



ІНСТИТУТ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Знайте свої права і вмійте їх захищати

НАСЕПЕННЯ ЧИ ГРОМАДА?

або як впливати
на місцеву владу

Видання друге,
виправлене та доповнене

2003

ББК 67.9(4УКР)301
Т48

Ткачук Анатолій

**Т48 НАСЕЛЕННЯ ЧИ ГРОМАДА? або ЯК ВПЛИВАТИ НА МІСЦЕ-
ВУ ВЛАДУ.** (видання друге, виправлене та доповнене) — К.: [Ін-т
громад. сусп-ва], 2003. — 72 с.

ISBN 966-7672-33-6

У цій роботі здійснено спробу досить просто показати на основі українського законодавства, що таке територіальна громада, як діє система місцевого самоврядування в Україні, яка роль територіальної громади у формуванні органів місцевого самоврядування в конкретному населеному пункті, а також можливості законного впливу на органи та посадові особи місцевого самоврядування.

Адресовано широкому колу активних людей, представників місцевих громадських організацій, осередків політичних партій і практичних працівників органів місцевого самоврядування.

ББК 67.9(4УКР)301+67.301

Підготовлено на основі видання:

Ткачук Анатолій, «Населення чи громада? або Як впливати на місцеву владу» 2001-го року, підтриманого Міжнародним фондом «Відродження».

Книга видана у рамках проекту з «Підтримки мережі громадських інформаційно-консультативних послуг», що реалізовується за фінансової підтримки Міністерства Великої Британії з питань міжнародного розвитку.

«The production of this booklet was made possible by financial support from the UK Department for International Development through the DFID Citizens Advice and Information Service Project in Ukraine»

ISBN 966-7672-33-6

© Інститут громадянського суспільства

Вступ

Протягом останніх років мені випало кілька разів об'їздити майже всі великі та значну кількість середніх міст України у більшості областей, зустрічатися з міськими головами, депутатами місцевих рад, громадськими діячами і звичайними людьми, бачити, наскільки відрізняються одне від одного міста дуже подібні за чисельністю і структурою населення. Відрізняються якістю вуличного покриття та характером подачі холодної та гарячої води, зовнішнім виглядом центральної частини та спальних районів міста, рівнем злочинності та наповненістю магазинів.

Ці подібності та відмінності спонукають до роздумів: чому при одній і тій же Конституції, однаковому законодавстві, приблизно однаковій кількості населення і часто й структурі економічного потенціалу такий різний вигляд мають міста?

Відповідь, яка перша сама запрошується, досить проста: різниця у місцевій владі.

І найдивнішим тут є факт, що у містах, де не помітно реальних змін на краще, де розбиті вулиці й нема гарячої води, де старі пошарпані магазини і де навіть нема пристойного готелю, міськими головами є люди, що обіймають ці посади по 10-12 років: починаючи з першого призначення їх головами виконкомів ще за часів КППС і закінчуючи останніми прямими виборами.

Дивиною виглядає зневіра людей у можливості обрання справді ефективного міського голови та дієвих депутатів міської ради, які, знову ж, як вихід з цього становища, пропонують обмежити термін перебування на обраних посадах двома каденціями.

Слухаючи ці пропозиції, згадую мера невеликого американського містечка Блюмінгтон, який керував містом понад 25 років, чи депутата американського конгресу із 41-річним депутатським стажем - і це тоді, коли інші втрачали свої обрані посади відразу ж на наступних виборах.

Звичайно ж, Україна не Америка, і відсутність позитивних перемін у багатьох українських містах і селах пов'язана не тільки з кепським керівництвом, а й із пасивністю самої громади, яка не може віднайти в собі сили обрати достойного, кваліфікованого та порядного міського голову і депутатів місцевої ради.

Причин цього досить багато. Хтось називає залишки советських традицій (коли від виборів нічого не залежало), хтось вважає за головне боязкість активних людей виявити себе на виборах аби не наражатись на небезпеку, ще хтось говорить про «ментальність» нашого народу.

Можливо, все це і так. Але якщо припустити, що, крім вище названих, є ще й десятки «квазі-об'єктивних» причин, якими можна прикритись, то і в

цьому випадку незрозуміло: чому життя має бути існуванням у некомфортних умовах із-за пасивності всіх і кожного зокрема.

Чи не завелика плата за пасивність та зневіру?

Більш благополучні й розвинені міста мають головну відмінність від міст з ознаками занепаду – у них значно активніші мешканці, у них розвинені громадські організації та осередки політичних партій, у них активно розвивається дрібний бізнес, мешканці цих міст не просто безлике населення, а – громада.

Мета книжки, яку читач тримає в руках, – дати необхідний мінімум знань активним людям, яким небайдужа ситуація у власному місті і які хочуть аби місто та його мешканці відчували переміни на краще, аби життя у місті було комфортне та безпечне.

Цього можна досягти, сформувавши відповідальну та ефективну місцеву владу, а це можливо лише за участі всієї громади міста.

Маємо надію, що знання, які ви отримаєте з цієї та інших праць із серії «Практичне самоврядування», що виходять у рамках програми Інституту громадянського суспільства, стануть вам у нагоді й послужать інструментом впливу громади на місцеву владу та місцеву політику.

*Анатолій ТКАЧУК,
голова Інституту громадянського суспільства,
народний депутат України Верховної Ради України 1-го скликання,
академік Української муніципальної академії*

P.S. З часу виходу у світ першої редакції цієї книги, пройшло майже півтора роки, але вона залишається актуальною і достатньо популярною у різних містах та регіонах України. Завдяки міжнародній підтримці нашої роботи, ви маєте змогу отримати друге видання книги, у якому уточнено деякі параграфи, виходячи із змін законодавства, що відбулись за цей час.

Місцеве самоврядування — уже не державне, але й не приватне...

Що таке місцеве самоврядування і навіщо воно потрібне?¹

Ще років 12 тому поняття місцевого самоврядування було зовсім невідоме і незрозуміле не тільки для простих радянських громадян, а й для більшості науковців та практичних працівників виконкомів чи депутатів «місцевих рад народних депутатів». Усю власність у будь-якому селі чи місті було поділено на дві великі групи: власність окремих громадян та власність держави. Ради народних депутатів, які формально вважались найвищими органами влади на своїй території, були «органами державної влади». Причому ці ради мали вертикальне підпорядкування і будь-яке рішення ради нижчого рівня могло бути скасоване рішенням ради вищого рівня (сільської — районною, районної — обласною, обласної — Верховною Радою).

Фактично за такої системи організації влади мовити про можливість місцевого населення, яке проживає у тому чи тому населеному пункті, впливати на реальне здійснення влади у своєму селі чи місті було просто неможливо, тим паче що в умовах планової економіки навіть не гроші (податки, що збираються на території ради і надходять до місцевого бюджету) відігравали головну роль. Питання було переважно у так званих «фондах» — дозволах на отримання матеріалів чи обладнання у вигляді централізованих поставок чи закріплення постачальників. Система жорсткого підпорядкування та централізації діяла знизу догори, а планове господарство було таке правильне, що не вистачало всього, і все залежало від включення чи невключення до плану вирішення тої чи тої проблеми як у рамках держави, так і в межах будь-якого населеного пункту.

Нині ситуація принципово інша.

Переважна більшість власності, що знаходиться на території України, вже не державна. Місцеві ради, виконкоми рад, міські² голови — тобто реальна місцева влада не є владою державною, так само як більшість майна у місті: міська лікарня, школа, тролейбуси, ринки і т.д. також не державні.

¹ Більш детально з основними системами самоврядування в різних країнах світу та його принципами відмінностями як інституту від державної влади можна ознайомитись із книги «Місцеве самоврядування. Світовий та український досвід». А. Ткачук, Р. Аграновф, Т. Браун. ПСП, К., 1997.

² Тут і далі вживається термін «міський голова» та «міська рада», але ці твердження справедливі для відповідно сільських та селищних голів та сільських, селищних рад.

Тобто маємо нову ситуацію, пов'язану із структурою власності та структурою влади в Україні.

Власність умовно можна поділити на дві великі групи: публічну та приватну. В свою чергу публічна власність ділиться на власність державну та власність комунальну.

Відповідно здійснення права власності на державну власність належить українському народові і покладається на парламент — Верховну Раду України, яка через відповідні закони делегує це право на уряд — Кабінет міністрів України. Здійснення права комунальної власності належить відповідній територіальній громаді через місцеву раду — сільську, селищну чи міську, яка, в свою чергу, відповідно до норм законодавства та власних рішень делегує право управління та розпорядження комунальною власністю виконавчому органу ради.

Як бачимо, на місцевому рівні — рівні населених пунктів — виник та існує принципово новий інститут публічної, але не державної влади, що дістав назву: місцеве самоврядування.

У спрощеному вигляді місцеве самоврядування можна тлумачити як право місцевої громади на власне, самостійне урядування (управління місцевими справами).

Нині вважають, що «міське самоврядування» як науковий термін у визначенні досить близькому до нині вживаного виник у Німеччині в XIX столітті як «Selbstverwaltung»³. Тоді цей вислів означав вільне від державного впливу управління майном громади (населення міста). Щоправда, є й інша точка зору. Багато вчених переконані, що нинішнє поняття терміну «міське самоврядування» походить від англійського «local selfgovernment», що означає право місцевого урядування, місцевої адміністрації⁴.

Проте важливе не так першопоходження виразу, а те (ще пригадаймо «местное самоуправление» і «samorząd lokalny» з російської та польської мов), що вираз знайшов своє однакове розуміння у міжнародному документі «Європейська хартія про місцеве самоврядування» (стаття 3):

«1. Під місцевим самоврядуванням розуміється право та реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частку публічних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного таємного, рівного, прямого і загального голосування. Радам чи зборам підзвітні виконавчі органи...»

³ Ю. Панейко. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен, 1963.

⁴ Більш детально про становлення місцевого самоврядування в Україні можна довідатися «З історії місцевого самоврядування та демократії у Києві (від княжої доби до нашого часу)». /Колектив авторів., К., Інститут громадянського суспільства, 2000, 248 с.

Отже, слід зрозуміти, що місцеве самоврядування має певну сукупність ознак, які й визначають його сутність та важливість у системі влади держави та у житті всього суспільства⁵:

1. Місцеве самоврядування є автономною від держави публічною владою.
2. Органом місцевого самоврядування, що представляє інтереси населення конкретного населеного пункту, є місцева рада, яка складається з певного числа депутатів, що обираються прямими виборами з громадян, що мають право обирати і бути обраними до місцевої ради відповідно до закону.
3. Органи місцевого самоврядування — місцеві ради та виконкоми — мають право в межах своєї компетенції видавати місцеві нормативні акти, обов'язкові до виконання всіма громадянами, фізичними та юридичними особами, що перебувають на території відповідної ради.
4. Місцеве самоврядування має: власний бюджет (він не входить до державного), що його складає виконком і затверджує рада; власне майно, яке не є державне й управління яким здійснюється відповідними органами самоврядування.
5. Органи місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою (село, селище, місто, район, область) не підпорядковуються один одному. Рада вищого рівня адміністративно-територіальної одиниці не може скасувати рішення ради складової цієї адміністративно-територіальної одиниці.
6. Рішення органу місцевого самоврядування не може бути оскаржено в суді на предмет доцільності, а лише на предмет законності.

Як бачимо із наведеного вище, місцеве самоврядування — важлива складова всієї системи влади в Україні. І саме місцеве самоврядування несе відповідальність за забезпечення мешканців міст основними послугами, які необхідні людині для її повсякденного життя.

В умовах плюралістичного (різноманітного) суспільства, коли нема тотального переважання державної власності й коли адміністративна вертикаль неспроможна керувати усім і всюди, роль місцевого самоврядування для забезпечення стабільності всього суспільства надзвичайно важлива. Держава, яка через відповідне законодавство наділила місцеве самоврядування певним колом компетенції, визначила повноваження його органів у різних сферах, уже не бере безпосередньої участі у вирішенні абсолютної більшості місцевих справ: водо— та електропостачання, прибирання сміття, організації громадського транспорту і ремонту вулиць, визначення планів забудови та землеведення, утримання закладів освіти, охорони здоров'я та культури, що є комунальною власністю, тощо.

⁵ З історії самоврядування та демократії у Києві (від княжої доби до нашого часу). — Колектив авторів. Інститут громадянського суспільства. — Київ, 2000 рік, ст. 11.

Формування органів місцевого самоврядування здійснюється також без втручання держави. Держава в особі парламенту лише встановлює правила, за якими обираються депутати ради та міські голови, і порядок формування виконавчих органів. Уже сама громада в процесі виборів формує склад ради та обирає міського голову. Через процедури, які встановлюються регламентом ради, депутати формують структуру та склад виконавчого органу ради. За законом персональний склад виконкому пропонує міський голова, а рада його затверджує. Така норма дозволяє врахувати інтереси міського голови, який формує власну команду, та врахувати думки депутатського корпусу, що має бути гарантом недопущення на відповідальні посади виконкому людей із сумнівною репутацією чи слабких виконавців.

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

Місцеве самоврядування в законі

Яким чином регулюється правовий статус місцевого самоврядування і які закони можна вважати найважливішими для місцевого самоврядування в Україні?

Хоча в нас часто повторюють давню ідіому про закон «як дишло», на часі — інша: «закон суворий, але це — закон». Як інститут публічної влади місцевого самоврядування розвивається відповідно до системи законодавства, що формується українським парламентом, створюючи свої правові традиції, тому щоб розуміти, яким чином працює система місцевого самоврядування і як ми, прості громадяни, що силою обставин живемо в конкретному селі, селищі чи місті, можемо впливати на органи та посадові особи місцевого самоврядування, годилося б трохи знати про закони, які визначають їхні права та обов'язки.

Вище вже згадувався один із найважливіших для місцевого самоврядування документ — «Європейська Хартія про місцеве самоврядування», але цим, хоча і вкрай важливим, документом не обмежується перелік законо-

давства, найбільш важливого для розуміння особливостей діяльності місцевого самоврядування в Україні.

Розширюємо перелік.

1. Конституція України. *Стаття 7. «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування».* Див. розділ I Загальних засад, де йдеться про визначальну роль інституту місцевого самоврядування в основах правового ладу в Україні. Конституційні положення місцевого самоврядування розвиваються в окремому розділі XI Місцеве самоврядування. Конституційне закріплення основних засад місцевого самоврядування в Конституції України є важливим елементом гарантії його існування як незалежного інституту публічної влади в нашій державі.

2. Закон України *«Про місцеве самоврядування в Україні» від 24 квітня 1997 року.* Це фактично «конституція місцевого самоврядування», оскільки саме тут визначаються система самоврядування, органи місцевого самоврядування та їхня компетенція, повноваження місцевого самоврядування в різних сферах, встановлюються права територіальної громади, порядок реалізації яких визначається радою, загальний порядок формування виконавчих органів та припинення їхніх повноважень. Крім регулювання основного кола питань діяльності місцевого самоврядування територіальних громад, закон також визначає повноваження таких специфічних органів самоврядування, як районні та обласні ради, а також регулює правовідносини стосунків між районними та обласними радами і відповідними державними адміністраціями.

3. Закон України *«Про вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних та міських голів».* Відповідно до назви цей закон украй важливий з точки зору встановлення правил проведення виборів до місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Законом визначається порядок встановлення чисельності депутатів ради, порядок оголошення виборів, правила висування кандидатів, агітаційної кампанії, порядок проведення голосування та встановлення його результатів. За цим законом вибори депутатів та голів у селах, селищах, містах проводяться за одномандатними округами і мажоритарною системою відносної більшості. Тобто обраним стає той з кандидатів, який отримав більше голосів відносно будь-якого з інших кандидатів, що балотувалися по даному округу.

Вибори депутатів районних та обласних рад проводяться у багатомандатних виборчих округах за мажоритарною виборчою системою відносної більшості. Це означає, що, наприклад, до районної ради встановлюється кількість округів відповідно до кількості територіальних громад у районі. У кожному з таких округів, згідно із законом, може бути 2 або 3 мандати. Обраними вважаються ті перші 2 або 3 кандидати, які набрали голосів більше, ніж решта кандидатів по цьому ж округу.

4. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад». Відповідно до цього закону встановлюються права депутата в раді та в окрузі, його компетенція, правила взаємостосунків з виборцями, посадовими особами. Тут встановлюються права депутата на депутатський запит, депутатське звернення чи запитання та порядок реагування на них з боку посадових осіб установ, підприємств та організацій. Закон важливий для кожного депутата, оскільки саме ним визначаються гарантії для депутатської діяльності. Лише достеменно володіючи цим законом, депутат може ефективно реалізовувати свої повноваження, а виборець знатиме способи впливу на депутата щодо вирішення проблем виборчого округу, мікрорайону чи міста в цілому.

5. Декрет Кабінету міністрів України «Про місцеві податки і збори». На сьогодні саме цим актом визначаються перелік та граничні ставки для запровадження місцевих податків та зборів. Найближчим часом у разі ухвалення Податкового кодексу декрет буде скасовано, оскільки в Податковому кодексі передбачається окремий розділ про місцеві податки та збори.

6. Бюджетний кодекс. Надзвичайно важливий документ, що визначає основні принципи формування та витрачання бюджетів державного та місцевого. Є основою фінансової спроможності місцевого самоврядування.

