

УДК 323.22/28 : 352

Панченко Т.В.

Харківський національний
університет імені В.Н. Каразіна

ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДИ ДО ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОЇ ПОЛІТИКИ (НА ПРИКЛАДІ ВЕЛИКИХ МІСТ УКРАЇНИ)

Досліджуються форми локальної демократії, що застосовуються у великих містах України. На основі аналізу законів України, статутів територіальних громад та офіційних web-сайтів місцевих рад представлені особливості реалізації прямого волевиявлення (передусім, зборів громадян, місцевих ініціатив та громадських слухань) у великих містах України.

Ключові слова: збори громадян, місцева ініціатива, громадські слухання

Панченко Т. В.

УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ФОРМИРОВАНИИ МЕСТНОЙ ПОЛИТИКИ (НА ПРИМЕРЕ БОЛЬШИХ ГОРОДОВ УКРАИНЫ)

Исследуются формы локальной демократии, которые применяются в больших городах Украины. На основе анализа законов Украины, уставов территориальных громад и официальных web-сайтов местных советов представлены особенности реализации прямого волеизъявления (прежде всего, сборов граждан, местных инициатив и общественных слушаний) в больших городах Украины.

Ключевые слова: собрание граждан, местная инициатива, общественные слушания.

Panchenko T.

CITIZEN PARTICIPATION IN LOCAL DECISION MAKING (ON EXAMPLE OF BIG UKRAINIAN CITIES)

The article deals with the forms of local democracy, which are used in the big Ukrainian cities. It presents the forms of realization of direct local democracy (general assembly of citizens, local initiatives and public hearing) in the big Ukrainian cities on the basis of analysis of laws of Ukraine, local statutes and official web-sites of local governments.

Key words: general assembly of citizens, local initiative, public hearing.

Останнім часом дослідження взаємодії громадськості і влади, у тому числі форм локальної демократії, стає дедалі популярнішим в Україні. Актуальність цих досліджень обумовлена гострою необхідністю запровадження механізмів контролю за діяльністю органів державної влади та їхніх рішень з боку суспільства особливо за умов наміру України підписати Додатковий протокол Європейської Хартії місцевого

самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (Утрехт, 16 листопада 2009). Досить гостро дана проблема постає в умовах великого міста, де, з одного боку, жителі мають значні можливості для співпраці з органами влади, з іншого – в умовах великого міста гостріше відчувається властива сучасним суспільства тенденція дезінтеграції територіальної громади як єдиної соціальної спільноти. Тобто жителі міста мають у порівнянні з жителями менших населених пунктів значні можливості для участі у суспільному житті, з іншого боку, вони не відчують єдності, не вважають себе взаємозалежними та взаємопов'язаними.

Нормативно-правова база місцевого самоврядування в Україні передбачає такі форми участі громадян в управлінні місцевими справами, як місцеві вибори, місцеві референдуми, збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, а також участь у роботі консультативно-дорадчих органів та органів самоорганізації населення. Особливості реалізації деяких з них законодавець залишив за межами законодавчого регулювання та виніс на локальний рівень. Тобто представницькі органи місцевого самоврядування визначають процедури реалізації цих прав громадян у статутах територіальної громади або спеціальних положеннях. Й хоча на сьогодні статuti прийняті у меншості територіальних громад України, великі міста України в основному реалізували своє статутне право, тому процедури втілення в життя цих форм прямого волевиявлення різняться в українських містах.

Спроби аналізу локальних актів українських міст на предмет виявлення місцевої специфіки реалізації окремих форм прямого волевиявлення здійснювались у межах реалізації проекту „Нормативне забезпечення проведення загальних зборів членів територіальних громад”, який здійснює ВГО „Асоціація сприяння самоорганізації населення” за підтримки Міжнародного фонду „Відродження”. Результати цього аналізу, що оприлюднені у виступах організаторів та учасників П’ятої Всеукраїнської науково-практичної конференції з питань самоорганізації населення (Вінниця, 15-16 травня, 2010 р.) [1], власне й стали відправною точкою даного дослідження.

У межах даної публікації розглянемо особливості реалізації у великих містах України трьох форм прямого волевиявлення – зборів громадян, місцевих ініціатив та громадських слухань, порядок здійснення яких міста владні визначати самостійно. Основним джерелом для нашого дослідження є аналіз законодавства з місцевого самоврядування України [2-3], статутів шести великих міст України – Дніпропетровська, Донецька, Львова, Києва, Одеси (проект Статуту) та Харкова [4-9], додатковим джерелом – аналіз змістовного наповнення офіційних web-сайтів відповідних міських рад.

