відповідно до регламенту ради.

3. Депутат місцевої ради може передати головуючому тексти свого невіголошеного виступу, пропозицій і зауважень з обговорюваного питання для включення до протоколу засідання ради або її органу, в якому він бере участь.

4. Порядок реалізації зазначених прав депутатів місцевих рад визначається законами України, які регулюють діяльність місцевих рад та їх органів, а також регламентом відповідної ради.

6.2. УЧАСТЬ ДЕПУТАТА В ПЛЕНАРНИХ ЗАСІДАННЯХ, РОБОТІ ПОСТІЙНИХ КОМІСІЙ ТА ІНШИХ ОРГАНІВ

1. Які обов'язки депутата щодо участі в пленарних засіданнях та роботі постійних комісій ради?

1. Депутат зобов'язаний бути присутнім на пленарних засіданнях ради, засіданнях постійної комісії та інших органів ради, до складу яких він входить.

У разі неможливості бути присутнім на засіданні депутат повідомляє про це особу, яка очолює відповідний орган.

У разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, членом якої він є, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку.

2. Депутат, крім секретаря ради, голови районної у місті, районної, обласної ради та їх заступників, повинен входити до складу однієї з постійних комісій, що утворюються радою.

3. Депутат за дорученням ради або постійної комісії, до складу якої його обрано, бере безпосередню участь у підготовці питань для розгляду на сесіях ради та засіданнях постійної комісії. Депутат зобов'язаний на вимогу ради звітувати про виконання рішень ради.

2. Що таке депутатський запит та який порядок його розгляду?

Депутатський запит — це підтримана радою вимога депутата до посадових осіб ради та її органів, сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської (міста обласного значення), районної, обласної ради — також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь з питань, які віднесені до відання ради.

Депутатський запит може бути внесений депутатом або групою депутатів у письмовій чи усній формі на пленарному засіданні ради або попередньо.

Запит підлягає включенню до порядку денного пленарного засідання ради.

Орган або посадова особа, до яких звернуто депутатський запит, зобов'язані у встановлений радою строк дати офіційну письмову відповідь на нього відповідній раді і депутату.

Якщо запит з об'єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений радою строк, то орган або посадова особа зобов'язані письмово повідомити раді та депутатові, який вніс запит, і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати один місяць з дня одержання запиту. Відповідь на запит у разі необхідності розглядається на пленарному засіданні ради.

Депутат має право дати оцінку відповіді на свій депутатський запит. За результатами відповіді може бути проведено обговорення, якщо на цьому наполягає не менше 1/4 присутніх на засіданні депутатів місцевої ради.

Посадових осіб, до яких звернуто запит, своєчасно інформують про дату та час обговорення відповіді на запит радою. Вони або уповноважені ними особи мають право бути присутні на цьому засіданні ради.

За результатами розгляду відповіді на депутатський запит рада приймає відповідне рішення. Рада може зобов'язати відповідний орган подати у встановлений нею строк звіт про виконання рішення по депутатському запиту.

Коментар: *Депутатський запит є чи не найсильнішим важелем впливу депутата в своїй діяльності, оскільки за ініціативою та наполяганням депутата, підтриманим профільною комісією, депутатською групою чи фракцією, рада може прийняти відповідне рішення, а воно є обов'язковим до виконання для усіх місцевих органів влади, підприємств, установ, організацій тощо.*

3. Що таке депутатське запитання?

Депутатське запитання – це засіб одержання депутатом інформації або роз'яснення з тієї чи іншої проблеми. Відповідь на запитання може бути оголошена на сесії ради або надана депутату в індивідуальному порядку.

Запитання не включається до порядку денного сесії, не обговорюється і рішення по ньому не приймається.

4. Який порядок розгляду пропозицій та зауважень депутатів?

Пропозиції і зауваження, висловлені депутатами на сесіях ради або передані в письмовій формі головному на її пленарних засіданнях, розглядаються радою або за її дорученням постійними комісіями ради чи надсилаються на розгляд підзвітним і підконтрольним органам та посадовим особам місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівникам відповідних підприємств, установ, організацій, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження у строки, встановлені радою, і про результати розгляду повідомити безпосередньо депутатів, які внесли пропозиції чи висловили зауваження, а також відповідну раду.

Рада та її виконавчі органи забезпечують виконання пропозицій і зауважень депутатів місцевої ради, якщо вони схвалені радою, та інформують про це депутатів.

5. Які засоби впливу депутата на діяльність органів влади, установ і організацій та здійснення контролю за виконанням рішень ради?