7. Закон «Про закупку товарів, робіт, послуг за державні кошти». Закон встановлює загальні принципи до ефективного витрачання бюджетних коштів, у тому числі коштів місцевого бюджету для проведення закупівель. Визначаються граничні суми, що передбачають проведення спеціальних конкурсів для закупівлі товарів, робіт чи послуг, а також встановлюються правила щодо формування конкурсних комісій та проведення конкурсів. Норми закону є важливими з точки зору недопущення неефективного використання коштів та незаконного лобіювання інтересів окремих фірм перед замовником — територіальною громадою.

Не плутати з «Громадою»!

Що таке територіальна громада?

З давніх давен чуємо: «Громадою (гуртом) легше і батька бити». Звісна річ, не збираємося нікого бити ні громадою, ні поодинці, проте поняття громади для нас на сьогодні дуже актуальне. Полишаємо за кадром політичну «ГРОМАДУ», пов'язану з іменем одного з колишніх українських прем'єрів. Мовимо про інше значення громади — як його визначають Конституція України і Закон «Про місцеве самоврядування в Україні».

У статті 1 Закону йдеться: *«територіальна громада — жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр»*.

На наше переконання, це визначення дещо формальне — вже хоча б тому, що проста сукупність мешканців населеного пункту, не поєднаних жодними іншими інтересами, не може становити ефективну громаду. Мешканці населеного пункту, формально отримавши визначення «територіальної громади» за формою, навряд чи одразу ж можуть стати нею за суттю.

Адже територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування і саме територіальній громаді належать фундаментальні права місцевого самоврядування і саме вона через встановлені законом правила й процедури формує систему органів місцевого самоврядування і саме вона є власником майна.

Аби ці повноваження громади могли бути повноцінно реалізовані, громада повинна мати, крім спільного простору проживання, ще й цілий ряд інших спільних інтересів: інфраструктуру, потребу в послугах певної якості та їх задоволенні, відчувати свою визначальну роль у виробленні місцевої політики тощо. А все це набуває обрисів і починає працювати не відразу, для цього потрібно аби мешканці громади відчували свою організованість, тобто щоб у громаді існували певні елементарні інститути громадянського суспільства: осередки політичних партій та громадських організацій, формальні чи неформальні об'єднання громадян за різними ознаками: соціальними, віковими, територіальними тощо.

«Маємо те, що маємо ...»

(Л.Кравчук, перший Президент України)

Якою має бути місцева влада?

Запитання начеб чудне. Всі ми хотіли б, щоб це була влада чесна та професійна, не залежна від сторонніх впливів, яка б дбала про людей і не дуже зазнавалася. Можна було б навести чимало інших побажань щодо чеснот ідеальної міської влади, проте наше завдання — зрозуміти, яким чином функціонує чи має функціонувати місцева влада відповідно до українського законодавства і на якому із шаблів цієї влади мають бути ті чи ті люди. Втім, годі сподіватися, що вже завтра всюди і всі будуть найчесніші та найпрофесійніші.

Структура органів місцевого самоврядування для міста

В кожному місті діють чи можуть діяти такі основні органи та посадові особи місцевого самоврядування:

1. Міська рада⁶ — представницький орган, що складається з депутатів, обраних прямими виборами. Міська рада представляє інтереси територіальної громади міста в цілому та наділена достатньо широкими повноваженнями, які умовно можна поділити на три групи: нормотворчі, установчі та контрольні.

2. Міський голова⁷ — головна посадова особа територіальної громади міста, обирається прямими виборами. Очолює виконавчий комітет ради, головує на засіданнях ради та виконкому, підписує акти, ухвалені радою та виконкомом. Нормативних повноважень не має.

3. Виконавчий комітет ради⁸ — виконавчий орган ради. Це колегіальний орган, що утворюється радою на строк її повноважень. Чисельний склад та структура виконкому визначається радою. Зазвичай до складу виконкому входять: міський голова, заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючий справами, секретар ради (ці особи входять до складу виконкому за посадою), а також керівники відділів, управлінь, інші особи за рішенням ради. Виконком є найбільш потужним органом місцевого самоврядування і наділений правом самостійно ухвалювати місцеві нормативні акти у межах власної компетенції.

4. Секретар ради⁹ обирається радою із числа депутатів за пропозицією міського голови. Фактично за обсягом повноважень секретар ради є «заступником» міського голови у раді, його «правою рукою» у роботі з депутатами. У невеликих територіальних громадах секретар ради може бути одночасно і секретарем виконкому.

5. Районна у місті рада¹⁰. У містах з районним поділом діють органи місцевого самоврядування району в місті. Це районна у місті рада, голова районної у місті ради, виконком. Всі ці органи дуже подібні до органів місцевого самоврядування міста, за винятком кількох серйозних обмежень: у районі міста не обирається прямими виборами голова, оскільки такої посади як «голова міського району» не існує. Обирається голова районної у місті ради з числа депутатів ради, він же очолює виконавчий комітет ради. Район обмежений щодо формування та витрачання місцевого бюджету, оскільки бюджетні питання — це передусім компетенція міської ради, тому районні бюджети фактично похідні від бюджету міського.

⁶ Стаття 10. ЗМС.

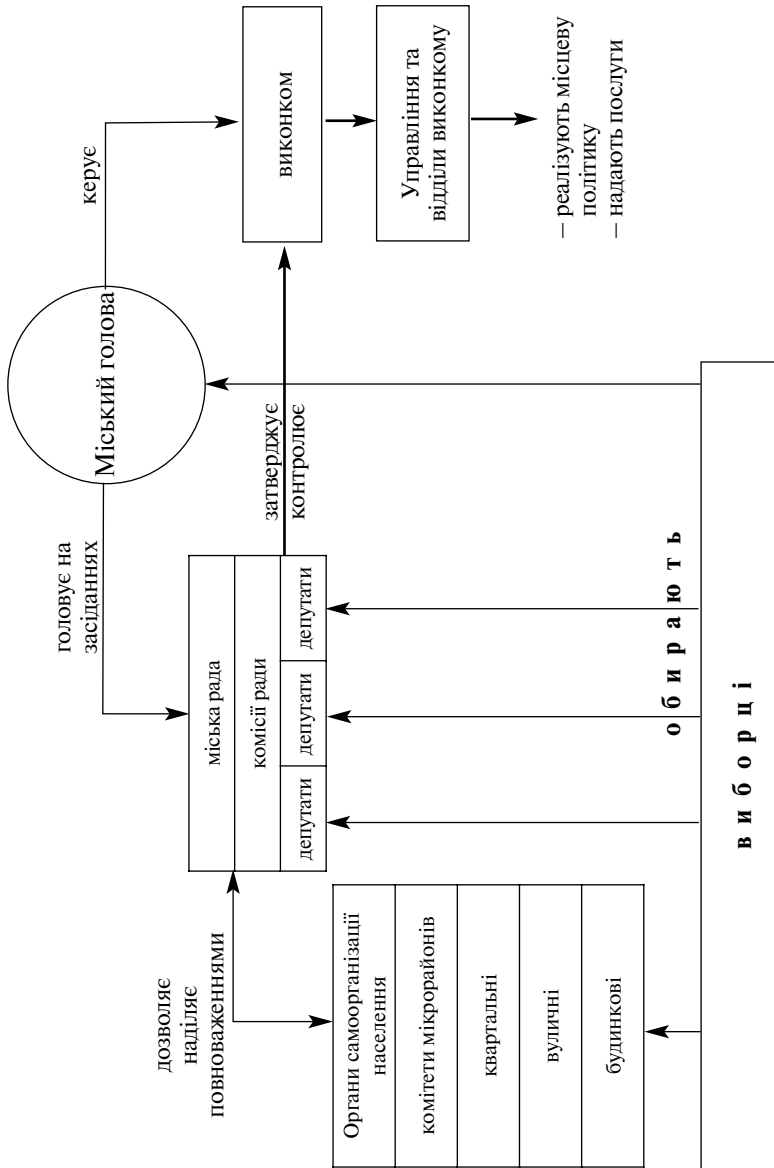
⁷ Стаття 42. ЗМС.

⁸ Стаття 51. ЗМС.

⁹ Стаття 50. ЗМС.

¹⁰ Стаття 41. ЗМС.

Система органів місцевого самоврядування в Україні на міському рівні



6. Органи самоорганізації населення за місцем проживання.¹¹ (Далі ОСН)

Це специфічні органи, які виникають як наслідок самореалізації громадян, котрі проживають у місті на територіях, що мають певне територіальне відособлення: будинки, квартали, вулиці, мікрорайони і т.п. Міська рада може наділяти такі органи часткою власної компетенції, фінансів та майна. На жаль, ЗМС визначив, що правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення визначаються законом, такий закон "Про органи самоорганізації населення" вже ухвалено, проте навряд чи його можна назвати надто вдалим. Попри те Закон набув чинності і його слід виконувати. На жаль, хоча вже закінчується 2002 рік, в більшості міст України тільки почалась підготовка до формування таких органів. Деякі міськради своїм рішенням просто продовжили повноваження ОСН, що діяли в містах до ухвалення закону. Проте законним подібну самодіяльність міськрад назвати важко, адже новоухвалений закон не передбачає спрощених процедур для переєстрації ОСН, які існували раніше.

7. Депутат ради¹² — місцевий політик, член місцевої ради, який законом наділений значними повноваженнями як у раді, так і поза нею. Депутат одночасно є представником виборців округу, звідки його обрано до складу ради, він же представляє інтереси громади міста в цілому, а також є провідником у раді ідеологічної лінії політичної організації, членом якої він є і виборчу програму якої підтримали на виборах його виборці.

Хто у місті наймудріший, наймиліший та сильніший?

(з дитячої казки про дзеркало)

Колись, за давніх часів, усе було дуже просто. Ні в кого не виникало питання хто найголовніший у місті, районі чи області? Адже всі знали: найголовніший — ПЕРШИЙ СЕКРЕТАР (міськкому, райкому, обкому партії). Тепер же стільки партій розвелось і стільки перших секретарів, що їх ніхто не знає і цим не переймається. Відповідь на запитання «хто найнай...» уже не так просто віднайти, адже є міський голова і рада, виконком і голова райдержадміністрації, а тепер ще й олігархи з'явилися, причому в кожному

¹¹ Стаття 14. ЗМС.

¹² Стаття 49. ЗМС.

місті свій. Що в цій ситуації вигадати? З ким та проти кого дружити? Так одразу й не відповіси...

Досить часто можна почути, що все місто «скуплено» чи «приватизовано» міським головою, і що саме він у місті має більше влади, ніж Президент у державі. Почасти таке твердження в деяких містах дійсно справджується. Але щоб зрозуміти, чому саме так сталося, слід оцінити, як взаємодіють усі системи місцевої влади і що дозволяє міському голові бути таким «сильним». У попередньому параграфі про органи та посадові особи частково вже йшлося, тому далі спробуємо проаналізувати ланцюжок повноважень цих органів, що взаємопосилають один одного.

Потужність та вплив будь-якого органу чи посадової особи визначаються комплексом повноважень та можливостями їх здійснення без зв'язку з іншими органами та посадовими особами. Серед цього комплексу повноважень є кілька найбільш важливих для України чинників: кадрові повноваження, розпорядження майном, фінансами, надання пільг.

Розглянемо ці чинники відповідно до повноважень міського голови, ради та виконкому.

1. Міський голова

Повноваження міського голови визначено у статті 42 ЗМС.

Кадрові повноваження. Вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради (п.4), про кількісний і персональний склад виконавчого комітету ради (п.5), про структуру й штати виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету (п.6), призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності (п.10).

Фінансові та майнові повноваження. Забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку... місцевого бюджету та звіту про його виконання (п.9), є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою (п.13).

2. Міська рада

Кадрові та установчі повноваження. Утворення виконавчого комітету, визначення його чисельності, затвердження його персонального складу, внесення змін та його розпуск (п.3, ст.26); утворення інших виконавчих органів ради за поданням голови (п.6); обрання та звільнення з посади секретаря ради (п.4); прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень міського голови (п.16).

Фінансові та майнові повноваження. Затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку та інших цільових програм (п.22, ст.26); затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, затверджен-

ня звіту про його виконання (п.23); встановлення місцевих податків та зборів, прийняття рішень про надання пільг по них (п.п. 25,28); утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) фондів, затвердження положень про ці фонди, а також звітів про їхнє використання (п.25); прийняття рішення щодо відчуження відповідно до закону комунального майна, затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунального майна, які не підлягають приватизації, визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності (п.30); вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (п.34); затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності громади (п.35); вирішення питань про надання/скасування дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення (п.36);

3.Виконком

Повноваження виконкому формально найбільші. Закон про місцеве самоврядування віддав цій темі окрему главу 2, що складається із 14 статей, де виписано повноваження виконкому в окремих сферах. Не перераховуватимемо ці повноваження, а лише зафіксуємо згруповані повноваження за ознаками, що нас цікавлять: кадри та кошти.

Кадрові повноваження. Заслуховування звітів керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності (пп.3, п.а), ст. 29), погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності (п.б), ст. 29).

Фінансові та майнові повноваження. Розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для громади (пп 8. пункту а) статті 27); складання проекту бюджету (пп.1, п. а) ст. 28), здійснення фінансування видатків з місцевого бюджету (пп.4,п. а) ст.28), об'єднання на договірних засадах коштів місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів...(пп.6, п.а), ст.28); управління в межах, визначених радою, комунальним майном (пп.1, п. а), ст. 29); надання дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності (пп.9, п. а), ст.31) і т. п.

Прийняття рішення радою та виконкомом здійснюється шляхом голосування. Рішення вважається ухваленим, якщо за нього проголосувала більшість складу ради або виконкому.

Як бачимо, незважаючи на те, що міський голова головує як на засіданні ради, так і на засіданні виконкому, його повноваження стосовно означених нами найважливіших ознак впливу не такі вже й значні. Адже абсолютна більшість рішень з кадрових чи фінансових питань не може бути одноособовим рішенням голови. Ці рішення мають бути підтримані, відповідно до власної компетенції, більшістю виконкому або ради.

У виконкомі забезпечити таку підтримку міському голові значно простіше, оскільки саме міський голова пропонує кандидатури на призначення до складу виконкому й, відповідно, всі члени виконкому перебувають в оперативному підпорядкуванні міському голові. Що стосується ради, тут ситуація трохи складніша: по-перше, кількість депутатів ради більша, ніж кількість членів виконкому; по-друге, значна частина депутатів ради може бути досить не залежна від голови — за своїм місцем роботи чи професійною діяльністю; по-третє, частина депутатів може представляти інші бізнесові групи, конкурентні до бізнес-груп міського голови, або представляти іншу, ніж голова, політичну партію.

Тому лише за цілковитої підтримки будь-яких починань міського голови депутатами ради його влада може стати справді дуже значною і може бути використана виключно у власних інтересах, а не в інтересах громади.

Колись один із батьків-засновників американської держави висловив думку щодо сили влади: влада має бути достатньо слабка аби не придушувати своїх громадян, проте досить сильна для того, щоб захистити їх від зовнішніх зазіхань та внутрішніх потрясінь. Напевне, це й правильно. Сила влади, зокрема влади міської, — у балансі повноважень між головою і радою, між радою та громадою.

Бачили очі, що вибирали.

Їжте хоч повилазьте

(українська народна мудрість)

Вибори міського голови та депутатів ради.

Як не зробити помилки і як вплинути на результат?

Ми вже торкалися проблеми виборів міського голови та депутатів ради. Далі розглянемо практичний аспект чи практичні наслідки від виборів.

Спробуємо побудувати для себе ланцюжок причинно-наслідкових зв'язків.

Ситуація в місті дуже залежить від діяльності місцевої влади; місцева влада в місті уособлюється трьома складовими: міський голова — рада — виконком; діяльність міської влади залежить від порядності міського голови та його здатності підібрати професіональну команду виконкому, яка може управляти міськими справами, а також від свідомості депутатів, їхньої здатності враховувати у своїй діяльності інтереси не тільки міського голови чи окремої бізнес-структури, а й інтереси територіальної громади в цілому, і через повноваження ради не допускати надмірної концентрації влади та власності в руках міського голови чи окремого економічного клану; міський голова та депутати ради обираються на прямих виборах мешканцями міста, які мають право голосу. Тобто ситуація в місті напряму залежить від результатів виборів міського голови та міських депутатів — від волі самої громади.

Як зробити так, щоб воля громади була свідомою, а вибір — правильний

I. Слід пам'ятати, що вибори починаються не в кабіні для голосування, а значно раніше. Не можна обрати кращого міського голову чи депутата, якщо вибрати нема з кого.

Завдання №1 громади: мати кілька потужних кандидатів на голову чи на депутата в кожному виборчому окрузі.

Типова проблема на сьогодні для міст, де є фактичне засилля міського голови з великим стажем, — відсутність постаті, яку можна протиставити діючому голові. Ясна річ, ми не закликаємо всіх і всюди голосувати проти чинного міського голови. Кажемо про вибір. Навіть для найкращого чинного міського голови дуже корисним буде певний психологічний стрес на виборах, коли є гідний суперник. У цьому протистоянні виникають нові цікаві ідеї щодо управління містом, по-новому відкриваються окремі грані його попередньої діяльності на своїй посаді, перевіряється професіональність команди та власний авторитет голови серед жителів міста.

Коли ж ідеться про міста, де міський голова не має авторитету, але вибудувана ним система нищення можливих конкурентів діє таким чином, що на виборах ні з кого вибирати, то таку ситуацію можна розірвати лише силами самої громади через інститути громадянського суспільства, що діють у громаді, — партії та громадські організації. Саме вони мають виступити ініціаторами пошуку кандидатів на цю важливу посаду.