Передусім, зазначимо, що в Україні збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання – не є масовими способами прямого волевиявлення. Усі вони

вимагають значних зусиль організаторів та активності їх учасників. Наскільки складно жителям великих міст України реалізувати своє право на ці форми прямої участі та як часто це їм вдається спробуємо зв’язувати у межах даної публікації.

Загальні збори громадян є однією з ключових форм залучення громадян у вироблення місцевої політики, яка детермінує розвиток інших форм локальної демократії. У Законі України „Про місцеве самоврядування” (ст.8) загальні збори громадян за місцем проживання визначаються як „форма безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення”, констатується, що їхнє рішення „враховується органами місцевого самоврядування” та зазначається, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади [2]. Оскільки відповідний закон досі не прийнято, залишається чинним „Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні” [3], яке було розроблено ще у 1993 році, тобто до ухвалення чинних Конституції та законодавства з місцевого самоврядування. В силу цих обставин основним нормативно-правовим актом, що визначає порядок проведення зборів громадян, є статут. Втім, статuti же, як показав здійснений нами аналіз, часто вибірково повторюють ті чи інші пункти Положень 1993 року.

У переважній більшості локальних актів простежується пряма залежність можливості проведення загальних зборів від волі органів місцевого самоврядування, а іноді – від позиції лише однієї людини – відповідного міського голови або секретаря міської ради. Як правило, ініціатори загальних зборів мають звертатися до них із проханням надати дозвіл на їх проведення, а місцева влада вирішує питання про дату й місце їх проведення, визначає ведучого тощо. Статутами встановлюється перелік питань, які підлягають розгляду на зборах громадян (у проаналізованих статутах від 7 до 18 питань), деталізуються потенційні ініціатори, якими у більшості випадків можуть бути не лише жителі громади, але й міський голова, депутати міської ради, районних у місті рад, Верховної Ради, органів СОН тощо, мінімальна кількість учасників, за яких збори визнаються правомочними. Втім деякі статuti замість зобов’язання повідомляти органи місцевого самоврядування або міського голову у

певний термін (у Харкові та Донецьку цей термін становить 20 днів до проведення зборів), містять вимогу інформування населення у визначений термін. Зокрема таку вимогу містять статuti міст Львова, Дніпропетровська, Донецька (за 7 днів) та проект статуту Одеси (за 10 днів). Цікаве те, що згадувані вище положення 1993 року, містять обидві норми – й зобов'язання повідомляти міську владу й вимогу інформування населення, а міста у своїх статутах керуються лише однією з них (за виключенням міста Донецька [див. 10]). З проаналізованих нами статутів, лише у двох (статутах Львова та Дніпропетровська) процедура організації зборів громадян не бюрократизована. Однак огляд змістовного наповнення web-сайтів цих міст та інших, статuti яких вимагають оприлюднення рішення зборів громадян (Харкова, Одеси, Донецька), демонструє, що згадування про дану форму волевиявлення майже не пов'язані з чинними практиками їх проведення за виключенням тих випадків, коли вони є способом легалізації СОН (тобто проводяться лише стосовно питань виборів чи перевиборів керівництва органів СОН).

Схожа ситуація зі статутним регулюванням процедури винесення *місцевої ініціативи*, яку відповідно до закону „Про місцеве самоврядування”, місцева рада зобов'язана розглядати на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з цих питань [2]. Положення про місцеві ініціативи часто встановлюють складні процедури ініціювання питань на розгляд місцевих рад, передбачають то завищену кількість підписів на підтримку місцевої ініціативи, то занадто занижену, що створює загрозу використання права громади як засобу політичного блокування роботи органів місцевого самоврядування. Серед досліджуваних нами п'яти великих міст України (в Одесі відповідні положення не розроблені) найскладніші процедури висування місцевої ініціативи передбачені статутами міст Харкова та Донецька. Вони вимагають завчасного повідомлення місцевої ради про намір внести місцеву ініціативу, збирання не менше 10000 підписів на її підтримку у 28-ти денний (Харків) та 60-ти денний (Донецьк) термін. Більше того, у Донецьку процедура ускладнюється ще й необхідністю попереднього прийняття рішення про місцеву ініціативу на зборах членів територіальної громади за участю не менше 100 її представників, де також

обирається ініціативна група. Для порівняння зазначимо, що у Києві та Львові для ініціювання місцевої ініціативи достатньо 1000 та 750 підписів відповідно, у Дніпропетровську замість процедури збору підписів висуваються вимоги до кількісного складу ініціативної групи – не менше 250 осіб.