Депутат місцевої ради має право порушувати в раді та її органах питання про необхідність проведення перевірок з питань, віднесених до компетенції відповідної ради, діяльності розташованих на її території підприємств, установ і організацій, виконавчих органів ради та за дорученням ради або її органів брати участь у перевірках виконання рішень ради.

Депутати обласних, районних рад має право порушувати в раді та її органах питання про необхідність проведення перевірок відповідних міс-

цевих державних адміністрацій в частині повноважень, делегованих їм обласними, районними радами, а також за дорученням ради або її органів брати участь у перевітках виконання рішень ради.

Депутат місцевої ради має право вносити пропозиції щодо усунення недоліків і порушень керівникам підприємств, установ і організацій, і органів, діяльність яких перевірялася, а також органам, яким вони підпорядковані, порушувати питання про притягнення до відповідальності осіб, з вини яких сталося порушення.

У разі виявлення порушень законодавства України депутат місцевої ради звертається з цього приводу до відповідних органів державної влади.

Про результати перевірки та пропозицій щодо них депутат місцевої ради доповідає раді або її органу, за дорученням яких здійснювалася перевірка.

Депутат місцевої ради за дорученням ради бере участь у депутатських перевітках з питань, які належать до відання ради, здійсненні контролю за виконанням рішень ради.

Депутат місцевої ради також має право брати участь в роботі інших органів місцевого самоврядування (з правом дорадчого голосу) при розгляді ними питань та прийнятті рішень, що зачіпають інтереси виборців його виборчого округу чи територіальної громади, від яких його обрано.

Коментар: Депутати можуть бути присутні на засіданнях виконавчого комітету рад, брати участь в обговоренні питань порядку денного, ставити запитання, вносити пропозиції, вимагати здійснення відповідних заходів, тобто активно впливати на рішення виконавчого комітету.

6.3. ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕПУТАТСЬКИХ ФРАКЦІЙ ТА ГРУП МІСЦЕВОЇ РАДИ

1. Для чого утворюються депутатські групи в раді?

Депутати місцевої ради можуть об'єднуватися в депутатські групи для вирішення спільних проблем та узгодження спільних інтересів. Повноваження депутатських груп є похідними від повноважень депутата місцевої ради, передбачених законодавством. Однак, членство депутата місцевої ради в депутатській групі не звільняє його від персональної відповідальності за здійснення своїх депутатських повноважень у виборчому окрузі.

2. Який порядок утворення та діяльності депутатської групи?

Депутатська група утворюється за рішенням зборів депутатів місцевої ради, які виявили бажання увійти до її складу. Група може утворюватися в

будь-який час протягом строку повноважень ради даного скликання. Депутатську групу можуть утворити три або більше депутатів місцевої ради, а в районній, міській, районній у місті, обласній, Київській та Севастопольській міських радах – не менш як п'ять депутатів.

Депутати місцевої ради, які входять до складу депутатської групи, обирають особу, яка очолює депутатську групу.

Депутатська група реєструється місцевою радою за поданням керівника (координатора) групи, до якого додається підписане членами групи письмове повідомлення із зазначенням назви, персонального складу та партійної належності членів групи, а також депутатів, які уповноважені представляти групу, зокрема виступати від її імені. Про утворення депутатської групи головуючий на пленарному засіданні інформує депутатів ради.

Організація діяльності депутатських груп визначається радою. Рада сприяє діяльності зареєстрованих нею депутатських груп, координує їх роботу і може заслуховувати повідомлення про їх діяльність. Інші питання діяльності депутатських груп визначаються регламентом ради.

3. В яких випадках діяльність депутатської групи припиняється?

Діяльність групи припиняється в таких випадках:

- 1) у разі вибуття окремих депутатів місцевої ради, внаслідок чого її чисельність стає меншою, ніж встановлено законом;
- 2) у разі прийняття депутатами місцевої ради, які входять до її складу, рішення про розпуск депутатської групи;
- 3) після закінчення строку, на який депутати місцевої ради об'єдналися в депутатську групу, або строку повноважень відповідних рад.

4. Для чого утворюються депутатські фракції в раді?

Депутатські фракції місцевих рад на відміну від депутатських груп формуються на партійній основі, однак основою їх діяльності в місцевих радах має бути не проведення «лінії партії», а вирішення проблем громади та об'єднання депутатів місцевих рад навколо спільних інтересів.

До складу депутатських фракцій можуть входити також позапартійні депутати місцевих рад, які підтримують політичну спрямованість фракцій.

Депутат місцевої ради може входити до складу лише однієї депутатської фракції. Після відповідного оформлення матеріалів про утворення депутатської фракції головуючий на пленарному засіданні відповідної місцевої ради інформує депутатів місцевої ради про реєстрацію такої депутатської фракції та її кількісний склад. Інші питання створення та діяльності депутатських фракцій визначаються регламентом місцевої ради.

