



Всеукраїнська мережа фахівців та практиків  
з регіонального і місцевого розвитку

---

**Базове навчання кандидатів на участь у мережі**

**Матеріали до курсу № 7**

**Демократія участі:  
механізми громадської участі на місцевому,  
регіональному та національному рівнях**

Автор:

**Ігор Абрам'юк**

---

*експерт Проекту ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні»*

Київ  
липень 2014 року

# ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	<b>3</b>
<b>ЩО ТАКЕ ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ ТА ЧОМУ ЦЕ ПОТРІБНО І СУСПІЛЬСТВУ, І ВЛАДІ?</b> .....	<b>4</b>
ЩО ТАКЕ ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ: ВИЗНАЧЕННЯ, СУТЬ .....	4
ОБ'ЄКТИВНІ ПЕРЕДУМОВИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ .....	5
РІВНІ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ .....	6
МЕХАНІЗМИ (ФОРМИ, ВИДИ) ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ .....	7
ЧОМУ І ВЛАДА, І ГРОМАДА МАЮТЬ БУТИ ЗАЦІКАВЛЕНІ У ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ? .....	8
ОБМЕЖЕННЯ, НЕДОЛІКИ ТА РИЗИКИ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ .....	9
<b>ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ У ДОКУМЕНТАХ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА ТА У ОКРЕМИХ КРАЇНАХ</b> .....	<b>11</b>
Загальна Декларація прав людини .....	11
Європейська Хартія МС та Додатковий протокол до неї про право участі у справах місцевого органу влади .....	11
Орхуська Конвенція.....	12
Рекомендації Ради Європи та її структур .....	13
Демократія участі в окремих країнах .....	15
Країни колишнього СРСР.....	16
<b>ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ В УКРАЇНІ: ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ</b> .....	<b>21</b>
Механізми демократії участі у чинному законодавстві України .....	21
Конституція України.....	21
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» .....	22
Інші акти чинного законодавства .....	24
Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства.....	24
<b>МЕХАНІЗМИ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ: СУТЬ, ПРАВОВІ НАСЛІДКИ, РЕГУЛЮВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ</b> .....	<b>26</b>
Способи врегулювання механізмів участі на місцевому рівні .....	26
Як і у яких нормативних документах слід врегулювати механізми участі.....	26
Чому достатньо положень (коли немає статуту громади).....	28
Деякі загальні поради щодо підготовки місцевих нормативних актів.....	29
Окремі механізми участі.....	30
Громадські слухання .....	30
Загальні збори громадян.....	31
Місцеві ініціативи.....	33
Порівняння правових наслідків механізмів участі, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».....	35
Органи самоорганізації населення.....	37
Громадські (експертні) ради .....	37
Консультації з громадськістю.....	38
Громадське обговорення .....	39
Громадська експертиза.....	39
Інші способи участі громадян у справах громади.....	40
Місцевий референдум.....	40
Відкликання депутатів місцевих рад, дострокове припинення повноважень голів громад .....	40
Доручення виборців .....	42
Звернення громадян .....	42
Інше.....	43
<b>ПРАКТИКА ЗАПРОВАДЖЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ</b> .....	<b>45</b>
Рекомендації щодо запровадження механізмів громадської участі.....	45
Потреби та напрямки вдосконалення правового регулювання механізмів громадської участі.....	46
Коротка ретроспектива.....	46
Розвиток демократії участі як складова реформи місцевого самоврядування.....	46
<b>ЗАКЛЮЧНІ МІРКУВАННЯ</b> .....	<b>50</b>

## ВСТУП

Цей навчальний курс має на меті сформувати чи уточнити у майбутніх учасників мережі РЕГІОНЕТ практичне уявлення про демократію участі та про різноманітні форми участі громадян у справах громади.

Курс підготовлено на базі усталених уявлень про демократію участі та з урахуванням кращих зарубіжних і українських практик.

Демократія участі дає чи не найпотужніші практичні інструменти реальної політики. Їх правильне і системне використання є одним із найважливіших чинників успішного розвитку як на рівні громади, так і на рівні держави.

Предметом цього курсу є у першу чергу ті складові демократії участі, які стосуються участі членів громади у місцевих справах, адже учасникам мережі РЕГІОНЕТ як правило доведеться мати справу із практикою участі саме на цьому – базовому рівні. Механізми участі громадян у формуванні та реалізації державної політики згадуються лише побіжно – насамперед для ілюстрації того беззаперечного факту, що демократія участі не вичерпується процесами на рівні громади.

У рамках курсу:

- означено суть демократії участі, описано її форми (механізми), коротко проаналізовано її переваги та недоліки (обмеження) порівняно з іншими формами демократії
- подано огляд деяких важливих документів міжнародного права, описано рекомендації європейських інституцій
- описано деякі механізми громадської участі – їх призначення, зміст та порядок застосування; подано перелік деяких інших форм долучення громадян до суспільних процесів
- коротко проаналізовано сучасний стан та перспективи правового регулювання механізмів участі в Україні, зокрема у контексті реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Цей короткий курс аж ніяк не претендує на повноту. Тематика демократії участі дуже широка. У короткому курсі практично неможливо зачепити усі її аспекти. Ми сфокусувалися на тому, аби дати певне загальне уявлення про демократію участі, а також про головні механізми участі, визначені чинним законодавством. Відповіді на решту питань можна легко знайти, скориставшись тими першоджерелами, що вказані у зносках.

Завдання цього курсу, як власне і самої мережі РЕГІОНЕТ – підготовка носіїв змін, людей, які мають здатність і бажання засвоювати сучасні демократичні ідеї та методи урядування та запроваджувати й розвивати їх на практиці.

## ЩО ТАКЕ ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ ТА ЧОМУ ЦЕ ПОТРІБНО І СУСПІЛЬСТВУ, І ВЛАДІ?

### Що таке демократія участі: визначення, суть <sup>1</sup>

**Демократія участі** (інакше: демократія співучасті, партисипативна, партисипаторна демократія) – це такий вид демократії, який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні громадою (або: громадян – в управлінні державою), тобто у процесах підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю їх реалізації.

На нашу думку, немає жодної потреби застосовувати термін «партисипативна (партисипаторна) демократія», який, в україномовному варіанті, є доволі немилозвучною калькою з англійського терміна *participatory democracy* (*participatory* – спільний, загальний походить від *participation* – участь, спільна діяльність). Український термін «демократія участі» фактично є його повним відповідником. Водночас, чуже звучання запозиченого терміну лишень відлякує потенційних учасників демократичних процесів – деякі з них, очевидно, хотіли б називатися саме «учасниками», а не «партисипаторами» (*participator* – учасник, співучасник).

Головною відмінною ознакою демократії участі є те, що участь особи в суспільних процесах має бути саме **безпосередньою**, тобто член громади (громадянин) бере участь в управлінні громадою (державою) не через когось (іншу уповноважену особу чи орган), а сам **особисто** через відповідні механізми участі.

Як бачимо, існує чітка межа між демократією участі та **представницькою демократією**, коли громадяни через свою участь у виборах комусь (особі чи органу) делегують повноваження здійснювати управління від їх імені.

Розвиток механізмів демократії участі фактично є визнанням недостатності механізмів представницької демократії, потреби їх доповнення та розширення з метою кращого врахування інтересів кожного члена громади.

Разом з тим, демократія участі не може і не повинна підмінювати представницьку демократію – ефективне управління можливе лише за умови збалансованого поєднання цих двох видів демократичних механізмів.

Демократія участі заснована на **громадській участі**, тобто на участі громадян (членів територіальної громади) у справах громади.

У рамках громадської участі часто виділяють поняття **політичної участі**. Політична участь при цьому часто розуміється як один із можливих проявів

---

<sup>1</sup> посібники, на які в тексті є по декілька посилань, а тому надалі у посиланнях буде лише аббревіатура назви:  
- **Посібник з розвитку громад:** Практичний порадник для небайдужих / Кол.авт.: Л.О.Єльчева, І.М.Ібрагімова та ін. - К., - 2007. - 458 с. (далі: **ПзРР**, с. 17)  
- **Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні.** Під редакцією Толкованова В.В. – К.: Крамар, 2011.- 199 с. (далі: **ПзППД**, с. 7)

громадської участі. Хоча тут багато залежить від змісту, який вкладається у той чи інший термін.

У вузькому розумінні політики як відносин осіб і груп осіб щодо боротьби за владу та розподілу влади (відповідник англійського терміну «*politics*») під політичною участю можна розуміти участь громадян виключно у політичних процесах і заходах (тобто пов'язаних з політичною діяльністю, діяльністю політичних партій).

Якщо ж широко розуміти політику як мистецтво управління державою (відповідник англійського терміна «*(public) policy*»), то політична участь фактично те ж саме, що і громадська участь. Для широкого розуміння можна навести таке визначення:

***Політична участь*** охоплює дії, за допомогою яких рядові члени будь-якої політичної системи впливають або намагаються впливати на результати її діяльності. (Дж. Нагель)

Окремі автори<sup>2</sup> виокремлюють так звану **дорадчу демократію**. Насправді, немає підстав говорити про якісь окремі дорадчі механізми. Більшість механізмів демократії участі за характером впливу на владні рішення є дорадчими. Фактично лише місцевий референдум має прямі правові наслідки, які настають незалежно від волі чи бажання місцевої ради та її посадових осіб. Саме тому місцевий референдум є не просто механізмом демократії участі, а механізмом так званої **прямої демократії**.

Участь громадян у політичному процесі часто розглядають як важливий критерій та показник функціональної якості демократії

## **Об'єктивні передумови громадської участі**

Об'єктивною причиною прагнення громадян до участі у житті держави/громади є те, що громадяни мають власні та спільні інтереси, реалізація яких інколи утруднена чи неможлива без такої участі. Наявність інтересів породжує бажання впливати на владу, а для реалізації цього бажання потрібні відповідні механізми.

З іншого боку, вже сама природа місцевого самоврядування передбачає участь членів громади в управлінні. Місцеве самоврядування є цілком особливою владою, вповноваженою одночасно і державою, і місцевою громадою: органи місцевого самоврядування мають автономність у розв'язанні місцевих проблем, однак при цьому діють виключно у рамках загальнодержавних законів. За результати своєї діяльності вони відповідають як перед громадою, так і перед державою. Таким чином, залежність місцевого самоврядування від громади, а отже від кожного члена громади є природною, безпосередньою. Як наслідок, цілком природною є участь громадян у місцевому самоврядуванні.

---

<sup>2</sup> див. наприклад: **Розвиток місцевого самоврядування в Україні: посіб. для новообраних депутатів місцевих рад** / Уклад.: І. Буднік, С. Герасимчук, О. Грязнова та ін. – К. : ГО "Молодіж. ініціатива", 2002. – 108 с. – сс. 61-70

Стандартними і основними механізмами впливу громадян на владу є механізми представницької демократії: члени громади на місцевих виборах обирають своїх представників (депутатів, мерів тощо), уповноважуючи таким чином їх представляти інтереси усіх чи певної частини членів громади.

