

КОНЦЕПЦІЯ

модернізації системи організаційно-правового забезпечення місцевої демократії в Україні

Проблема, яка потребує розв'язання

В Україні закладено конституційні засади для розвитку місцевої демократії. І хоча в тексті Конституції України термін «місцева демократія» не застосовується, очевидно, що місцеву демократію слід розглядати як один із різновидів демократії, який відповідно до конституційних норм реалізується населенням України на місцевому рівні – на рівні сіл, селищ, міст, районах у містах, районах та областях, в Автономній республіці Крим.

Частина друга статті 5 Конституції закріплює наріжну норму: носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює її безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Означене положення Конституції України знайшло свій розвиток і в інших її статтях, зокрема, в ст. 69, частинах 3 та 6 ст. 140 Конституції.

Крім того, Верховною Радою України було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування (1997), ухвалено Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997), “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” (1991), “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (2004, 2010), “Про органи самоорганізації населення” (2001) тощо, які створюють правові, організаційні та фінансові основи для розвитку різних форм і видів місцевої демократії.

Аналіз норм зазначених вище актів законодавства свідчить, що обидві форми здійснення влади народом – як безпосередньо, так і через органи державної влади і органи місцевого самоврядування – є рівноправними, а наведений у Конституції перелік форм народного волевиявлення через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії є невичерпним і може бути конкретизований нормами загальнодержавних та місцевих нормативно-правових актів.

Законодавство України закріплює достатньо широке коло форм місцевої демократії: вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних та міських голів, місцеві референдуми, загальні збори (конференції), громадські слухання, місцеві ініціативи, діяльність органів самоорганізації населення тощо. Але члени більшості територіальних громад України не можуть належним чином скористатися цими формами на практиці через відсутність належних організаційно-правових механізмів, які мають бути закріплені у статутах територіальних громад та інших

локальних нормативно-правових актах.

Серед названих форм місцевої демократії за роки незалежності України законодавець регулярно приділяв увагу переважно питанням правової регламентації місцевих виборів, що обумовлено підвищеним інтересом до них з боку політичних сил України та міжнародного співтовариства. Проте, правову регламентацію цієї форми місцевої демократії не можна вважати стабільною і досконалою. Адже за ці роки в Україні було ухвалено декілька редакцій законів про вибори, що відбувалося, зазвичай, перед початком виборчого процесу із кардинальною зміною ключових позицій, зокрема, щодо способу формування представницьких органів.

Місцевий референдум є конституційно закріпленою формою безпосереднього волевиявлення територіальних громад та пріоритетною формою вирішення питань місцевого значення. Адже, рішення, прийняті на місцевих референдумах, втілюючи волю та законні інтереси територіальної громади, мають вищу юридичну силу по відношенню до інших локальних нормативно-правових актів. Разом із тим чинне законодавство, і перш за все, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» не дозволяв громадянам України в повному обсязі реалізувати своє право на участь у місцевих референдумах, не закріплював чіткі та зрозумілі юридичні механізми вирішення на таких референдумах найбільш важливих для територіальної громади питань, ставлячи їх у залежність від волі представницьких органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Більш того, після набуття чинності Закону України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI «Про всеукраїнський референдум» Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» втратив чинність. Як наслідок, на рівні закону місцеві референдуми відтоді взагалі не регламентуються.

Частина 6 ст. 140 Конституції України встановлює, що сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) визначає органи самоорганізації населення як один із елементів системи місцевого самоврядування.

В той же час окремі положення Закону України “Про органи самоорганізації населення” суперечать Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Крім того, цей Закон належним чином не унормовує правовий статус органів самоорганізації населення, встановлює надзвичайно складну процедуру їх створення і не закріплює належних гарантій для забезпечення їх ефективної діяльності. На практиці ці нормативні прогалини, нечіткість та неоднозначність формулювань перешкоджають створенню та діяльності органів самоорганізації населення і не дають можливості членам територіальних громад спільно і під свою відповідальність вирішувати проблеми за місцем проживання.