5. Які права мають депутатські групи та фракції?

Депутатські групи та фракції мають право:

- 1) на пропорційне представництво в постійних та тимчасових комісіях ради;
- 2) попередньо обговорювати кандидатури посадових осіб, яких обирає, призначає чи затверджує рада;
- 3) на гарантований виступ свого представника на пленарному засіданні ради з кожного питання порядку денного сесії ради;
- 4) об'єднувати зусилля з іншими групами, фракціями для створення більшості в раді чи опозиції;
- 5) здійснювати інші права, передбачені законами України.

ВИСНОВКИ ТА ПРАКТИЧНІ ПОРАДИ

Спільною рисою усіх описаних вище механізмів є те, що вони є інструментами громадської участі та громадського контролю, які дозволяють забезпечувати вплив громади на владу не тільки в день голосування, а й упродовж усієї каденції місцевої ради та міського (селищного, сільського) голови.

Разом з тим кожен з механізмів має свої особливості. Наприклад, зміст та правові наслідки громадських слухань, загальних зборів та місцевих ініціатив є різними механізмами.

Вплив механізмів участі на рішення органу місцевого самоврядування з питань, що порушуються громадою, також дуже різний і суттєво посилюється від громадських слухань до загальних зборів та далі, до місцевих ініціатив:

- висновки й пропозиції громадських слухань рада повинна розглянути, однак не зобов'язана їх враховувати та/чи ухвалювати у зв'язку з цим якісь рішення;
- рішення загальних зборів органи й посадові особи місцевого самоврядування повинні врахувати у своїй діяльності, однак способи врахування можуть бути різними і не обов'язково мають супроводжуватися ухваленням владних рішень;
- місцеву ініціативу орган місцевого самоврядування повинен обов'язково розглянути (причому на відкритому засіданні за участю ініціаторів!) та ухвалити рішення по суті ініціативи.

Відповідно до цього **потрібно й застосовувати різні механізми участі для вирішення різних завдань**, наприклад:

- *громадські слухання* — для розгляду питань, що стосуються обговорення статуту, генерального плану, використання ставків у селі тощо;

-
- *загальні збори* – для прийняття рішень про формування органу самоорганізації, обрання старости села, самооподаткування тощо;
 - *місцеві ініціативи* – для ухвалення конкретного рішення, від прийняття якого ухилиється рада, наприклад, про благоустрій у громаді, про обмеження продажу алкогольних напоїв на території громади тощо.

Якщо місцева влада навіть після застосування усіх згаданих механізмів не ухвалює потрібних громаді рішень, то далі можливий або місцевий референдум, або обрання на виборах іншої місцевої влади.

На наше переконання, ***визначені законом місцеві акти про механізми участі мають бути ухвалені в кожній територіальній громаді*** і мають:

- містити якомога простіші й зрозуміліші процедури;
- враховувати особливості структури громади, місцеві умови і традиції.

Окрім того, як згадувалося вище, норми закону щодо механізмів участі є занадто загальними, тому їх пряме використання малоефективне.

Більш того, ці норми дехто пробує трактувати таким чином: оскільки закон встановив необхідність врегулювання місцевими радами порядку реалізації механізмів участі (статутом/положенням), то без такого врегулювання їх взагалі не можна реалізовувати.

Щоб уникнути безперспективних дискусій з владою, краще спонукати її до ухвалення відповідних рішень. У підсумку це вигідно усім сторонам.

Депутати і посадовці місцевих рад завжди повинні пам'ятати, що сьогодні вони представляють владу, а завтра, можливо, будуть пересічними представниками громади.

Належне врегулювання механізмів участі громадян корисне як для громади, так і для місцевої влади, оскільки забезпечує:

- громадянам – реальні можливості реалізації наданих законом прав, навіть у випадках, коли між владою та громадою немає порозуміння;
- місцевій раді – захист від нерозуміння громадою рішень, що ухвалюються радою, та від спроб окремих громадян збудувати громаду, провокуючи конфлікт із радою в своїх особистих інтересах.

Запровадження у громаді механізмів участі сприяє самоорганізації громади з метою впорядкування власної життєдіяльності та розвитку, згуртуванню навколо прагнення вирішити спільні проблеми. У результаті через формування спільної позиції громадян із важливих питань посилюється вплив громади на місцеву раду.

З іншого боку, чітка й прозора процедура реалізації прав громадян на участь в управлінні громадою дозволяє впорядкувати стосунки влади та громади, і є найефективнішим способом відсіяти порожні або авантюрні «ініціативи».

