

Сучасні тенденції розвитку виборчого законодавства України

Submitting of the local initiatives to the regional authorities in Ukraine: the regulatory support issues

Олександр Мочков

Ключові слова:

місцеве самоврядування, місцеві та громадські ініціативи, територіальна громада, ініціативна група, статут громади, місцева рада, голова громади, депутат місцевої ради.

Key words:

local self-government, local and community initiatives, territorial community, initiative group, community statute, local council, head of community, deputy of the local council.

Постановка проблеми. Форми прямої чи безпосередньої демократії, до яких належать прямі вибори, місцеві вибори, місцеві референдуми, збори за місцем проживання мешканців, різні опитування тощо, в українському суспільстві набирають усе більшої ваги і впливу, адже європейський вектор розвитку суспільства передбачає якраз посилення цих форм демократії. Але особлива увага нині приділяється прямій участі мешканців громади в роботі органу місцевого самоврядування територіальної громади через подання місцевих (іноді говорять – громадських) ініціатив. Досвід розвитку місцевого управління територіальних громад свідчить, що активізація участі мешканців громад у житті самих територіальних громад є запорукою їх розвитку, а байдужість чи патерналізм громадян породжує певні стагнаційні процеси. Процес посилення ролі місцевих ініціатив у роботі органів місцевого самоврядування територіальних громад (у т. ч. й об'єднаних територіальних громад) органічно співзвучний започаткованим в Україні процесам децентралізації, що є першим етапом реформування всієї системи публічної влади і передбачають формування нових більш спроможних територіальних громад, виконкомів на рівні районних та обласних рад на принципах деконцентрації й субсидіарності. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС), місцевим виборним органам влади потрібно віддати всі колись делеговані органам державної виконавчої влади повноваження щодо місцевого розвитку.

Активізація форм прямої демократії на місцевому рівні, особливо посилення місцевих ініціатив, сприятиме максимальному залученню громадян до вирішення питань щодо привабливості й комфортності їх проживання в територіальних громадах, пробуджуватиме їхній інтерес до процесів реформування місцевого управління. Тому й питання нормативно-правового забезпечення цього процесу є досить актуальним, є практично цінним для роботи органів місцевого самоврядування України.

Стан дослідження проблеми. Проблема розвитку безпосередньої демократії, в т. ч. місцевих ініціатив як особливої її форми, що передбачає ініціювання прийняття владних рішень із конкретних питань за безпосередньої участі представників громад (народу в особі представників територіальних громад), викликає інтерес великого загалу дослідників. Серед них фахівці права та державного управління, політологи й політтехнологи, практики, котрі задіяні в органах публічної влади, парламентарі та депутати місцевих рад. Особливо цікавлять дослідників організаційні форми й механізми реалізації права на подання місцевих ініціатив представниками територіальних громад і не тільки. У когорті дослідників безпосередньої демократії українські та зарубіжні вчені: І. Абрам'юк, Р. Безсмертний, П. Ворона, Ю. Ганущак, Т. Гоббс, Р. Даль, Ю. Делія, Ю. Ключковський, А. Колодій, М. Лациба, В. Мартиненко, В. Мельниченко, Д. Пауел, В. Погорілко, М. Пухтинський, А. Ткачук, В. Удовиченко та інші.

Зокрема, у їхніх напрацюваннях демократичність врядування пов'язується з розширенням участі громадян в управлінні державними й місцевими справами [1; 7; 9]. Активно досліджувалися проблеми здійснення народного волевиявлення як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Однак при цьому зазвичай дослідники ставили собі мету оцінити нормативно-правові форми прямої демократії в місцевому управлінському процесі. А зараз варто оцінити реалізм дії закладених нормативно-правовими норм

здійснення громадянами через подані ініціативи ефективного публічного управління (*іншими словами, через залучення громад до вирішення місцевих справ і формування місцевої політики*).

Мета статті – розглянути особливості нормативно-правового забезпечення подання місцевих ініціатив як форми безпосередньої демократії на місцевому рівні в Україні; проаналізувати законодавче регулювання подання громадських ініціатив як форми участі громадян у вирішенні справ територіальних громад тощо.