Що стосується інших форм місцевої демократії (загальні збори, місцеві ініціативи та громадські слухання), то відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, їх правову регламентацію перенесено на рівень статутів територіальних громад. Але оскільки відповідно до ст. 19 цього Закону ухвалення статутів територіальних громад не є обов’язком, а лише правом відповідної сільської, селищної, міської ради, статути прийняті на цей час менше ніж в 20% територіальних громад України. Отже, члени решти 80% територіальних громад фактично позбавлені права належним чином реалізовувати свої конституційні права на участь у формуванні та реалізації місцевої політики.

Але ухвалення місцевою радою статуту ще не гарантує членам відповідної територіальної громади можливість реалізовувати свої права на практиці. Адже в текстах багатьох статутів нерідко лише відтворюються загальні положення чинного законодавства без деталізації необхідних процедурних аспектів та місцевих особливостей, або ж встановлюються завищені, важко здійсненні на практиці вимоги. Аналіз чинних статутів свідчить, що в них нерідко встановлюється дозвільний характер проведення загальних зборів, місцевих ініціатив та громадських слухань, а практичне використання цих форм місцевої демократії ставиться у пряму залежність від волі відповідної місцевої ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного чи міського голови, які не завжди у своїй діяльності керуються інтересами територіальної громади. В кінцевому рахунку це призводить до обмеження прав членів територіальних громад і зниженню соціальної ефективності діяльності влади.

Серед названих форм місцевої демократії особливе місце займають загальні збори. Відповідно до ст. 8 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, порядок проведення загальних зборів, окрім статуту територіальної громади, має визначатися законом. Досі такого закону немає, а компетенція, порядок скликання і проведення загальних зборів та реалізації їхніх рішень регулюється застарілою Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні». Крім того, чинне законодавство не містить належної регламентації порядку скликання та проведення конференцій представників членів територіальної громади у разі, якщо проведення загальних зборів пов’язано із суттєвими організаційними складнощами. Це по суті унеможливує реалізацію прав членів більшості територіальних громад на участь у вирішенні питань місцевого значення, а нечіткість формулювань щодо порядку проведення загальних зборів (конференцій) породжує протести прокуратури та судові процеси.

Протягом останніх років Кабінет Міністрів України ухвалив декілька актів, які напряму стосуються місцевої демократії. Так, Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади” надала

інститутам громадянського суспільства, зокрема, органам самоорганізації населення право проводити громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади, в тому числі місцевих органів виконавчої влади. Цією ж постановою Кабінет Міністрів України рекомендував органам місцевого самоврядування розповсюдити на них дію механізму проведення громадської експертизи. Але, як свідчить практика, лише поодинокі органи місцевого самоврядування скористалися цією рекомендацією, внаслідок чого інститути громадянського суспільства не мають сьогодні реальної можливості проводити громадську експертизу діяльності органів місцевого самоврядування.

Іншою Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” було затверджено механізм утворення та організації діяльності громадських рад при органах виконавчої влади. Ця Постанова також була рекомендована до застосування органам місцевого самоврядування. Але переважна більшість останніх знов не скористалася цією формою залучення громадськості. Тому процес утворення подібних консультативно-дорадчих органів в системі місцевого самоврядування поставлено у пряму залежність від бажання чи небажання депутатів, сільських, селищних та міських голів.

Отже, можна зробити висновок, що чинне законодавство України у сфері місцевої демократії є недосконалим і гальмує її розвиток. А існуючий сьогодні підхід, коли можливість участі громадян в управлінні місцевими справами залежить переважно від доброї волі органу влади чи посадовця, майже перекреслює ініціативу жителів і зводить її нанівець. Це призводить до зниження довіри населення до влади, сприяє посиленню таких негативних явищ, як абсентеїзм та самовідсторонення членів територіальних громад від спроб вирішувати актуальні проблеми місцевого розвитку власними силами. Відсутність дієвих механізмів вирішення проблем, неможливість громадськості впливати на діяльність органів публічної влади призводить в окремих випадках до загострення соціальних конфліктів та розповсюдження таких радикальних форм громадського волевиявлення, як пікети, мітинги, блокування доріг та інші акції громадянського протесту.