І найголовніше – це ефект причетності мешканців до справ громади, який є прямим результатом запровадження і використання механізмів залучення громадян до управління громадою.

Участь у справах громади дозволяє людям тверезо оцінити проблеми, краще їх зрозуміти, побачити об'єктивні труднощі та перешкоди, з якими стикається влада.

У свою чергу, таке розуміння змінює ставлення громадян до влади: від критиканства й голосливого популізму – до конструктивної критики, взаємодії та співпраці. Лише таким шляхом можна на практиці втілити один з головних принципів самоврядування: «спільними зусиллями».

На нашу думку, *положення про усі три механізми можуть бути ухвалені без прив'язки до статуту громади*. Більш того, їх потрібно ухвалювати незалежно від того, чи має намір громада найближчим часом ухвалювати статут.

Щодо положення про місцеві ініціативи – там все зрозуміло: ч. 2 ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить пряму норму, яка дозволяє вибір: «Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади...».

Щодо громадських слухань та зборів громадян – тут ніби складніше: закон встановлює, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається «законом та статутом територіальної громади», а громадських слухань – «статутом територіальної громади».

На цій підставі більшість авторів рекомендують ухвалювати положення виключно як додатки чи окремі розділи статуту громади. Деякі з них вважають, що прийняття подібних положень окремо від статутів територіальних громад є прямим порушенням закону.

Насправді це не так, оскільки у праві всі норми закону слід завжди тлумачити відповідно до духу закону. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» побудований таким чином, що прийняття статуту громади не є обов'язковим, в той же час ухвалення статуту відбувається за тими ж процедурами, що й ухвалення інших рішень ради, тобто ці документи мають однакову юридичну силу. Стаття 4 цього Закону визначає принципи місцевого самоврядування, до яких відносить «народовладдя» і «підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб», що є добрим аргументом для визнання законним встановлення правового регулювання інструментів прямої демократії місцевими положеннями за відсутності статуту. До того ж українська практика це цілковито підтверджує.

Отже, за відсутності статуту положення слід приймати окремо, не очікуючи на ухвалення статуту. Як правило, прийняття статуту – тривалий і складний процес, оскільки у статуті завжди робиться спроба врегу-

лювати найбільш гострі й суперечливі проблеми життєдіяльності та розвитку громади.

Натомість механізми участі потребують лише врегулювання процедури їх реалізації, а це можна й потрібно зробити набагато швидше.

Дуже важливо у положеннях чітко й однозначно встановити хронологію процесу: послідовність дій сторін у часі, перебіг термінів окремих етапів процедури та загальну тривалість реалізації — від початку і до завершення.

Бажано визначити, хто і яким чином відповідатиме за матеріально-технічне та організаційне забезпечення, охорону порядку тощо.

Суб'єкти правовідносин, пов'язаних з ініціюванням та реалізацією механізмів участі, повинні відповідати за свої діяння (дії чи бездіяльність). Закріплення відповідних норм у положеннях певною мірою дозволить запобігти спекулюванню цими механізмами.

І на завершення

Якщо ви є дійсно дієвим депутатом чи просто активним громадянином, спробуйте для запровадження механізмів участі у вашій громаді використати ці механізми участі.

Організуйте громадські слухання для обговорення проектів положень, зініціюйте скликання загальних зборів для прийняття рішень про необхідність ухвалення положень місцевою радою, внесіть проекти положень на розгляд ради у порядку місцевої ініціативи.

За відсутності положень спробуйте при цьому керуватися безпосередньо нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» — заодно відчуєте, наскільки це проблематично, і на власному досвіді переконаєтеся, що процедура реалізації механізмів участі має бути належно врегульованою.

Вже на цьому етапі цілком можливо суттєво активізувати громадську активність, популяризувати ідею запровадження механізмів участі, зацікавити співгромадян можливістю персонально впливати на стан справ у громаді, а можливо, й знайти вирішення насущних проблем життєдіяльності вашого села, селища, міста.

Інформаційне видання

*Громадська участь/залучення громадян.
Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль).*

**Сергієнко Олександр Іванович
Ватаманюк Олег Анатолійович**

Видавець: Товариство з обмеженою відповідальністю
інформаційно-консультаційний центр «Легальний статус»
м. Київ, б-р Дружби народів, 22, к. 21.

Виготовлювач: «Забеліна-Фільковська Т. С. і компанія
Київська нотна фабрика»
04080, м. Київ, вул. Фрунзе, 51а.
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції, ДК 3983 від 17.02.2011 р.

Підписано до друку з оригінал-макету 04.10.2016 р.

Формат 60x84/16 Ум. друк. арк. 3,21

Наклад 1000 прим.