Ми переконані, в будь-якому місті є люди, які потенційно можуть виступити кандидатом, але які ще не стали публічними політиками. Це, передусім, директори підприємств, бізнесмени, які змогли створити себе у складних умовах сьогодення. У них можуть бути потрібні для цього фінанси і бажання, проте вони потребують публічної підтримки громадських організацій чи політичних партій.

II. Слід цікавитися передвиборними програмами кандидатів, уважно прочитати всі чи більшість передвиборних матеріалів та обов'язково поспілкуватися хоча б один-два рази кандидата на зустрічі з виборцями. Адже лише так можна оцінити його потенційні можливості як керівника міста.

Всю цю агітацію слід осягати досить критичним поглядом, пам'ятаючи про повноваження міського голови чи депутата, про які ми вже говорили.

Якщо людина у своїх листівках обіцяє повернути втрачені вклади в Союзному ощадбанку 1991 року, а сам балотується на посади міського голови чи депутата, ви маєте чітко знати, що людина або бреше, що неприпустимо, або просто не знає, що вона може зробити на своїй посаді, що також не дає підстави розраховувати на її позитивну майбутню діяльність.

З ким іде на вибори кандидат на міського голову? Чи він іде сам, оскільки має гроші, чи його підтримує одна бізнес-кампанія, чи в нього широка коаліція громадських структур та бізнесу?

Навряд чи можна очікувати прозорості та справедливості керівництва від особи, яка є одинаком або ставлеником якогось бізнесового угруповання. Позбувшись одного хаптивного «приватизатора» міста, можна отримати іншого, не менш безцеремонного.

Відсутність на етапі виборів команди у кандидата на міського голову дає підстави сумніватися, чи вона з'явиться після виборів. Звичайно, вакантними посади не будуть, проте вони залишаться або за тими, які не виправдали довір'я у попередній владі, або їх обіймуть просто випадкові люди, яких винесло нагору, наприклад, елементарне знайомство із властью імущими, а не їхня професіональна придатність.

Зазвичай кандидат на міського голову йде на вибори з командою кандидатів у міські депутати. Це дуже похвально і виглядає цілком правильно, адже, щоб проводити власну місцеву політику, міському голові бажано мати більшість у міській раді, яка підтримуватиме його ідеї. Тут надзвичайно важливо проаналізувати, хто із майбутньої команди перебуває у безпосередній адміністративній чи фінансовій залежності від кандидата на голову. Абсолютна залежність означатиме не підтримку політики міського голови, а автоматичне освячення будь-яких його дій.

Досить часто депутатами міської ради стають учителі, директори шкіл, медпрацівники. Це, в принципі, нормально, адже саме представників таких професій знає більшість виборців. Але такий склад міської ради буде значно покірніший і некритичний до дій голови, бо всі ці категорії осіб на пряму залежать від голови і виконком, тому можливості для них бути більш самостійними та незалежними у депутатській діяльності доволі обмежені. Така залежність ще дужче посилюється нині, коли проблема безробіття та недостатнього фінансування закладів освіти та охорони здоров'я постає дуже гостро.

Практика показує, що найбільш дієвою радою є рада, яка складається із депутатів доволі не залежних від місцевого бюджету та адміністративно не підлеглих місцевій владі: бізнесмени, юристи-адвокати, професійні політики, працівники державних установ, лідери громадських організацій, ті ж працівники освіти чи охорони здоров'я, які працюють у державних чи приватних, а не в комунальних закладах.

Причому, якщо міський голова має підтримку у такій раді, то і він стає більш захищений: лише сильна рада може захистити міського голову, коли його хочуть прибрати чи з боку державної адміністрації, чи з боку якоїсь потужної бізнесової структури.¹³

Обіцянка — цяцянка?

(з глибин народного досвіду)

Як домогтися на виборах обіцянок із вирішення проблем, що хвилюють громаду

Старші люди пам'ятають, що за радянських часів існував такий інститут як накази виборців. Виборів реальних не було, але накази були. Тепер рідко згадують про такі «накази», проте українське законодавство досі має норми щодо існування інституту, подібного до «наказів». І не використовувати це в інтересах громади було б помилкою.

Новий Закон «Про статус депутатів місцевих рад» № 93- IV, від 11 липня 2002 року містить статтю 17, яка називається «Доручення виборців». Частина 1 цієї статті встановлює «Виборці можуть давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому».

Виходячи із такого означення депутат має приймати до свого розгляду доручення виборців, але саме головне, він може і повинен здійснити заходи аби такі доручення набули реального виконання. Таку можливість дає

¹³ В багатьох українських містах, де міські голови були усунені з посади самими депутатами, трапилася подібна ситуація. Саме там були сильні міські голови та слабкі ради. І саме в таких радах загрозами чи підкупом було переконано депутатів проголосувати за зняття міського голови. У містах, де сильний голова і сильна рада, така ситуація практично неможлива. Як приклад, можна навести місто Черкаси.

частина 5 цієї статті: «Рада та її органи аналізують доручення виборців, дані депутатам місцевої ради, та з урахуванням матеріальних, в тому числі фінансових можливостей приймають відповідні рішення щодо їх реалізації. Рішення з цих питань доводяться до відома депутатів місцевої ради та територіальної громади».

Тобто, виборці конкретного виборчого округу мають настійно «доручати» своєму депутатові вирішити конкретну проблему, наприклад: засипати яму при в'їзді у двір чи почистити водостоки, а депутат зобов'язаний зробити усі необхідні кроки, аби такий наказ чи доручення були включені у план роботи відповідної служби виконкому.

Краще доручити вирішити декілька локальних проблем, ніж одну глобальну, яка потребує стільки коштів, що їх в принципі неможливо віднайти. У цьому випадку буде «поганий» депутат і не буде розв'язано ні великої ні дрібної проблеми.

Частина 8 цієї ж статті говорить, що «Депутат місцевої ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання».

Отже, аби сповна використати можливості «доручень виборців» слід:

Перед виборами поцікавитися у міського голови, у вашого депутата, як саме враховувалися у їхній діяльності накази виборців¹⁴, що були подані їм під час попередньої виборчої кампанії, котрі із цих наказів були виконані, а котрі ні і з яких причин, і яких зусиль доклав міський голова чи депутат для виконання того чи іншого наказу, яким чином виконувались доручення виборців, що надавались депутатам під час їх звітів чи зустрічей з виборцями у міжвиборчий період.

Адже зрозуміло, що особа, яка нічого не зробила за попередній період, навряд чи зможе щось зробити тепер...

Досить корисно колекціонувати передвиборні листівки кандидатів на виборні посади. Людина, котра має у своєму розпорядженні матеріали передвиборної агітації попередньої виборчої кампанії, може зробити для себе та й для нових кандидатів дуже цікаві відкриття, адже значна частина депутатів, що повторно балотуються до місцевої ради, навіть не пам'ятають, які обіцянки вони давали на минулих виборах.

Взагалі слід усвідомити, що передвиборна пора є найкращим періодом для лобювання інтересів громади, адже перед виборами всі ті посадовці, що планують знову брати участь у виборах, намагаються бути більш ввічливими та чуйними і часом навіть можуть справді допомогти, пам'ятаючи про можливість заручитися на виборах вашим голосом.

¹⁴ Накази виборців, як юридична норма, діяли на виборах 1998 та 2002 роках, оскільки тоді був чинний Закон "Про статус депутатів місцевих рад" попередньої редакції.

Проте і в період між виборами, виборці можуть досить суттєво впливати на депутата, використовуючи механізми доручень виборців, звітів депутата, а в окремих випадках і механізм дострокового припинення повноважень депутата. Для цього лише слід детально ознайомитись із законом «Про статус депутатів місцевих рад».

Слуга для народу чи народ для слуги?

(риторичне запитання)

Як вирішувати проблеми громади, коли влада не хоче цього робити

Усі ми чудово знаємо, що навіть отримання обіцянок від міського голови чи депутатів перед виборами не є достатньою гарантією вирішення питання в період між виборами, тому надзвичайно важливим є знання механізмів впливу на депутатів ради чи міського голову прямими, але законними методами.

В Україні ще й досі не позбулися практики привернення уваги влади до вирішення проблеми мікрорайону, вулиці чи окремого будинку через перекриття вулиць, блокування входу до міськради тощо. Доходить і до того, що несправедливо ображений фермер захоплює заручників у міністерстві, а доведений до відчаю підприємець підпалює себе разом із податківцями.

Ці крайні методи не законні й досить часто від їхнього застосування страждають насамперед невинні люди, а проблема не завжди вирішується. Тому пропонуємо застосовувати виключно законні методи та юридичні механізми, які випливають з українського законодавства.

Тут є два найбільш значних та ефективних методів впливу: через місцеву раду або через суд.

Зазвичай громадяни потерпають або від неправомірних рішень та дій органів чи посадових осіб місцевого самоврядування, або навпаки – від їхньої бездіяльності.

Конституція України гарантує громадянам право на оскарження «в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» (стаття 55, частина 2).

Тобто якщо виконком, міський голова, міська рада ухвалили рішення, що порушують ваші права, або якщо вони нічого не зробили для того, аби вирішити проблему, важливу для місцевої громади, а її вирішення належить до компетенції цих органів або посадових осіб, ви зможете порушити справу в суді і навіть виграти таку справу. У цьому випадку суд або постановить скасувати незаконне рішення або, навпаки, зобов'яже орган чи посадову особу

вирішити питання по суті. *(У додатках ознайомтеся з досвідом позитивного вирішення справи у судах).*

Втім, не завжди потрібно доводити справу до суду, можна спробувати розв'язати її через інші правові механізми.

Уявімо собі ситуацію, коли виконком ухвалив незаконне, на ваш погляд, рішення; в такому разі ви можете звернутися до виконкому, аби це рішення було переглянуто.

Стаття 40 Конституції України встановлює: «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк». (Цей строк не може бути більший, ніж один місяць. *Прим. автора*).

Звичайно, коли проблема важлива для значного числа мешканців громади, то злива звернень до виконкому чи наявність петиції, підписаної сотнями людей, є вагомим аргументом для вирішення питання. Тим паче, що невчасна чи необґрунтована відповідь може бути знову ж таки оскаржена в судовому порядку.

А зазвичай виходить так: виконком чи міський голова не реагують ані на скарги громадян, ні на петиції, й не хочуть переглядати своїх рішень чи, навпаки, не бажають розглянути питання по суті.

У цьому випадку слід апелювати до місцевої ради. Стаття 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» у пункті 15 встановлює, що до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить: «скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень»;

Як бачимо, місцева рада може доволі багато, головне — щоб було ухвалено рішення ради, а для цього слід виконати кілька умов:

- 1) питання включити до порядку денного сесії ради;
- 2) підготувати проект рішення з цього питання;
- 3) у випадках, прямо передбачених законом про місцеве самоврядування, проект рішення має бути попередньо розглянутий виконкомом або відповідною депутатською комісією;
- 4) проект має бути проголосовано у належний спосіб, тобто більшістю від загального складу ради при дотриманні вимоги присутності на засіданні більше половини складу ради.

Вимоги, погодьтеся, не такі вже й прості, проте їх можна виконати. Для цього слід отримати підтримку депутата або — що ліпше — кількох депутатів ради, оскільки право внесення пропозицій до порядку денного сесії ради, так само як і проекту рішення, належить власне депутатам ради.

Це не вища математика, але й тут є певні правила... *(з власного досвіду)*

Алгоритм розгляду і вирішення питання за зверненням ініціативної групи територіальної громади

1. Підготовка звернення

Якщо у територіальній громаді є проблема, яка уже всім набридла, але яка не вирішується у робочому режимі комунальними службами міста чи органами або посадовими особами місцевого самоврядування, ініціативна група (далі — ІГ) може ініціювати розгляд проблеми перед органами чи посадовими особами місцевого самоврядування.

Головна вимога — питання має бути чітко сформульовано, викладено письмово з дотриманням такої логіки викладу:

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

2. Подача звернення

Звернення може бути подано через канцелярію, особисто при веденні прийому громадян посадовою особою, переслане поштою, замовним листом із повідомленням про вручення.

У будь-якому випадку ви маєте залишити собі копію звернення, на якій будуть проставлені відмітка канцелярії, або номер реєстрації в книзі звернень, або квитанція про відправлення поштою, якщо ви користувалися поштовою розсилкою.

Якщо ваше звернення не хоче приймати секретар чи інший відповідальний за це працівник органу, до якого ви звертаєтесь, не переживайте: відправлене звернення поштою з дотриманням наших рекомендацій має бути так само розглянуто, як і передане безпосередньо.

3. Розгляд звернення

Подане звернення повинне бути розглянуте посадовою особою, до якої ви звертаєтесь, і вам має бути надіслано письмову відповідь не пізніше як за місяць. Цей алгоритм є справедливим щодо звернення до будь-якої посадової особи, ми ж тут наводимо варіанти звернення до міського голови.

Ваше звернення актуальне, чітко сформульоване і відноситься до компетенції міського голови чи навіть виконкому, і міський голова готовий вирішити це питання.

У цьому випадку міський голова дає доручення відповідним службам вирішити питання по суті або підготувати проект рішення виконкому. На звернення накладається відповідна резолюція, вирішення питання береться на контроль, вам повідомляється про порядок вирішення питання та вказуються строки та відповідальний за вирішення — якщо питання таке, що не може бути вирішене протягом місяця, за який вам має бути надіслано відповідь.

Ваше звернення актуальне, чітко сформульоване, але воно не відноситься до компетенції міського голови.

У цьому випадку міський голова дасть формальну відписку: відповідно до законодавства це не його компетенція, отож звертайтеся до відповідних органів.

Коли ж питання відноситься до компетенції виконкому чи міської ради, міський голова може внести поставлене питання на розгляд відповідно виконкому чи ради, якщо він готовий справді вирішувати це питання по суті. Проте з таким же успіхом він може за формальними ознаками і відмовити у вирішенні питання по суті. В таких разі — особливо коли питання належить до компетенції міської ради — ви можете ініціювати його розгляд радою через депутата чи групу депутатів ради. Адже відповідно до ч. 14 статті 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» пропозиції до порядку денного сесії ради можуть вноситися відповідно сільським, селищним, міським головою, постійними комісіями ради, депутатами, виконкомом ради, головою місцевої державної адміністрації, головою районної, обласної ради, загальними зборами громадян.

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

Дуже важливо, щоб депутат чи депутати, до яких ви звернулися, були авторитетні й кваліфіковані, тоді ваші інтереси будуть відстояні, а відповідне рішення — прийняте.¹⁵

Ви дістали згоду депутата/депутатів на внесення питання на розгляд ради? Це ще не означає позитивного для вас вирішення. Можливі такі випадки:

¹⁵ Більш детально про те, як готуються та ухвалюються рішення радою, ви можете прочитати в книзі «Абетка депутата». А. Ткачук.-К., Інститут громадянського суспільства, 2000, с. 74-83.

- при голосуванні про включення питання до порядку денного більшість депутатів проголосує проти цього, й питання на сесії ради не розглядатиметься;

- питання включене до порядку денного, розглянуте по суті, але при голосуванні проекту рішення не набрало необхідної більшості голосів, або було прийнято рішення в редакції, відмінній від вами запропонованої.

На жаль, це реалії життя, рада правочинна вчинити саме так, і в разі, коли при голосуванні були дотримані регламентні процедури, ви навіть не зможете оскаржити такі рішення ради через суд.

Втім, навіть і за таких обставин у вас залишаються можливості впливу на раду через механізм прямого народовладдя, а саме через реалізацію права на місцеві ініціативи відповідно до статті 9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»¹⁶.

4. Оскарження результатів розгляду звернення

Ви маєте змогу оскаржити в суді результати розгляду і навіть домогтися позитивного судового рішення, що зобов'язуватиме міського голову прореагувати на ваше звернення по суті.

Зарубка на пам'ять

Що слід пам'ятати, готуючи звернення¹⁷

Усі мають право на письмові індивідуальні чи колективні звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів. Громадяни можуть також особисто звернутися до зазначених адресатів. Звернення громадян обов'язково повинні бути розглянуті органами або посадовими чи службовими особами, до яких звернулися громадяни, по суті справи і в строки, визначені чинним законодавством. На ці звернення адресати зобов'язані дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Недодержання посадовими особами вимог за-

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

¹⁷ Більш детально про реалізацію права на звернення, а також про реалізацію інших громадянських прав можна прочитати у роботі «Творити майбутнє спираючись на сучасне. Громадянські права та механізми їх реалізації». Н. Зіграч. — К., Інститут громадянського суспільства, 2001.

кону дає громадянину право звертатися до суду про захист (ст. 40 КУ). Звернення громадян розглядаються безоплатно (ст. 21 Закону України «Про звернення громадян»).

Регулювання реалізації права на звернення здійснюється відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Громадяни України та особи, які не є громадянами України і законно перебувають на її території, якщо інше не передбачено міжнародними договорами, мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їхньої статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення (ст. 1 Закону України «Про звернення громадян»).

Звернення громадян — це викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Пропозиція (зауваження) — це таке звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»).

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

Клопотання — це письмове звернення з проханням про визнання за осо-

бою відповідного статусу, прав чи свобод тощо (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»).

Скарга — це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»).

Звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду (ст. 7 Закону України «Про звернення громадян»). Вимоги щодо оформлення та подання звернення, порядок їхнього розгляду визначається Законом України «Про звернення громадян».

До рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких:

- порушено права й законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);
- створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;
- незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності (ст. 4 Закону України «Про звернення громадян»).