Виклад основного матеріалу. Період гласності й відкритості в роботі органів публічної влади був розпочатий ще за часів існування СРСР та УРСР із так званої перебудови. Але комуністична, а згодом посткомуністична еліта не спішила давати повні права на пряму демократію пострадянським громадам, використовуючи нормативно-правовий вакуум із цього питання та вміло користуючись бюрократичним апаратом, вихованим і сформованим КПСС-КПУ. З огляду на прийняття Конституції України лише в 1996 році процес впровадження в суспільне життя окремих форм прямої демократії відставав навіть від практики «колишніх республік-сестер». І тільки починаючи з 1997 року, з прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] цей процес став динамічнішим: було закріплено права членів територіальної громади на участь у вирішенні місцевих питань і визначено низку форм і механізмів такої участі: місцеві вибори й референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи та громадські слухання, опитування тощо. Але парламентарі, надаючи цьому Законові чинності, визначення цих інструментів місцевої демократії та деталі їх реалізації до свідомо зарахували до відання місцевих рад, чим створили певні бар'єри для їх використання, адже кожна конкретна громада має свої особливості реалізації наданих законом прав [3].

Ці особливості визначаються як об'єктивними, так і суб'єктивними факторами. До об'єктивних можна зарахувати особливості історичного розвитку та політико-географічного положення громади; етнічний склад і демографічні особливості територіальної громади; особливості нормативно-правового регулювання економічних процесів і соціального життя регіону, адміністративного району та громади тощо. До суб'єктивних зараховуємо особливості (політичні, етнічні й освітні) складу місцевої ради та такі ж особистісні характеристики очільника органу місцевого самоврядування – голови територіальної громади [1].

Отже, можна стверджувати, що безпосередня реалізація визначеного законом права на місцеві ініціативи, збори громадян за місцем проживання, громадські слухання й інші форми прямої демократії на підставі згаданого Закону [3] практично майже неможливі, оскільки порядок їх реалізації має бути визначений місцевими нормативними актами – статутом громади та/чи окремими його положеннями, як це передбачає чинне законодавство [1; 5; 6; 9].

Під час дослідження нормативно-правового забезпечення функціонування інституту «місцевих ініціатив» як форми безпосередньої демократії на місцевому рівні в Україні варто було б зупинитися на уточненні дефініції «місцева ініціатива».

На думку практиків і науковців, українських політиків і парламентарів, «місцеві ініціативи» є правом місцевої громади чи її представників або членів громади самостійно, оминаючи депутатів місцевої ради, вносити на її розгляд проекти рішень, які мають бути розглянуті й по яких обов'язково має бути прийнято рішення. Рішення може бути різне залежно від конструктивності й реальності ініціативи або позиції ради та її голови – позитивне чи негативне, але рішення має бути обов'язково ухвалене. Механізм місцевої ініціативи – один із найбільш дієвих і реальних механізмів впливу громадян на місцеву раду. Сутність механізму полягає в тому, що сформована автономно від влади ініціативна група фактично самостійно готує проект рішення ради з певного питання й подає його у визначеному порядку на розгляд органу місцевого самоврядування разом із пропозицією включити це питання до розгляду (якщо його немає в порядку денному). Отже, територіальна громада через механізм місцевої ініціативи може ініціювати розгляд місцевою радою будь-якого важливого для громади питання, практично незалежно від бажання голови та депутатів ради, має для цього всі правові підстави й гарантії, окрім чітко виписаної процедури подання [1; 2; 4; 7; 9].

Місцева ініціатива є найбільш потужним інструментом місцевої демократії, однак використовувати його потрібно досить виважено. При гіперактивності місцевих громадських активістів представницьких орган може бути «засипаний» різного роду пропозиціями, що може паралізувати раніше сплановано роботу ради. Крім того, розгляд ініціатив передбачає присутність на засіданнях із їх розгляду самих представників громади, котрі є ініціаторами подання. Така постійна присутність громадськості не завжди сприяє конструктивній роботі представницького органу, робота якого має бути чітко унормована регламентом.