Однак, як показує практика, представницька демократія не може повною мірою забезпечити інтереси громади, а, тим більше, кожного її члена. Головним обмеженням представницької демократії є те, що вибори відбуваються періодично, а тому і вплив громадян на владу через механізм виборів є не постійним, а періодичним. У період між виборами можливості такого впливу суттєво обмежені. Саме через ці обмеження – спочатку на рівні ідей, а згодом і на практиці активно поширюються підходи, засновані на уявленні про вирішальну роль конкретної людини, індивіда у суспільних процесах.

Особливе значення демократія участі має на місцевому рівні і, насамперед, на рівні громади. Участь громадян у місцевому самоврядуванні – головний і найбільш масовий практичний вияв демократії участі.

Разом з тим, важливою є також участь громадян в управлінні державою (у формуванні, впровадженні та моніторингу реалізації державної політики).

Участь громадськості у політичних та управлінських процесах на національному рівні описана у цілій низці публікацій<sup>3</sup>.

У цьому курсі насамперед йдеться про громадську участь на місцевому рівні.

## **Рівні взаємодії влади з громадськістю**

Один з найпростіших та найбільш поширених підходів був сформульований у 2001 році Організацією з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), за яким виділяють **три основних рівні взаємодії влади з громадськістю: інформування, консультування та активна участь.**

**Інформування** – надання інформації громадськості або зацікавленим групам чи організаціям, на які потенційно впливає відповідна політика. Цей процес є цілком одностороннім – владу, за великим рахунком, не цікавить, як сприймається надана інформація і які думки має громадськість з предмету інформування. Разом з тим, інформування має дуже важливе значення, оскільки саме на ньому базуються наступні рівні взаємодії. Без належного інформування справжня громадська участь є неможливою. Але інформування – це ще не участь.

**Консультування** – консультації з громадськістю у процесі вироблення та реалізації політики, під час прийняття рішень на всіх рівнях влади. Цей процес є також одностороннім, оскільки влада самостійно визначає коло питань, з яких має намір консультуватися, а після отримання порад, пропозицій від громадськості – вчиняє з ними на власний розсуд. Дуже часто через таку односторонність

---

<sup>3</sup> див. наприклад: **Участь громадськості у законодавчому процесі** / Інформаційно-аналітичне дослідження за редакції Євгенєвої А.М. – Київ: Лабораторія законодавчих ініціатив, 2006. – 48 с.

консультації використовуються формально – не з метою отримання та врахування громадської думки, а для легітимізації владних рішень.

Таким чином, консультування далеко не обов'язково стає участю, а лише у окремих випадках – коли влада насправді прислуховується до отриманих порад.

**Залучення** – участь громадян та їх об'єднань за власною ініціативою у формуванні публічної політики, а також в її реалізації, експертизі, моніторингу та оцінці. Цей тип взаємодії є двостороннім, а пропозиції, отримані владою у процесі залучення, мають бути розглянуті та/чи враховані за певною відомою процедурою. Саме це є запорукою зворотного зв'язку, а тому чим краще прописані згадані процедури, тим більшою є вірогідність реального врахування позиції громадськості, тим реальнішою є сама участь. Без зворотного зв'язку навіть залучення не перетворюється на реальну участь.

Існують також інші підходи до визначення та класифікації рівнів взаємодії влади з громадськістю, коли виділяють більшу кількість таких рівнів.

До прикладу, свого часу дослідниця із США Шеррі Арнстейн означила вісім рівнів: маніпуляція, терапія, поінформування, консультування, врівноваження (заспокоєння), партнерство, делеговані повноваження та громадський контроль. На перших двох рівнях про участь не йдеться, на наступних трьох рівнях маємо удавану участь, а активна участь – це останні три рівні взаємодії.

Якщо з точки зору суспільствознавства як науки таке додаткове диференціювання має певний зміст, то з практичного боку найважливішим є той факт, що, незалежно від підходу, ми в результаті маємо три рівні (типи) взаємодії влади з громадянином:

- 1) взаємодія без участі
- 2) взаємодія з умовною участю
- 3) взаємодія з реальною участю.

Демократія участі фактично починається з другого рівня і цілком проявляється через механізми третього рівня, хоча є неможливою без тих видів взаємодії, які відбуваються на першому рівні.

## **Механізми (форми, види) демократії участі**

Провести чітку межу між механізмами демократії участі та іншими виявами громадянської активності інколи доволі складно. Насправді досить багато форм громадянської активності мають ознаки, за якими вони можуть бути кваліфіковані як механізми демократії участі.

Під механізмами демократії участі (у вузькому розумінні) слід розуміти лише ті механізми громадянської активності, які передбачають **реагування влади у певний визначений спосіб**. Інакше кажучи, формами демократії участі є лише ті види/способи участі громадян в управлінні, які мають певні **правові наслідки**.

До такого переліку можна віднести (цей перелік не є вичерпним):

- референдуми
- громадські ініціативи щодо рішень влади з місцевих питань
- збори громадян за місцем проживання
- громадські слухання
- органи самоорганізації населення
- громадська експертиза
- громадські ради
- консультації з громадськістю.

До прикладу, мітинги, демонстрації – це механізми громадського впливу, але не механізми демократії участі. Влада може, однак не зобов'язана реагувати на них, і немає визначених нормативними актами способів/процедури такого реагування. Разом з тим, така процедура може бути визначена місцевим нормативним актом (якщо це не суперечить національному законодавству), і у такому разі вже матимемо справу з механізмом участі.

Саме тому поряд з власне механізмами демократії участі доцільно розглядати (з відповідними застереженнями) інші методи/способи безпосереднього впливу членів громади на дії місцевої влади.

## **Чому і влада, і громада мають бути зацікавлені у демократії участі?**

Без запровадження механізмів демократії участі місцева демократія, у нинішньому її розумінні, є неможливою.

Більш того, у сучасному суспільстві державі стає не вигідно і небезпечно не залучати людей до суспільних справ. Пояснення доволі просте: **люди й так рано чи пізно візьмуть участь у суспільних справах, однак така участь (якщо вона буде спонтанною) може мати деструктивний характер.**

За визначенням К. Манхейма, громадська участь є проявом «фундаментальної демократизації». Починаючи з індустріального суспільства настає справжня демократизація, пов'язана із активізацією раніше неактивних верств. Якщо до цього моменту «тупість» мас стримувала їх від активності, то надалі, отримавши нові можливості активізації, вони так чи інакше залучаються до політики. Тепер недостатній освітній і духовний рівень розвитку мас вже стає проблемою, доленосною для держави та самої еліти. Через залучення держава якраз може підвищити цей рівень та спрямувати активність мас у конструктивне русло.

## **Вигоди для громади:**



- посилення відповідальності, підконтрольності та підзвітності влади, а отже – запобігання зловживанням, корупції, відриву влади від проблем/потреб громади
- можливість більш ефективного вирішення проблем громади та якомога раціональнішого витрачання бюджетних коштів
- можливість досягнення однакового чи подібного розуміння проблем громади, напрямків та шляхів їх вирішення; вироблення спільного бачення майбутнього громади, на яке будуть готові працювати усі гуртом.

#### **Вигоди для влади:**

- покращення власного іміджу за рахунок ефекту відкритості та залучення
- залучення (як правило, безоплатне) додаткового потенціалу/ресурсу: інтелектуального, фізичного, організаційного, а нерідко – й матеріально-технічного та фінансового
- можливість оптимізації/покращення якості владних рішень
- підвищення рівня поінформованості людей та розуміння ними реальних масштабів проблем, які доводиться вирішувати владі
- досягнення ефекту *причетності*, а звідси – підвищення рівня лояльності членів громади до влади (бо, як правило, більшість членів громади мають наперед визначену негативістську позицію стосовно планів та дій влади)
- спрямування енергії та ентузіазму мас у конструктивне русло, запобігання некерованій та деструктивній соціальній активності
- посилення згуртованості, синергетичний ефект від спільних, спрямованих в одному напрямку зусиль влади та громади.

#### **Обмеження, недоліки та ризики демократії участі**

Як і кожен інструмент демократії, демократія участі має свої обмеження, недоліки, а практичне застосування механізмів участі пов'язане із суттєвими ризиками. Непоодинокими є випадки, коли під механізми демократії участі місцева влада маскує свої дії, які не мають нічого спільного ні з громадською участю, ні з демократією взагалі.

#### **Обмеження та недоліки:**

- можлива лише у межах невеликих територіальних спільнот
- є ризик ухвалення некомпетентних рішень
- об'єктивні технічні проблеми із забезпеченням масової (всезагальної) участі, насамперед у великих громадах.

Непоодинокими є випадки використання механізмів демократії участі з метою легітимізації владних рішень. Це найчастіше буває тоді, коли влада не має наміру

слухати громаду, однак за процедурою мусить чи провести консультації з громадськістю, чи публічно відзвітувати.

Поширеною є практика, коли влада заздалегідь ділить інститути громадянського суспільства на «свої» та «чужі», забезпечує собі дружнє оточення й, у підсумку, підтримку усіх своїх дій з боку такої «рафінованої» громадськості.

У підсумку нинішня палітра громадської участі є дуже розмаїтою, містить як справжні, так і цілком штучні, неправдиві елементи. На практиці їх зазвичай досить важко відрізнити, а ще важче довести справжність тих чи інших проявів демократії участі, чи навпаки – викрити маніпуляції та брехню. Як наслідок – у нинішніх умовах дуже складно скласти правильне уявлення про дійсний рівень розвитку громадянського суспільства та про активність й результативність громадської участі.

# ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ У ДОКУМЕНТАХ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА ТА У ОКРЕМИХ КРАЇНАХ

## Загальна декларація прав людини

Ще у 1948 році у Загальній декларації прав людини було проголошено, що «визнання гідності, яка властива всім членам людської сім'ї, і рівних та невід'ємних їх прав є основою свободи, справедливості та загального миру». Серед інших прав і свобод людини було визначено право на участь у суспільних справах та основоположний принцип, що випливає з цього права: урядування має базуватися на волі народу. Стаття 21 цього засадничого документу світової демократії гласить:

*«1. Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. ...*

*3. Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні провадитись при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування.»*

У Декларації, поряд із визнанням права безпосередньої участі людей в управлінні, головна вага покладається на механізми представницької демократії – вибори.

Подальший розвиток демократії показав все зростаючу важливість механізмів прямої участі, а тому акценти кожного наступного акта міжнародного права все більше й більше зміщаються у бік демократії участі.

## Європейська хартія МС та Додатковий протокол до неї про право участі у справах місцевого органу влади

У **Європейській хартії місцевого самоврядування**, схваленій державами-членами Ради Європи у жовтні 1985 року та ратифікованій Верховною Радою України у 1997 році<sup>4</sup>, положення стосовно демократії участі знайшли свій подальший розвиток.