ПАМ'ЯТАЙТЕ! Забороняється переслідування громадян і членів їхніх сімей за подання звернення... Ніхто не може бути примушений до подання власного чи підписання колективного звернення або участі в акціях на підтримку звернень інших осіб чи організацій (ст. 9 Закону України «Про звернення громадян»).

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

Як не тепер — тоді в четвер

(настанова для амбітних)

Як використовувати можливості «прямой демократії», передбачені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»

Ще за радянських часів, коли я тільки-но став народним депутатом України, до мене на прийом прийшла жінка з проханням допомогти їй відновитись на роботу на свій завод (і свій же цех, і в свою бригаду). Коли

я почав вивчати цю справу, то був просто вражений з енергії позивачки. Попри те, що її було звільнено законно, з дотриманням усіх процедур, вона змогла домогтися того, що тодішній міністр СРСР розстелив на столі карту СРСР із заводами його міністерства і сказав: «Покажи будь-яке місто, назви будь-який завод і ти завтра ж будеш там працювати, тільки не вимагай повернення до своєї бригади» (а ситуація була така, що жінка пересварилася з усім цехом, а всі інші жінки поставили вимогу: якщо її поновлять на роботі — всі з цеху звільняться).

Я тоді грішним ділом подумав: «Її б енергію у мирних цілях!».

Нині вже нема Союзу, райкомів, та й профкоми уже не такі впливові, проте питання вирішення проблеми, особливо коли це стосується значної кількості людей, залишається актуальним. Досить часто доводиться чути, що міський голова чи відповідальні особи виконкому не ведуть прийому громадян, відмовляються вислуховувати скарги представників цілих верств міської громади, а депутати, боячись гніву того ж міського голови, також уникають зустрічей з виборцями, які домагаються вирішення болючої для них проблеми.

Коли міський голова, міська рада не хочуть братися за вирішення питань громади — громада має взятися за них. Проте виключно в рамках закону.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить три статті, які в разі їх умілого застосування можуть стати важливим інструментом впливу громади на місцеву владу, оскільки саме вони дають можливість громаді безпосередньо бути почутою міським головою чи радою.

Це статті 8, 9, 13 Закону¹⁸:

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.*

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.*

¹⁸ Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997, № 24, ст. 170).

2. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

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. 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.

«И у нас было собрание

ВОТ В ЭТОМ Здании...»

(Олександр Блок. Поема «12»).

Збори громадян за місцем проживання¹⁹

Навіщо потрібні збори громадян за місцем проживання? Запитання не риторичне. Адже в місті є рада, міський голова, виконком, які наділені відповідними повноваженнями для вирішення питань як усього міста в цілому, так і його окремого району, вулиці чи будинку. Тим паче, що вся територія міста, принаймні досі, розподілена на округи, від яких обрано

¹⁹ Зразок типового Положення «Про збори громадян за місцем проживання» можна знайти у роботі «Місцеве самоврядування в Україні. Загальні збори громадян. Місцеві ініціативи. Громадські слухання: збірник проектів місцевих нормативних актів. /А. Качук, В. Кампо, В. Прошко, Ю. Ганущак, М. Гументик. — К., (Інститут громадянського суспільства), 2001, с. 10-16.

депутатів до міської ради, тобто формально будь-яке питання, важливе для всієї територіальної громади чи окремої, локальної часточки міста, може бути вирішено органами місцевого самоврядування. Проте насправді не завжди так буває. Деякі проблеми, що стали кісткою в горлі мешканцям окремого будинку, вулиці чи навіть мікрорайону, не хвилюють місцеву владу і не стають предметом розгляду її органами чи посадовими особами.

Та й значну частку своїх справ громадяни можуть вирішити самостійно, без втручання влади, якщо самі цього забажають маючи відповідні механізми, як це зробити.

Саме тут може знадобитися механізм, який в законі поійменовано як «загальні збори громадян».

Збори є однією з найтрадиційніших форм участі громадян у справах місцевого самоврядування. В умовах підвищення рівня вимог до організаційно-правових засад місцевої демократії та з метою реалізації права територіальної громади, визначеного статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі ЗМС), кожна місцева рада має розробити та ухвалити механізми реалізації цього права в конкретній територіальній громаді. Це може бути або окремим розділом чи главою місцевого статуту, або Положенням про збори, затвердженим рішенням ради.

Ухвалення Положення про збори не тільки дозволить громадянам брати більш активну участь у здійсненні місцевого самоврядування, а й посилить їхню відповідальність за стан справ у територіальній громаді.

На жаль, поки що більшість українських міст не має місцевих Положень про збори, так само як і міських статутів.

Тому громада має поцікавитись у депутатів місцевої ради, чому таке Положення не було ухвалене радою за час, що минув з моменту набрання чинності ЗМС у травні 1997 року.

За уважнішого погляду на наведену вище статтю 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» можна спостерегти, що законодавець не дав відповіді на кілька принципово важливих для її реалізації питань, а саме:

Хто може виступати ініціатором скликання зборів?

Які питання з компетенції територіальної громади належать до компетенції зборів?

Як формується порядок денний?

Як приймаються рішення зборів і як вони враховуються органами місцевого самоврядування у своїй діяльності?

Питання дуже непрості, проте відповіді на них треба знайти.

На наше переконання, якщо законодавець не вважав за потрібне деталізувати цю статтю, саме депутати місцевої ради мають визначитись, яким чином ця норма може реалізовуватися в територіальній громаді і як встановити правила її реалізації таким чином, аби місцеве життя не перетворилося на

постійні збори, або щоб збори ніколи не можна було провести, якщо цього не багатиме міський²⁰ голова.

Справді, в деяких українських містах збори громадян за місцем проживання можуть бути скликані лише міським головою, та й у деякій літературі²¹ стверджується, що збори можуть скликати міський голова, виконком чи орган самоорганізації населення. Але ми вважаємо, що закон про місцеве самоврядування не встановив таких обмежень і тому навіть за умови скликання зборів посадовою особою органу місцевого самоврядування ініціатива проведення зборів може належати й іншим суб'єктам місцевого життя за умови підтримки такої ініціативи самими громадянами.

Звісна річ, у кожному конкретному місті можуть бути свої аргументи ЗА чи ПРОТИ розширення або звуження суб'єктів ініціативи, як і компетенції зборів, проте це питання є радше питанням місцевої політики й готовності органів місцевого самоврядування та мешканців територіальної громади до реалізації права на загальні збори.

Слід враховувати також принципи відмінності між зборами та іншими формами безпосередньої демократії: громадськими слуханнями і місцевими ініціативними. За всієї зовнішньої схожості між цими формами безпосередньої демократії лише збори зберігають тільки їм властиву особливість: вони водночас є формою ухвалення певних рішень, а також формою громадського контролю та консультативної демократії.

Ця форма місцевої демократії повинна бути доступною для реалізації навіть невеликій групі громадян, які мають виборчі права і проживають у територіальній громаді і мають спільні інтереси, що їх визначає місце проживання: будинок, вулиця, квартал тощо.

Розробляючи місцеве Положення про збори та лобіюючи його прийняття через місцевих депутатів, варто пам'ятати, що організаційно-правовий механізм підготовки і проведення зборів, що ви його закладаєте у Положенні, дозволяє ініціаторам зборів досягати мети навіть якщо цьому протидіють органи й посадові особи місцевого самоврядування.

У Положенні закріплюються норми, що стосуються ініціювання зборів, їхніх повноважень і порядку проведення, ухвалення рішень зборами та порядок їх реалізації.

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

²⁰ Тут і далі розуміється: міський, селищний, сільський голова. (Прим. автора).

²¹ «Закон про місцеве самоврядування в Україні. Науково-практичний коментар». Інститут законодавства Верховної Ради України. 1999, стор. 31.

Збори наділяються повноваженнями, які можуть бути більшими або меншими в залежності від волі ради, що ухвалює Положення, а також змінені у разі ухвалення нового законодавства. Це, передусім, консультативні (дорадчі) й контрольні повноваження. Таким чином, збори мають сприяти більш оптимальному розв'язанню питань місцевого значення, з одного боку, та забезпечувати підпорядкування органів і посадових осіб місцевого самоврядування інтересам територіальної громади, з другого боку.

Поряд із цим збори, у яких беруть участь усі чи більшість мешканців громади, можуть ухвалювати певні рішення, що можуть мати загальнообов'язковий характер, якщо відносяться до компетенції громади і не порушують права та свободи особи та громадянина, визначені Конституцією України, якщо місцева рада делегує зборам такі повноваження у цьому Положенні.

Відповідно до ЗМС рішення зборів повинні враховуватись органами місцевого самоврядування, це є надзвичайно важливим аргументом на користь такого механізму.

Через ініціювання зборів за місцем проживання можна викликати до людей міського голову, членів виконкому, депутатів. У режимі відкритого діалогу посадові особи завжди виглядають менш суворими і більш прислухаються до думок людей, ніж це вони роблять у владних кабінетах.

Відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» саме через механізм зборів за місцем проживання утворюються органи самоорганізації та обираються керівники цих органів.

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

Збори мають сприяти активізації участі громадян у місцевому самоврядуванні незалежно від їхніх політичних уподобань.

Якщо у вас досі нема місцевого нормативного акту, що регулює порядок реалізації статті 8 ЗМС, ви можете ініціювати ухвалення Положення про збори.

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

1. Хто може бути ініціатором проведення зборів?
2. Яким чином конституюється ініціатор?
3. Як визначається підтримка ініціатора членами громади для визнання ініціативи легітимною?
4. Яким чином легалізується ініціатива проведення зборів і як встановлюється перебіг термінів від ініціювання питання проведення зборів до розгляду їх рішень?

5. Хто і яким чином відповідає за матеріальне та організаційне забезпечення зборів, охорону порядку тощо?

6. Якими мають бути кроки, необхідні й достатні для підготовки зборів?

7. Порядок проведення зборів та ухвалення ними рішень.

8. Документування засідання зборів та оприлюднення їхніх результатів.

9. Правові наслідки прийнятих на зборах рішень та порядок їх розгляду органами місцевого самоврядування.

Практика застосування механізму зборів в українських містах поки що не надто багата, проте є приклади використання цього механізму громадянами для обрання домових комітетів, які стали важливим елементом підтримання порядку та збереження майна у багатоквартирних будинках. У селах на зборах ухвалювали рішення про самообкладення податком для вирішення конкретних місцевих проблем, наприклад, упорядкування кладовищ тощо.

«Ініціатива наказуема!»

(із радянського номенклатурного фольклору)

Місцеві ініціативи²²

Наведена вище стаття 9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» розвиває положення статті 140 Конституції України, що декларує право територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування як через обрані органи, так і безпосередньо. Важливість цієї статті полягає в тому, що вона дає право територіальній громаді ініціювати розгляд у місцевій раді будь-якого питання, що відноситься до її компетенції, яке є важливим для громади, але яке не виноситься на розгляд ради через небажання це зробити міським головою чи депутатами ради.

Законодавець, виписуючи норми цієї статті, передбачив лише кілька обов'язкових застережень:

— члени територіальної громади мають право безпосередньо в раді ініціювати розгляд питань, віднесених до відання місцевого самоврядування;

— якщо місцева ініціатива подана на розгляд ради відповідно до встановленого порядку, вона підлягає обов'язковому порядку за участю членів ініціативної групи, що готували ініціативу;

²² Зразок типового Положення «Про місцеві ініціативи» можна знайти у роботі «Місцеве самоврядування в Україні. Загальні збори громадян. Місцеві ініціативи. Громадські слухання: збірник проектів місцевих нормативних актів. /А. Ткачук, В. Кампо, В. Прошко, Ю. Ганущак, М. Гумен-тик. — К., (Інститут громадянського суспільства), 2001, с.20-23.

— порядок внесення ініціативи на розгляд ради визначається місцевим нормативним актом (рішенням ради або статутом місцевої територіальної громади).

Виходячи з такої волі законодавця, місцева рада, ухвалюючи місцевий нормативний акт, самостійно встановлює правила, що регулюють порядок ініціювання, оформлення ініціативи та порядок участі членів ініціативної групи в розгляді ініціативи радою.

На жаль, в Україні в більшості міст нема реального регулювання права на реалізацію місцевої ініціативи, але це не означає, що в цих містах жодного разу не виникала потреба у реалізації такого права.

На наше переконання, відсутність правового регулювання реалізації місцевої ініціативи можна тлумачити як небажання депутатів місцевої ради дати можливість мешканцям територіальної громади бути почутими, незважаючи на позицію міського голови чи більшості депутатів з цього питання.

Потреба в здійсненні кроків місцевої ініціативи може виникнути у випадку певного «протистояння» між радою та частиною територіальної громади. При цьому вимоги ініціаторів місцевої ініціативи можуть бути необґрунтованими, переслідувати вузькогрупові інтереси тощо, проте можуть бути дійсно справедливими й важливими для всієї громади: саме для цього випадку обов'язковими є правила реалізації права місцевої ініціативи.

Що так, то територіальна громада повинна зробити все для того, аби місцева рада ухвалила Положення про місцеві ініціативи.

Метою ухвалення такого Положення має бути:

- Забезпечення нормативного регулювання всіх етапів процесу реалізації права місцевої ініціативи в інтересах як реалізації самого права ініціативи і недопущення використання цього права на шкоду громади;
- Визначення дійових осіб процесу (хто може ініціювати процедуру місцевої ініціативи, яка роль у цьому процесі органів влади);
- Встановлення послідовної процедури (у який спосіб відбувається легалізація ініціативної групи, як проходять різні етапи ініціативи тощо);
- Захист дійових осіб від диктату одне одного через певні процедурні ускладнення та розтягнутість процесу в часі.

Щоб досягти цієї мети, Положення передбачає багатостадійний процес. Алгоритм тут досить простий, але логічний.

1. На першому етапі доцільність пропозицій ініціативної групи може бути визнана радою у повному обсязі або частково, що, врешті, ліквідує необхідність продовження процесу. Крім того на цьому етапі проводяться інтенсивні переговори та консультації, в ході яких ініціатори процесу можуть дійти висновку про неможливість або недоцільність здійснення своїх ідей і відмовитись від продовження процесу.

2. На другому етапі — етапі збирання підписів — рада має змогу визначити ступінь громадської підтримки запропонованих ініціатив, а відтак і переглянути власний підхід і вирішити питання по суті.

3. На третьому етапі відбувається розгляд питання на сесії міської ради за участю та доповіддю ініціативної групи місцевої ініціативи. При цьому рада зобов'язана прийняти рішення: підтримати чи відхилити ініціативу.

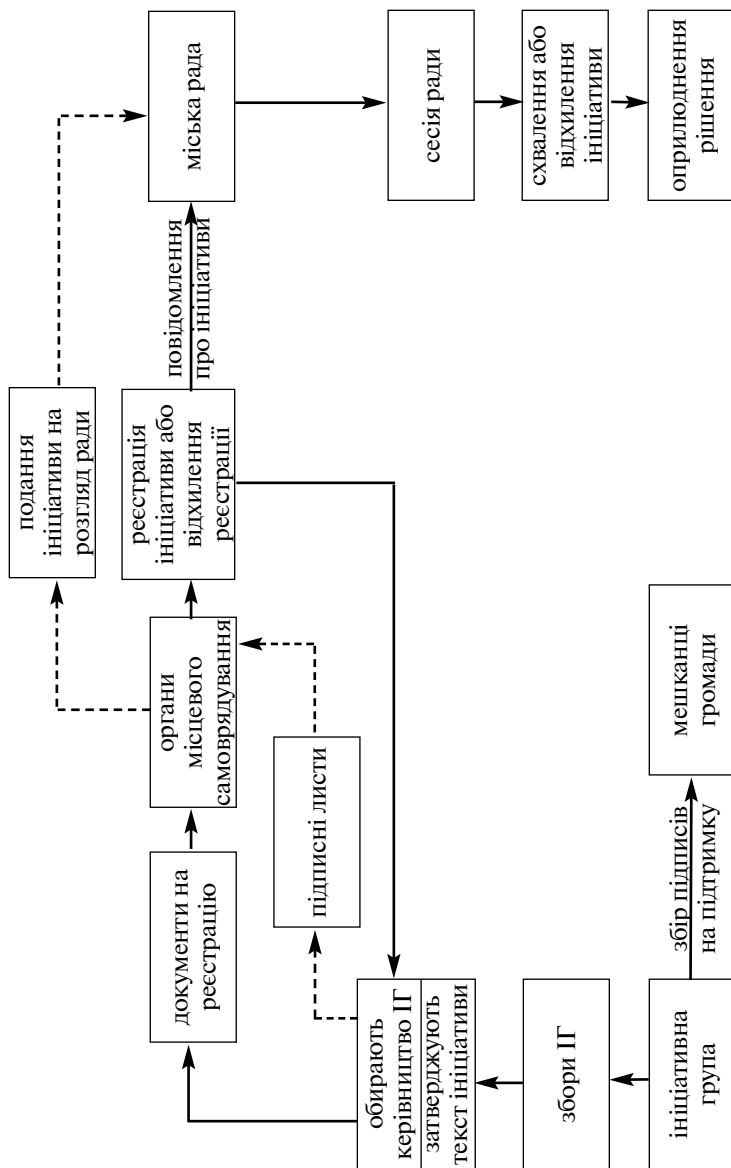
4. Четвертий етап, який, власне, вже виходить за межі місцевої ініціативи, — це місцевий референдум. Він актуальний у випадку, коли місцева рада відхилила місцеву ініціативу, а ініціативна група вважає, що процес слід продовжити до кінця, і починає готувати референдум. Проте ще до початку процесу місцевого референдуму сторони мають чітко уявляти його можливі результати (що, скоріш за все, вплине на результати голосування на спеціальній сесії), а громада підійде до референдуму з чітко сформованими уявленнями про його суть та цілі.