Нарешті, вкрай негативний вплив на розвиток місцевої демократії має небажання та нездатність багатьох депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування сприяти розвитку місцевої демократії. Депутати часто сприймають активну громадськість як свого конкурента щодо представлення інтересів членів територіальної громади в органах публічної влади, а посадові особи часто незацікавлені у сприянні розвитку механізмів місцевої демократії внаслідок низького рівня своєї професійної підготовки у цій сфері та нерозуміння ролі, яку має відігравати громадськість у вирішенні актуальних проблем місцевого розвитку.

Мета Концепції

Метою Концепції є визначення основних засад, напрямів та порядку модернізації існуючої системи організаційно-правового забезпечення місцевої демократії для підвищення її ефективності, сприяння місцевому розвитку за рахунок створення належних умов для участі членів територіальних громад в управлінні місцевими справами.

Основні шляхи розв'язання проблеми

Проблему передбачається розв'язати **шляхом:**

- удосконалення чинного законодавства, яке забезпечує функціонування місцевої демократії в Україні, визначає правовий статус її інститутів, процедури реалізації членами територіальних громад свого конституційного права на участь в управлінні місцевими справами, форми і механізми взаємодії органів публічної влади з громадськістю;

- встановлення необхідності ухвалення статутів територіальних громад із закріпленням в них детальних процедур та механізмів реалізації інститутами громадянського суспільства та членами відповідних територіальних громад різних форм місцевої демократії згідно із нормами законодавства України;

- розвитку системи консультативно-дорадчих органів при місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування як інструменту представлення і захисту інтересів членів територіальних громад у процесі формуванні та реалізації державної та місцевої політики;

- розвиток громадських ініціатив через різні форми державної підтримки створення і діяльності органів самоорганізації населення, передачі їм частини повноважень органів місцевого самоврядування разом із відповідними ресурсами з одночасним підвищенням відповідальності за стан справ на території їх діяльності;

- створення органами місцевого самоврядування належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для формування та діяльності інститутів громадянського суспільства, використання ними та членами територіальних громад різних форм місцевої демократії;

- впровадження заходів з координації діяльності органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади щодо сприяння розвитку місцевої демократії.

Принципи модернізації системи організаційно-правового забезпечення місцевої демократії

Основні засади модернізованої системи організаційно-правового забезпечення місцевої демократії має бути закріплена у нормах Конституції та законодавстві України, базуватись на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування і здійснюватись із додержанням таких **принципів**:

- народовладдя;
- законності та верховенства права;
- добровільності участі;
- рівноправ'я учасників;
- територіальності;
- субсидіарності;
- гармонічного поєднання місцевих та загальнодержавних інтересів;
- демократичного і справедливого узгодження інтересів різних соціальних груп населення;
- відкритості та прозорості діяльності усіх суб'єктів місцевої демократії;
- децентралізації управління суспільним розвитком на місцевому рівні;
- рамкової регламентації форм місцевої демократії на рівні законодавства із переважною деталізацією процедурних та організаційних аспектів їх здійснення на рівні статутів територіальних громад;
- безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

Завдання модернізації системи організаційно-правового забезпечення місцевої демократії:

У процесі модернізації системи організаційно-правового забезпечення місцевої демократії мають бути вирішені такі **завдання**:

створено правові, організаційні та фінансові умови на загальнодержавному та місцевому рівнях для забезпечення участі членів територіальних громад та

інститутів громадянського суспільства у реалізації усіх законних форм місцевої демократії;

забезпечена можливість участі громадськості у формуванні та реалізації місцевої політики через додержання органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади принципів відкритості та прозорості своєї діяльності;

законодавчо закріплена обов'язковість створення громадських рад при виконавчих комітетах місцевих рад, проведення консультацій з громадськістю, проведення громадської експертизи проектів рішень та діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб тощо;

розширено коло суб'єктів, які можуть скористатися механізмами місцевої демократії, шляхом надання відповідних прав іноземцям, особам без громадянства, біженцям та вимушеним переселенцям, які на законних підставах постійно проживають на відповідній території (за винятком надання їм права обирати та бути обраними до складу органів місцевого самоврядування, на посаду сільського, селищного, міського голови);

запроваджено використання сучасних технологій, зокрема, мережі Інтернет, для забезпечення участі членів територіальних громад в обговоренні та вирішенні найважливіших питань місцевого розвитку;

створено умови для здійснення членами територіальних громад та інститутами громадянського суспільства громадського контролю діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;

створено безперервну систему підвищення професійного рівня посадових осіб органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, депутатів місцевих рад для успішного використання ними різних форм місцевої демократії при вирішенні питань місцевого розвитку.

