

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Резюме

В аналітичній записці розглядається сучасний стан правової регламентації дії механізмів демократії участі в об'єднаних територіальних громадах. Наголошується, що в Україні питання демократії участі, тобто участі громадян у формуванні політики і прийнятті рішень в умовах децентралізації, ще досі лишається відкритим і має низку прогалин у законодавстві. З метою вдосконалення механізмів демократії участі на місцевому рівні запропоновано:

1. *Президенту України* ініціювати розроблення проектів Законів України «Про місцевий референдум», «Про органи самоорганізації населення» та «Про загальні збори (конференції) членів територіальних громад у місці проживання» та, після їх громадського обговорення, внести на розгляд ВР України IX скликання.

2. *Кабінету Міністрів України* доопрацювати проект Закону «Про публічні консультації» (реєстр. № 7453 від 27.12.2017 р.)

3. *Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України* ініціювати внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо обов'язкового прийняття статутів територіальних громад та встановлення загальних вимог та процедур для громадських слухань і місцевих ініціатив.

4. *Обласним державним адміністраціям* сприяти розробці та ухваленню статутів територіальних громад, включно з ОТГ, а також регламентів рад та виконавчих органів рад ОТГ, положень «Про місцеву ініціативу», «Про громадські слухання», «Про загальні збори громадян за місцем проживання», «Про порядок створення та діяльності ОСНів», Порядок консультацій із громадськістю.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Актуальність проблематики зумовлена наступними чинниками:

1. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні сприяє активізації та залученню громадян до процесів прийняття рішень на місцевому рівні. Разом із тим, згідно з даними соціологічного опитування, проведеного у жовтні 2018 р. соціологічною службою «Центру Разумкова», 51 % опитаних українців негативно оцінюють готовністю влади йти назустріч громадським ініціативам, 44 % вважають що самі громадяни не є готовими до участі у самоврядуванні, і лише 30 % заявили, що готові брати участь в управлінні своїм містом/селом/селищем. Водночас розподіл думок серед мешканців населених пунктів у складі об'єднаних територіальних громад (ОТГ), дещо відрізняється: незадоволені готовністю влади – 46 % респондентів, задоволені – 33 %, незадоволені готовністю самих громадян – 36 %, задоволені – 38%, готові брати участь в управлінні – понад третина (34 %) ¹. Таким чином, ми можемо говорити про початок позитивних зрушень у напрямку зростання лояльності членів громад до місцевої влади. Це пояснюється, з одного боку, передачею широких повноважень та ресурсів органам місцевого самоврядування і, як наслідок, передачею відповідальності за вчинені дії або бездіяльність, що змушує представників місцевої влади ефективніше реагувати та розв'язувати місцеві проблеми, а не звинувачувати центральну владу у неефективності. З іншого боку, громадяни є безпосередньо залученими до процесів управління в ОТГ з перших етапів їх створення, адже добровільне об'єднання територіальних громад передбачає проведення обов'язкових громадських обговорень ², що,

¹ Порівняльний аналіз позицій влади і громадян України з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / М. Сунгуровський (керівник проекту) та ін. – Київ: Заповіт, 2018. – С.14.

² Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

своєю чергою, обумовлює вищу довіру до реалізації реформи. Більш того, недостатня ініціативність людей, навпаки, здатна гальмувати розвиток громад.

2. Слабкою ланкою реформи децентралізації залишається відсутність комплексного нормативного забезпечення демократії участі.

Одна з головних причин такого стану речей полягає у тому, що сферу прямої місцевої демократії реформа децентралізації майже не зачепила. Законодавство України містить чимало механізмів залучення громадян до впливу на процес ухвалення рішень на рівні місцевого самоврядування, проте структурованою цю правову базу назвати складно.

Слід наголосити, що через наявні правові прогалини у законодавчому полі більшість інструментів місцевої демократії регулюються на місцевому рівні – у статутах територіальних громад та відповідних положеннях. Статут територіальної громади є одним із найважливіших нормативних документів, який має регулювати участь громадян у формуванні та реалізації місцевої політики, визначати її форми та процедури. Разом із тим ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначає, що «орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону *може прийняти* статут територіальної громади села, селища, міста». Тобто, норма про ухвалення територіальними громадами власних статутів має рекомендаційний характер. Більше того, навіть у тих громадах, де вже є ухвалені статuti та інші локальні нормативно-правові акти, вони не завжди є якісними – задекларовані форми участі громадян можуть не мати конкретно прописаних вимог та процедур до їх реалізації.