На всіх етапах сторони мають можливість через засоби масової інформації, зустрічі з громадянами, в інший спосіб висловити свої міркування щодо проблем, що їх порушує місцева ініціатива.

Зрозуміло, місцеві ініціативи можуть стати «зброєю» опозиції проти політичних сил, що прийшли до влади в даній громаді після виборів. Демократичні суспільства не передбачають можливостей заборони опозиції використовувати всі законні засоби і механізми для відстоювання своїх інтересів, проте готуючи Положення, варто подумати як обмежити навалу ініціатив з боку опозиції; годиться принаймні частку фінансової відповідальності за ініціативи перекласти на її ініціаторів.

Логіка викладу норм у положенні про місцеві ініціативи приблизно така ж, як і для інших положень щодо «прямої демократії»: мета ініціативи — хто ініціатор — як фіксується ініціатор — вимоги до підтримки ініціативи — порядок розгляду ініціативи радою — юридичні наслідки ініціативи.

Алгоритм реалізації права на місцеві ініціативи



Усіх вислухай, а зроби як годиться...

(пам'ятка для начальника)

Громадські слухання²³

Територіальна громада — джерело місцевого самоврядування.

Територіальна громада через процедури виборів формує органи місцевого самоврядування — раду та органи самоорганізації населення за місцем проживання, обирає міського голову. Територіальна громада через місцевий референдум може ухвалювати місцеві нормативні акти, а також достроково припинити повноваження міської ради та міського голову. Це надзвичайно сильна зброя.

Крім цього територіальна громада наділена правом на контроль. Одним із важливих елементів такого контролю є громадські слухання, гарантовані статтею 13 Закону про місцеве самоврядування: відповідно до статті громадські слухання мають форму зустрічей громади (виборців) з депутатами місцевої ради та окремими посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Проте законодавець залишив на розсуд місцевої ради визначення переліку посадових осіб, котрі зобов'язані брати участь у громадських слуханнях, а також вирішення інших, не менш важливих для реалізації цього права, питань:

Хто ініціює і хто провадить слухання?

Які питання підлягають обов'язковому обговоренню на слуханнях?

У який спосіб відбуваються обговорення?

Чи приймаються рішення під час провадження слухань?

Як оформлюються результати громадських слухань, як вони розглядаються органами і посадовими особами місцевого самоврядування?

Щоб відповісти на ці питання і щоб громадські слухання справді стали важливим інструментом співпраці територіальної громади і влади, потрібен місцевий нормативний акт — Положення про громадські слухання. Це Положення може бути окремим розділом Статуту міста. В ньому визначаються основні підходи до регламентації такої форми залучення громадськості до управління справами міста, як громадські слухання.

Необхідність проведення громадських слухань найчастіше виникає, якщо: — рішення, що його готує місцева влада, непопулярне і може викликати соціальну напругу;

²³ Зразок типового Положення «Про громадські слухання» можна знайти у роботі «Міське самоврядування в Україні. Загальні збори громадян. Місцеві ініціативи. Громадські слухання: збірник проектів місцевих нормативних актів. /А. Ткачук, В. Кампо, В. Прошко, Ю. Ганущак, М. Гументик. — К., (Інститут громадянського суспільства), 2001, с.27 — 34.

- питання /проект має кілька альтернативних рішень;
- питання досить складне й нема очевидних рішень;
- існує певне протистояння між органами влади та деякою групою територіальної громади.

Громадські слухання виносять рішення рекомендаційного характеру для ради й не повинні служити засобом вирішення політичних питань.

На відміну від місцевих ініціатив, де місцева влада повинна реагувати на подібну ініціативу прийняттям відповідних рішень, правові наслідки громадських слухань полягають у тому, що рада повинна розглянути на пленарному засіданні висновки і пропозиції слухань, однак прийняття якогось рішення по суті не є обов'язкове.

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

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

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

Як і у випадках зі зборами громадян за місцем проживання, Положення має містити обмеження, що не дозволяють зловживати громадськими слуханнями у вузько корисних цілях.

Це стосується, насамперед, частоти провадження слухань з одного й того ж питання. Слід уникати винесення на громадські слухання питань, що носять відверто політичний характер, надто коли вирішення цих питань перебуває в компетенції центральних органів влади.

Законодавство передбачає провадити громадські слухання не рідше одного разу на рік. Оскільки найістотнішим для всіх територіальних громад є питання місцевих фінансів, місцевого бюджету, варто передбачити: громадські слухання з цих питань повинні провадитися в обов'язковому порядку. При цьому слід планувати в бюджеті відповідні видатки, якщо вони суттєві.

На майдані коло церкви революція гуде...

(П.Тичина)

Що слід пам'ятати організовуючи публічні акції

Здається, уже відшуміли багатолюдні мітинги й демонстрації кінця 80-х— початку 90-х, голодування та пікетування студентів, шахтарів, комуністів, унсовців. Проте й нині, коли опозиції не вдається бути почутою, всі ці форми публічних акцій стають знову і знову задіяними.

Начеб і резонанс від подібних акцій не такий уже й значний, як років 10 тому, проте й нині це надзвичайно актуально.

З яких причин виникають протестні публічні акції? (Тут не йдеться про акції парадні, що відбуваються на майдані Незалежності у свята чи в Дні міста, або ті, що їх організовує місцева влада на підтримку Президента чи референдуму).

Людей виштовхує на вулиці безвихідь: науковцям не виплачують зарплати, у студентів забрали право пільгового проїзду, попри екологічні норми будують заправку на міському пляжі, місяцями не вивозять сміття з базару тощо. Причин може бути безліч, важливих чи несуттєвих, проте для учасників публічної акції усе це — крик душі: вислухайте нас, допоможіть!

Що більше таких протестних публічних акцій, то менш демократичною виглядає влада і тим менше вона зважає на голос меншості.

Організовуючи публічну акцію в своєму місті, селі чи селищі, варто пам'ятати кілька важливих правил українського законодавства, що забезпечують від юридичної (аж до кримінальної) відповідальності.

Перше: право на публічні протестні акції є конституційним правом і підлягає судовому захисту.

Конституція надає право громадянам проводити мирні збори, мітинги, походи, демонстрації, їх учасники не повинні мати зброї. Про проведення цих акцій повинні завчасно сповіщатися органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися лише судом з метою забезпечення національної безпеки та громадського порядку. Завдяки цьому праву громадяни можуть вільно обговорювати актуальні питання державного і суспільного розвитку, протестувати проти будь-яких обмежень демократії або негативних проявів у політиці, проти порушення їхніх прав (ст. 39 КУ).

Друге: в Україні нема власного закону, який би регулював правовідносини щодо реалізації права на мирні збори та маніфестації, що впливає з нашої Конституції.

Ще й досі правовідносини тут регламентуються Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» (№9306-XI). Крім того варто наголосити, що згаданий указ видано ще 28 липня 1988 року. Відповідно до перехідних положень КУ закони та інші нормативні акти, прийняті до набуття чинності нині діючої Конституції, є чинними у частині, що не суперечить КУ. Але ж цей указ видано 13 років тому, за цей час реалії життя змінилися, багато моментів, актуальних на сьогодні, не регулюються цим указом.

Указ встановлював «дозвільний характер» щодо організації таких публічних акцій. Тобто перед тим як розпочати публічну акцію (мітинг, демонстрацію, пікетування тощо), годилося заручитись дозволом від місцевого органу влади:

Про проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації робиться заява у виконавчий комітет відповідної місцевої Ради народних депутатів. Заява подається в письмовій формі не пізніше як за десять днів до намічуваної дати їх проведення. В заяві зазначаються мета, форма, місце проведення заходу або маршрути руху, час його початку і закінчення, передбачувана кількість учасників, прізвища, імена, по-батькові уповноважених (організаторів), місце їх проживання і роботи (навчання), дата подачі заяви.

Виконавчий комітет Ради народних депутатів розглядає заяву і повідомляє уповноваженим (організаторам) про прийняте рішення не пізніше як за п'ять днів до часу проведення заходу, зазначеного в заяві. Виконавчий комітет має право при потребі запропонувати тим, хто звернувся із заявою, інші час і місце проведення заходу. Рішення може бути оскаржено у вищестоящий виконавчий і розпорядчий орган у порядку, встановленому чинним законодавством.

Виконавчий комітет Ради народних депутатів забезпечує необхідні умови для проведення зборів, мітингу, вуличного походу або демонстрації.

Збори, мітинги, вуличні походи і демонстрації проводяться відповідно до цілей, зазначених у заяві, а також у визначені строки і в обумовленому місці. При проведенні таких масових заходів уповноважені (організатори) та учасники зобов'язані додержувати законів та зберігати громадський порядок. Учасникам забороняється мати при собі зброю, спеціально підготовлені або пристосовані предмети, які може бути використано проти життя і здоров'я людей, для заподіяння матеріальної шкоди державним, громадським організаціям і громадянам.

Державні і громадські організації, службові особи, а також громадяни не мають права перешкоджати зборам, мітингам, вуличним походам і демонстраціям, які проводяться з дотриманням встановленого порядку.

Виконавчий комітет Ради народних депутатів забороняє збори, мітинг, вуличний похід або демонстрацію, якщо мета їх проведення суперечить Конституції або загрожує громадському порядку і безпеці громадян.

Збори, мітинги, вуличні походи, демонстрації повинні бути припинені на вимогу представників органів влади, якщо не було подано заяву, винесено рішення про заборону, а також при порушенні порядку їх проведення, виникненні небезпеки для життя і здоров'я громадян, порушенні громадського порядку.

УВАГА! Абзац, виділений напівжирним шрифтом, на сьогодні нечинний, оскільки не відповідає Конституції. Все інше застосовується на практиці до сьогодні.

Інформацію щодо порядку організації та проведення мітингів та демонстрацій наведено тут для того, аби ви знали: досі в Україні — і досить часто — намагаються використовувати саме цей указ повним обсягом для недопущення публічних акцій, не вигідних владі.

Проте слід пам'ятати, що Конституція є актом прямої дії і, відповідно до її норм, для проведення мітингу чи демонстрації потрібен не ДОЗВІЛ влади, а лише ПОВІДОМЛЕННЯ для влади про проведення акції.

Якщо орган влади вважає, що таку акцію слід заборонити, то саме він звертається до суду про встановлення ЗАБОРОНИ акції.

Ці питання врегульовано ПЛЕНУМОМ ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ (Постанова № 9 від 01.11.96 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя»).

Третє: пам'ятайте про наслідки!

Якщо вами та вашими колегами уже прийнято рішення про проведення публічної масової акції, оскільки всі інші способи вичерпано, потурбуйтеся про те, щоб ваша акція відбулася організовано: щоб у вас були люди, які б підтримували порядок, щоби хтось не приніс на акцію зброю, щоб транспаранти та інші друковані чи мальовані візуальні матеріали не були відверто образливі й не містили наклепницьких чи неперевіраних матеріалів, оскільки це після акції може стати підставою для цивільних судових позовів про відшкодування моральної шкоди.

Наприклад, коли на ваших плакатах буде написано «Міського голову — у відставку» чи «Міського голову — до суду», то це не кримінал; коли ж ви напишете «Міський голова — злодій та хабарник» — це вже зовсім інше. Довести це здатен лише суд, отже можете мати серйозні проблеми.

Не варто займатись і такими протиправними діями, як перекриття автодоріг чи залізничної колії, оскільки це також загрожує серйозною відповідальністю.

Тим паче не слід розпочинати бійку із силами правопорядку. Коли мітинг чи демонстрація носять мирний характер, їх не має права ніхто розганяти, тим паче застосовувати спецобладнання (кийки, газ, зброю).

Коли ж публічна акція виходить з-під контролю, вступають у дію зовсім інші юридичні норми й правоохоронці можуть застосувати весь свій арсенал засобів, що може призвести навіть до людських втрат.

Пам'ятайте про це при організації будь-якого публічного протестного заходу!

Я тебе породив, я тебе і ...

(М. Гоголь, «Тарас Бульба»)

Що і як можна вирішити на місцевому референдумі

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

Всі ми пам'ятаємо референдум 1 грудня 1991 року, коли український народ затвердив Акт про державну незалежність України. Ні в кого не виникло сумнівів щодо юридичної сили референдуму і ніхто не в змозі ревізувати цей документ. Тут усе було просто: чіткий і зрозумілий текст акту, виборці відповідали: ТАК — підтримую затвердження, НІ — не підтримую. З другого боку, був так званий «референдум за народною ініціативою» квітня 2000 року, коли одна частина народу (яка ініціювала референдум) звернулася до решти народу з цілим рядом запитань, на які нема однозначної відповіді, — щодо повноважень парламенту та Президента, навіть не знаючи як на це дивиться парламент та Президент. Як наслідок: незважаючи на нібито позитивний результат такого «референдуму», нічого з нього не вийшло. Фактично була спроба невдалого опитування і відбулась дискредитація референдуму як справжнього волевиявлення громадян.

Тут мовимо про рівень усеукраїнський. На місцевому рівні — трохи простіше. Але й тут члени територіальної громади можуть через референдум вирішити досить важливі питання, якщо їх вирішення належить до компетенції цієї громади.

Як організувати та провести місцевий референдум? Відповіді на ці питання можна знайти в Законі «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Хоча цей закон було ухвалено ще 1991 року і він по деяких своїх нормах не відповідає нинішній Конституції, він чинний і підлягає застосуванню.

Найбільш важливим для нас є розуміння того, що може бути предметом місцевого референдуму.

«Предметом місцевого референдуму може бути:

прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих і розпорядчих органів» (стаття 4).

Законом встановлюються певні обмеження щодо питань, які можуть виноситись на місцевий референдум, а також встановлюється, що рішення місцевого референдуму з питань, що не можуть бути його предметом, не мають юридичних наслідків.

«На місцеві референдуми можуть виноситися питання, віднесені законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також питання дострокового припинення повноважень відповідної Ради народних депутатів та її голови.

Виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішуються питання про найменування або перейменування сільрад, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах.

На місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень вищестоящих органів державної влади і самоврядування; питання, віднесені до відання органів суду і прокуратури; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої Ради народних депутатів та її виконавчих і розпорядчих органів».

Загальний алгоритм ініціювання місцевого референдуму за законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»

1. Ініціативна група обласного, міського (міст республіканського і обласного підпорядкування), районного, районного в місті референдуму утворюється на зборах за участю не менш як 200 громадян України, а міського (міст районного підпорядкування), селищного і сільського референдуму — на зборах за участю не менш як 50 громадян України, які мають право на участь у референдумі і постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

2. В разі схвалення більшістю учасників зборів пропозиції про проведення референдуму та затвердження формулювання питання, що пропонується на нього винести, обирається ініціативна група не менш як із 10 громадян України, які мають право брати участь у референдумі і постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, якій доручається організація збирання підписів громадян.

УВАГА! Не пізніше як за 10 днів до проведення зборів їх ініціатори повинні письмово повідомити про час, місце і мету зборів — голову місцевої ради народних депутатів, у межах території якої пропонується проводити місцевий референдум.

3. Ініціативні групи місцевого референдуму реєструються головами місцевих рад (міськими, сільськими, селищними головами), у межах території яких пропонується провести місцевий референдум.

4. У разі відповідності поданих документів вимогам закону про референдуми голова відповідної місцевої ради у 10-денний строк реєструє ініціативну групу місцевого референдуму, після чого у триденний строк видає ініціативній групі місцевого референдуму свідоцтво про реєстрацію та посвідчення членів ініціативної групи.

УВАГА! Місцеві ради, інші державні органи та установи України не несуть витрат, пов'язаних з організацією і діяльністю ініціативних груп, тобто витрати по ініціативі лягають на організаторів.

5. Відмова у реєстрації ініціативної групи або відсутність рішення про реєстрацію можуть бути оскаржені членами ініціативної групи у районний (міський) суд за місцем знаходження відповідної ради.

6. Від дня одержання свідоцтва про реєстрацію ініціативна група має право організовувати та безперешкодно здійснювати збирання підписів на листах для підписів громадян під вимогою проведення референдуму (підписних листах).

7. Загальний термін збирання підписів з питання про проведення місцевого референдуму не повинен перевищувати *одного місяця* від дня одержання свідоцтва про реєстрацію першої зі створених по даному референдуму ініціативних груп.

8. Якщо у визначений місячний строк під вимогою про проведення референдуму не зібрано достатньої кількості підписів громадян України, місцевий референдум не проводиться, про що приймається рішення головою місцевої ради, у межах території якої пропонувалося провести референдум.

9. Місцева рада призначає місцевий референдум на вимогу, підписану *однією десятою* громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі.

Виходячи із норм законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» можна зрозуміти, що територіальна громада може прийняти будь-який місцевий нормативний акт, що належить до компетенції місцевої ради, якщо вона цього не може зробити, або навіть достроково припинити повноваження такої ради чи міського голови. А от зняти з посади чиновника з виконкому референдумом не можна — напевне, й не варто цього робити. З гармати по горобцях не стріляють.

Але коли ситуація в громаді визріває таким чином, що рада чи міський голова фактично самоусунулися від вирішення проблем громади, останній аргумент — за громадою.

Громада дає владу, вона її й забирає.