Основні напрямки та етапи реалізації Концепції:

Удосконалення регламентації форм місцевої демократії на рівні Конституції України (протягом 2013 - 2014 років):

Розробити та прийняти Закон України “Про внесення змін та доповнень до Конституції України”, яким передбачити:

- закріплення базового переліку форм безпосередньої демократії, які можуть використовуватися членами територіальних громад на місцевому рівні із зазначенням, що цей перелік не є вичерпним та може бути розширеним як на

законодавчому рівні, так і на рівні місцевого самоврядування;

- доповнення частини 3 статті 140 Конституції України положенням про те, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, безпосередньо, через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через органи самоорганізації населення;

- можливість започаткування за ініціативою жителів сіл та селищ, на території яких немає власних органів місцевого самоврядування, одноосібної форми самоорганізації населення – інституту старост, якщо в цих населених пунктах не обрано орган самоорганізації населення, – на період до його обрання. Статус старост та порядок їх обрання має визначатися законом;

- закріплення необхідності прийняття статуту територіальної громади представницьким органом або референдумом кожної територіальної громади;

- доповнення статті 38 Конституції частиною другою положенням про те, що об'єднання громадян та громадяни мають право здійснювати громадський контроль діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних та комунальних підприємств, установ та організацій. Форми та порядок здійснення громадського контролю має встановлюватися законом;

- доповнення переліку закріплених в Конституції основних прав і свобод людини і громадянина правом на належне врядування, яке забезпечується відкритістю та прозорістю діяльності органів публічної влади, та її посадових осіб, механізмами участі громадян та інститутів громадянського суспільства в управлінні на усіх рівнях.

Удосконалення регламентації форм місцевої демократії на рівні законів України (протягом 2013-2015 років):

2.1. Модернізація регламентації форм місцевої демократії на рівні законів має:

- передбачати чітко визначені обмеження щодо сфери застосування окремих форм місцевої демократії з огляду на інтереси держави, приватні інтереси окремих осіб тощо;

- розширити коло суб'єктів, які можуть брати участь у реалізації форм місцевої демократії, шляхом надання відповідних прав іноземцям, особам без громадянства, біженцям та вимушеним переселенцям, які на законних підставах постійно проживають на відповідній території (за винятком надання їм права обирати та бути обраними до складу органів місцевого самоврядування або на

посаду сільського, селищного, міського голови);

- передбачити використання можливостей сучасних інформаційних технологій, зокрема, мережі Інтернет, для з'ясування позицій членів територіальних громад у процесі реалізації різних форм місцевої демократії;

- встановити, що розгляд судами справ, які пов'язані із реалізацією форм безпосередньої демократії, відбувається в першочерговому порядку за прискореною процедурою.

2.2. Внести зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, якими передбачити:

- включення до системи місцевого самоврядування інституту старост поряд із органами самоорганізації населення;

- обов'язковість створення консультативно-дорадчих органів при виконавчих комітетах місцевих рад для проведення консультацій з громадськістю;

- можливість проведення інститутами громадянського суспільства громадської експертизи проектів рішень, рішень та діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Урахувати, що створення консультативно-дорадчих органів та проведення громадських експертиз здійснюється в порядку, аналогічному тому, що визначений Кабінетом Міністрів України для органів виконавчої влади.

2.3. Прийняти поправки до Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, які мають передбачати:

- зміну системи виборів до районних і обласних рад у спосіб, який би забезпечував можливість представництва відповідними радами спільних інтересів територіальних громад депутатами, які обираються за мажоритарною системою відносної більшості у багатомандатних округах;

- збільшення тривалості періоду підготовки та проведення місцевих виборів;

- забезпечення вільного та широкого доступу виборців до інформації про кандидатів та їхні передвиборні програми;

- можливість самовисування кандидатів на всіх видах місцевих виборів;

- обрання міських голів за мажоритарною системою абсолютної більшості;

- створення належних правових передумов для підвищення прозорості фінансування виборів.