Вже у Преамбулі Хартії задекларовано, що

*«право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами - членами Ради Європи»*

та висловлена переконаність у тому, що

*«це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні».*

<sup>4</sup> Законом [N 452/97-ВР](#) від 15.07.1997

У статті 3 Хартії, у якій сформульована концепція місцевого самоврядування, міститься важливе застереження щодо того, що місцеве самоврядування, яке здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються,

*«ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.»*

Тобто, представницька демократія жодним чином не може виключати чи обмежувати демократію участі.

У відповідності з Хартією одним із базових принципів є право громади самостійно на власний розсуд визначати структуру ОМС, встановлювати регламент, правила і процедури.

Також у статті 5 Хартії прямо записано, що

*«зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом».*

Слід, однак, зауважити, що в Україні імплементація положень Хартії йде не без проблем – як на рівні законодавчого регулювання, так і на рівні практичного запровадження.

У 2009 році у міжнародному правовому регулюванні питань місцевої демократії було зроблено черговий важливий крок – держави-учасниці Хартії уклали **Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади**<sup>5</sup>. У цьому документі детально вписано принципи, зміст, форми, межі, та інші суттєві ознаки, а також гарантії такої участі. Україна підписала цей Додатковий протокол у 2011 році. Однак, цей важливий документ, який мав би стати основою для подальшого розвитку національного законодавства у сфері місцевої демократії, на жаль досі так і залишається нератифікованим, про що Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи в черговий раз нагадав Україні у своїй Рекомендації 348 (2013)<sup>6</sup>.

## **Орхуська Конвенція**

25 червня 1998 року у м. Орхус (Данія) від імені України було підписано **Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля**. За місцем підписання цей важливий документ прийнято називати Орхуською Конвенцією.

<sup>5</sup> [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_946)

<sup>6</sup> Місцева і регіональна демократія в Україні. Доповідь моніторингового комітету Конгресу місцевих та регіональних влад. 29-31 жовтня 2013 року

Цей міжнародний правовий акт має в Україні силу закону, оскільки він ратифікований Верховною Радою України ще у 1999 році<sup>7</sup>.

Однак на практиці норми Конвенції, зокрема щодо участі громадян, як правило не застосовуються належним чином. У першу чергу, це спричинено тим, що як члени громади, так і представники влади у більшості випадків просто про них не знають. І якщо владі вигідно не знати Конвенції (чи вдавати, що її не існує!), то громадськості дуже потрібне знання й використання норм цього акта.

Між тим, Конвенція чітко встановлює обов'язковість та визначає процедури консультацій з громадськістю з питань, що стосуються довкілля.

На базі Конвенції наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України<sup>8</sup> затверджене «Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля».

## **Рекомендації Ради Європи<sup>9</sup> та її структур**

Рада Європи, заснована 5 травня 1949 року, є авторитетною міжнародною організацією, головною метою діяльності якої є сприяння забезпеченню прав людини, верховенства права, розвитку демократії та належного врядування, зокрема на місцевому та регіональному рівнях.

На цей момент членами Ради Європи є 47 держав.

Україна стала членом Ради Європи 9 листопада 1995 року, після більш як трирічного розгляду заявки на вступ, поданої у липні 1992 року.

Головна мета всіх заходів співпраці між Радою Європи та державами-членами, зокрема й Україною полягає в тому, щоб сприяти країні в виконанні її статутних обов'язків як держави-члена Ради Європи. Крім статутних обов'язків, кожна держава, підписуючи договори у рамках Ради Європи, добровільно бере на себе конкретні зобов'язання з метою зміцнення демократії, утвердження прав людини і верховенства права.

За час членства Україною підписано і ратифіковано 77 документів Ради Європи. Із цих документів (Резолюції, Висновки та Рекомендації ПАРЄ, Рекомендації КМ РЄ, Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад та Іт..) і впливають зобов'язання України перед Радою Європи.

З-поміж іншого, Україна взяла на себе низку зобов'язань щодо реформування відповідно до стандартів Ради Європи законодавства з питань розвитку місцевої та регіональної демократії, а також запровадження доброго урядування на усіх рівнях.

Хоч усі документи Ради Європи мають рекомендаційний характер, однак їх невиконання є вкрай небажаним і тягне за собою, як мінімум, суттєве погіршення

---

<sup>7</sup> законом від 6 липня 1999 року № 832-XIV

<sup>8</sup> від 18 грудня 2003 р. № 168

<sup>9</sup> ПЗППД, с. 45.

міжнародного іміджу держави. Також це може призвести до санкцій проти держави, яка порушує взяті на себе зобов'язання, аж до її виключення з Ради Європи.

Першим документом Ради Європи, у якому містяться рекомендації для України, є Висновок № 190 (1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи<sup>10</sup>. Деякі з цих рекомендацій досі залишаються актуальними.

Зокрема, у п. 11 Висновку міститься твердження, що Україна готова до здійснення прав і свобод людини:

*«Україна здатна і бажає виконувати обов'язки члена Ради Європи, визначені у статті 3: «Кожний член Ради Європи обов'язково має визнати принципи верховенства права та здійснення прав і основних свобод людини всіма особами, що знаходяться під його юрисдикцією, і має щиро та ефективно співробітничати в досягненні мети Ради»».*

Головним поточним двостороннім документом є **План дій Ради Європи для України на 2011-2014 роки**<sup>11</sup>, який визначає головні напрямки та механізми співробітництва між Україною та Радою Європи на трирічний період.

*«План ... спрямований на надання Україні підтримки в виконанні решти її статутних та індивідуальних зобов'язань як держави-члена Ради Європи, передбачаючи пакет пріоритетних заходів, покликаних допомогти в приведенні українського законодавства, інститутів та практики у відповідність до європейських стандартів щодо прав людини, верховенства права і демократії.»*

План містить відразу два проекти, спрямовані на розвиток місцевої демократії.

Проект «Зміцнення демократії на місцевому рівні та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» має на меті, зокрема

*«сприяти поліпшенню інституційної та законодавчої бази місцевої демократії в Україні та розвитку системи децентралізованого управління відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, європейських стандартів і цілей Плану дій Ради Європи для України.»*

Проект «Зміцнення інституційного потенціалу місцевих органів влади та їхніх об'єднань для реалізації європейських стандартів ефективного врядування на місцевому рівні, забезпечення активної громадянської позиції та демократії прямої участі» спрямований на поліпшення якості місцевого самоврядування в Україні через заходи на рівні територіальних громад. У його рамках завдяки реалізації Програми кращих зразків практики буде визнаватися і поширюватися належна практика місцевого урядування та демократії участі.

<sup>10</sup> [http://www.coe.kiev.ua/uk/dogovory/N190\(1995\).html](http://www.coe.kiev.ua/uk/dogovory/N190(1995).html)

<sup>11</sup> [http://www.coe.kiev.ua/uk/DPAInf\(2011\)17E%20Action%20Plan%20Ukraine.pdf](http://www.coe.kiev.ua/uk/DPAInf(2011)17E%20Action%20Plan%20Ukraine.pdf)

У додатку до Плану дій Ради Європи перелічені документи, що мають відношення до його реалізації, серед яких як мінімум два стосуються місцевої демократії.

Так, **Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 102 (2001)**<sup>12</sup> «Щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні» стосуються широкого кола проблем законодавчого регулювання, недотримання принципів ЄХМС, інших суттєвих недоліків у сфері місцевої та регіональної демократії.

Зокрема, у Рекомендаціях констатовано, що

*«положення законів і Конституції про місцеве й регіональне самоврядування часто нечіткі й погано впроваджуються».*

Варто зауважити, що відповідні норми Конституції та базових законів відтоді не зазнали змін, а отже ця проблема досі залишається актуальною для України.

У 2005 році Постійною конференцією місцевих і регіональних влад Європи ухвалена Рекомендація 182 (2005) «Про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах»<sup>13</sup>. У цьому документі міститься дуже влучне твердження, яке повною мірою розкриває визначальну роль демократії участі у загальних демократичних процесах:

*«участь є визначальним елементом будь-якої демократії, а активна участь є ознакою життєздатності демократії»*

Слід також зазначити, що немає жодних підстав сподіватися на те, що на певному етапі у Європі демократія встановиться у якомусь остаточно сформованому вигляді, розвиток демократичних процесів призупиниться і це дасть можливість Україні потроху наздогнати Європу, надолужити згаяне та виконати взяті на себе десять чи п'ятнадцять років тому зобов'язання.

На жаль, чи на щастя така ситуація є неможливою – демократичні процеси у Європі продовжуються безперервно. Європа йде далі, не зупиняючись на досягнутому. Відпрацьовано основоположні принципи й механізми – тепер на їх базі відпрацьовуються нові, деталізуються, уточнюються правила та процедури, або ж до демократичних процесів долучаються нові, особливі категорії населення.

Наприклад, у 2006 році окремо ухвалена «Рекомендація № Rec(2006)5 Комітету міністрів державам-членам щодо Плану дій РЄ із утвердження прав і забезпечення повної участі людей з обмеженими можливостями в житті суспільства: поліпшення якості життя людей з обмеженими можливостями в Європі на 2006-2015 рр.»

## **Демократія участі в окремих країнах**

Країни розвинутої демократії мають багатий досвід як нормативного регулювання, так і практичного запровадження механізмів демократії участі.

---

<sup>12</sup> [http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r102\(2001\).htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r102(2001).htm)

<sup>13</sup> [http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r182\(2005\).htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r182(2005).htm)

У цивілізованому світі вже давно визнано, що без демократії участі неможлива справжня демократія. Разом з тим, існують суттєві відмінності між різними країнами як щодо форм демократії участі, так і щодо послідовності та процедур їх запровадження.

Приклади кращих європейських практик – за рамками цього короткого курсу. Набагато важливішим, на нашу думку, є короткий аналіз ситуації на пострадянському просторі (насамперед, у Росії та в Білорусі) – це дасть можливість краще зрозуміти причини нинішнього стану справ з демократією участі в Україні та найближчі перспективи розвитку.

### **Країни колишнього СРСР**

У пострадянських країнах запровадження демократичних механізмів не завжди йде гладко, а у деяких з них, зокрема в Росії та, особливо, у Білорусі говорити про демократію участі можна лише умовно.

Цьому є логічне пояснення – передумови для цього виникли ще за часів СРСР.

У Радянському Союзі персональна участь громадян в управлінні державою чи громадою не визнавалася як така. Суспільне життя радянської людини обмежувалося виключно виробничими рамками. Законодавство регламентувало участь лише трудових колективів, а не окремих громадян, у суспільних відносинах. Відповідно до статті 8 Конституції Української РСР

*«Трудові колективи беруть участь в обговоренні і вирішенні державних і громадських справ, у плануванні виробництва і соціального розвитку, у підготовці і розстановці кадрів, в обговоренні і вирішенні питань управління підприємствами й установами, поліпшенні умов праці і побуту, використанні коштів, призначених на розвиток виробництва, а також на соціально-культурні заходи і матеріальне заохочення».*

Участь громадян у суспільних відносинах поза трудовим колективом не регламентувалася, а отже й не передбачалася. Іншими словами, у СРСР окремий громадянин фактично не визнавався суб'єктом суспільних відносин.