Окрім того, експерти часто вказують на те, що наявні положення про місцеву ініціативу переважно не містять порядку практичного їх виконання відповідними радами: обговорення проекту рішення, обов'язкового винесення на голосування, прийняття або відхилення тощо. У досліджуваних нами статутах регламентується порядок її розгляду – у більшості міст на сесіях ради. Рішення ради з місцевої ініціативи підлягає оприлюдненню у ЗМІ та на web-сайті ради лише у Харкові та Донецьку, в інших доводяться до відома ініціативної групи або громади в цілому у визначений термін. Можливо, тому огляд змістовного наповнення web-сайтів великих міст не дає уявлення про масштаби використання практики місцевих ініціатив. Як і збори громадян, місцеві ініціативи згадуються у документах міських рад як можлива форма волевиявлення, а не чинна практика.

Громадські слухання, напевно, єдина форма волевиявлення громадян на місцевому рівні, яка в тій чи іншій мірі поширена у місцевому самоврядуванні України. Вже на рівні Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” визначається, що вони мають проводитись не рідше одного разу на рік. Законом також передбачено, що під час громадських слухань члени територіальної громади можуть заслуховувати депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування [2].

На практиці громадські слухання виявляються скоріше дорадчою, ніж учасницькою практикою. Ініціатива проведення громадських слухань, як демонструє аналіз досліджуваних джерел, належить не лише громадянам, але й меру, депутатам, виконавчому комітету та іншим організаціям. При цьому, як правило, для жителів міста, ініціювати проведення слухань набагато складніше, ніж для означених осіб. Наприклад, у Харкові простим громадянам необхідно створити ініціативну групу в кількості не менше 20 осіб, обраних на зборах, на яких присутні не

менше 50 членів громади, подати повідомлення про проведення загально-міських громадських слухань не пізніше ніж за 46 днів до запланованої дати, зібрати 500 підписів за 14 днів, щоб слухання дозволили провести [9], хоча раніше, до прийняття у 2007 році нового статуту, громадські слухання можна було провести просто з ініціативи не менше 20 членів територіальної громади. За терміном подання повідомлення про проведення громадських слухань Харків обігнала лише Одеса, де, згідно з проектом статуту, відповідний термін становить 60 днів. Однак в Одесі необхідна кількість підписів менша (400), термін для їхнього збирання більше (30 днів), а також є вимога інформування громади за 7 днів до проведення слухань [5]. Утім аналогічну вимогу містять усі статuti, окрім харківського, різняться лише термін.

У Донецьку рішення про необхідність збирання підписів приймається секретарем міської ради за підсумками зустрічі з ініціативною групою. Причому секретар ради затверджує форму підписного листа, разом із представниками ініціативної групи встановлює необхідну кількість підписів для реєстрації ініціативи, які мають бути зібрані протягом 15 днів з дня затвердження підписного листа, а також може перевірити достовірність підписів [5]. Така процедура призводить до того, що норма закону про те, що громадські слухання мають відбуватися не рідше одного разу на рік, відтворюється буквально, адже частіше ніж раз на рік протягом останніх років вони не проводились. У 2011 році громадські слухання відбулись з питання корегування тарифів на послуги з утримання будинків, споруд та прибудинкової території, за результатом яких сесія міської ради прийняла непопулярне рішення про збільшення квартплати майже на 80%.

Складність організації громадських слухань також впливає на частоту їх проведення у Харкові, де протягом року (з травня 2010 по травень 2011 рр.) вони відбулись чотири рази: з питань містобудівного обґрунтування реконструкції парку відпочинку та площі, будівництва дослідницької ядерної установки та захисту зелених насаджень. Останні не лише зібрали рекордну кількість учасників (близько 2 тис. осіб), але й мали загальнонаціональний резонанс. Однак у деяких містах, де процедура організації слухань не така складна, вони відбуваються не частіше. Зокрема, в Одесі, де громадські слухання

поки не регламентуються Статутом, вони впродовж року відбулись лише один раз – щодо проекту рішення про розташування зовнішньої реклами та збору за використання символіки міста у комерційних цілях. У Києві, де статутом не визначаються потенційні ініціатори громадських слухань та не деталізується процедура їх ініціювання та проведення [див 6], вони відбуваються доволі рідко. Нам вдалось знайти дані про два випадки впродовж останнього року, хоча, ймовірно, їх було більше. А у Дніпропетровську, де статутом визначено й коло суб'єктів ініціювання громадських слухань, й прописана відносно проста процедура ініціювання та проведення громадських слухань (зокрема, ініціативна група має заручитися підтримкою лише 250 осіб [4]), упродовж останнього року відбулося 16 громадських слухань. Причому переважна більшість (10) з питань забудови, реконструкцій, виділення землі, майже третина (5) з питань встановлення тарифів на послуги, та одні громадські слухання стосувались питання благоустрою міста.