2.4. Прийняти зміни до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», якими передбачити процедуру відкликання за ініціативою мешканців депутатів, обраних на пропорційній основі від партії (блоку), які не впоралися зі своїми депутатськими обов'язками, а також спрощення процедури відкликання виборцями депутатів, обраних на мажоритарній основі.

2.5. Доопрацювати проект Закону України №0867 «Про місцевий референдум» для розгляду його Верховною Радою України у другому читанні з урахуванням таких вимог:

- спрощення процедури ініціювання місцевого референдуму та наближення її до європейських практик;

- забезпечення рівності доступу до засобів масової інформації та об'єктивності висвітлення органами влади позицій усіх сторін під час інформування про перебіг місцевого референдуму;

- уніфікація статусу спостерігачів під час проведення референдумів та виборів усіх рівнів;

- забезпечення рівності можливостей усіх суб'єктів місцевого референдуму та максимальну прозорості його фінансування;

- запровадження дієвого механізму оскарження рішень, дій та бездіяльності відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування стосовно призначення, підготовки та проведення місцевого референдуму;

- впровадження дієвого механізму контролю за виконанням рішень, ухвалених на місцевих референдумах, та забезпечення їх імплементації;

- встановлення, що рішення, ухвалені на референдумі (за винятком консультативного референдуму), набувають юридичної сили з моменту проголошення результатів референдуму та не потребують додаткового затвердження з боку органу державної влади чи органу місцевого самоврядування.

2.6. Прийняти у новій редакції Закон України “Про органи самоорганізації населення”, який має передбачати:

- уточнення та розширення понятійного апарату, що вживається у Законі;

- закріплення неприбуткового статусу органів самоорганізації населення;

- встановлення, що територія, у межах якої утворюється орган самоорганізації населення, визначається рішенням сільської, селищної, міської ради із урахуванням рішення загальних зборів (конференції);

- спрощення процедури створення органу самоорганізації населення через проведення лише одних загальних зборів (конференції) жителів з одночасним обранням персонального складу цього органу;

- встановлення заборони створення на одній території двох і більше органів самоорганізації населення одного виду;

- розширення переліку документів, які можуть посвідчувати особу – учасника загальних зборів (конференції); встановлення необхідності засвідчувати факт участі особи у роботі загальних зборів (конференції) її власним підписом;

- чітке визначення та обмеження вимог, яким має відповідати особа, що бере участь у виборах органу самоорганізації населення та може бути обрана до його складу;

- скорочення терміну легалізації органу самоорганізації населення легалізуючим органом;

- закріплення норми, що орган самоорганізації населення створюється на необмежений термін;

- надання органам самоорганізації населення права на об'єднання в асоціації з метою захисту своїх прав, обміну досвідом, розвитку контактів (у тому числі міжнародних), а також для спільного вирішення питань власної діяльності;

- встановлення договірної основи взаємодії органів самоорганізації населення між собою та договірного механізму делегування місцевими радами власних повноважень органам самоорганізації населення із визначенням переліку делегованих повноважень;

- надання можливості органам самоорганізації населення, які мають статус юридичної особи, право створювати підприємства, установи, організації для здійснення господарської діяльності, спрямованої на виконання основних завдань органів самоорганізації;

- визначення, що доходи від здійснення господарської діяльності створеними органом самоорганізації населення підприємствами та інші фінансові ресурси, отримані законним шляхом (самообкладення податком, членські та благодійні внески тощо), є складовими його фінансової основи;

- доповнення складу актів, які можуть приймати органи самоорганізації населення, розпорядженням його голови;

- встановлення необхідності створення ревізійної комісії органу самоорганізації населення;

- розмежування дострокового припинення повноважень персонального складу органу самоорганізації населення та його ліквідації, уточнення порядку здійснення цих процедур.