Власне кажучи, і місцевого самоврядування у його справжньому сенсі у радянські часи фактично не було. Система рад фактично була системою органів державної влади. Ради «нижчого» рівня були підпорядковані радам «вищого» рівня («вертикаль рад»), вибори депутатів рад були лише формальністю з цілком передбачуваним результатом, а діяльність рад за своїм змістом була діяльністю органу державної влади.

Нині в Україні значна частина громадян за інерцією ще продовжують ставитися до місцевого самоврядування як до інструменту держави. Та й значна частина місцевих чиновників – посадових осіб органів місцевого самоврядування – ще продовжують діяти і мислити радянськими підходами та категоріями.



Звідси – «споживацьке» ставлення людей до самоврядування. Воно базується на хибному, застарілому уявленні, що орган місцевого самоврядування є владою, яка «зобов'язана» опікуватися проблемами окремих громадян. Відтак, члени громади не розуміють необхідності власної, персональної участі у місцевих справах, залучення до формулювання та реалізації владних рішень.

В умовах тоталітарного, наскрізь ідеологізованого радянського суспільства демократія участі не могла існувати за визначенням, оскільки неможливим був плюралізм поглядів. Будь-яка політика формувалася у одному напрямку – «зверху-вниз», а тому нікого не цікавила думка громадянина, якщо вона відрізнялася від «лінії партії». Більш того, мати таку окрему думку було вкрай небезпечно, оскільки це був прямий шлях до того, щоб отримати репутацію «неблагонадійного», відчутти себе ізгоєм. Цей шлях закінчувався як мінімум суспільним осудом і, а то й в'язницею.

Саме цим обумовлюються серйозні проблеми із запровадженням механізмів демократії участі на пострадянському просторі як на рівні законодавчого регулювання, так і на практиці. По-суті, йде мова про необхідність певних зрушень у ментальності людей, вихованих у шорах радянської дійсності, зміни уявлень про природу суспільних відносин та своє місце у цих відносинах.

До цього, звичайно ж, додається небажання владної еліти, вихованої у радянському дусі, змінювати правила гри, запроваджувати механізми реальної демократії на заміну бутафорним проявам «демократії» радянського зразка.

Так, у **Білорусі**<sup>14</sup> місцеве самоврядування досі існує фактично у «радянському» форматі. Радянської вертикалі рад, правда, немає, однак органи місцевого самоврядування напряму залежать від державної влади. Виконавчі органи місцевих рад досі підпорядковані як раді, так і (значно суттєвіше!) органам державної виконавчої влади по вертикалі. Призначення їх керівництва – прерогатива вищих органів виконавчої влади. Відповідальності перед населенням практично немає. Самі ж ради, згідно із законом, є представницькими *державними* (!?) органами.

Законодавством передбачені окремі форми участі: збори громадян (з правом ухвалювати рекомендаційні рішення), місцеві референдуми та органи територіального громадського самоуправління.

Однак про реальність найкрасномовніше свідчить той факт, що досі у країні не було проведено жодного (!) місцевого референдуму. Також немає інформацію про практику утворення органів самоуправління, окрім опису інституту старост, який «отримав практичне поширення»

---

<sup>14</sup> **Местное самоуправление в Беларуси** / В. Н. Кивель [и др.] ; под ред. И. П. Сидорчук. - Минск : Тонпик, 2007. - 414 с.

Таким чином, система самоврядування у Білорусі утворена і функціонує лише формально, а реальні передумови для участі громадян в управлінні не створені.

У **Росії**<sup>15</sup> на національному рівні рамковим федеральним законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» врегульовано лише засади місцевого самоврядування. Стара редакція цього закону 1995 року<sup>16</sup> діяла до кінця 2005 року, а нова його редакція<sup>17</sup> чинна з 1 січня 2006 року.

Цікавою є термінологічна різниця між українським терміном «місцеве самоврядування» та російським його еквівалентом «местное самоуправление». Як бачимо, український варіант містить складову «урядування», а російський – «управління». Якщо урядування безпосередньо асоціюється з владними функціями, то управління – значно менш конкретний у цьому сенсі термін (**урядувати** – правити, керувати; виконувати службові обов'язки; розпоряджатися; **управляти** – спрямовувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати<sup>18</sup>).

Також цікавою особливістю російського підходу до місцевого самоврядування є те, що в російському законодавстві, на відміну від українського, взагалі відсутній термін «громада» (рос.: «община»). Цього поняття немає ні у згаданому федеральному законі, ні в Конституції Російської Федерації! Виникає враження, що законодавець свідомо уникає застосування згаданого терміну. На нашу думку, це є свідченням того, що державна влада Росії поки що не надто переймається розвитком і зміцненням місцевого самоврядування. Громада є визначальним суб'єктом суспільних відносин і без визнання цього беззаперечного факту будь-які розмови про самоврядування на місцевому рівні є не надто переконливими.

У Росії головним є поняття «муніципальне утворення» («муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения» (частина 1 статті 2)).

Натомість, у статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначення громади йде першим з-поміж інших визначених у законі термінів, а сама територіальна громада є фактично головним суб'єктом правовідносин. Власне, «місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами» (частина 2 статті Громадяни України «реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад» (частина 1 статті 3).

---

<sup>15</sup> **Игнатов, В. Г. Местное самоуправление: учеб. пособие** / В.Г. Игнатов; В.Г. Иванов, В.В. Рудой. - Ростов-на-Дону : Феникс, 2001. - 416 с.

<sup>16</sup> там само, сс. 301-349

<sup>17</sup> закон №131-ФЗ от 6 октября 2003 г.

<sup>18</sup> <http://www.lingvo.ua/uk/Search/uk-uk?searchMode=Interpretations&fromSlovnnyk=1>

Таким чином, визначення місцевого самоврядування в українському та російському законах принципово різняться, що свідчить про суттєву відмінність концепцій:

## **Стаття 2. Поняття місцевого самоврядування**

1. Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

2. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

## **Статья 1. Местное самоуправление**

1. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

2. Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Показові зміни у ході оновлення федерального закону відбулися у статті 3, якою визначені права громадян на здійснення місцевого самоврядування.

## **Статья 3. Права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления**

1. Граждане Российской Федерации (далее также – граждане) осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления....

2. Граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения,

*отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям...*

Органи місцевого самоврядування, користуючись «свободою», яку їм надає згаданий федеральний закон, не поспішають врегульовувати та запроваджувати механізми участі громадян у місцевих справах.

# ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ В УКРАЇНІ: ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

## Механізми демократії участі у чинному законодавстві України

### Конституція України

За Конституцією України<sup>19</sup> – Основним Законом – держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Статтею 140 встановлено, що територіальна громада має право на здійснення місцевого самоврядування і може реалізувати це право як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Цією ж статтею передбачено право членів громади на створення органів самоорганізації населення.

*«місцеве самоврядування є правом територіальної громади ... самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.*

...

*Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.*

*Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.»*

У статті 143 зафіксовано право територіальних громад безпосередньо або через органи місцевого самоврядування управляти належним їм майном, планувати (програмувати) власний розвиток, затверджувати місцевий бюджет та контролювати його виконання, проводити місцеві референдуми та вирішувати інші місцеві питання.

*«Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а*

<sup>19</sup> у чинній редакції від 28 червня 1996 року

також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.»

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

Закон розкриває описані вище конституційні норми та деталізує їх.

Саме у цьому Законі визначено цілу низку важливих норм щодо засад та механізмів участі громадян в управлінні громадою.

Стаття 8 визначає загальні норми щодо **загальних зборів громадян за місцем проживання**.

### **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.*

Статтю 9 встановлено право громади на **місцеву ініціативу**.

### **Стаття 9. Місцеві ініціативи**

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

Стаття 13 містить норми щодо права громади на проведення **громадських слухань**.

### **Стаття 13. Громадські слухання**

1. 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.
2. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік.
3. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.
4. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Також у цьому Законі є низка інших положень, важливих для успішного запровадження механізмів демократії участі.

Статтю 6 територіальна громада визнається первинним суб'єктом місцевого самоврядування

1. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

Стаття 75 встановлює відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами

1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.
2. Територіальна громада у будь-який час може гостроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.
3. Порядок і випадки гострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальними громадами визначаються цим та іншими законами.

Гласність роботи ради передбачена частиною 16 статті 46 Закону

Стаття 46. Сесія ради

*...16. Сесії ради проводяться гласно. У разі необхідності рада може прийняти рішення про проведення закритого пленарного засідання.*

Разом з тим, на практиці місцеві громади не можуть реально користуватись можливостями, наданими цим Законом в частині використання механізмів демократії участі (таких, як громадські слухання, збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи), оскільки більшість наведених вище норм цього Закону фактично не є нормами прямої дії.

Для реального запровадження механізмів громадської участі на практиці потрібне ухвалення інших законів та/чи місцевих нормативних актів.

По суті, труднощі з реалізацією на практиці механізмів участі вказують на неповне дотримання європейських принципів місцевого самоврядування. Фактично йдеться про недотримання у національному законодавстві вимог Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (див. вище: у попередньому розділі). Статтею 1 цього документа встановлено, що кожен має мати право «вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади», а «законодавство повинно передбачати засоби, що сприяють здійсненню цього права».

#### **Інші акти чинного законодавства**

Деякі питання громадської участі, а також окремі механізми демократії участі та прямої демократії регулюються іншими законами. Серед головних можна назвати такі:

Закон України «Про органи самоорганізації населення»

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»

Закон України «Про звернення громадян» та деякі інші.

#### **Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства**

У березні 2012 року указом Президента України<sup>20</sup> затверджено **Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.**

Однією з головних позитивних сторін цього документа є те, що Стратегія цілком побудована на концепції демократії участі.

Основною метою державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні Стратегією визначено

---

<sup>20</sup> Від 24.03.2012 № 212/2012



*«створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, дальше становлення громадянського суспільства на засадах безпосередньої, представницької демократії, широкого впровадження форм **демократії участі**, самореалізації та самоорганізації громадян.»*

У Стратегії означено проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні, значною мірою засновані саме на недосконалоості й нерозвиненості механізмів участі громадян та їх об'єднань у державних та місцевих справах.

Наразі Стратегія залишається чинним документом, однак вже найближчим часом певно слід очікувати на значні зміни як до неї, так і до інших документів, ухвалених за період президентства В. Януковича.

Об'єктивна необхідність таких змін впливає з того загальновідомого факту, що інтерес до розвитку громадянського суспільства та громадської участі в той період був радше формальним. Влада була заінтересована насамперед у легітимізації власних рішень, а не у реальній участі громадян у їх розробленні та реалізації. Тому ухвалені документи у значній мірі були декларативними, спрямованими на створення для суспільства та для міжнародних організацій позитивної «картинки» про те, що влада піклується про розвиток демократії. Насправді ж реальна демократія участі у цей період занепадала, зазнавала тиску з боку як влади, так і з боку лояльної до влади частини громадськості, яка прагнула підмінити собою все суспільство. Наслідки такого підходу – відомі.