Як бачимо, є досить багато механізмів участі громади в реалізації місцевої політики та можливостей впливу громади на органи місцевого самоврядування. Ці механізми випливають передусім із Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», але їх впровадження в кожній територіальній громаді можливе лише за умови, що місцева рада ухвалила відповідні місцеві нормативні акти, які визначають процедури реалізації цих механізмів.

Пам'ятаючи це, слід докласти зусиль, аби домогтися від місцевої ради ухвалення таких нормативних актів, за якими громада справді могла б реалізувати надані їй законодавцем права. Процес впливу на депутатів ради і на міського голову для досягнення цієї мети доволі зрозумілий, але й досить тривалий.

Ваш вплив напряму залежить від того, наскільки ця ідея стала ідеєю більшості членів територіальної громади, ідеєю більшості депутатів ради, тому питання інформаційного забезпечення вашої кампанії впливу є дуже важливою складовою успіху. Ініціювання обговорення проблеми в місцевих засобах інформації, серед політичних партій та громадських організацій, залучення до цього процесу найбільш відомих та авторитетних у вашій громаді людей мають призвести до потрібного результату.

В рамках такого громадського впливу ви навіть можете створити місцеву громадську організацію, основною метою діяльності якої буде просування інтересів громади для ухвалення місцевою радою відповідних місцевих положень. Тим паче що таку організацію вам не конче реєструвати, її можна легалізувати шляхом повідомлення — і цього буде цілком достатньо.

**«Один — даже очень важный —
не подымет простое пятивершковое
бревно, не то, чтобы дом пятиэтажный...»**
(Володимир Маяковський. Поема «В.І. Ленін»)

Що таке громадська організація і як її заснувати²⁴

Здавна в українських селах побутувала традиція: якщо хтось задумав будуватися, усе село допомагало йому в цьому. Така спільна праця називалася:

²⁴ Більш повну інформацію щодо утворення та діяльності різних видів неприбуткових організацій в Україні можна отримати з книги «Настільна книга неприбуткових організацій». За ред. А. Ткачука. — К., Інститут громадянського суспільства, 2000. — 274 с.

толока. Гуртом значно швидше можна здійснити будівництво, а безкорислива праця не тільки цементувала сільську дружбу, а й була міцною гарантією, що кожен з учасників толоки може розраховувати на допомогу йому в майбутньому. На жаль, потроху ця традиція відмирає в селах, а в містах про це вже мало хто пам'ятає.

Коли ж взаємодопомога потрібна завжди і всюди! Нині вона набуває більш різноманітних форм і реалізовується насамперед через громадські організації.

Стаття 36 Конституції України визначає, що *«громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів...»*

Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій».

Базовим законом, що регулює порядок створення та діяльності громадських організацій (далі — ГО) в Україні є Закон «Про об'єднання громадян», ухвалений іще в червні 1992 року.

На базі цього закону в Україні розроблено та ухвалено кілька законів, що регулюють сферу діяльності громадського сектору, а саме: «Про благодійність та благодійні організації», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про дитячі та молодіжні організації».

Базовий закон про ГО передбачає діяльність двох видів ГО: зареєстрованої, яка отримує статус юридичної особи і може бути повноцінним учасником цивільно-правових відносин, та легалізованої шляхом повідомлення організації, яка не є юридичною особою і не може набувати майнових прав. Такий підхід уможлиблює легальне існування ГО різного статусу, в різних сферах громадського життя.

Перед тим як утворювати ГО, слід визначитися, чи потрібна ГО реєстрація. Більш потужні організації, які набули статусу юридичної особи, ведуть легальну діяльність, маючи практично однаковий обсяг прав та обов'язків нарівні з іншими юридичними особами. Для ГО як юридичних осіб відповідальність покладається як на юридичну особу в цілому, так і на керівника організації, який має право першого підпису на фінансових документах відповідно до статуту ГО.

Що стосується ГО, легалізованих шляхом повідомлення, то зазвичай така форма легалізації найчастіше вживається для фіксації регіональних осередків всеукраїнських організацій. Такі осередки не мають статусу юридичної особи, але представляють інтереси всеукраїнської ГО і її членів на тій чи тій території перед відповідними державними органами чи органами місцевого самоврядування.

Проте надзвичайно важливе може бути заснування громадських організацій на місцевому рівні на тимчасовій основі, для вирішення якоїсь конкретної проблеми. Для цього не потрібно долати довгий та обтяжливий шлях по реєстрації ГО. Наприклад, у місті Б. виникла ідея приєднатися до міста К. Створюється громадська організація «Навіки разом», яка пропагує цю ідею, провадить громадські заходи і врешті-решт доводить справу до того, що місцевий референдум підтримує цю ідею і міста об'єднуються. Мети досягнуто — організацію розпускають.

Слід, однак, пам'ятати, що навіть і в цьому випадку організація має бути легалізована.

Порядок легалізації ГО визначається статтями 14,15 Закону «Про об'єднання громадян» (далі ЗпоГ) та постановою Кабінету міністрів України №140 від 26 лютого 1993 року «Про затвердження Положення про порядок легалізації об'єднань громадян».

Створення громадської організації

Створення громадської організації в Україні відбувається відповідно до Закону «Про об'єднання громадян», частина 3 статті 11 якого визначає: «Рішення про заснування об'єднань громадян приймаються установчим з'їздом (конференцією) або загальними зборами». Для утворення організації необхідно як мінімум 3 особи, оскільки відповідно до Положення про порядок легалізації об'єднань громадян від 26.02.93 року №140 заява на реєстрацію має бути підписана «не менш як трьома засновниками».

Щоб організація отримала статус юридичної особи чи була легалізована без такого статусу, має бути здійснено юридичний акт по її заснуванню.

Таким юридичним актом є рішення установчих зборів (для переважної більшості громадських організацій з місцевим статусом) або рішення з'їзду чи конференції (для великих організацій із всеукраїнським статусом).

Установчі збори/з'їзд скликаються ініціативною групою, що поставила за мету створити організацію. На зборах обирають голову та секретаря зборів, які керують їх проведенням. Затверджується порядок денний зборів, до якого обов'язково включаються такі пункти:

- 1) про утворення організації;
- 2) про статут організації;
- 3) про обрання статутних органів.

По кожному із цих пунктів провадиться обговорення та ухвалюється відповідне рішення. Перебіг зборів протоколюється. У протоколі зазначають назву протоколу, місце проведення, присутніх, порядок денний і по кожному з пунктів порядку денного фіксується хто виступав і яку вносив пропозицію, а також формулюється прийняте по цьому пункту рішення та вказуються результати голосування.

Для того щоб організація була легалізована, потрібно щоб у протоколі чітко й однозначно було зафіксоване рішення: створити громадську організацію _____ (назва громадської організації).

Аналогічно має бути чітко вказано: затвердити статут організації.

Організація вважається створеною з дати прийняття про це рішення установчими зборами.

Відповідно до ухваленого статуту збори формують статутні керівні органи.

Що стосується органів, які легалізують ГО, то ними визначені:

Міністерство юстиції України

Реєструє громадські організації із всеукраїнським та міжнародним статусом; відділення, філії та представництва іноземних громадських, неурядових організацій; всеукраїнських та міжнародних благодійних організацій.

Головне управління юстиції Мініюсту в Автономній Республіці Крим

Реєструє громадські організації з кримським статусом та благодійні організації, а також відділення, філії, представництва всеукраїнських та міжнародних благодійних організацій, діяльність яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим.

Обласні, Київське та Севастопольське міські управління Міністерства юстиції

Реєструють громадські організації з місцевим обласним (міським) статусом, благодійні організації, а також відділення, філії, представництва всеукраїнських та міжнародних благодійних організацій, діяльність яких поширюється відповідно на території області, міст Києва та Севастополя.

Районне, районне у містах Києві та Севастополі управління юстиції

Реєструють громадські організації з відповідним місцевим статусом, благодійні організації, а також відділення, філії, представництва всеукраїнських та міжнародних благодійних організацій, діяльність яких поширюється на території відповідного району, міста районного значення або селища, села, що входять до складу цього району.

Виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад

Реєструють громадські організації відповідно з місцевим сільським, селищним та міським статусом.

Для реєстрації громадська чи благодійна організації мусять подавати такі документи:

1) заява про реєстрацію за визначеною формою, яка посвідчується нотаріально; (для громадської організації вона підписується не менш як трьома особами із числа засновників організації);

2) протокол установчих зборів (з'їзду, конференції) із зазначенням рішення про заснування організації та затвердження її статуту (положення), а також рішення про вибори виконавчих, розпорядчих та контролюючих органів, згідно з ухваленим статутом; (надавати у двох примірниках, оскільки

один примірник згодом повертається прошнурованим і опечатаним, що буде потрібно для реєстрації в інших органах);

3) статут (положення) організації у двох примірниках;

4) відомості про засновників (засновника) організації:

для фізичних осіб — прізвище, ім'я та по-батькові, рік народження, місце проживання й місце роботи, посада;

для юридичних осіб (засновників благодійної організації) — назва, юридична адреса, копія статуту (положення) та копія документа про реєстрацію, засвідчені в установленому законом порядку, рішення керівного органу або протокол загальних зборів колективу, яким підтверджується згода на заснування благодійної організації;

5) відомості про статутні органи організації (прізвище, ім'я та по-батькові, рік народження, місце проживання й місце роботи, посада), а також підтвердження юридичної адреси (гарантійний лист власника приміщення, договір оренди тощо). У разі надання під юридичну адресу займаної квартири подаються довідка про склад сім'ї та заяви повнолітніх членів сім'ї про свою згоду;

7) відомості про наявність місцевих осередків (відділень, філій, представництв) для організацій із всеукраїнським статусом, підтверджені протоколами загальних зборів членів осередків;

8) документ про сплату коштів за державну реєстрацію організації.

Якщо ви вирішили утворити ГО і зареєструвати її як юридичну особу, вам доведеться пройти непростий шлях, проте в разі успішної діяльності вашої організації ви можете розраховувати на те, що це сприятиме вашому професійному зростанню, посиленню вашого авторитету в місті. ГО зможе навіть накопичити певні кошти на вирішення якихось важливих для міста проблем, а за певних умов стати навіть партнером влади у спільному вирішенні значної кількості соціальних справ.

Громадська організація може стати важливим аргументом захисту інтересів осіб, що у ній об'єдналися, незалежно від того чи це є асоціація дрібних підприємців, спілка інвалідів чи товариство багатодітних сімей.

Навіть ЖЕК вам не допоможе, якщо ви не допоможете собі самі

(сучасна народна мудрість)

Як створити «домком» або «кондомініум»

Наш будинок заселили 1992 року. Величезний, 16-поверховий, на 8 під'їздів монстр. При заселенні він виглядав досить пристойно. Але вже через два роки проблеми «нічийного майна» торкнулось і його. Спочатку з під'їзду поцупили колективну антену, потім викрутили майже всі лампочки та познімали плафони, відтак на горищі поселились бомжі, ще згодом почали виламувати двері та викрадати майно з квартир...

Цей перелік хоч і не вичерпний, проте дуже знайомий будь-якому мешканцю багатоквартирної забудови. Всі скарги та прохання до ЖЕКу і до райдержадміністрації закінчувались нічим: ви самі винні... у нас нема грошей... міліціонера в кожен будинок не поставиш...(типові відповіді, знайомі кожному).

Взимку 1995 року організаційна група мешканців під'їзду скликала збори, що обрали керівний орган та встановили правила, як далі жити в цьому будинку, в цьому під'їзді. Зібрали кошти, провели ремонт входних дверей, збудували приміщення для чергових, туалет, провели телефон і т.п. Й що цікаво: навіть на цьому початковому етапі ЖЕК частково допоміг оргкомітету своїми працівниками.

Минуло уже понад 5 років, як існує таке самоуправління в нашому під'їзді, цей досвід поширився на всі інші під'їзди будинку та й на навколишні будинки. Ми стали жити в зовсім інших умовах — умовах комфорту, а не розрухи.

Цей досвід показує, що навіть у випадку, коли міська влада та житлово-експлуатаційні контори не в силі підтримувати належний порядок у багатоквартирній забудові, це може бути зроблено за доброї волі мешканців будинку. Для цього навіть є відповідна правова база, яка дає можливість не тільки привести до порядку будинок, а й цілковито відмовитися від послуг ЖЕКу: через створення власного центру надання комунальних послуг або через укладання договорів з підприємницькими структурами на надання ними послуг із вивезення сміття, ремонту будинку, обслуговування ліфтів тощо.

Нормативною основою тут є Закон «Про приватизацію житла» та відповідні підзаконні акти: постанова Кабінету міністрів України № 588 від 31 липня 1995 р. «Про затвердження Положення про порядок організації та діяльності об'єднань, що створюються власниками для управління, утримання і використання майна житлових будинків, яке перебуває у загальному користуванні», яка діяла протягом останніх років, але на сьогодні це питання врегульоване новим законом: «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку»

Закон регулює:

порядок створення, реєстрації, реорганізації, діяльності і ліквідації об'єднань, асоціацій;

відносини суб'єктів права власності щодо користування та розпорядження нерухомим майном у об'єднанні, асоціації;

відносини між об'єднаннями та асоціаціями;

відносини між об'єднаннями, асоціаціями і органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

відносини між об'єднаннями і господарюючими суб'єктами.

За Законом житлово-будівельні кооперативи також можуть бути реорганізовані в об'єднання співвласників. Порядок скликання установчих зборів об'єднання визначається статтею 6 Закону:

«Скликання установчих зборів здійснюється власником будинку або ініціативною групою, яка складається не менш як з трьох власників квартир або нежилых приміщень.

Повідомлення про проведення установчих зборів направляється власником будинку або ініціативною групою не менше ніж за 14 днів до дати проведення установчих зборів. Повідомлення направляється в письмовій формі і вручається кожному власнику під розписку або шляхом поштового відправлення (рекомендованим листом). У повідомленні про проведення установчих зборів зазначається, з чиєї ініціативи скликаються збори, місце і час проведення, проект порядку денного.

Час і місце проведення обираються зручними для більшості можливих учасників зборів.

Установчі збори веде голова зборів, який обирається більшістю голосів присутніх власників або їх уповноважених осіб.

У голосуванні беруть участь власники (їх уповноважені особи), які присутні на установчих зборах.

Кожний власник на установчих зборах має один голос, незалежно від площі та кількості квартир або приміщень, що перебувають у його власності.

Рішення приймається шляхом поіменного голосування. Рішення оформлюється особистим підписом кожного, хто проголосував, у протоколі із зазначенням результату голосування («за» чи «проти»).

Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше двох третин присутніх осіб, які мають право голосу.

Установчі збори правомочні, якщо на них присутні більше п'ятдесяти відсотків власників.

У разі відсутності кворуму ініціатор призначає нову дату, місце і час проведення установчих зборів. Новопризначені установчі збори можуть бути скликані не раніш як через 14 діб з дня зборів, що не відбулися.

Установчі збори приймають рішення про створення об'єднання і затверджують його статут.

Оформлення і реєстрація всіх документів, що засвідчують створення об'єднання, здійснюються безоплатно у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Об'єднання вважається створеним з моменту видачі свідоцтва про державну реєстрацію.»

Статут об'єднання складається відповідно до Типового статуту, який затверджує спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань містобудування та житлової політики. У статуті має бути визначено таке:

- назва і місцезнаходження об'єднання;
- мета створення, завдання та предмет діяльності об'єднання;
- перелік майна, що перебуває у спільній сумісній власності (неподільного майна), права та обов'язки членів об'єднання щодо цього майна;
- перелік майна, що перебуває у спільній частковій власності (загального майна), права та обов'язки членів об'єднання щодо цього майна;
- статутні органи об'єднання, їхні повноваження та порядок формування;
- порядок скликання та проведення загальних зборів;
- періодичність проведення зборів;
- порядок голосування на зборах та прийняття рішень на них;
- перелік питань, для вирішення яких потрібна кваліфікована більшість голосів;
- джерела фінансування, порядок використання майна та коштів об'єднання;
- порядок прийняття кошторису, створення та використання фондів об'єднання, включаючи резервні, а також порядок оплати спільних витрат;
- порядок та умови укладення договорів між об'єднанням та кожним власником квартири, приміщення;
- перелік питань, які можуть вирішуватися зборами представників;
- порядок прийняття у члени об'єднання та виключення з нього;
- права і обов'язки членів об'єднання;
- відповідальність за порушення статуту та рішень статутних органів;
- порядок внесення змін до статуту;
- підстави та порядок ліквідації, реорганізації (злиття, поділу) об'єднання і вирішення майнових питань, пов'язаних з цим.

Статут може містити також інші положення, що є істотними для діяльності об'єднання.»

Детальні вимоги до статуту можна знайти в Типовому статуті, затвердженому спільним наказом № 28/389 від 05.04.96 Державного Комітету України по житлово-комунальному господарству та Фонду державного майна України «Про затвердження Типового статуту об'єднання (товариства)

співвласників багатоквартирного будинку» (На момент підготовки цього видання даний наказ є чинним і нової редакції Типового статуту, відповідно до нового закону не ухвалено. Тому застосування типового статуту з урахуванням норм закону є правочинним.)

Колись було загальноживаним для специфічного, «радянського самоуправління» визначення «домком», тепер найбільш «просунуті» громадяни, особливо ті, що створили товариства співвласників за участю американських експертів, називають свої утворення на західний манір: «кондомініуми». Як на мене, то головне тут навіть не назва і не юридичний зміст, що стоїть за кожним із цих термінів, головне — наскільки це корисно для громадян і наскільки комфортнішим стане їхнє життя після впровадження цих знахідок, а не скільки з'явиться додаткових робочих місць для нових «швондерів».