2.7. Прийняти Закон України “Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання” із одночасним скасуванням Постанови Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-XII “Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні”. Новий Закон має передбачати:

- уточнення понятійного апарату у даній сфері правового регулювання (із внесенням необхідних змін до статті 8 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”);

- завдання загальних зборів (конференцій), принципи їх проведення, коло осіб, які мають право брати участь у загальних зборах (конференції) з правом вирішального голосу;

- розділення загальних зборів (конференцій) за їх територіальним статусом: в межах села (сіл), селища, міста; в межах району чи мікрорайону в місті; в межах вулиці чи кварталу; в межах будинку (декількох будинків), гуртожитку (декількох гуртожитків) чи інших дрібніших територій;

- закріплення переліку повноважень загальних зборів (конференцій), включаючи повноваження ініціювати проведення чергових і позачергових звітів посадових осіб перед територіальною громадою;

- визначення порядку скликання, проведення загальних зборів (конференцій) та ухвалення ними рішень;

- закріплення мінімальної квоти представництва членів територіальної громади на конференціях для забезпечення легітимності ухвалюваних ними рішень;

- надання загальним зборам (конференціям) права ухвалення обов’язкових для виконання на відповідній території рішень та рішень, що носять характер рекомендацій; визначення кола питань щодо яких загальними зборами (конференціями) можуть ухвалюватися ті чи інші рішення;

- встановлення, що рішення загальних зборів (конференцій), які стосуються сфери відповідальності органів місцевого самоврядування чи їхніх посадових осіб, підлягають обов’язковому розгляду по суті на черговому відкритому засіданні відповідного органу місцевого самоврядування або його посадовими особами;

- встановлення зобов’язання місцевих рад та їхніх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про часткове врахування або неврахування

пропозицій загальних зборів.

2.8. Прийняти Закон України “Про місцеві ініціативи”, який має передбачати:

- визначення кола питань, які можуть бути та не можуть бути предметом місцевих ініціатив;

- визначення кола суб’єктів, які можуть ініціювати місцеві ініціативи;

- визначення кола суб’єктів, яким можуть бути адресовані місцеві ініціативи;

- порядок (процедуру) та терміни ініціювання місцевих ініціатив;

- встановлення, що ініційовані в порядку місцевої ініціативи рішення підлягають обов’язковому розгляду по суті на черговому відкритому засіданні відповідного органу місцевого самоврядування або його посадовими особами;

- встановлення зобов’язання місцевих рад та їхніх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про часткове врахування або неврахування ініційованих в порядку місцевої ініціативи рішень;

- обмеження права повторного внесення місцевої ініціативи на розгляд місцевої ради або її посадових осіб з того ж питання раніше, ніж через рік після відхилення поданої місцевої ініціативи.

2.9. Прийняти Закон України “Про громадські слухання”, який має передбачати:

- визначення кола питань, які можуть бути та не можуть бути предметом громадських слухань;

- визначення кола суб’єктів, які можуть ініціювати проведення громадських слухань;

- визначення кола суб’єктів, щодо діяльності яких можуть проводитися громадські слухання;

- порядок (процедури) та терміни проведення громадських слухань;

- встановлення зобов’язання місцевих рад та їхніх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про часткове врахування або неврахування рішень, ухвалених за результатами громадських слухань;

- обмеження права проведення повторних громадських слухань з того ж самого питання раніше ніж через три місяці після проведення попередніх

громадських слухань.

2.10. Внести відповідні зміни в інші акти законодавства України, що регламентують питання реалізації різних форм місцевої демократії, зокрема, включити до них положення, які створюють умови для реалізації органами самоорганізації населення власних та делегованих повноважень.

Так, необхідні поправки мають бути внесені: до Цивільного кодексу України, Господарського кодексу України, Бюджетного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Господарського процесуального кодексу України, Законів України «Про статус народного депутата України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про столицю України місто-герой Київ», «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», «Про житлово-комунальні послуги», «Про благоустрій населених пунктів», «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про колективні договори і угоди» та інших.