## **МЕХАНІЗМИ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ: СУТЬ, ПРАВОВІ НАСЛІДКИ, РЕГУЛЮВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

### **Способи врегулювання механізмів участі на місцевому рівні**

Законом врегульовані лише загальні норми і лише для деяких механізмів участі. Цього замало для їх практичного запровадження у громаді. Необхідно на рівні громади врегулювати порядок (правила та процедури) реалізації механізмів участі, і зробити це якомога чіткіше та ретельніше. Таке врегулювання доцільно здійснити стосовно усіх механізмів – як тих, що визначені законом, так і інших, які не суперечать закону.

### **Як і у яких нормативних документах слід врегулювати механізми участі**

Порядок реалізації механізмів участі можна врегулювати через окремі положення, однак краще це зробити у головному документі територіальної громади – Статуті.

**Статут територіальної громади** статтею 19 закону «Про місцеве самоврядування» визначений як документ, що приймається місцевою радою з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування.

Разом з тим, закон встановлює, що Статут «може бути прийнятий», тобто законодавець не визначив обов'язковості наявності Статуту для громади. Також закон нічого не говорить про структуру та зміст Статуту.

Можна дискутувати щодо виправданості саме такого підходу, однак слід визнати, що саме із необов'язковістю Статуту пов'язана ціла низка проблем, які виникають у ході практичного застосування норм згаданого закону. Про деякі з них йдеться нижче.

На нашу думку, у цій частині законодавство потребує вдосконалення – Статут має стати документом, який у обов'язковому порядку розробляється та ухвалюється у кожній громаді. Окрім цього, у законі має бути визначено, які питання мусять бути врегульовані саме у Статуті.

Однак на сьогоднішній день Статут громади поки що залишається фактично факультативним документом. А отже, щоби спонукати кожну громаду до розроблення та ухвалення Статуту, не залишається нічого іншого, окрім як ґрунтовно аргументувати доцільність, необхідність та важливість цього документа як для громади, так і для місцевої ради.

Існує ціла низка розробок та досліджень, у яких пропонуються різноманітні підходи до змісту та структури Статуту. Над цією проблематикою працювали і продовжують працювати багато авторів, серед яких можна назвати А. Ткачука, В. Рубцова та ін.

До прикладу, не так давно експертами Інституту громадянського суспільства був розроблений проект Статуту<sup>21</sup> територіальної громади Чорного Острова (невеликого селища у Хмельницькому районі Хмельницької області).

У багатьох населених пунктах наразі вже накопичено суттєвий практичний досвід запровадження Статуту як основного нормативного документа громади.

Ще у 1995 році Фондом Україна-США було перекладено американські зразки статутів міста з різним розподілом повноважень між мером та представницьким органом: варіант сильної ради (підготовлений національною лігою міст США) та варіант сильного мера (зразок статуту міста штату Орегон). Це видання<sup>22</sup> може бути цікавим також для тих, хто хоче глибше дізнатися про досвід та особливості самоврядування у США.

Статут, з одного боку, є доволі складним документом, підготовка та ухвалення якого може зайняти значний час, а з іншого – не є обов'язковим документом. Тому, якщо у громаді немає консенсусу щодо необхідності ухвалення та/чи змісту Статуту, слід, не мешкаючи, розробити та затвердити окремі положення для урегулювання порядку реалізації хоча б визначених законом механізмів.

Інститутом громадянського суспільства були розроблені такі положення та апробовані на прикладі територіальної громади селища Ріпки Чернігівської області, а підходи до їх розроблення та досвід запровадження нами було узагальнено у друкованому виданні<sup>23</sup>. Саме на цій основі та на матеріалах згаданого видання побудовано основну частину цього розділу.

На наше переконання, визначені законом місцеві нормативні акти про механізми участі мають обов'язково 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 ми вже писали 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.

---

<sup>21</sup> <http://www.csi.org.ua/www/?p=2246>

<sup>22</sup> **Статут міста як можливість реалізації різних форм місцевого самоврядування.**

Зразок статуту міста. Форма управління - сильна Рада (підготовлено національною лігою міст США). Зразок статуту міста штату Орегон (форма врядування - сильний мер) / Фонд Україна-США. - К. : б. в., 1995. - 31 с.

<sup>23</sup> **Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою** / Ігор Абрам'юк, Анатолій Ткачук. – К. : Легальний статус, 2011. – 64 с. ([http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2011/10/bibl\\_deput-anather\\_format-prn.pdf](http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2011/10/bibl_deput-anather_format-prn.pdf))

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

Депутати і посадовці місцевих рад повинні завжди 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 збурювати 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, є найефективнішим способом відсіяти порожні або авантюрні «ініціативи».

Для реалізації пропозиція чи ініціатива має бути предметною та корисною для громади. У іншому разі виконати усі вимоги правильно вписаної процедури, а особливо, - отримати підтримку співгромадян – виявиться неможливим.

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».

### **Чому достатньо положень (коли немає статуту громади)**

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 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 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 ухвалювати окремо, не очікуючи на ухвалення статуту. Як правило, прийняття статуту – тривалий і складний процес, оскільки у статуті завжди робиться спроба врегулювати 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.

### **Деякі загальні поради щодо підготовки місцевих нормативних актів**

Дуже важливо у Статуті (чи у окремих положеннях) чітко й однозначно встановити хронологію процесу: послідовність дій сторін у часі, перебіг термінів окремих етапів процедури та загальну її тривалість – 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.

## Окремі механізми участі

### 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 використання 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.

**Громадські слухання** (за українським законодавством) – це зустрічі членів територіальної громади з депутатами та посадовими особами місцевої ради з метою порушення актуальних питань, що належать до відання місцевого самоврядування, ознайомлення з позицією місцевої влади з цих питань та надання пропозицій і зауважень.

Із самої назви «слухання» випливає, що влада у ході слухань повинна *вислухати* пропозиції та зауваження громадян. Важливим при цьому є те, що вислухавши, влада надалі має *розглянути* висловлені членами громади пропозиції.

Громадські слухання, виходячи зі змісту цього механізму участі, доцільно і варто проводити у разі, коли місцева влада мусить приймати рішення, яке може спричинити чи вже спричинило соціальне напруження чи конфлікт між владою та громадою (або її частиною). Також для влади корисно було б дізнатися думку громади, коли проблема не має очевидного рішення чи коли є кілька альтернативних рішень.

У всіх названих випадках проведення слухань сприяє оптимізації майбутніх рішень, усуненню розбіжностей та згладжуванню конфліктів, а головне – досягненню ефекту причетності громадян до справ громади.

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.

Українська практика показує, що врегулювання процедури проведення слухань може бути здійснено як статутом громади, так і окремим положенням (про це вже йшлося вище).

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.

Головні питання, на які має дати відповідь положення про громадські слухання (чи відповідний розділ статуту громади), а також приблизна структура такого положення детально розглянуті у вже згаданому виданні<sup>24</sup>.

В окремих публікаціях на тему громадських слухань<sup>25</sup> пропонується обмежити зафіксовані пропозиції слухань лише резолюцією, яка приймається голосуванням. На нашу думку, це є обмеженням прав, наданих членам громади законом. Згідно з пунктом 3 статті 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» предметом обов'язкового розгляду є «пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань», а не рішення, резолюції тощо. Тому голосування (рейтингове) може бути лише у разі, якщо з одного питання є декілька альтернативних пропозицій і учасники слухань хочуть визначитися щодо того, яка з них краща. Та навіть у такому разі голосування не є обов'язковим – у протокол можуть бути внесені усі пропозиції.

Також існують рекомендації визначити вичерпний перелік питань, які можуть бути предметом слухань. Цього, на нашу думку, робити не слід, оскільки це є звуженням прав, наданих законом. Навпаки, у положенні слід вписати перелік питань, з розгляду яких проведення громадських слухань є обов'язковим.

### **Загальні збори громадян**

Попри свою зовнішню подібність до громадських слухань (в обох випадках маємо одну й ту ж організаційну форму – збори), загальні збори громадян за місцем проживання є суттєво відмінним інструментом. Порядок підготовки, проведення та правові наслідки громадських слухань і загальних зборів є різними.

**Загальні збори громадян за місцем проживання** є формою безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, одним із способів реалізації ними своїх прав на участь у місцевому самоврядуванні на території юрисдикції місцевої ради.

Як і у випадку громадських слухань, закон не регулює порядку реалізації права членів громади на ініціювання та проведення загальних зборів, а лише визначає таке право.

---

<sup>24</sup> Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою / Ігор Абрам'юк, Анатолій Ткачук. – К. : Легальний статус, 2011. – С. 10-13.

<sup>25</sup> Див., наприклад, у книзі, посилання на яку наведено у виносі<sup>4</sup>.

Місцева влада часто цим користується для забезпечення власного комфорту, закладаючи у положення/статут норми, які ускладнюють процедуру скликання та проведення зборів чи звужують права громади. Як наслідок, практика застосування норм закону має значні перекося в бік забезпечення інтересів органів місцевого самоврядування, але аж ніяк не громад.

До прикладу, у багатьох територіальних громадах ухвалено статути/положення, у яких коло суб'єктів ініціювання зборів неправомірно звужено. Через це у суспільній свідомості усталилося хибне уявлення, що збори можуть бути скликані лише з ініціативи міського (селищного, сільського) голови, виконкому ради чи органу самоорганізації населення. Насправді ж Закон не встановлює подібного обмеження. Навіть при тому, що рішення про скликання зборів ухвалює орган місцевого самоврядування чи голова громади, ініціатива проведення зборів може належати й іншим суб'єктам, які заручилися підтримкою громадян.

Загальні збори громадян за місцем проживання доцільно проводити, коли громада чи її частина має проблему, для вирішення якої членам громади потрібно домовитися між собою, та/або, водночас, спонукати владу до врахування їх колективного рішення.

На загальних зборах громадяни ухвалюють рішення, які надалі мають бути враховані місцевою радою у своїй діяльності. Крім того, на зборах можуть ухвалюватись рішення, якими учасники зборів добровільно покладають на себе зобов'язання і надалі виконують їх. Наприклад, може бути прийнято рішення про спільне очищення від сміття сільського ставка, про самооподаткування (добровільний збір коштів для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру) тощо.

Основна ідея регулювання порядку скликання зборів полягає у тому, що цей механізм має бути доступний для реалізації невеликій групі членів територіальної громади і забезпечувати досягнення мети навіть без сприяння органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Цей механізм участі не новий – ще до ухвалення Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» його законодавчо було врегульовано постановою Верховної Ради України. Деякі автори досі посилаються на цей акт, однак такі посилання не мають належних підстав, адже Конституцією України встановлено, що акти, які діяли до її ухвалення, є чинними лише у частині, що не суперечить Конституції України, а Конституцією питання регулювання місцевого самоврядування віднесено виключно до законів. Далі в самому Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено основу правового регулювання зборів громадян та зроблено посилання на статут громади.