І нарешті абсолютним лідером з проведення громадських слухань виступає місто Львів, Статут якого передбачає неоднакові процедури ініціювання слухань для різних суб'єктів. Зокрема, громадські слухання, замовником яких є міський голова, міська рада, виконком, юридичні та фізичні особи – замовники проектів містобудівної документації, призначаються у досить простий спосіб - через відповідне оголошення. Якщо ж ініціатором громадських слухань є представники громадськості, Положення про громадські слухання (додаток до Статуту) вимагають збору підписів. Однак тут кількість необхідних підписів для підтримки ініціативи з проведення громадських слухань менша, ніж в інших містах (200), а термін для збору підписів – максимальний із можливих (30 днів). У разі визнання недійсними деяких підписів та підписних листів ініціативній групі дається ще п'ятиденний термін для доповнення підтримуючих підписів. Статут зобов'язує уповноважений виконавчий орган міської ради оприлюднити оголошення про тему, час проведення, ініціатора громадських слухань на офіційній сторінці web-сайту міської ради та у друкованому ЗМІ, що виходить тиражем не менше 30 тис. примірників (в жодному місті вимоги оприлюднення не деталізуються таким чином). Резолюція та пропозиції слухань

підлягають обов'язковому розгляду міською радою, її виконавчими органами та посадовими особами, протокол громадських слухань та рішення органів влади з відповідного питання підлягає оприлюдненню на web-сайту міської ради [8].

Наслідком порівняно простих правил ініціювання громадських слухань, прозорих процедур оголошення громадських слухань та оприлюднення їх результатів у місті Львові є те, що за впродовж року (з травня 2010 по травень 2011 рр.) у Львові відбулося близько 100 громадських слухань. Переважна більшість з них (за нашими підрахунками, приблизно 85) стосувались виділення землі, містобудівного обґрунтування будівництва, розміщення, реконструкції об'єктів різної форми власності. Їхніми замовниками в основному виступали юридичні та фізичні особи – замовники проектів містобудівної документації, інколи – виконком. Хоча інтерес до відповідних проблем, як демонструє кількість зареєстрованих учасників, зафіксована у відповідних протоколах, незначна (від 5 до 39 осіб), думка громадян урахується з максимального кола питань, які стосуються забудови, реконструкцій, виділення землі тощо. Окрім того, протягом досліджуваного періоду громадські слухання у Львові відбулись також з питань створення умов для людей з особливими потребами, створення музею, спорудження пам'ятника, встановлення тарифів по послуги, корегування генерального плану міста, затвердження програми та умов конкурсу з архітектурних проектів, обговорення схеми будівництва велодоріжок, затвердження правил оформлення офіційної та промоційної продукції тощо. Ініціаторами проведення цих слухань були представники громади, громадські організації та органи влади. Максимальний інтерес тут, як демонструє кількість зареєстрованих учасників у протоколах слухань, викликали питання встановлення тарифів (154 особи), хоча в інших містах слухання з будь-яких питань збирають більше учасників.

Підводячи підсумки здійсненого аналізу статутів територіальних громад та змістовного наповнення офіційних web-сайтів міських рад на предмет реалізації права громадян на безпосередню участь у самоврядуванні зазначимо таке:

Порядок ініціювання та здійснення основних форм прямого волевиявлення громади – зборів громадян, місцевих

ініціатив та громадських слухань суттєво відрізняються у великих містах України. Найбільш складні процедури ініціювання відповідних форм волевиявлення властиві для Харкова, Статутом (прийнято у 2007 році) якого встановлюються максимальні терміни для завчасного повідомлення органів влади, найбільше представництво або кількість підтримуючих підписів та мінімальний термін для їх збирання. У місті Донецьку (де було прийнято статут услід за Харковом) та Одесі (де проект Статуту обговорюється) процедури ініціювання відповідних форм прямого волевиявлення громади дуже схожі. Щоправда, у них в основному передбачається трохи менше представництво жителів або кількість підписів та більший термін для їх збирання. Хоча розробники Донецького Статуту харківський досвід з регламентування проведення громадських слухань запозичили лише вибірково. Долю громадських слухань вони ще більше ніж харків'яни пов'язали з волею секретаря міської ради, який тут не лише перевіряє достовірність зібраних підписів, але й затверджує форму підписного листа та бере участь у визначенні необхідної кількості підписів.