Удосконалення регламентації форм місцевої демократії на рівні актів органів виконавчої влади (протягом 2013-2015 років):

3.1. Внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010р. №996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” в частині удосконалення порядку формування громадських рад (з урахуванням вимог нового Закону України “Про громадські об’єднання” (2012), обмеження їх кількісного складу, взаємодії з органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

3.2. Внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. N 2263 “Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації”, якими передбачити консультації з громадськістю та залучення її до процесу підготовки нормативних актів з соціально значущих питань, а також обов’язковість розгляду органами виконавчої влади пропозицій, підготовлених створеними при них консультативно-дорадчими органами.

3.3. Внести зміни до комплексу підзаконних нормативно-правових актів на рівні постанов Кабінету Міністрів України та наказів центрального органу виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства, що регулюють

питання надання житлово-комунальних послуг, які би передбачали участь громадськості на усіх етапах формування тарифів, оцінки обсягів та якості наданих послуг і виконаних ремонтних робіт.

Зокрема, маються на увазі:

Постанови Кабінету Міністрів України: від 26.07.1999 № 1357 «Про затвердження Правил користування електричною енергією для населення»; від 09.12.1999 № 2246 «Про затвердження Правил надання населенню послуг з газопостачання»; від 16.06.2005 № 481 «Про затвердження Порядку встановлення тимчасових норм споживання, нормативів якості та режимів надання житлово-комунальних послуг»; від 21.07.2005 № 630 «Про затвердження Правила надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення»; від 21.07.2005 № 631 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з надання житлово-комунальних послуг»; від 26.07.2006 № 1010 «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з вивезення побутових відходів»; від 03.10.2007 № 1198 «Про затвердження Правил користування тепловою енергією»; від 10.12.2008 № 1070 «Про затвердження Правил надання населенню послуг з вивезення побутових відходів»; від 20.05.2009 № 529 «Про затвердження Типового договору про надання послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій»; від 17.02.2010 № 151 «Про затвердження Порядку проведення перерахунків розміру плати за ненадання послуг з централізованого опалення і постачання холодної та гарячої води і водовідведення в разі ненадання їх або надання не в повному обсязі, зниження якості»; від 01.06.2011 № 869 «Про забезпечення єдиного підходу до формування тарифів на житлово-комунальні послуги» та ін.;

Накази центрального органу виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства: від 17.05.2005 № 76 «Про затвердження Правил утримання житлових будинків та прибудинкових територій»; від 02.02.2009 № 13 «Про затвердження Правил управління будинком, спорудою, житловим комплексом або комплексом будинків і споруд» та ін.

Удосконалення регламентації форм місцевої демократії на місцевому рівні (протягом 2013-2014 років):

4.1. Ухвалити (внести зміни до раніше ухвалених) статутів територіальних громад з метою:

- деталізації із урахуванням особливостей місцевого розвитку, традицій тощо процедурних та організаційних аспектів здійснення різноманітних форм місцевої демократії на території відповідних територіальних громад, які не врегульовані законодавством;

- встановлення додаткових гарантій участі членів територіальних громад у діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема, шляхом забезпечення вільного доступу членів відповідної територіальної громади на засідання місцевої ради та її виконавчого комітету.

4.2. Нормативно закріпити у статутах територіальних громад та регламентах органів місцевого самоврядування практику обов'язкового залучення членів територіальних громад до процесу вироблення цими органами соціально значущих управлінських рішень, зокрема, розробки статутів територіальних громад, схем планування територій (генеральних планів міст, сіл, селищ), формування та реалізації програм соціально-економічного розвитку, інших місцевих програм та проектів місцевих бюджетів тощо.

4.3. Запровадити практику делегування власних повноважень місцевих рад та їх виконавчих органів органам самоорганізації населення із одночасним наділенням їх частиною власної компетенції, фінансів та майна.

4.4. Започаткувати практику включення до щорічних програм соціально-економічного розвитку територіальних громад окремих розділів, спрямованих на сприяння розвитку форм місцевої демократії та інститутів громадянського суспільства.

4.5. Ухвалити спеціальні місцеві цільові програми, спрямовані на створення умов для діяльності органів самоорганізації населення.

4.6. Забезпечити надання в оперативне управління органам самоорганізації населення, які створені на рівні сіл, селищ, районів, мікрорайонів та житлових комплексів і легалізовані шляхом реєстрації, нежитлових приміщень для реалізації ними своїх повноважень.