3. Одним із завдань другого етапу реформи місцевого самоврядування, згідно урядового Плану заходів щодо реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 рр., є вдосконалення виборчого законодавства та вибудовування механізму проведення місцевих референдумів. Мета – забезпечення

можливості громадян висловлювати свою думку з різних питань не від виборів до виборів, а повсякчас³.

Значну роль у цьому процесі відіграє наявність політичної волі. Слід зазначити, що розвиток форм прямого народовладдя є одним із завдань Президента України В. Зеленського. Зокрема, згідно його передвиборчої програми, перший законопроект, який має бути поданим, – «Про народовладдя», у якому буде закріплено механізм референдумів та інші форми прямої демократії⁴.

Основні форми участі громадян у процесі об'єднання та розвитку громад та правові проблеми, які перешкоджають їх повній реалізації

Загальні збори громадян за місцем проживання передбачені ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Порядок їх проведення має визначатися законом та статутом територіальної громади, рішення повинні враховуватися органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Проте в Україні досі закону про загальні збори громадян немає, а компетенція, порядок скликання і проведення загальних зборів та реалізації їхніх рішень регулюється застарілою Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р.⁵, яка була ухвалення ще до прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та чинної Конституції України.

Вирішити проблему мало би прийняття законопроекту «Про загальні збори (конференції) членів територіальних громад за місцем проживання» (реєстр. № 2467)⁶, який був підготовлений ще у 2015 р. та включений до Плану заходів з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 рр. Проте цього зроблено

³ Уряд оновлює план дій по децентралізації та ініціює новий етап реформи, – Володимир Гройсман [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/admin/articles/10522.html>

⁴Передвиборча програма кандидата на пост Президента України Володимира Зеленського [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://program.ze2019.com/>

⁵ Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>

⁶ Проект Закону про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання від 24.03.2015 р. № 2467 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54539

не було. За оцінкою експертів ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», законодавче врегулювання питання загальних зборів та конференцій членів територіальних громад сприятиме, зокрема, розвитку самоорганізації в ОТГ, допоможе встановити чіткі процедури проведення громадських обговорень із питань об'єднання та розвитку громад, що дозволить уникнути порушень і судових розглядів у цій сфері⁷.

Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення відповідно до ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте на сьогодні в Україні інститут місцевого референдуму є повністю нерегульованим через відсутність відповідного закону.

До 2012 р. діяв Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який втратив чинність на підставі Закону України «Про всеукраїнський референдум» (у квітні 2018 р. визнано неконституційним⁸).

Слід зазначити, що за даними громадської організації «Лабораторія законодавчих ініціатив» в Україні впродовж 1991-2012 рр. було зафіксовано 178 ініціатив щодо проведення місцевих референдумів⁹. Переважна більшість ініційованих референдумів була реалізована, а рішення, винесені на голосування, – схвалені, що дозволяє вважати цей механізм прямої демократії досить дієвим та затребуваним.

Винесення на місцевий референдум окремих питань у сфері благоустрою, перейменувань, ліквідації окремих закладів у процесі об'єднання територіальних громад, сприяє задоволенню існуючого запиту в суспільстві на можливість щось вирішувати та попереджає протестні настрої.

Місцева ініціатива застосовується відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до будь-якого питання, віднесеного

⁷ Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/11/Analitichniy-zvit-povniy.pdf>

⁸ Закон України «Про всеукраїнський референдум» визнано неконституційним [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/zakon-ukrayiny-pro-vseukrayinskyy-referendum-vyznano-nekonstytutsiynum>

⁹ Місцевий референдум в Україні: унормувати чи ігнорувати? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/2017/04/10/mistsevuj-referendum-v-ukrayini-unormuvaty-chy-ignoruvaty/>

до компетенції органів місцевого самоврядування. Порядок її внесення на розгляд ради визначається окремо кожним представницьким органом місцевого самоврядування, або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Успішний досвід з реалізації процедури місцевої ініціативи використала Іллінівська ОТГ Донецької області, до складу якої увійшло 25 населених пунктів, а на території проживає понад 11 тис. населення. У таких великих громадах типовими є конфліктні ситуації щодо врахування інтересів периферійних громад у складі об'єднаної. Налагодження комунікації між центром громади та периферіями вирішили домогтись через розробку та прийняття Положення про місцеві ініціативи, як механізму, за допомогою якого пересічні громадяни об'єднуються в ініціативні групи навколо проблеми або потреби¹⁰.

Органи самоорганізації населення (ОСН) – дієвий інструмент для того, аби мешканці шляхом самоорганізації давали раду з поточними проблемами за місцем проживання. Правовий статус ОСН передбачений ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законом України «Про органи самоорганізації населення».

