

© **МАСИЧ ВАДИМ ВАСИЛЬОВИЧ – АСПИРАНТ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМ. В.М. КОРЕЦЬКОГО НАН УКРАЇНИ**

**В. В. МАСИЧ**

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗВОРОТНОГО ЗВ'ЯЗКУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

*Розглянуто нормативно-правове забезпечення реалізації таких механізмів зворотного зв'язку, як загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання; дано рекомендації щодо його вдосконалення.*

**Ключові слова:** зворотній зв'язок, місцеве самоврядування, громадські слухання, місцева ініціатива, збори громадян.

*Рассмотрено нормативно-правовое обеспечение реализации таких механизмов обратной связи, как общее собрание граждан, местные инициативы, общественные слушания; даны рекомендации по его усовершенствованию.*

**Ключевые слова:** обратная связь, местное самоуправление, общественные слушания, местная инициатива, собрание граждан.

*The legal framework for realization such mechanisms of feedback as general meeting of citizens, local initiatives, public hearings is considered. The recommendations for its improvement are given.*

**Key words:** feedback, local government, public hearing, local initiative, meeting of citizens.

Однією з найстаріших форм зворотного зв'язку та безпосередньої громадської участі у процесі прийняття рішень є збори громадян, відомі ще з часів грецької демократії. Згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до компетенції загальних зборів громадян за місцем проживання належать питання місцевого значення. Цей самий закон передбачає обов'язкове проведення загальних зборів або місцевого референдуму при вирішенні питання про реорганізацію або ліквідацію діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами (п. 30 частини першої ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>1</sup> [1] та частина шоста ст. 16 Закону України «Про дошкільну освіту»<sup>2</sup>).

Однак закон не містить відповіді про те, хто може бути ініціатором скликання зборів, які питання належать до їхньої компетенції, як визначається порядок денний і враховуються результати слухань у діяльності органів місцевого самоврядування. На думку законодавців, ці питання повинні прописуватися у спеціальному законі та статусі територіальної громади, які ще не стали достатньо поширеними в Україні.

На відміну від інших форм безпосередньої демократії – місцевих ініціатив і громадських слухань – збори громадян є формою громадського контролю та консультативної демократії. Збори наділяються повноваженнями, обсяг яких залежить від волі ради, яка ухвалює відповідне положення про збори, а також змінені у разі ухвалення нового законодавства. Це, передусім, консультативні (дорадчі) й контрольні повноваження. З огляду на це збори покликані виконувати подвійне

завдання: з одного боку – сприяти оптимальнішому розв’язанню питань місцевого значення, а з іншого – забезпечувати підпорядкування органів і посадових осіб місцевого самоврядування інтересам територіальної громади.

Ще одним інструментом зворотного зв’язку, що дає можливість ефективно вирішувати місцеві проблеми, є місцеві ініціативи, передбачені ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до цієї статті місцева рада розглядає місцеву ініціативу, подану належним чином, на відкритому засіданні, запросивши на нього членів ініціативної групи. Рішення місцевої ради за результатом розгляду місцевої ініціативи оприлюднюється, тобто її автори отримують можливість бути почутими, донести свої проблеми до депутатів місцевих рад і показати громаді, яку позицію займає місцева влада щодо порушеної проблеми. Оскільки закон не визначає процедури подання місцевої ініціативи, то це питання може бути врегульоване 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».

Проект рішення, поданого в порядку місцевої ініціативи, міський голова чи голова відповідної ради може направити на розгляд профільних депутатських комісій або управління 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 рамкову, недосконалу правову основу для забезпечення високого рівня участі громадськості.

Варто звернути увагу й на те, що з кінця ХХ ст. у низці європейських країн спостерігається стійка тенденція до розширення практики залучення громадян до участі у вирішенні питань не лише місцевого, але й регіонального значення. На необхідності впровадження різних (у тому числі нових) механізмів участі громадян у роботі регіональних органів влади наголошується у Рекомендації (2009) 2 Комітету міністрів Ради Європи<sup>3</sup> та Резолюції 326 (2011) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи<sup>4</sup>. Натомість, в Україні законодавчі механізми такої участі практично відсутні. У кінці 2011 р. у Верховній Раді України було

зарєєстровано проект Закону «Про місцеві ініціативи»<sup>5</sup>, внесений народним депутатом О. Черноморовим. На думку автора, його прийняття дозволить вирішити цілу низку проблем, пов'язаних із гарантуванням прав громадян України на участь у місцевому самоврядуванні. Документ визначає поняття місцевої ініціативи, її суб'єкта, детальний порядок внесення ініціативи та її розгляду місцевою радою. Зокрема, законопроект передбачає, що ініціативна група вносить місцеву ініціативу у формі проекту рішення місцевої ради, разом із необхідною кількістю підписів на її підтримку членів територіальної громади, до місцевої ради. Рада розглядає її під час найближчого пленарного засідання з обов'язковою ухвалою рішення внесенної ініціативи.

Громадські слухання є формальними зборами, на яких представники місцевих органів влади отримують думку громадськості щодо конкретного рішення або заходу місцевої влади. Громадські слухання можна розглядати як форум, на якому збираються окремі громадяни, групи громадян та місцеві посадові особи для обміну думками та інформацією щодо конкретного питання перед прийняттям рішення. Громадські слухання є ключовим інструментом для обговорення рішень, які приймає місцева влада. Посадові особи повинні прислухатися до пропозицій від громадян та їхніх груп, які беруть участь у форумі, і брати їхні коментарі до уваги, приймаючи рішення.

Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Саме таке визначення дає частина перша ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Закон вимагає також проводити громадські слухання не рідше одного разу на рік, а пропозиції, які вносяться за результатами слухань, обов'язково розглядати органам місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань регулюється статутами територіальних громад, тому всі процедури щодо порядку організації громадських слухань мають бути чітко викладені в статуті або вивнесені в окреме положення (у додаток), який є невід'ємною його частиною. Це є принциповим моментом, оскільки внести зміни до статуту значно важче, ніж до окремого положення, яке ухвалюється рішенням місцевої ради.

Згідно з положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» предметом слухань можуть бути будь-які питання місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Найактуальнішим нині є винесення на громадські слухання проблем ресурсного становлення та розвитку територіальних громад, комунальної власності, житлово-комунального господарства, місцевого бюджету, будівництва тощо.

Активному використанню цього механізму зворотного зв'язку між громадянами та органами місцевої влади сприятиме Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні<sup>6</sup>. Згідно п. 11 Порядку пропозиції громадськості підлягають реєстрації органом місцевого самоврядування та розглядаються розробником і замовником проектів містобудівної документації у місячний строк. Якщо з приводу цих пропозицій розробник і замовник не можуть прийняти рішення самостійно або мають місце спірні питання, особи, які забезпечують роботу з розгляду пропозицій громадськості, повідомляють про це відповідному

органу місцевого самоврядування для прийняття останнім рішення про утворення погоджувальної комісії. Затвердження проектів містобудівної документації без проведення процедури розгляду пропозицій громадськості забороняється, а матеріали щодо розгляду таких пропозицій є невід'ємною складовою частиною зазначеної документації (п. 17).

Також варто звернути увагу на можливість використання як інструменту зворотного зв'язку органи самоорганізації населення (ООН). Пункт 3 ст. 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»<sup>7</sup> зафіксував право ООН вимагати проведення звіту депутата місцевої ради: «Звіт депутата місцевої ради може бути проведено в будь-який час на вимогу зборів виборців за місцем проживання, трудової діяльності або навчання, а також органів самоорганізації населення».

Слід зазначити, що в зарубіжних країнах самоорганізації громадян на місцевому рівні здійснюються через інститути неприбуткового сектора, найпоширенішими серед яких є центри місцевих співтовариств (community centres; village centres); сусідські співтовариства (neighborhood associations) та сусідські трасти (neighborhood trusts)<sup>8</sup>.

За Законом України «Про органи самоорганізації населення»<sup>9</sup> ці органи створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їхніх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом. Положення цього Закону можуть доповнюватися нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування. Так, у Києві до них належать: рішення Київради № 373/1807 від 28 березня 2002 р. «Про порядок реєстрації органів самоорганізації населення» та № 10/170 від 26 вересня 2002 р. «Про органи самоорганізації населення в м. Києві», розпорядження КМДА № 1781 від 24 вересня 2003 р. «Про затвердження Положення про порядок легалізації органів самоорганізації населення у м. Києві».

Основними завданнями ООН є: участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм; створення умов для участі мешканців у розв'язанні питань місцевого значення у 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: представляти разом із 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 їхніх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах; 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 та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць і проектів місцевих бюджетів тощо.

До недоліків даного Закону слід віднести: 1) ускладнену процедуру ініціювання утворення ООН; 2) складність отримання дозволу ради на створення такого органу (рада повинна розглядати та приймати рішення практично по кожній окремій ініціативі, оскільки адже термін звернення із заявами не обмежений; 3) відсутність диференційованого підходу до визначення повноважень громадських комітетів; 4) нечіткі положення про відповідальність органів самоорганізації населення, їхніх керівників за наслідки їхньої роботи, зокрема, за результати

діяльності щодо здійснення ними делегованих повноважень рад та їхніх органів<sup>10</sup>.

Отже, в Україні законодавчо передбачені такі основні механізми зворотного зв'язку на місцевому рівні, як загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання та органи самоорганізації населення, які поступово набувають популярності. Основними перешкодами на шляху їх активного використання громадянами є: об'єктивні (недоліки нормативно-правового регулювання, незрозумілість системи місцевого самоврядування), так і суб'єктивні перешкоди – небажання членів місцевих громад брати на себе відповідальність за благоустрій свого життєвого простору.

1. *Про місцеве самоврядування в Україні*; Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // *Голос України*. – 1997. – 12 червня. 2. *Про дошкільну освіту*: Закон України від 11.07.2001 № 2628-III // *Голос України*. – 2001. – 2 серпня. 3. *Recommendation CM/Rec(2009)2 of the Committee of Ministers to member states on the evaluation, auditing and monitoring of participation and participation policies at local and regional level* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1418893&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>. 4. *Citizen participation at local and regional level in Europe. Resolution 326 Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1854777&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C>. 5. *Проект Закону «Про місцеві ініціативи» №9404 від 03.11.2011* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=41682](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41682). 6. *Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні*; Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 555 // *Урядовий кур'єр*. – 2011. – 2 червня. 7. *Про статус депутатів місцевих рад*: Закон України від 11.07.2002 № 93-IV // *Голос України*. – 2002. – 7 серпня. 8. *Пеліванова Н. Місцева самоорганізація населення: зарубіжний досвід для України* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/264/>. 9. *Про органи самоорганізації населення*; Закон України від 11.07.2001 №2625-14 // *ВВР України*. – 2001. – № 48. – Ст. 254. 10. *Проценко Т. Деякі організаційно-правові аспекти діяльності органів самоорганізації населення* // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=447>.