Тому й механізм подання та розгляду ініціативи має бути чітко унормованим рішеннями місцевої ради або через статут громади чи окреме положення, про що йтиметься нижче. Окрім цього, на виборах громада фактично делегує свої повноваження власному представницькому органу – місцевій раді, обирає керівника виконавчого органу – сільського (селищного, міського) голову, тому повністю й навіть частково підмінити місцевою ініціативою законно обрані органи місцевого самоврядування навряд чи є доброю практикою, але якщо місцева влада не дослуховується до громади, застосування цього інструмента є цілком виправданим і досить ефективним [8; 9].

Право громади на місцеву ініціативу унормовано чинним законодавством і встановлено ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У ст. 9 «Місцеві ініціативи» здійснена спроба законодавця унормувати процес подання й розгляду місцевої ініціативи:

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

На практиці реалізувати право на місцеву ініціативу за відсутності місцевого правового регулювання неможливо, про що було сказано вище, оскільки законом не врегульовано порядку внесення ініціативи на розгляд ради. Керуючись нормами закону, місцева рада повинна встановити порядок унесення ініціативи окремим положенням (чи викласти цей порядок у статуті громади) за таким алгоритмом: мета, предмет, ініціювання, внесення, розгляд та ухвалення рішень. Але часто місцеві ради не поспішають із установленням цього порядку з двох причин: перша – низька фахова спроможність здійснити ці дії; друга – умисне ігнорування норми закону для обмеження доступу громади та її представників до участі в управлінні громадою (часто прикриваючись причиною відсутності потреби в цьому через низьку активність тощо).

Місцева ініціатива – прерогатива членів територіальної громади. Саме вони є суб'єктом права внесення питань у порядку місцевої ініціативи на розгляд місцевої ради. Для практичної реалізації цього права в положенні (яке має прийняти місцева рада) доцільно передбачити створення членами громади *ініціативних груп*. Законом встановлено, що предмет ініціативи має належати до компетенції ради. Установлювати інші обмеження положенням не можна, хіба що конкретизувати обмеження, встановлене законом. Процедура має бути чіткою й зрозумілою, забезпечувати ефективність процесу, захист інтересів сторін і їх співпрацю в ході процесу. З огляду на це деякі практики й науковці (А. Ткачук, В. Прошко, Ю. Ганущак, М. Гументик) пропонують двохетапний алгоритм унесення ініціативи.

На **першому етапі** – етапі внесення ініціативи – ініціативна група готує необхідний пакет документів і подає його до органу місцевого самоврядування для попереднього розгляду.

На **другому етапі** – етапі додаткової легітимізації ініціативи – ініціатори збирають підписи співгромадян на її підтримку та вносять до місцевої ради, на цей раз уже для обов'язкового розгляду.

Головна ідея полягає в тому, що перша частина процесу – це етап переговорів, консультацій, мета якого – узгоджене, компромісне вирішення питання. На наше переконання, саме на цьому етапі можна розв'язати більшість проблем. Тоді другий етап, який передбачає певний примус з боку громади, а отже, певне загострення стосунків, може виявитися зайвим.

Алгоритм розгляду логічно впливає з алгоритму внесення й також складається з двох послідовних етапів.

На **першому етапі** – етапі попереднього розгляду – рада знайомиться з ініціативою та проводить консультації з ініціаторами. Уже на цьому етапі радою може бути визнано доцільність пропозицій ініціативної групи, вжито необхідних заходів чи ухвалено потрібні для вирішення проблеми рішення. Або ж

на цьому етапі ініціатори процесу можуть дійти висновку про неможливість чи недоцільність вирішення порушеної ними проблеми.

На **другому етапі** – етапі обов'язкового розгляду – рада (як її до цього зобов'язує закон) розглядає ініціативу на відкритому пленарному засіданні та ухвалює рішення по суті проблеми. Наступний можливий етап (уже за межами механізму місцевої ініціативи) – місцевий референдум із проблеми, яка була предметом ініціативи. У положення можна й потрібно включити норми, які дозволять обмежити «потік» дрібних чи провокаційних ініціатив [1; 5; 6].