Згідно дослідження, проведеного Одеським інститутом соціальних технологій за участі фахівців ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» у 2016 р., ОСН (сільські комітети) відігравали невелику роль у процесі об'єднання, вони навіть не були утворені у більшості громад. Але керівники новостворених ОТГ відзначають, що за нових умов реалізації реформи децентралізації та її перших помітних результатів на місцях, мають намір активізувати процес формування сільських, селищних комітетів на периферійних територіях та включити їх у процеси розвитку громад¹¹.

¹⁰ Як це працює? Історії успіху вирішення проблем розвитку в об'єднаних територіальних громадах. Збірник матеріалів / А.С. Крупник, В.В. Кіщенко, під ред. К.Д. Златіної. – Кропивницький: ТОВ «Студія реклами та дизайну «Аридан», 2018. – С. 11.

¹¹ Як громадськість бере участь у процесах об'єднання та розвитку громад – аналітичний звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/blog/2016/11/08/15679/>

Показовим став досвід Балтської ОТГ Одеської області (об'єднує 17 колишніх рад і 27 населених пунктів, населення ОТГ – близько 33 тисячі осіб), яка для кращої взаємодії з периферійними населеними пунктами та більш ефективного представництва їхніх інтересів, окрім посади старости в селах об'єднаної громади, створила ОСН, в які увійшли найбільш активні та авторитетні мешканці цих сіл. ОСН допомагають старостам сіл представляти та захищати інтереси селян, налагоджувати життя та благоустрій цих територій¹².

У цілому, станом на 1 травня 2019 р. в Україні, за даними Держстату, зареєстровано 1589 ОСН різних рівнів – від будинкових до мікрорайонних і сільських¹³. Але, ще у декілька разів більше в Україні створено і діють ОСН, які не пройшли державної реєстрації і не отримали права юридичної особи. Таких ОСН, за експертними оцінками, в Україні приблизно 10-12 тисяч¹⁴. Це пов'язано з недосконалим законодавством щодо створення і діяльності ОСН. Зокрема, податкова може зареєструвати їх як прибуткові організації, або як державні установи¹⁵. Вирішити правові прогалини щодо статусу ОСН мало б прийняття нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 2466)¹⁶, проте ВР законопроект так і не розглянула.

Громадські слухання називають однією з найпоширеніших форм участі громадян у формуванні та реалізації місцевої політики. Проте їхнє нормативно-правове забезпечення сьогодні є чи не найгіршим¹⁷. Зокрема, недосконалими є вимоги до періодичності проведення громадських слухань.

¹² Стратегічний розвиток об'єднаних громад – новий виклик для НУО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/blog/2017/05/18/16983/>

¹³ Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoj/ukr/EDRPU_2019/ks_opfg/ks_opfg_0519.htm

¹⁴ Аналітичний звіт за підсумками дослідження стану соціального капіталу в громадах України та умов для його формування і розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/public/File/2018_table/0427_zvit.pdf

¹⁵ Дзюпин М. Аналіз судової практики щодо створення та діяльності органів самоорганізації населення в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Prikladi-iz-sudovoyi-praktiki-OSN-.pdf>

¹⁶ Проект Закону про органи самоорганізації населення від 24.03.2015 р. № 2466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54538

¹⁷ Організація роботи регіональних ресурсних центрів з розвитку місцевої демократії. Посібник для [Електронний ресурс]/ А.С. Крупник. – Одеса: ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2017/05/Methodichni-rekomendatsiyi-shhodo-roboti-RTS.pdf>

Так, згідно ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. У цілому, порядок організації громадських слухань має визначатися статутом територіальної громади. Недоліком Закону є відсутність чіткого визначення хто є суб'єктом скликання Громадських слухань ОТГ і хто визначає їх порядок денний.

Експерти громадської організації «Центр UA» відзначають, що громадські слухання проводяться часто в незручний час і/або в незручному місці, громадськість вчасно не інформується про їх проведення. Внаслідок цього слухання часто проводяться формально, або маніпулятивно в інтересах місцевої влади¹⁸.

Публічні консультації на рівні законодавства відсутні, є лише проведення **консультацій з громадськістю** для органів виконавчої влади, які регулюються Постановою КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»¹⁹, якою було затверджено, зокрема, «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики». Проте для органів місцевого самоврядування вони мають рекомендаційний характер.