Варто зауважити, що часто розробники місцевих правових актів, якими регулюються процедури підготовки та проведення зборів громадян за місцем проживання, роблять їх досить складними, можливо, побоюючись, що спрощений



підхід до проведення зборів якимсь чином зменшить вагу депутатів місцевої ради чи ради у цілому.

Насправді ситуацію є прямо протилежною. Чим більше можливостей у членів громади на самоорганізацію, чим активніше органи місцевого самоврядування допомагають мешканцям у реалізації їх прагнення самоорганізуватися, тим більше довіри до місцевої влади і тим ефективніше вона може працювати в умовах обмежених фінансових ресурсів.

При підготовці місцевого правового акта щодо регулювання процедури загальних зборів слід виходити з відомого вже алгоритму: мета, ініціювання, підтримка ініціативи, організація зборів, порядок проведення, фіксація результатів, розгляд рішень.

Найважливіші з питань, на які має дати відповідь цей нормативний акт, а також його структура нами детально розглянуті у раніше виданому посібнику<sup>26</sup>.

### **Місцеві ініціативи**

**Місцевою ініціативою** є право територіальної громади безпосередньо внести на розгляд селищної ради проект рішення з будь-якого питання, що належить до компетенції селищної ради.

Механізм місцевої ініціативи – один з найбільш дієвих механізмів впливу громадян на місцеву раду. Суть механізму полягає у тому, що ініціативна група фактично самостійно готує проект рішення ради з певного питання і подає його у визначеному порядку на розгляд органу місцевого самоврядування.

Таким чином, територіальна громада через механізм місцевої ініціативи може ініціювати розгляд місцевою радою будь-якого важливого для громади питання, практично незалежно від бажання голови та депутатів ради.

Місцева ініціатива є найбільш потужним інструментом місцевої демократії, однак використовувати його потрібно досить виважено. Адже на виборах громада фактично делегує свої повноваження власному представницькому органу – місцевій раді, обирає керівника виконавчого органу – сільського (селищного, міського) голову. Підміняти місцевою ініціативою законно обрані органи місцевого самоврядування навряд чи є доброю практикою, але у разі, коли місцева влада не дослуховується до громади, застосування цього інструмента є цілком виправданим.

Право громади на місцеву ініціативу встановлено ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Як і у разі вже описаних вище механізмів участі, на практиці реалізувати право на місцеву ініціативу за відсутності місцевого правового регулювання неможливо, оскільки законом не врегульовано порядку внесення ініціативи на розгляд ради.

---

<sup>26</sup> **Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою** / Ігор Абрам'юк, Анатолій Ткачук. – К. : Легальний статус, 2011. – С. 16-19.

Керуючись нормами закону, місцева рада повинна встановити порядок внесення ініціативи окремим положенням (чи у статуті громади) за таким алгоритмом: мета, предмет, ініціювання, внесення, розгляд та ухвалення рішень.

Складові такого порядку, які повинні бути врегульовані у положенні про місцеві ініціативи, нами детально розглянуто у відповідному розділі раніше опублікованого видання<sup>27</sup>.

Слід акцентувати увагу на тому, що існують різні й доволі відмінні підходи до врегулювання порядку реалізації права на місцеві ініціативи. Найбільш суттєвою відмінністю між ними є принципово різні алгоритми процесу, тобто різний зміст та послідовність його етапів.

У нашому підході алгоритм такий: утворення ініціативної групи - підготовка документа та додатків - подання ініціативи - попередній розгляд, консультації, узгодження позицій та можливе ухвалення рішення - (за відсутності узгодження та/чи рішення) збір підписів на підтримку - обов'язковий розгляд на позачерговій сесії з ухваленням рішення по суті ініціативи.

В інших підходах, що з'явилися пізніше, реалізовано суттєво відмінний алгоритм: рішення зборів членів громади (громадської організації, осередку партії, органу самоорганізації населення) - збір підписів на підтримку - внесення «ініціативною групою» - обов'язковий розгляд на пленарному засіданні.

Очевидно, що тільки рада вирішує, яким чином врегулювати механізм місцевих ініціатив, але, на наш погляд, двоетапний алгоритм, який не передбачає збирання зборів є простішим, реальнішим, більш компромісним і (за умови досягнення згоди на етапі попереднього розгляду) значно менш трудомістким.

Ініціативна група у цьому випадку є дійсно групою ініціативних громадян, які самостійно (без зборів, підписів тощо) порушують злободенне питання, обґрунтовують варіант його вирішення та готують відповідний проект рішення ради.

Рада вже на цьому етапі зобов'язана уважно поставитися до ініціативи - провести консультації з ініціаторами та навіть, можливо, ухвалити необхідні рішення чи вжити заходів для вирішення питання, яке є предметом ініціативи.

І лише у разі, якщо на цьому етапі взаємоприйнятне рішення не вдається віднайти, тоді вже громада включає механізм примусу: збір підписів із подальшим обов'язковим розглядом ініціативи на сесії ради.

Ми вважаємо, що такий алгоритм забезпечує кращі перспективи налагодження взаємодії між радою й активними членами громади та підвищує ймовірність конструктивного вирішення проблеми.

---

<sup>27</sup> **Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою** / Ігор Абрам'юк, Анатолій Ткачук. – К. : Легальний статус, 2011. – С. 22-24.

Другий шлях, на нашу думку, є за своєю суттю конфліктним і несе у собі значні ризики виникнення протистояння. Окрім того, у цьому варіанті ініціативна група фактично такою не є - це, по суті, уповноважені представники певної групи громадян. Та й яка роль зборів, які передують утворенню ініціативної групи? Якщо ініціатива сформульована, то для її обов'язкового розгляду все одно потрібно заручитися підтримкою громади. У такому разі немає різниці - чи ця ініціатива виникне на зборах, а чи вона буде згенерована ініціативними громадянами. Збір підписів фактично і є затвердженням ініціативи певною кількістю членів громади, то навіщо ж це робити двічі?

У деяких рекомендаціях предметом місцевої ініціативи визначено питання, що «мають важливе значення для територіальної громади». Однак законом встановлено, що питання може бути «будь-яким» (у межах повноважень місцевого самоврядування), а положенням не можна звужувати норму закону. Окрім того, поняття «важливість» допускає різні трактування, а це може ускладнити чи взагалі унеможливити реалізацію права. На нашу думку, визначення у положенні можна й не давати - суть поняття місцевої ініціативи випливає із закону.

Неправомірними, на нашу думку, є також внесені Верховною Радою доповнення<sup>28</sup> до статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У частину другу згаданої статті додано застереження щодо необхідності врахування вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» під час визначення порядку внесення ініціативи. Однак згаданий закон поширюється на органи, що ухвалюють регуляторні акти, а не на громадян, які ініціюють ухвалення певного акта. Якщо такий акт відноситься до категорії регуляторних, місцева рада має взяти ініціативу до свого розгляду й провести підготовчий цикл аж до ухвалення акта відповідно до регуляторних процедур, встановлених законом.

### **Порівняння правових наслідків механізмів участі, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»**

Спільною рисою усіх механізмів участі є те, що вони дозволяють забезпечувати вплив громади на владу не тільки в дні голосування, а й упродовж усієї каденції місцевої ради та міського (селищного, сільського) голови.

Разом з тим кожен з механізмів має свої особливості.

Попри певну подібність механізмів, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», зміст та правові наслідки їх застосування суттєво відрізняються. Вплив на рішення органу місцевого самоврядування з питань, що порушуються громадою, також дуже різний і значно посилюється від громадських слухань до загальних зборів та далі – до місцевих ініціатив.

---

<sup>28</sup> Частина друга статті 9 із змінами, внесеними згідно із Законом України від 1 липня 2010 року № 2388-ТЛ.

Якщо спробувати побудувати певну ієрархічну вертикаль із механізмів місцевої демократії, то вона б мала такий вигляд:

- **громадські слухання** – обговорення важливих для громади питань, які мають різні альтернативні рішення, нотування та систематизація різних думок і прийняття органами місцевого самоврядування більш вмотивованого та прийняттого для громади рішення.  
Правові наслідки слухань: висновки й пропозиції громадських слухань рада повинна *розглянути*, однак не зобов'язана їх враховувати та/чи ухвалювати у зв'язку з цим якісь рішення;
- **загальні збори громадян за місцем проживання** – інструмент місцевої демократії, який передбачає більш суворі вимоги щодо проведення, адже на зборах можуть ухвалюватись рішення, обиратись представники чи формуватись органи самоорганізації.  
Правові наслідки зборів: 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 супроводжуватись ухваленням владних рішень;
- **місцеві ініціативи** – право громади самостійно, оминаючи депутатів місцевої ради, вносити на її розгляд проекти рішень.  
Правові наслідки внесення проекту в порядку місцевої ініціативи: внесений проект рішення орган місцевого самоврядування повинен обов'язково розглянути (причому на відкритому засіданні за участю ініціаторів!) та *ухвалити рішення* по суті проекту, внесеного у порядку місцевої ініціативи. Позитивне чи негативне, але рішення має бути ухвалене.

Відповідно до зазначених особливостей різні механізми потрібно застосовувати 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 ухиляється 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, у такому разі далі – або **місцевий референдум**, або обрання на **виборах** іншої місцевої влади.

Місцевий референдум – це «зброя крупного калібру» у руках громади, яка може бути застосована у разі, коли місцева влада не реагує на вимоги громади. Адже на місцевому референдумі можна не тільки ухвалити рішення прямої дії з будь-

якого питання, яке належить до відання органу місцевого самоврядування, а й висловити недовіру місцевій раді чи голові громади.

### **Органи самоорганізації населення**

Порядок утворення та зміст діяльності органів самоорганізації населення у загальних рисах визначені статтею 14 Закону України «Про органи місцевого самоврядування в Україні». Там само встановлено, що решту питань має бути врегульовано окремим законом.

#### *Стаття 14. Органи самоорганізації населення*

*1. 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.*

*2. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом. Органи самоорганізації населення відіграють значну роль в залученні громадян до процесу прийняття управлінських рішень з питань місцевого розвитку і підвищення якості послуг, що їх місцеве самоврядування надає населенню.*

**Органи самоорганізації населення** – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення»<sup>29</sup>.

Тема самоорганізації населення доволі об'ємна й дискусійна, а тому виходить за рамки цього базового курсу<sup>30</sup>. Тут лише зазначимо, що чинний закон має цілу низку недоліків, які неможливо знівелювати ухваленням нормативних актів на місцевому рівні. У Верховній Раді зареєстровано законопроект<sup>31</sup> про внесення змін до цього закону, однак цей проект за більш як півроку не може, на жаль, пройти навіть перше читання.