У статутах Києва, Дніпропетровська та Львова, що були прийняті у 2001-2002 роках, передбачені менш складні для громадян процедури реалізації досліджуваних форм прямого волевиявлення (у статуті Києва практично не приділяється увага процедурам їх ініціювання та проведення). Наприклад, якщо у Харкові для винесення місцевої ініціативи необхідно зібрати 10000 підписів, то у Києві – 1000, у Львові – 750, а у Дніпропетровську – 250.

Окрім того, статuti усіх міст, крім Харкова, містять положення про обов'язкове оповіщення населення про збори громадян та громадські слухання, пред'являючи різні вимоги до процедури та термінів інформування. В усіх статутах приділяється також увага порядку розгляду й оприлюднення результатів реалізації відповідних форм волевиявлення. Причому особливо деталізовані відповідні положення у статуті м. Львова (зокрема, лише статут Львова містить вимогу публікації у ЗМІ протоколу громадських слухань, у інших містах обов'язковому оприлюдненню підлягають рішення органів влади, прийняті за результатами слухань).

Огляд змістовного наповнення web-сайтів міських рад засвідчив, що лише громадські слухання є поширеною (хоча й у

різній мірі) формою прямого волевиявлення в українських великих містах. Абсолютним лідером з проведення громадських слухань, як засвідчив здійснений аналіз, є місто Львів, де впродовж останнього року відбулося майже 100 таких заходів. На другому місті, хоча з великим відривом, місто Дніпропетровськ, де за нашими підрахунками відбулося 16 заходів. Далі – Харків (4), Київ (2), Одеса та Донецьк (по 1). Порівняння статистики проведення

громадських слухань і специфіки їх статутного регулювання демонструє, що у тих містах, де процедури прямого волевиявлення занадто зарегульовані або, навпаки, не визначені, подібні заходи відбуваються доволі рідко. У тих же містах, де процедури ініціювання та реального залучення громади до реалізації місцевої політики доступні та прозорі, думка громадян ураховується з широкого кола питань місцевої політики.

ЛІТЕРАТУРА

1. П'ята всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення „Удосконалення законодавства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання. Збірник матеріалів”. – Вінниця, 15-16 травня 2010 року / Під редакцією О.С. Орловського, А.С. Крупника, Н. В. Мішиної. – Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2010. – 288 с.
2. Закон України про місцеве самоврядування в Україні // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170
3. Постанова Верховної Ради України „Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні” // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – С. 30
4. Статут територіальної громади м. Дніпропетровська. Затверджено рішенням Дніпропетровської міської ради ХХІІІ від 13 червня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www2.dniprorada.gov.ua/promisto/128.html>
5. Устав територіальної громади міста Донецька. 22.05.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lukyanchenko.donetsk.ua/public_echo.php?id=437&id_razdel=13&id_pr=17
6. Статут територіальної громади міста Києва. Затверджено рішенням Київської міської ради від 28.03.02 №371 / 1805 із змінами та доповненнями внесеними рішенням Київради від 19.12.02 № 154 / 314 та рішенням Київради від 27.02.03 № 263 / 423) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmv.gov.ua/getdoc.asp?Id=996>.
7. Концепція Устава територіальної громади міста Одеси. Распоряжение городского головы № 2465-01р от 27.12.2010 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.odessa.ua/ru/announcements/33063/>
8. Статут територіальної громади міста Львова затверджений ухвалою Львівської міської ради № 1649 від 28.03.2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lvivrada.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=41
9. Статут територіальної громади міста Харкова. Затверджено рішенням сесії Харківської міської ради № 121 / 07 від 04.07.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/uk/article/statut-teritorialnoyi-gromadi-mista-harkova-49.html>
10. Положение об общих собраниях граждан в городе Донецке. Утверждено решением городского совета от 21.11.2008 № 25 / 24. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lukyanchenko.donetsk.ua/public_echo.php?id=875&id_razdel=13&id_pr=30