У контексті питань нормативно-правового забезпечення громадської участі у прийнятті політичних рішень, у тому числі, на місцевому рівні, актуальною та важливою ініціативою є законодавче врегулювання механізму публічних консультацій та прийняття відповідного законопроекту (реєстр. № 7453)²⁰. Проект Закону, зокрема, визначає стандарти проведення публічних консультацій за принципом повного циклу. Так, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний здійснювати планування та своєчасно оприлюднювати інформацію щодо підготовки проектів актів, забезпечувати доступ до такої

¹⁸ Зелена книга: залучення громадян до розробки та ухвалення рішень місцевим самоврядуванням [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://centreua.org/wp-content/uploads/2018/07/GB-DECISION_UKR_PRINT.pdf

¹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

²⁰ Проект Закону про публічні консультації від 27.12.2017 р. № 7453 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237

інформації, організувати проведення публічних консультацій на всіх етапах формування державної, регіональної, політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проекту актів; звітувати про результати проведення публічних консультацій з обґрунтуванням прийнятого рішення і причин відхилення пропозицій. Прогресивною новацією законопроекту є положення, відповідно до якого розгляд проектів нормативних актів відбувається лише за умови проведення публічних консультацій, порушення процедури проведення яких може бути підставою для перегляду прийнятого рішення. Також законопроектом передбачається створення суб'єктами владних повноважень інформаційних реєстрів заінтересованих осіб тощо.

Слід зазначити, що вищезгадані консультації з громадськістю наразі можуть проводитись у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма – конференції, форуми, громадські слухання, засідання за круглим столом, збори, зустрічі з громадськістю, теле- або радіодебати, Інтернет-конференції, електронні консультації) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Щодо публічних консультацій, то проект Закону передбачає дві форми проведення публічних консультацій: 1) електронні консультації шляхом оприлюднення консультаційного документа, проекту акта на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень для отримання пропозицій і зауважень; 2) публічне обговорення шляхом проведення публічних заходів (засідань за круглим столом, слухань, конференцій, фокус-груп, зустрічей, інтернет-, відеоконференцій тощо).

Незважаючи на позитивний Висновок БДПЛ ОБСЄ щодо проекту Закону України «Про публічні консультації», він також містить чимало зауважень²¹, що стало причиною його повернення у вересні 2018 р. Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування на доопрацювання ініціатору внесення – Кабінету Міністрів України.

²¹ Висновок БДПЛ ОБСЄ щодо проекту Закону України «Про публічні консультації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.legislationline.org/documents/id/20028+&cd=2&hl=uk&ct=clnk&gl=ua>

Зокрема, зауваження у висновку Головного науково-експертного управління загалом зводяться до того, що чимало аспектів, які стосуються проведення публічних консультацій, є не врегульованими або погано врегульовані. Серед них: неузгодженість термінів «учасники публічних консультацій» та «заінтересовані особи»; відсутність строків інформування про проведення публічних консультацій відповідних осіб, які мають встигнути набути статус «заінтересованих», для включення у відповідний Інформаційний реєстр; відсутність регламентації видів публічних заходів, особливостей їх проведення; відсутність чіткої процедури відповідальності за порушення порядку проведення публічних консультацій.

Щодо досвіду впровадження публічних консультацій в українських ОТГ, така практика сьогодні в Україні не є поширеною, і якщо існує на місцях, то на початковому рівні і часто є формальною. Про це свідчать результати дослідження, що проводилось у форматі фокус-груп із представниками 5 регіонів України Київським міжнародним інститутом соціології в межах проекту «Відповідальне управління громадою», що впроваджується Громадянською мережею ОПОРА за підтримки Програми «U-LEAD з Європою»²².

Згідно дослідження Одеського інституту соціальних технологій за участі фахівців ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», у територіальних громадах досить активно проводяться **громадські обговорення**²³ з метою детального ознайомлення широкої громадськості з проектом суспільно значимого акту або привернення суспільної уваги до проблеми. Процедура громадського обговорення згадується у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Її застосовують у процесі попереднього розгляду ідеї добровільного об'єднання ТГ. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» серед повноважень голови районної,

²² Публічні консультації – інструмент діалогу влади з громадою [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ar.volyn.ua/2018/11/16/publiczni-konsultatsiyi-instrument-dialogu-vlady-z-gromadoyu/>

²³ Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/11/Analitichniy-zvit-povniy.pdf>

обласної, районної у місті ради передбачає організацію обговорення громадянами проектів рішень ради та важливих питань місцевого значення. Також у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» зазначено, що питання, пов'язані з регуляторною діяльністю, мають обговорюватися відкрито за участю представників громадськості. Однак цим законодавча база громадського обговорення обмежується, а отже, є фрагментарною і явно недостатньою для повноцінного визначення процедур застосування цього механізму місцевої демократії.