Як бачимо, власники житла в багатоквартирному будинку мають кілька можливостей для наведення порядку: через створення такого собі мінісамоуправління типу домового (чи навіть під'їздного) комітету, яке може бути легалізовано; через створення громадської організації; через створення органу самоорганізації населення за місцем проживання (це у випадку, коли ваша місцева рада ухвалила положення про такі органи відповідно до нового Закону «Про органи самоорганізації населення»); через створення товариства співвласників житла відповідно до наведених вище нормативних актів.

Тут варто підкреслити, що кожен обирає свою долю сам. У залежності від того, наскільки ваші сусіди готові до вирішення спільної проблеми, ви маєте обрати ту чи ту форму співпраці й ту чи іншу форму об'єднання.

Навіть коли на початок ви просто проведете збори, затвердите правила користування майном та приміщеннями загального користування й запровадите охорону, ви зрозумієте, що це покращить ваше життя, поліпшить стосунки із ЖЕКом і виконкомом, адже ви уже колектив і витрати того ж ЖЕКу на ваш будинок значно знижаться, тому ваші зауваження розглядатимуть у цих органах значно швидше, ніж заяви від будинків, де такого самоуправління нема.

Коли таке самоуправління в місті стане звичним явищем, загальні витрати на утримання житла та прибудинкової території з місцевого бюджету зменшуватимуться, і вже міська рада або виконком можуть ухвалити рішення про часткову компенсацію витрат товариств, наприклад, на будівництво приміщення для чергування або навіть встановити невеликий фонд заробітної плати для чергових.

Увага! Служба спасіння «Отрада» свою роботу закінчила. Спасіння утопаючих — справа рук самих утопаючих!

(з оголошення на одеському пляжі)

Що таке органи самоорганізації населення за місцем проживання і як їх утворити

Вище уже згадувалося про органи самоорганізації населення за місцем проживання. Їх (різних видів) може бути доволі багато. В залежності від районування міста, особливостей його забудови можуть встановлюватися різні ознаки, за якими формуються такі органи. Проте у будь-якому випадку це органи, які формуються мешканцями населеного пункту, об'єднаними спільним проживанням у межах одного будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону чи «кутка» на селі.

Загальним правилом тут також є те, що такі органи будуть дієві й потрібні лише тоді, коли їхня поява викликана ініціативою самих мешканців, а не спусканням рознарядки зверху.

За нинішнім законом саме місцева рада надає дозвіл на створення органів самоорганізації населення і приймає місцевий нормативний акт у вигляді відповідного положення про органи самоорганізації. Рада також може наділяти ці органи часткою своїх повноважень, певними матеріальними та фінансовими ресурсами.

Органи саморганізації створюються на зборах мешканців за місцем проживання, які обирають склад цих органів та затверджують положення, що визначають їхню організаційну структуру та засади діяльності. Важливим тут є дотримання принципу, за яким у таких зборах мають брати участь не менше половини жителів відповідної території, що мають право голосу (стаття 8 Закону).

Правове регулювання щодо органів самоорганізації населення за місцем проживання регулюється відповідно до Закону «Про органи самоорганізації населення» та місцевих нормативних актів, що ухвалюються місцевою радою.

Обрані органи самоорганізації можуть бути зареєстровані або легалізовані шляхом повідомлення у порядку, визначеному згаданим законом.

За умов, коли органи самоорганізації створено за потребою мешканців, коли до їхнього складу входять авторитетні й активні люди, вони, ці органи, можуть стати досить важливим інструментом як облаштування території спільного користування за місцем проживання громадян, так і щодо впливу на прийняття радою чи виконкомом рішень, що можуть торкатися життя громадян та й самої території юрисдикції органу самоорганізації населення: наприк-

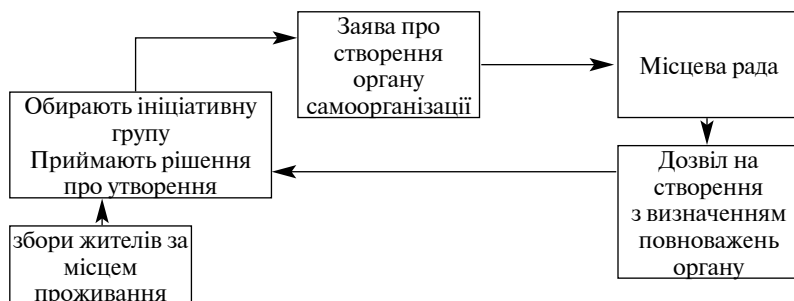
лад, землевідведення, оренда комунального майна, погодження розташування об'єктів чи маршрутів транспорту тощо.

Можливий перелік повноважень органу самоорганізації населення можна побачити у законі про органи самоорганізації, в статті 14.

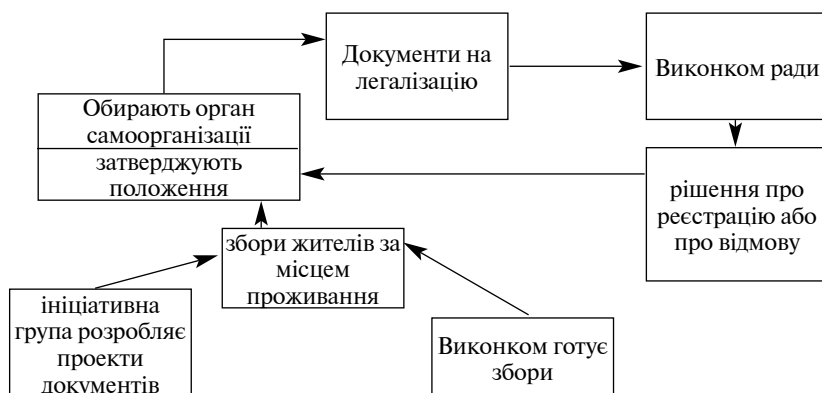
Іншими словами: громадяни можуть багато, якщо хочуть і знають як це зробити.

Алгоритм утворення органу самоорганізації населення

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



Етап 2: обрання органу самоорганізації населення та його реєстрація



Епілог

То хто ж ми є? Населення, що складається з індивідів, кожен з яких переймається лише власною долею і нікого й нічого не бачить довкола? Чи, може, справді громада — люди, об'єднані не тільки спільною територією проживання та органами влади, що їх вони обирають, а й ідеєю: вони вільні громадяни вільної держави, які не тільки проживають (часто навіть у дуже некомфортних умовах) у своєму селі, селищі чи місті, але знають, що від їхніх спільних дій в значній мірі залежить особисте щастя кожного?..

У нашій роботі ми спробували показати найбільш поширені механізми вирішення деяких проблем міста, механізмів впливу на владу та самодопомоги. Обмеженість в обсягах не дозволила запропонувати рецепти на всі випадки життя. Втім, це й не під силу, бо в житті багатоманіття проблем, як і способів їхнього вирішення.

Колись в українських селах та містечках жила добра традиція — бути патріотом своєї маленької батьківщини. Нині, згідно із соціологічними дослідженнями, що їх ми проводимо в багатьох українських містах, значна кількість мешканців сіл та містечок хотіла б з них виїхати. Причина проста: безліч місцевих проблем, що не розв'язуються.

Дуже хотілося б вірити, що з часом більшість мешканців більшості українських великих міст та маленьких містечок власною активною позицією, своїм впливом на міську владу та міський розвиток зможуть змінити ситуацію в кожному населеному пункті на краще, довівши її до рівня, коли полишати свою малу батьківщину буде неprestижно й не модно. Повернімося до ще не зовсім забутого доброго місцевого патріотизму!

Хай гараздиться нам усім на цьому довгому і складному, навдивовиж цікавому шляху будівництва нового.

Додатки

Про реалізацію права на місцеві ініціативи у місті Хмельницькому в 2001 році

Передісторія

Місто Хмельницький - типовий обласний центр, типової невеликої аграрно-індустріальної області України.

Великі підприємства оборонного комплексу, що були головними донорами міського бюджету, головними будівельниками житла та утримувачами значної частки соціальної сфери міста, в період після 1989 року суттєво скоротили свої виробничі потужності, а то й просто зупинились. Тисячі працівників фактично позбавилися своєї роботи, а місто - надходжень до бюджету.

Проте винахідливість та здатність хмельничан пристосовуватись до будь-яких обставин призвели до бурхливого розвитку у місті «човникової» торгівлі і появи значної кількості ринків.

Один із таких ринків, що відносився до Управління житлово-комунального господарства і не мав статусу юридичної особи, в 2001 році зіткнувся з проблемою, що територія вздовж ринку була передана під автостоянку, яка згодом перетворилась фактично в новий ринок і відрізала вільний доступ покупців на ринок УЖКГ. Крім цього на ринку накопичились і ряд інших болючих проблем, які не розв'язувались ні адміністрацією ринку, ні відповідними службами виконкому.

Для того аби зрушити з місця вирішення наболілої проблеми, мешканці міста, що працюють на ринку, ініціювали розгляд питання ринку УЖКГ в порядку місцевої ініціативи.

Ми на цьому прикладі не намагаємось визначати правоту жодної із сторін конфлікту, а хочемо показати практичне застосування механізму місцевої ініціативи на конкретному прикладі.

Автор висловлює щире вдячність голові ініціативної групи по реалізації права місцевої ініціативи пані Рудій Наталі Володимирівні за надані матеріали по цій справі, що приведені в цьому додатку.

Правові підстави

Відповідно до статті 9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок реалізації права місцевої ініціативи визначається місцевою радою. Хмельницька міська рада встановила такий порядок, ухваливши Статут міста.

СТАТУТ

територіальної громади

м. Хмельницького

ГЛАВА 2.2. ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

Стаття 32. Жителі міста Хмельницького, члени територіальної громади здійснюють своє право на участь у місцевому самоврядуванні безпосередньо або через міську раду та органи самоорганізації населення.

Стаття 33. Право членів територіальної громади міста на участь у здійсненні місцевого самоврядування може бути реалізовано в таких формах:

- місцевий референдум;
- вибори депутатів міської ради та міського голови;
- загальні збори громадян на місцях проживання;
- місцеві ініціативи;
- громадські слухання;
- участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування;
- через взаємодію органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян;
- інші форми.

ГЛАВА 2.6. МІСЦЕВІ ІНІЦІАТИВИ

Стаття 46. Члени територіальної громади міста Хмельницького мають право ініціювати розгляд міській раді будь-якою питання, віднесеного до відання місцевою самоврядування Законом у порядку, встановленому цим статутом.

Стаття 47. 1 Право на участь в ініціюванні та внесенні питань на розгляд міської ради мають члени територіальної громади міста Хмельницькою, які досягли 16 років.

Стаття 48. Для ініціювання розгляду у міській раді питань члени територіальної громади створюють ініціативну групу у складі 5 жителів міста (не менше) Хмельницького, про що складають заяву, підписану всіма членами ініціативної групи. Ця заява реєструється у міській раді. В заяві необхідно вказати:

- прізвище, ім'я та по-батькові всіх членів ініціативної групи;
- мета створення ініціативної групи;
- територія, від якої ініціюється розгляд питань у міській раді (мікрорайон, житловий комплекс, вулиця, квартал, будинок);

- місце та час проведення зборів громадян за місцем проживання для ініціювання розгляду питань у міській раді;
- інші відомості.

Стаття 49. Після реєстрації заяви ініціативна група проводить збори громадян за місцем проживання з питань місцевої ініціативи з обов'язковою участю депутатів міської ради. На зборах визначаються конкретні питання місцевої ініціативи для внесення на розгляд ради.

На зборах обов'язкова присутність не менше 30 громадян, членів територіальної громади міста (без врахування депутатів міської ради).

Міська рада сприяє ініціативній групі у проведенні зборів громадян. Відповідальність за підтримання громадського порядку під час проведення зборів несе ініціативна група, що є обов'язковою умовою проведення таких зборів.

Стаття 50. Збори громадян за місцем проживання з питань місцевої ініціативи приймають відповідне рішення більшістю громадян, присутніх на зборах, відкритим або таємним голосуванням, що вирішується зборами. Рішення зборів підписується головою та секретарем зборів.

Стаття 51. За результатами зборів складається протокол, який у двох примірниках подається ініціативною групою в міську раду.

У протоколі має бути зазначено кількість присутніх громадян, прізвища, ім'я та по-батькові присутніх депутатів міської ради, питання місцевої ініціативи, які пропонуються зборами громадян на розгляд міської ради. До протоколу додається список громадян, які були присутні на зборах із зазначенням їх місця проживання та віку. Протокол підписується головою та секретарем зборів і присутніми на зборах депутатами міської ради.

Стаття 52. У строк не пізніш ніж через 7 днів після подання в міську раду протокол зборів громадян розглядається радою голів комісії за участю міського голови або секретаря ради. Рада голів комісії дає доручення відповідній депутатській комісії міської ради для підготовки розгляду питання місцевої ініціативи на сесії міської ради.

Стаття 53. Міська рада на своїй сесії обов'язково на відкритому засіданні розглядає місцеву ініціативу за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи та приймає відповідне рішення.

Стаття 54. Рішення, прийняті міською радою з питань місцевої ініціативи, обов'язково публікуються в газеті міської ради у термін не пізніш ніж через 10 днів після його прийняття. Копія рішення надається ініціативній групі з питань місцевої ініціативи.

Стаття 55. Ці рішення набувають чинності після опублікування в газеті міської ради.

Стаття 56. Повторний розгляд питань місцевої ініціативи на сесії міської ради проводиться не раніше, ніж через рік після прийняття попереднього рішення з цього питання.

Крок 1. Створення ініціативної групи

Відповідно до вимог статуту було утворено ініціативну групу, про що повідомлено секретаря міської ради.

Секретарю міської ради
Тацію М.М

ЗАЯВА

Ініціативна група жителів міста Хмельницького у складі:

Руда Наталія Володимирівна - голова ініціативної групи (*адреса*),

Кнець Надія Володимирівна - член ініціативної групи (*адреса*),

Настюк Ярослав Степанович - член ініціативної групи (*адреса*),

Ніцевич Віра Володимирівна - член ініціативної групи (*адреса*),

Туроєва Тетяна Анатоліївна - член ініціативної групи (*адреса*),

створена для проведення зборів громадян Південно-західного мікрорайону з метою винесення на розгляд сесії міської ради питання «Про проблеми та функціонування речового ринку УЖКГ».

Для участі в зборах запрошені депутати міської ради.

Збори відбудуться 28.03.2001 р. о 15-00 в малому залі облспоживспілки по вул.Герцена,10.

27.03.2001р.

Голова ініціативної групи (підписи)

Члени ініціативної групи

Руда Н.В.

Кнець Н.В.

Настюк Я.С.

Ніцевич В.В.

Туроєва Т.А.

Крок 2. Підготовка зборів та проекту рішення, яке має бути затверджене зборами. (Наводиться проект рішення)

ПРОЕКТ РІШЕННЯ

(вноситься від зборів з питання місцевої ініціативи)

Про місцеву ініціативу щодо вирішення питання

Функціонування речового ринку УЖКГ

Розглянувши рішення зборів громадян за місцем проживання з питань місцевої ініціативи Південно-західного мікрорайону міста, Хмельницька міська рада констатує: функціонування ринків та відведених місць для торгівлі в підпорядкуванні УЖКГ є незадовільним і таким, що створює зменшення надходжень до бюджету міста.

Керуючись ст. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Хмельницька міська рада

ВИРІШИЛА:

1. Доручити виконавчому комітету Хмельницької міської ради в місячний термін створити госпрозрахункове міське комунальне підприємство /з правами юридичної особи/ «Хмельницький ринок»/МКП/ та передати в господарче управління ринки та інші місця торгівлі, автостоянки, що перебувають на балансі УЖКГ, від вул.Толстого до проходу на ринок УЖКГ вздовж залізничної колії по Львівському шосе.

2. Для забезпечення початкової діяльності МКП «Хмельницький ринок» виділити одноразову фінансову допомогу за рахунок вільних бюджетних коштів у сумі 50 тис. Грн.на умовах її повернення в шестимісячний термін з дня надання.

3. Організаційно підпорядкувати МКП «Хмельницький ринок» Управлінню промисловості та розвитку споживчого ринку.

4. Скасувати рішення виконавчого комітету Хмельницької міської ради № 1168 від 28.12.2000 р. та інші відповідні рішення, що стосуються вищезгаданого майна, як такі що порушують рішення 12 сесії Хмельницької міської ради від 28.12.1999 р., прийнятого у розвиток ст.15 закону України «Про захист від недобросовісної конкуренції» та рішення виконавчого комітету № 912 від 30.10.2000 р.

5. Включити до складу Хмельницького міського речового ринку стоянку для автотранспорту від вул.Толстого до межі з автостоянкою № 2 по Львівському шосе як його невід'ємну технологічну частину.

Голова міста

Секретар міської ради

Крок 3. Проведення зборів, ухвалення рішення про підтримку місцевої ініціативи, оформлення протоколу. (Наводиться витяг із протоколу)

ПРОТОКОЛ № 1

зборів громадян з питань місцевої ініціативи щодо вирішення проблем ринку «Функціонування речового ринку УЖКГ»

28.03.2001 р.

м.Хмельницький

Присутні: громадяни Південно-західного мікрорайону м.Хмельницького, 37 осіб (список додається).

Запрошені: депутати міської ради :Швець В.Ф. Ліщук А.О., Михалець С.Б Кришук М.М.