На нашу думку, обов'язковою є норма щодо оформлення ініціативи у формі *проекту місцевої ініціативи як проекту нормативного акта* місцевої ради із супровідними документами відповідно до регламенту ради. Разом із тим варто передбачити, що за потреби чиновники повинні допомогти ініціаторам у належному оформленні ініціативи, особливо щодо дотримання вимог регламенту під час оформлення проекту акта. Але це в тому випадку, коли місцеві чиновники органу самоврядування зацікавлені в реалізації ініціативи, якщо ні – то процес може бути зворотнім (*буде включений механізм недопущення до розгляду*).

На ініціаторів можна перекласти фінансові видатки, наприклад, на збір підписів. Фінансова відповідальність, як правило, зупиняє тих, хто просто хоче «пограти» в ініціативу. Блокуванню зловживань місцевого бюрократичного апарату ради сприяє також підвищення норми мінімальної кількості членів ініціативної групи, необхідної для внесення ініціативи. Варто також установити в положенні чи статуті, через який проміжок часу можливе повторне внесення ініціативи з одного й того ж питання. Приблизна структура положення про місцеві ініціативи з урахуванням поданих вище коментарів і набутого на теренах України досвіду може бути такою:

1. Загальні положення:

- сутність інструмента місцевої ініціативи;
- можливий предмет.

2. Порядок унесення та розгляду:

- суб'єкти права внесення;
- порядок унесення й вимоги щодо складу пакета документів;
- порядок реєстрації та попереднього розгляду;
- порядок збору підписів на підтримку;
- порядок обов'язкового розгляду;
- порядок ухвалення рішення й доведення його до відома громади.

Найбільш суттєвою відмінністю між різними підходами до врегулювання порядку реалізації права місцевої громади та окремих громадян на місцеві ініціативи є принципово різні алгоритми процесу, тобто різний зміст і послідовність його етапів.

У вищеописаному підході (А. Ткачук, В. Прошко, Ю. Ганущак, М. Гументик) [1] алгоритм дій такий: утворення ініціативної групи – підготовка документа й додатків – подання ініціативи – попередній розгляд, консультації, узгодження позицій і можливе ухвалення рішення – (за відсутності узгодження та/чи рішення) збір підписів на підтримку – обов'язковий розгляд на позачерговій сесії з ухваленням рішення по суті ініціативи. В інших підходах, що з'явилися пізніше, реалізовано суттєво відмінний алгоритм: рішення зборів членів громади (громадської організації, осередку партії, органу самоорганізації населення) – збір підписів на підтримку – внесення «ініціативною групою» та обов'язковий розгляд на пленарному засіданні.

Очевидно, що тільки рада вирішує, яким чином урегулювати механізм місцевих ініціатив, але, на нашу думку, двохетапний алгоритм, який не передбачає збирання зборів, є простішим, реальнішим, більш компромісним і (за умови досягнення згоди на етапі попереднього розгляду) значно менш трудомістким. Такий двохетапний алгоритм може бути зразком для унормування процесу подання місцевих ініціатив громадами та громадянами для інших органів місцевого самоврядування територіальних громад. Його використання в змозі забезпечувати реальний вплив місцевих громад на їхній соціально-економічний розвиток. Ініціативна група в цьому випадку є дійсно групою ініціативних громадян, які самостійно (без зборів, підписів тощо) порушують злободенне питання, обґрунтовують варіант його вирішення та готують відповідний проект рішення ради.

Рада й голова громади зобов'язані уважно поставитися до ініціатив: проводити консультації з ініціаторами та навіть, можливо, ухвалити необхідні рішення чи вжити заходів для вирішення питання, яке є пред-