### **Громадські (експертні) ради**

Після ухвалення урядом постанови від 3 листопада 2010 р. № 996 в Україні розпочалася кампанія з утворення громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади. Згадана постанова зобов'язала усі ЦОВВ та обласні державні адміністрації утворити громадські ради. Мимоволі кампанія поширилася і на райдержадміністрації.

<sup>29</sup> закон від 11 липня 2001 року № 625-III

<sup>30</sup> Вочевидь ця тематика стане предметом детального розгляду вже в рамках спеціалізованих фахових навчань/дискусій, а до її викладу будуть долучені фахівці, які предметно й успішно нею займаються

<sup>31</sup> № 3704-1 від 11.12.2013 [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=49267](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49267)

У пункті 5 постанови також міститься рекомендація органам місцевого самоврядування «під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування керуватися затвердженими цією постановою Порядком і Типовим положенням». На цій підставі у багатьох громадах були утворені громадські ради при місцевих радах. Слід однак зауважити, що по суті місцева рада й так складається з депутатів, які обрані громадою і представляють її інтереси. Відтак, якщо утворення громадських рад при місцевих органах виконавчої влади, керівники яких призначаються незалежно від волі чи бажання членів громади, виглядає цілком логічним, то доцільність утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування видається дискусійною.

Громадські ради (ГР) можуть бути доволі ефективним механізмом участі, однак на практиці так стається далеко не завжди. Для досягнення ефективності громадська рада має задовольняти деяким суттєвим умовам, насамперед:

- ГР має бути достатньо професійною (до неї мають увійти представники організацій громадянського суспільства, які мають практичний досвід та напрацювання у сфері діяльності відповідного органу влади)
- формат взаємодії ГР з органом, при якому вона створена, має бути чітким і передбачати належний зворотній зв'язок.

Впродовж 2011-2014 років на підставі згаданої постанови громадські ради активно формувалися при органах виконавчої влади та, попутно, при деяких органах місцевого самоврядування. При цьому, як фаховий склад, так і предмет та результати діяльності різних громадських рад були вкрай різними за якістю та за результативністю. Головною причиною неефективності при цьому, на нашу думку, було якраз ігнорування (як у нормативній базі, так і на практиці) згаданих вище суттєвих умов.

Деталі тематики громадських рад – за рамками базового курсу. Ці питання доволі активно пророблялися та дискутувалися. Є ціла низка публікацій та мережевих ресурсів, присвячених питанням громадських рад<sup>32</sup>.

У цілому слід відзначити, що, на жаль, нинішня нормативна база і практика формування громадських рад має вкрай багато недоліків, а тому цей механізм потребує істотного реформування.

### **Консультації з громадськістю**

Консультації з громадськістю – доволі загальний термін, який застосовується у багатьох нормативних документах. На загальнодержавному рівні питання консультацій з громадськістю певною мірою врегульовано вже згаданою вище Постановою КМУ № 996.

---

<sup>32</sup> див., наприклад: <http://gromrady.org.ua/>, [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/bimg\\_lst/5](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/bimg_lst/5)

На практиці цей термін наразі використовується для означення різних механізмів участі (та й самої громадської участі в цілому) – така ситуація, на нашу думку, не сприяє ефективності та потребує додаткового унормування.

### **Громадське обговорення**

Дуже широко вживаний, навіть «заїжджений» термін, під яким почасти розуміють фактично усі варіанти консультацій з громадськістю. Цим терміном часто послуговуються органи влади, які не зацікавлені у справжній громадській участі – під громадським обговоренням найлегше приховати реальну відсутність залучення громадськості до урядування.

Нормативне визначення терміну, щоправда, зустрічається у наказі Міністерства охорони навколишнього природного середовища<sup>33</sup>:

*Громадське обговорення (публічне слухання або відкрите засідання) – процедура виявлення громадської думки з метою її урахування при прийнятті органами виконавчої влади рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля (навмисне вивільнення генетично змінених організмів; розміщення, проектування, будівництво або реконструкція об'єктів; розробка проектів нормативно-правових актів тощо).*

Однак це визначення стосується лише залучення громадськості до обговорення окремих екологічних проектів і не поширюється на усі інші випадки.

### **Громадська експертиза**

Громадська експертиза – оцінювання діяльності органів виконавчої влади інститутами громадянського суспільства.

Порядок проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади врегульовано постановою уряду<sup>34</sup>.

*Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізмом демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.*

*(Пункт 2 «Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»)*

---

<sup>33</sup> «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» від 18.12.2003 № 168

<sup>34</sup> від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»

Практика громадської експертизи є доволі багатою, а рівень методичних розробок – доволі високим<sup>35</sup>. Проте, як видно з динаміки активності сайту, посилання на який міститься у зносі, пік інтересу до цього інструменту минув – а це примушує задуматися над тим, наскільки ефективним він виявився.

## **Інші способи участі громадян у справах громади**

### **Місцевий референдум**

Місцевий референдум – один з найважливіших інструментів **прямої** демократії на місцевому рівні. Про те, чим відрізняється пряма демократія від демократії участі, йшлося вище – на початку курсу.

*Місцевий референдум – форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.*

*(Стаття 1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»)*

Однак цей інструмент наразі не діє. Законодавство про місцеві референдуми відсутнє вже впродовж більш як півтора року.

Після того, як у листопаді 2012 року (у зв'язку з ухваленням закону «Про всеукраїнський референдум») втратив чинність ще радянський закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»<sup>36</sup>, новий акт законодавства досі не ухвалено.

У Верховній Раді вже ще у 2012 році пройшов перше читання урядовий законопроект «Про місцевий референдум». На жаль, цей законопроект, на думку багатьох, не вирішує проблему і підлягає суттєвому доопрацюванню<sup>37</sup>.

Нинішня ситуація, коли застосування найважливішого механізму прямої демократії на місцевому рівні є неможливим, оскільки відсутнє його законодавче регулювання, є абсолютно неприйнятною.

### **Відкликання депутатів місцевих рад, дострокове припинення повноважень голів громад**

Можливість відкликання депутатів місцевих рад передбачена Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», де у частині 5 статті 49 записано:

*«У 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.»*

<sup>35</sup> див., наприклад, тут: <http://civicexpert.in.ua/>, або у цьому друкованому виданні: <http://ti-ukraine.org/en/system/files/library/expertise2010.pdf>

<sup>36</sup> <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1286-12>

<sup>37</sup> див. наприклад, обговорення цього законопроекту тут: <http://www.viche.info/journal/3603/> та пропозиції щодо другого читання тут: <http://www.eli.org.ua/news/2907>



Порядок відкликання визначено Законом України «Про статус депутатів місцевих рад». У згаданому законі цьому питанню присвячено цілий розділ (розділ V), котрий так і називається: «Відкликання депутата місцевої ради».

Варто зауважити, що «успадковане» з радянських часів право відкликання депутатів, законно обраних на вільних загальних виборах, **суперечить** міжнародним принципам місцевого самоврядування. Фактично йдеться про зазіхання на фундаментальні засади представницької демократії з боку прямої демократії. Право відкликання містить у собі суттєві ризики дестабілізації ситуації у громаді через нестабільність та непередбачуваність перспектив представницького органу.

Відповідно до загальноприйнятого розуміння представницької демократії, депутат обирається на підставі його передвиборчої програми чи програми його політичної сили на період, визначений законом. Невідповідність дій депутата його передвиборчим деклараціям та обіцянкам може бути оцінена виборцями лише в один спосіб – шляхом голосування на наступних чергових виборах.

Усі інші способи впливу на депутата (сюди, до речі, слід включити також відому норму про так званій «імперативний мандат») вважаються такими, що не відповідають міжнародним принципам демократії.

На наше переконання, задля запобігання можливим негативним для місцевої демократії наслідкам цей рудимент слід ліквідувати. Свого часу до Верховної Ради України подавався проект змін та доповнень до закону «Про місцеве самоврядування в Україні», де серед пропонованих змін була і ліквідація права відкликання депутатів. Однак через виключно політичні причини цей законопроект так і не став законом.

Можливість відкликання сільського, селищного, міського голови законом не передбачена. Разом з тим, статтю 79 передбачені підстави для **дostroкового припинення повноважень**, серед яких особливо слід звернути увагу на підстави, визначені частиною 2:

*«Повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень.»*

У наступній, третій частині цієї ж статті визначено спосіб дострокового припинення повноважень за наявності зазначених вище підстав:

*«Повноваження сільського, селищного, міського голови за наявності підстав, передбачених частиною другою цієї статті, можуть бути припинені достроково за **рішенням місцевого референдуму** або за **рішенням відповідної ради**, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради. Порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового*

*припинення повноважень сільського, селищного, міського голови визначається законом про місцеві референдуми<sup>38</sup>.»*

Саме на цих нормах закону базуються численні рішення місцевих рад про дострокове припинення повноважень голів відповідних громад. При цьому законність і вмотивованість подібних рішень як правило є дуже дискусійними.

Прикладів, на жаль, можна навести багато. Особливо почастишали випадки дострокового припинення повноважень міських (сільських) голів за часів президентства В. Януковича, коли цей інструмент активно застосовувався владою фактично для боротьби з «незручними» лідерами місцевого самоврядування. Підкріплювалися такі кампанії тим, що після зміщення голови громади підконтрольна Верховна Рада, ігноруючи закон, не призначала позачергові вибори. У результаті, громадою впродовж тривалого часу керували не загальнообрані голови, а як правило представники «зручної» більшості у місцевих радах.

Можна із впевненістю стверджувати, що описані вище механізми криють в собі значні ризики для усієї системи місцевого самоврядування. Слід якомога швидше внести у законодавство зміни, які унеможливлять подібні маніпуляції.

### **Доручення виборців**

Ще один механізм, який залишився нам «у спадок» від радянської бутафорної демократії.

Порядок реалізації права давати доручення «своєму» депутату визначений у статті 17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Звертає на себе увагу декларативний характер норм цієї статті. Слід зауважити, що невиконання депутатом доручень виборців не тягне за собою настання хоч якоїсь відповідальності і не належить до переліку порушень, на підставі яких можливе відкликання депутата.

### **Звернення громадян**

Звернення громадян до органів влади є найбільш звичним способом взаємодії громадянина з владою, котрий однак навряд чи є найбільш ефективним.

Звернення громадян, зокрема з метою оскарження рішень органів влади регулюються відповідним законом.

*Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.*

**Пропозиція (зауваження)** – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та

---

<sup>38</sup> до речі, закон про місцеві референдуми досі не прийнятий

умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

**Заява (клопотання)** – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання - письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

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

(Стаття 3 Закону «Про звернення громадян»)

## Інше

Певні ознаки механізмів громадської участі є також у цілої низки інших форматів долучення громадян до місцевих справ та до суспільної активності, наприклад:

- агенції регіонального (місцевого) розвитку
- об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ)
- фонд (розвитку) громади<sup>39</sup>
  - це благодійна організація, місія якої полягає в підвищенні якості життя громади на території діяльності організації. Фонд громади визначає потреби місцевої громади, заохочує благодійні пожертви і накопичує кошти, з яких надає гранти на впровадження ініціатив з вирішення соціально важливих місцевих проблем
- громадські роботи
  - спільна робота членів територіальної громади в інтересах усієї територіальної громади або її частини, направлена в першу чергу на покращення загального благоустрою, підтримання чистоти та належного санітарного стану територій, ремонту та впорядкуванню об'єктів та територій громади, що віднесені до пам'яток природи, історії та культури
  - (формулювання зі Статуту територіальної громади Чорного Острова<sup>40</sup>)

<sup>39</sup> ПЗРГ, с.302-312, <http://ufb.org.ua/sekto-r-blagodijnosti/blagodijnist-v-gromadi/instrumenti-blagodijnosti-u-gromadi/fondi-gromad.htm>

<sup>40</sup> <http://www.csi.org.ua/www/?p=2246>

- соціальний бізнес <sup>41</sup>
- земляцтва
- кредитні спілки <sup>42</sup>, інші види кооперації та багато інших.

---

<sup>41</sup> ПзРГ, с.315-323

<sup>42</sup> закон від 20.12.2001 N 2908-III

## **ПРАКТИКА ЗАПРОВАДЖЕННЯ ТА РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ**

### **Рекомендації щодо запровадження механізмів громадської участі**

Для закріплення знань про механізми громадської участі найкраще спробувати запровадити їх на практиці у конкретній громаді, а потім скористатися ними для вирішення конкретних місцевих проблем.

Для початку слід спонукати місцеву раду до ухвалення положень про порядок реалізації механізмів участі. Краще, звичайно ж, відразу вести мову про статут громади, однак, як ми вже писали, розроблення та ухвалення статуту може затягнутися, тож можна розпочати з окремих положень: про громадські слухання, про збори громадян за місцем проживання, про місцеві ініціативи.

Для цього слід розробити проекти положень, використовуючи зразки, напрацьовані фахівцями та апробовані на прикладі інших громад. Скористайтеся порадами фахівців для адаптації проектів під конкретну громаду. Для цього не потрібно особливих знань чи досвіду – ця задача цілком під силу людині, яка прагне стати фахівцем у суспільній сфері. Особливо, якщо діяти разом з однодумцями.

Далі потрібно зініціювати та організувати громадські слухання для обговорення проектів згаданих положень. Можна також зініціювати скликання загальних зборів та прийняти на них звернення членів громади до місцевої ради про необхідність ухвалення положень. Насамкінець, слід внести проекти положень на розгляд ради у порядку місцевої ініціативи та довести справу до кінцевого результату – до ухвалення органом місцевого самоврядування відповідних рішень.

Оскільки для реалізації запропонованих вище рекомендацій буде потрібно застосовувати механізми участі за відсутності порядків їх реалізації, визначених місцевим нормативним актом, то доведеться керуватися безпосередньо нормами Закону України «Про місцеве самоврядування» – заодно буде нагода переконатися у тому, наскільки це проблематично.

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

## **Потреби та напрямки вдосконалення правового регулювання механізмів громадської участі**

### **Коротка ретроспектива**

На початку тут варто згадати про деякі попередні спроби вдосконалення законодавства про місцеве самоврядування у частині врегулювання механізмів громадської участі.

На початку 2008 року Президентом України В. Ющенком на розгляд Верховної Ради України було внесено законопроект № 1313<sup>43</sup> «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Цей законопроект було розроблено групою фахівців під керівництвом А. Ткачука – тодішнього Радника Президента України.

Відповідно до законопроекту, рада територіальної громади зобов'язана через ухвалення статуту територіальної громади або відповідного положення визначити правове регулювання процедури реалізації статей 7, 8, 9, 13, 19 Закону, якими визначається право територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо через відповідні механізми участі. Водночас, щоб визначені радою процедури не були надто складними для реалізації і щоби запобігти утворенню правових прогалів, законопроектом передбачалося встановити мінімально необхідні вимоги до статуту територіальної громади чи відповідних положень про порядок реалізації прав громади на механізми демократії участі (громадські слухання, збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи).

18 березня 2008 року законопроект було розглянуто Верховною Радою України та прийнято у першому читанні (243 голосами «за»). Однак надалі політична ситуація настільки різко змінилася, що коли через рік, 16 квітня 2009 року законопроект розглядався у другому читанні, за його ухвалення проголосувало всього 22 депутати. Таким чином, законопроект було відхилено. Після цього подібних спроб не було.

Очевидно, мало б зміст повернутися принаймні до окремих позицій законопроекту № 1313, які далеко не втратили свою актуальність і могли б суттєво покращити чинний базовий закон. Однак, для цього потрібне реальне бажання політиків розвивати місцеву демократію, а не порожні декларації.

### **Розвиток демократії участі як складова реформи місцевого самоврядування**

Численні спроби, плани і перспективи розвитку демократії участі та підвищення якості правового регулювання її механізмів наразі доцільно розглядати у контексті реформи системи місцевого самоврядування.

---

<sup>43</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=31289](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=31289)

**Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні**, що була ухвалена урядом 1 квітня цього року<sup>44</sup>, передбачається розвиток демократії участі та її законодавчої бази.

Одним з **принципів** задекларовано принцип «відкритості, прозорості та громадської участі».

Серед очікуваних **результатів** реформи: створення «сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя».

Серед **завдань** реформи:

- *максимальне залучення населення ... сприяння розвитку форм прямого народовладдя;*
- *запровадження ефективних механізмів участі ...*
- *надання загальним зборам громадян за місцем проживання ... права ініціювати позачергове звітування посадових осіб МС ...;*
- *утворення при ОМС КДО для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи ...;*
- *забезпечення права ... на місцевий референдум;*
- *удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення...*

Відповідно до цілей та завдань реформи, вже на першому її етапі (2014 рік) передбачається:

*розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;*

Питання про необхідність прийняття окремого закону про **збори громадян** за місцем проживання останніми роками порушувалося доволі часто<sup>45, 46</sup>. На розгляді у Верховній Раді України знаходиться відповідний Проект Закону про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем

<sup>44</sup> розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р (<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>)

<sup>45</sup> аргументи на користь такого підходу див. тут: <http://gurt.org.ua/news/recent/5715/>

<sup>46</sup> Див. наприклад, проект такого закону та інші матеріали на сайті ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» (<http://samoorg.com.ua/>), а також: П'ята всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення «Удосконалення законодавства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання. Збірник матеріалів». Вінниця, 15-16 травня 2010 року / За ред. О. С. Орловського, А. С. Крупника, Н. В. Мішиної. - Одеса : ХОБІТПЛЮС, 2010. - 288 с.

проживання<sup>47</sup>, однак перспективи його ухвалення наразі є невизначеними – проект ще не пройшов перше читання.

Слід зауважити, що існує й інший підхід – щодо недоцільності врегулювання питань загальних зборів громадян окремим законом<sup>48</sup>. На думку його авторів, збори громадян за місцем проживання не мають статусу владного органу, їх рішення виконуються громадянами добровільно, тому переведення процедур щодо зборів на рівень регулювання законом є «зайвим законодавчим регулюванням». Предмет такого закону не підпадає під вимоги статті 92 Конституції України, якою визначено перелік питань, що визначаються виключно законами. Намагання врегулювати законодавчо процедуру загальних зборів можна також трактувати як спробу звузити автономність місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення. Радше доцільно було б внести зміни у цитовану вище статтю закону, вилучивши з пункту 3 слово «законом». Таким чином, повноваження щодо врегулювання порядку проведення зборів були б остаточно передані у відання територіальної громади, що цілком відповідає ідеї самоврядності. А ще краще – розвинути формулювання положень закону про загальні збори громадян за місцем проживання, як це було запропоновано у законопроекті № 1313, про який йшлося вище у цьому ж розділі.

З метою уникнення зайвих дискусій щодо складу чинної нормативної бази механізмів участі у будь-якому разі необхідно скасувати пострадянську Постанову Верховної Ради «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні»<sup>49</sup> - затвержене нею положення за своїм змістом фактично суперечить базовому закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Також у Верховній Раді зареєстровано законопроект про **місцеві ініціативи**<sup>50</sup>. Однак думки учасників законотворчого процесу щодо нього також розійшлися, а тому законопроект поки що не потрапив до порядку денного. На нашу думку, дискусійним є сама потреба унормування законом порядку місцевої ініціативи. Будь-яке додаткове регламентування права на місцеву ініціативу порівняно з нормами статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» може трактуватися як звуження прав місцевого самоврядування самостійно вирішувати місцеві справи. Адже частиною 3 згаданої статті встановлено, що такий порядок має визначатися органом місцевого самоврядування чи в статуті громади.

З'являються також спроби розширити перелік інструментів демократії участі. До прикладу, 22 липня у Верховній Раді зареєстровано законопроект «Про право громадян ініціювати розгляд нормативно-правових актів органами влади та місцевого самоврядування»<sup>51</sup>, яким фактично пропонується запровадити широковживаний у демократичних суспільствах інструмент колективних петицій.

<sup>47</sup> № 3747 від 11.12.2013 ([http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=49268](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49268))

<sup>48</sup> див., наприклад, тут: **Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою** / Ігор Абрам'юк, Анатолій Ткачук. – К. : Легальний статус, 2011. – С. 20.

<sup>49</sup> від 17 грудня 1993 року N 3748-XII (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>)

<sup>50</sup> № 3740 від 06.12.2013 ([http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=49256](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49256))

<sup>51</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51775](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51775)



Не вдаючись у деталі цього конкретного законопроекту, відзначимо, що сам факт його появи є позитивним сигналом.

Адже чим ширшим і чим якіснішим буде перелік інструментів участі громадян в управлінні на державному та місцевому рівні, тим ефективнішою буде така участь у кожному конкретному випадку. У свою чергу, це дозволить суттєво підвищити загальну спроможність центральної та місцевої влади (спільно з громадою!) до ефективного та результативного урядування.

## **ЗАКЛЮЧНІ МІРКУВАННЯ**

Демократія участі є ключовою складовою системи демократичного урядування. А тому, попри суттєву дискредитацію самої ідеї участі громадян в управлінні (особливо за останні роки), увага до механізмів громадської участі як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні має залишатися стабільно високою.

Реформа місцевого самоврядування, яка наразі вже почала втілюватися, нещодавно підписана Угода про асоціацію України з ЄС, а також очікувані у найближчій перспективі зміни до Конституції – усе це відкриває нові можливості для вдосконалення й розширення палітри механізмів громадської участі.

А те, як будуть використані ці можливості, значною мірою залежить від фахівців, що займаються впровадженням демократії участі на практиці. Власне, саме з таких фахівців і складається мережа РЕГІОНЕТ. А отже, кожен з вас може докластися до того, аби демократія участі в Україні – поряд з іншими формами демократії – піднялася на належний рівень. У підсумку це дозволить забезпечити вільний та демократичний розвиток нашої держави.