Голова профспілки ПВП у Хмельницькій області Кнець Н.В.

Голова зборів - Руда Н.В.

Секретар Туроева Т.А.

Порядок денний:

1. Доповідь «Про функціонування речового ринку УЖКГ».

2. Обговорення доповіді.

3. Різне.

СЛУХАЛИ: Кнець Н.В., голову ПВП у Хмельницькій області /доповідь додається/.

ВИСТУПИЛИ: Перець О.Б. /приватний підприємець/, який розповів про те, що на залізничній колії вздовж стоянок йде несанкціонована торгівля, хоча за правилами залізничного транспорту це повинна бути вільна зона, на якій забороняється перебування людей. Щодня цих людей обіلعують контролери УЖКГ по 1 грн. за 1 м.торгової площі.

ГРЕЧУХ Н.С. - задала питання про пільги для підприємців -афганців, про примусове укладання односторонньої угоди на утримання торгового місця між УЖКГ і підприємцями, в якій не відображені права підприємця і не передбачена відповідальність та обов'язки господарюючого суб'єкта УЖКГ.

ЮРКОВСЬКИЙ П.М. говорив про те,що його адміністрація виганяла з торгового місця, де він провадив свою підприємницьку діяльність протягом 6 років., платив податки і мав абонемент. Це місце адміністрація хотіла віддати «своїй людині». Лише після втручання профспілки йому вдалося відстояти свої права. Адміністрація УЖКГ не поважає підприємців, принижує їхню гідність.

ВИСТУПИЛИ: СНИЩУК А.І., яка сказала про те, що вона добивалась кілька років і адміністрація відмовляла їй у видачі абонементу, лише після втручання профспілки їй та ще 300 особам були виписані абонементи на торгівлю безплатно.

МОРОЗО. /підприємець/ розповіла про незаконне відібрання у неї місця на торгівлю й про те, скільки їй довелося поневірятися ,щоб закріпитися на тому клаптику болота.

НІЦЕВИЧ В.В. розповіла про те, що підприємці змушені торгувати по коліна у воді та болоті , на ринку не асфальтовані майданчики, нема достатнього освітлення, нема змоги торгувати в темну пору доби. Вона також сказала, що на ринку УЖКГ нема громадської вбиральні, що адміністрація списує кошти на металеву огорожу ,якої нема на ринку , на муніципальну поліцію, якої не було на ринку, на мобільний телефон Свінца П.М.

РУДА Н.В. розповіла,що комісія по інвентаризації ринку складається тільки з представників органів виконкому , не прислуховується до зауважень підприємців . Інвентаризацію проведено необ'єктивно. Підприємці не забезпечені камерою схову і змушені щодня тягати палатки і товар за собою. Досі нема схеми ринку, положення про ринок. Про хамське відношення та приниження людської гідності з боку адміністрації ринку та УЖКГ, яка

примушує підприємців сплачувати за утримання торгового місця, хоча це не передбачено чинним законодавством.

КНЕЦЬ Н.В. ознайомила присутніх з формальними відповідями, отриманими по вищезгаданих питаннях Держінспекції по цінах, міськвиконкому, прокуратур міста та області, КРУ міста, Антимонопольного комітету. У підприємців нема іншого виходу, як винести свої нерозв'язані питання на обговорення сесії міської ради.

НІЦЕВИЧ М.С. сказав про те, що в ринку УЖКГ міськвиконком незаконно забрав автостоянку і на ній вже ставлять контейнери ринок «Ізіда», прохід до нашого ринку повністю перекритий.

ВИСТУПИЛИ: депутати міської ради Ліщук А.О. та Швець В.Ф., які запропонували створити депутатську комісію з перевірки проблем ринку.

РУДА Н.В. прочитала рішення зборів, яке прийнято одногосно (додається).

Голова зборів (підписи)

Н.Руда

Секретар зборів

Т.Турова

Присутні депутати міської ради:

(прізвища депутатів)

Крок 4. Розгляд ініціативи на сесії міської ради

У нашому випадку, на жаль, по суті питання рішення не було ухвалено. Рада має прийняти рішення або в редакції ініціативної групи, або у своїй редакції, або відхилити запропонований проект. Це впливає із статуту міста: «Стаття 53. Міська рада на своїй сесії обов'язково на відкритому за сіданні розглядає місцеву ініціативу за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи та приймає відповідне рішення.»

Нижче наведено відповідь секретаря ради щодо результатів розгляду питання місцевої ініціативи:

від 19.07.2001 р. № 01-10-219 Голові ініціативної групи Рудій Н.В.

Хмельницька міська рада повідомляє, що питання місцевої ініціативи від 22.05.2001 року щодо створення міського комунального підприємства «Хмельницький ринок» та передачу до складу речового ринку по вул.Геологів,18/2 автостоянки по Львівському шосе як функціонально необхідної частини цього ринку розглядалось на 21-й сесії 11 липня 2001 року.

За пропозицією депутатів з даного питання було проведено таємне голосування, в результаті якого проект рішення не набрав необхідної кількості голосів. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та регламенту міської ради рішення не прийнято.

Секретар міської ради

М.М.Тацій

Крок 5. Оскарження рішення в суді

Оскільки рішення по суті ініціативи не було прийнято, ініціативна група звернулась до суду (наводиться заява до суду).

ДО ХМЕЛЬНИЦЬКОГО МІСЬКОГО СУДУ
СКАРЖНИК: Від імені членів ініціативної групи
територіальної громади Південно-західного
мікрорайону міста Хмельницького
Руда Наталя Володимирівна,
ВІДПОВІДАЧ: Хмельницька міська рада
м.Хмельницький, 29000, вул. Гагаріна, 8

Скарга

на дії органів Хмельницької міської ради щодо створення перешкод для реалізації громадянами міста конституційного права на участь в управлінні державними справами

У відповідності зі ст.86 Конституції України, відповідними статтями Закону «Про місцеве самоврядування» та главою 2.6. Статуту територіальної громади міста Хмельницького, територіальною громадою Південно-західного мікрорайону міста створено ініціативну групу з 5 осіб, що була зареєстрована в міській раді, для ініціювання розгляду питання міською радою.

28 березня та 22 травня 2001 р. ініціативна група на підставі рішення зборів громадян міста направила на розгляд сесії міської ради питання місцевої ініціативи щодо повернення незаконно вилученої міськвиконкомом зі складу міського речового комунального ринку УЖКГ по вул. Геологів, 13/2 автостоянки як функціонально необхідної частини ринку та про створення комунального підприємства по управлінню ринками міста.

XX сесія міської ради 10 травня 2001р. перенесла розгляд вищезгаданих питань громадської ініціативи на наступну сесію. Розпорядженням міського голови № 395-р від 1.06.01р. створено робочу групу за участі 6 депутатів міської ради для перевірки документації.

Робоча група виявила зловживання та грубі порушення чинного законодавства в діяльності міськвиконкому та підпорядкованих йому органі та підтримала громадську ініціативу щодо необхідності створення комунального підприємства управління ринками міста.

Ігноруючи рішення робочої комісії, не розглянувши громадську ініціативу на сесії міської ради, чим порушено право громади на участь в управлінні комунальним майном, міськвиконком виніс неправомірне рішення щодо пере-

дання в цілому речового ринку УЖКГ в оренду, опублікував оголошення про конкурс в газетах «Проскурів» та «Подільські вісті».

При винесенні рішення не враховано також, що балансова вартість цього ринку збільшена за рахунок стягнення коштів з підприємців цього ринку на утримання торгових місць та зобов'язання придбати за їхні кошти контейнерів, вартість яких складає 92% від балансової вартості майна речового ринку.

Враховуючи те, що рішення міськвиконкому щодо оголошення конкурсу про передання в оренду міського комунального ринку по вул.Геологів, 18/2 є прямим порушенням органами місцевого самоврядування конституційних прав територіальної громади міста на участь в управлінні комунальним майном і спрямоване на обмеження їх прав на участь у місцевому самоврядуванні, на підставі ст.ст.33,144,145 Конституції України, ст.3,4,13 Закону «Про місцеве самоврядування», ст. 46 та ст. 53 Статуту територіальної громади м. Хмельницького, ст. 248-2. 248-4 ЦПК, ПРОШУ міський суд винести рішення, яким:

1.Зобов'язати міську раду розглянути на черговій сесії питання громадської ініціативи від 22.05.2001 р.

2.Винести ухвалу про зупинення рішення міськвиконкому про оголошення конкурсу щодо передання в оренду міського речового комунального ринку по вул.Геологів,18/2.

3.Винести рішення про відміну незаконного рішення міськвиконкому № 1168 від 28.12.2000 р. стосовно передання в оренду ПП «ІЗІДА» автостоянки по Львівському шосе як функціонально необхідної частини ринку УЖКГ.

Н.В.Руда

Чим усе це скінчилось?

На жаль, на момент підписання цієї роботи до друку ми не маємо інформації про завершення цієї справи, оскільки не відбулось розгляду в апеляційному суді.

За інформацією, наданою нам п. Рудою Н.В., суд за скаргою на дії (бездіяльність) органів Хмельницької міськради пройшов в трьох судових засіданнях (13.08, 24.08, 25.09).

Рішення суду було проголошено 26.09.01., у якому, зокрема, постановлялось:

Скаргу задовольнити, поновивши Рудій Н.В. передбачений ст. 248-ю строк звернення до суду.

Зобов'язати Хмельницьку міську раду на черговій сесії розглянути та прийняти відповідні рішення (відмінити чи задовольнити) щодо місцевої ініціативи мешканців територіальної громади міста Хмельницького з питань функціонування речового ринку.

Рішення Хмельницького міськвиконкому №999 від 22.11.00р., №1168 від 28.12.00р., п. 2,2, рішення Хмельницького міськвиконкому №376 від 24.05.01р. визнати неправомірними.

Висновок. Спроба реалізації права територіальної громади на місцеву ініціативу, що була здійснена у м. Хмельницькому, показала, що громада може досягти значних успіхів у своїх відносинах із владою, коли діє активно в межах закону. Ці події наочно показують, що наявність чітких процедур на реалізацію прав територіальної громади у місцевих нормативних актах є важливою передумовою успішної реалізації прав, наданих громаді законодавцем.

На жаль, справа не закінчилась перемогою ініціативної групи. Доки йшли судові дебати, подавались апеляції, закінчився термін повноважень міської ради і 31 березня 2002 року було обрано новий склад Хмельницької міської ради. Оскільки міський статут не передбачає юридичних механізмів розгляду місцевої ініціативи, що готувалась під час діяльності ради попередньої каденції, новообраною радою, міська рада так і не визначилась стосовно місцевої ініціативи. Мало того, за цей час було ухвалено цілий ряд інших рішень, які стосуються стратегії розвитку ринкової торгівлі у місті і можуть суттєво вплинути на долю ринку, про який йшла мова у місцевій ініціативі.

Примітка. Ми не стверджуємо, що наведені тут витяги з міського статуту чи інших документів щодо реалізації права на місцеву ініціативу бездоганні й підлягають безумовному застосуванню, проте факт реального використання наданих законом прав є повчальним і таким, що заслуговує на увагу.

Повчальним є також приклад недосконалих норм міського статуту. З одного боку, міський статут декларує можливості застосування громадянами таких механізмів прямого народовладдя як збори громадян за місцем

проживання чи громадські слухання, а з іншого - не дає реальних можливостей ними скористатись, якщо цього не бажає міський голова.

Враховуючи цей досвід у будь-якій громаді, при підготовці проекту міського статуту слід пам'ятати, що документ має бути максимально функціональним і придатним для застосування, як міською владою так і громадою. В іншому випадку, документ, що не містить реальних юридичних механізмів реалізації його правових норм, буде нікому непотрібним, мертвонародженим дитям місцевої нормотворчості.

ЗМІСТ

Вступ	3
Місцеве самоврядування — уже не державне, але й не приватне... ..	5
Що таке місцеве самоврядування і навіщо воно потрібне? ..	5
Місцеве самоврядування в законі	8
Яким чином регулюється правовий статус місцевого самоврядування і які закони можна вважати найважливішими для місцевого самоврядування в Україні? ..	8
Не плутати з «Громадою!»	10
Що таке територіальна громада?	10
«Маємо те, що маємо ...» (Л.Кравчук, перший Президент України)	11
Якою має бути місцева влада?	11
Система органів місцевого самоврядування в Україні на міському рівні	13
Хто у місті наймудріший, наймиліший та сильніший? (з дитячої казки про дзеркало)	14
Бачили очі, що вибирали. Їже хоч повилазьте (українська народна мудрість)	17
Вибори міського голови та депутатів ради. Як не зробити помилки і як вплинути на результат?	17
Як зробити так, щоб воля громади була свідомою, а вибір — правильний	18
Обіцянка — цяцянка? (з глибин народного досвіду)	20
Як домогтися на виборах обіцянок із вирішення проблем, що хвилюють громаду	20
Слуга для народу чи народ для слуги? (риторичне запитання)	22
Як вирішувати проблеми громади, коли влада не хоче цього робити	22
Це не вища математика, але й тут є певні правила... (з власного досвіду)	24
Алгоритм розгляду і вирішення питання за зверненням ініціативної групи територіальної громади	24
Зарубка на пам'ять	26
Що слід пам'ятати, готуючи звернення	26
Як не тепер — тоді в четвер (настановою для амбітних)	28

Як використовувати можливості «прямої демократії», передбачені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»	28
«И у нас было собрание вот в этом здании...» (<i>Олександр Блок. Поема «12»</i>).	30
Збори громадян за місцем проживання	30
«Ініціатива наказуема!» (<i>із радянського номенклатурного фольклору</i>)	34
Місцеві ініціативи	34
Алгоритм реалізації права на місцеві ініціативи	37
Усіх вислухай, а зроби як годиться... (<i>пам'ятка для начальника</i>)	38
Громадські слухання	38
На майдані коло церкви революція гуде... (<i>П. Тичина</i>)	40
Що слід пам'ятати організовуючи публічні акції	40
Я тебе породив, я тебе і ... (<i>М. Гоголь, «Тарас Бульба»</i>)	43
Що і як можна вирішити на місцевому референдумі	43
Загальний алгоритм ініціювання місцевого референдуму за Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»	44
«Один — даже очень важный — не подымет простое пятивершковое бревно, не то, чтобы дом пятиэтажный...» (<i>Володимир Маяковський. Поема «В.І. Ленін»</i>)	46
Що таке громадська організація і як її заснувати	46
Навіть ЖЕК вам не допоможе, якщо ви не допоможете собі самі (<i>сучасна народна мудрість</i>)	51
Як створити «домком» або «кондомініум»	51
Увага! Служба спасіння «Отрада» свою роботу закінчила. Спасіння утопаючих — справа рук самих утопаючих! (<i>з оголошення на одеському пляжі</i>)	55
Що таке органи самоорганізації населення за місцем проживання і як їх утворити	55
Алгоритм утворення органу самоорганізації населення	56
Епілог	57
Додатки	58–68

Про Інститут громадянського суспільства

Рік заснування — 1997-й.

Статус: неприбуткова, некомерційна організація.

Спрямування: становлення і розвиток демократії й громадянського суспільства в Україні через підтримку громадських ініціатив, правову просвіту українських громадян, допомогу громадським організаціям та органам місцевого самоврядування у проведенні навчань, семінарів, тренінгів з проблем законодавства, що регулює питання так званого «третього сектора» або неурядових, неприбуткових, некомерційних громадських організацій.

За неповних 4 роки свого функціонування Інститут здійснив 13 проєктів, видав понад 50 різних видань — монографій, посібників, брошур, збірників — з питань правової просвіти, місцевого самоврядування, діяльності організацій «третього сектору». Проведено понад 40 навчальних семінарів, «круглих столів», тренінгів тощо. Через Національну парламентську бібліотеку й обласні наукові бібліотеки видання Інституту надходять до міських і районних бібліотек. Ці видання також направляються вищим органам державної влади, центральним і місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, громадським організаціям тощо.

Партнерами Інституту є такі організації, як Парламентська Практика «Схід-Захід», Комітети та Апарат Верховної Ради України, Київська міська державна адміністрація, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентові України, Міжнародний центр некомерційного права, Асоціація молодих депутатів України, Товариство конституційного права та ін.

Основні видання Інституту з питань місцевого самоврядування:

— Абетка депутата (2000 р.);

— Адміністративно-територіальний устрій України: шляхи та напрямки реформування (2001 р.);

— Парламент та проблеми розвитку регіонального та місцевого самоврядування в Україні (2001 р.) та інші.

Голова Інституту громадянського суспільства — ТКАЧУК Анатолій Федорович, народний депутат України першого демократичного скликання, юрист, відомий громадський і політичний діяч, автор численних наукових і науково-популярних публікацій, державний службовець 1 рангу.

З діяльністю Інституту можна детальніше ознайомитися на веб-сторінці в Інтернеті: www.csi.org.ua

Редактор: *Світлана Шовкошитна*

Обкладинка: *Галина Анненко*

Макет: *Віталій Усатенко*

У дизайні обкладинки використано елементи
дизайну книги першої редакції, автор *Кіра Глазман*

Підписано до друку з оригінал-макету 25.12.2002.

Формат 60х84/16. Гарнітура Newton. Папір офсетний.

Умовн.-друк. арк. 4,19. Обл.-вид. арк. 3,65 . Наклад 3000.

*Віддруковано на обладнанні
Інституту громадянського суспільства*

Інститут громадянського суспільства
01103, Київ, б.Дружби народів, 22, к.21
e-mail: csi@csi.org.ua
<http://www.csi.org.ua>