метом поданої ініціативи. І лише якщо на певному етапі взаємоприйнятне рішення не вдається віднайти, тоді вже громада включає механізм примусу: збір підписів із подальшим обов'язковим розглядом ініціативи на сесії ради. Уважаємо, що такий алгоритм забезпечує кращі перспективи налагодження конструктивної, а не конкуруючої роботи між радою й активними членами громади та підвищує ймовірність ефективного вирішення проблеми. Другий шлях, на нашу думку, є за своєю сутністю більш конфліктним і несе в собі значні ризики виникнення протистояння. Окрім того, у цьому варіанті ініціативна група фактично такою не є, це, по суті, уповноважені представники певної групи громадян. Та й яка роль зборів, які передують утворенню ініціативної групи? Якщо ініціатива сформульована, то для її обов'язкового розгляду все одно потрібно заручитися підтримкою громади. У такому разі немає різниці: чи ця ініціатива виникне на зборах, чи вона буде згенерована ініціативними громадянами. Збір підписів фактично і є затвердженням ініціативи певною кількістю членів громади. То навіщо ж це робити двічі?

Висновки. Предметом місцевої ініціативи визначено питання, що «мають важливе значення для територіальної громади». Однак законом встановлено, що питання може бути «будь-яким» (у межах повноважень місцевого самоврядування), а положенням не можна звужувати норму закону. Окрім того, поняття «важливість» допускає різні трактування, а це може ускладнити чи взагалі унеможливити реалізацію права. На нашу думку, визначення в положенні можна й не давати: сутність поняття місцевої ініціативи випливає із закону. І місцева рада має забезпечити її розгляд, створивши для цього всі необхідні правові умови ще на початку своєї каденції й закріпивши в т. ч. в регламенті ради. Було б слушним, якби чинне законодавство серед підстав, що можуть бути причиною висловлення недовіри голові громади чи місцевій раді (чи їм разом), була відмова від розгляду на засіданні ради поданих місцевих ініціатив. Ця норма посилила б позиції прямої демократії в місцевому самоврядуванні.

Анотація

Стаття розглядає особливості нормативно-правового забезпечення подання місцевих ініціатив як форми безпосередньої демократії на місцевому рівні в Україні. Проведено аналіз законодавчого регулювання подання громадських ініціатив як форми участі громадян у вирішенні справ територіальних громад тощо. Запропоновано вдосконалити та змінити правові норми, що регулюють участь громадян у вирішенні питань місцевого розвитку.

Summary

The peculiarities of regulatory support of the local initiatives submitting as a form of direct democracy at the local level in Ukraine are investigated in research. The analysis of legislative regulation of the public initiatives submitting as a form of citizen participation in dealing with issues of territorial communities was carried out. It was suggested to improve and modify the legal regulations governing the participation of the citizens in matters of local development.

Використана література:

1. Абрам'юк І. Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою / І. Абрам'юк, А. Ткачук. – К.: Легальний статус, 2011. – 64 с.
2. Ворона П.В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади: [монографія] / П.В. Ворона. – Полтава: РВВ ПУЕТ, 2012. – 305 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97 ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>; Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30.
4. Лациба М.В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М.В. Лациба, В.В. Бондаренко. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2007. – 108 с.
5. Місцеве самоврядування в Україні. Загальні збори громадян. Місцеві ініціативи. Громадські слухання: 36 типових місц. нормат. актів / [А. Ткачук, В. Прошко, Ю. Ганущак, М. Гументик]. – К.: Ін-т громад. суспільства, 2001. – 44 с.

6. Місцеве самоврядування у громаді : [практ. посіб. для депутатів місц. рад та активістів громад] / за ред. А. Ткачука. – К. : Інститут громадянського суспільства: ТОВ «ІКЦЛЕСТА», 2004. – 304 с.
7. Мельниченко В.І. Безпосередня демократія як складова і чинник демократичного врядування в Україні / В.І. Мельниченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/28.pdf>.
8. Пауел Дж.-Б. Сучасні демократичні країни. Участь у політичному житті, стабільність і насильство / Дж.-Б. Пауел ; пер. з англ. О.В. Христенко, В.К. Горбатько. – Х. : Каравела, 2004. – 288 с.
9. Форми та методи залучення громадськості : [навч. посіб.] / Інститут громадян. суспільства ; за заг. ред. В. Артеменка. – К. : ІКЦ «Леста», 2007. – 240 с.

Олександр Мочков,
аспірант кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президентові України,
народний депутат України VII скликання