Водночас слід зазначити, що на відміну від громадських слухань, які мають регулюватись виключно статутом територіальної громади, і на відміну від консультацій з громадськістю, що регулюються відповідною Постановою КМУ № 996, громадські обговорення можуть регулюватись Положенням або іншим локальним нормативно-правовим актом, затвердженим місцевою радою.

Проте у нормативно-правових актах органів місцевого самоврядування можуть бути не прописані вимоги та процедури проведення громадських обговорень. Як наслідок, місцеві органи влади можуть вдаватися до маніпуляцій, у тому числі, аби перешкодити реальному впливу та контролю громадян, що, своєю чергою, може погано відобразитися на довірі до реалізації реформи децентралізації. Тому питання забезпечення проведення громадських обговорень потребує врегулювання на законодавчому рівні.

Висновки та рекомендації

Забезпечення реалізації форм демократії участі в умовах децентралізації сприяє підвищенню легітимності схвалюваних рішень, більш ефективному використанню місцевих ресурсів (коштів місцевих бюджетів, майна, землі, природних ресурсів, які є у власності територіальних громад), більш оперативному реагуванню влади на потреби громади, посиленню громадянських компетенцій та формуванню відчуття спільноти серед мешканців ОТГ, а також створює нові можливості для успішного розвитку

громад.

Слід констатувати, що чинна нормативно-правова база у цій площині не відповідає вимогам часу і значною мірою є неповною. Вочевидь, деякі форми та механізми забезпечення прямої демократії будуть передбачені в анонсованому Президентом України законопроекті «Про народовладдя», який, зважаючи, на його суспільну значущість, потребуватиме додаткового експертного та громадського обговорення. Тому, з метою створення сприятливих умов для реалізації прав громадян на участь в управлінні громадою, відповідно до Плану реалізації другого етапу реформи децентралізації, вважаємо за необхідне запропонувати наступні актуалізовані сьогодні пріоритетні напрямки вдосконалення прямої місцевої демократії.

1. Президенту України:

- ініціювати розроблення проектів Законів України «Про місцевий референдум», «Про органи самоорганізації населення» та «Про загальні збори (конференції) членів територіальних громад у місці проживання» та, після їх громадського обговорення, внести на розгляд ВР України IX скликання. Прийняття цих законів має забезпечити чіткі процедури реалізації гарантованих законодавством інструментів участі громадян, дозволить уникнути порушень і судових розглядів у цій сфері.

2. Кабінету Міністрів України:

- за участю громадськості доопрацювати проект Закону «Про публічні консультації» (реєстр. № 7453) щодо чіткого визначення процедур регламентації публічних консультацій, механізмів контролю за виконанням органами місцевої влади рішень, що були ухвалені в результаті проведення публічних консультацій, а також процедур притягнення до відповідальності за порушення порядку їх проведення.

3. Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України:

- ініціювати розробку та внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо обов'язкового прийняття статутів

територіальних громад та встановлення загальних вимог та процедур для громадських слухань і місцевих ініціатив.

4. Обласним державним адміністраціям:

- за участю експертів та громадськості сприяти розробці й ухваленню статутів територіальних громад²⁴ у створених ОТГ області, як основного документу, що регулює життєдіяльність громади, та в якому мають бути передбачені процедури забезпечення належного представництва, захисту прав та інтересів мешканців периферійних громад, а також механізми узгодження цих інтересів з інтересами ОТГ (наприклад, визначити порядок і критерії ведення моніторингу розвитку населених пунктів, що входять до складу ОТГ, для врахування їх потреб при формуванні планів і програм);

- сприяти розробці та ухваленню так званого «мінімального» набору правових механізмів місцевої демократії в містах та ОТГ області, окрім статуту територіальної громади, а саме – регламенти рад та виконавчих органів рад ОТГ, положення «Про місцеву ініціативу», «Про громадські слухання», «Про загальні збори громадян за місцем проживання», «Про порядок створення та діяльності ОСНів», Порядок консультацій із громадськістю тощо. Подібні локальні документи покликані деталізувати положення статутів громад та чітко визначити процедури застосування механізмів громадської участі на всіх етапах розробки рішень.

А. Ф. Руденко
відділ розвитку політичної системи
Національний інститут стратегічних досліджень
липень 2019 р.

²⁴ При розробці статутів, або доопрацюванні чинних варто скористатись Методичними рекомендаціями щодо розроблення Статуту територіальної громади від 20 лютого 2019 р., які були підготовлені експертами за ініціативи Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, та які містять всі необхідні зразки документів// Методичні рекомендації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/dobrovil-ne/metodychni-rekomendatsiyi/>