4.7. Передбачити у видатковій частині бюджетів територіальних громад сіл, селищ та міст витрати на реалізацію повноважень органами самоорганізації населення, які відповідають певним критеріям, сприяння розвитку інших форм місцевої демократії, започаткувати конкурсні механізми розподілення коштів місцевих бюджетів на реалізацію органами самоорганізації населення інноваційних проектів.

4.8. Ухвалити на рівні сільських, селищних та міських рад положення, які регламентують механізми співфінансування проектів соціально-економічного розвитку територій за рахунок коштів місцевого бюджету та коштів, які були зібрані населенням для цільового використання шляхом самооподаткування та залучені із законних небюджетних джерел.

Створення сприятливого середовища для розвитку форм місцевої

демократії (протягом 2013-2015 років):

5.1. Здійснити комплекс заходів організаційного та інформаційно-методичного характеру, спрямованих на підвищення професійного рівня посадових осіб органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, депутатів місцевих рад на базі інститутів Національної академії державного управління при Президентові України та регіональних центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій щодо сприяння розвитку різних форм місцевої демократії.

5.2. Створити в структурі виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, в структурі місцевих органів виконавчої влади підрозділи або визначити посадових осіб, відповідальних за створення умов для розвитку місцевої демократії.

5.3. Розробити і затвердити на рівні виконавчих комітетів сільських, селищних та міських рад методичні рекомендації щодо порядку використання членами відповідної територіальної громади різних форм місцевої демократії.

5.4. Започаткувати на рівні комунальних та державних засобів масової інформації окремі рубрики та програми, спрямовані на популяризацію різних форм місцевої демократії.

5.5. Започаткувати на офіційних сайтах сіл, селищ, міст, а також на сайтах місцевих державних адміністрацій та сайті Ради міністрів Автономної республіки Крим спеціальні рубрики та програми, спрямовані на популяризацію різних форм місцевої демократії.

5.6. Передбачити представництво органів самоорганізації населення та інших інститутів громадянського суспільства у складі виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад та колегій місцевих державних адміністрацій.

5.7. Практикувати проведення щорічних всеукраїнських конкурсів на кращу реалізацію територіальними громадами різних форм локальної демократії, зокрема на створення місцевих систем підтримки самоорганізації населення – на кшталт Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування.

Очікувані результати модернізації системи організаційно-правового забезпечення місцевої демократії

Реалізація Концепції забезпечить:

- створення належних правових, організаційних та фінансових умов для активної участі членів територіальних громад та інститутів громадянського суспільства в управлінні місцевими справами через використання різноманітних форм місцевої демократії;

- розширення форм і створення дієвих механізмів місцевої демократії, закріплених на законодавчому рівні, які можуть використовуватися членами територіальних громад;

- розширення кола суб'єктів, які можуть брати участь у реалізації форм місцевої демократії;

- забезпечення громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;

- підвищення рівня громадської активності жителів сіл, селищ та міст, забезпечення участі населення у вирішенні найважливіших питань суспільного життя;

- здійснення місцевого самоврядування із опорою на реальні суспільні потреби та можливості, забезпечення більшої легітимності влади при ухваленні нею публічно-владних рішень;

- підвищення соціальної обґрунтованості а відповідно і соціальної ефективності управлінських рішень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, зростання на цій основі рівня довіри населення до місцевої влади.

Фінансові ресурси, необхідні для реалізації Концепції

Фінансування заходів, спрямованих на реалізацію Концепції, здійснюється з державного та місцевих бюджетів у межах асигнувань, що передбачаються у бюджетах територіальних громад на відповідний рік, а також за рахунок міжнародної технічної та фінансової допомоги.

Проект Концепції розроблено робочою підгрупою Конституційної Асамблеї України під керівництвом члена Асамблеї кандидата юридичних наук О.С. Орловського за участю залучених експертів: професора Національного

університету «Одеська юридична академія», доктора юридичних наук Н.В. Мішиної та члена Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України, кандидата політичних наук А.С. Крупника