

Контроль за владою — практичні інструменти



Більше матеріалів на www.IRI.org.ua



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



www.IRI.org.ua

**Авторський колектив:
Олександр Солонтай,
Тарас Случик,
Іван Лукеря,
Андрій Осіпов,
Володимир Феськов**

КОНТРОЛЬ ЗА ВЛАДОЮ – ПРАКТИЧНІ ІНСТРУМЕНТИ

Практичний посібник

Міжнародний Республіканський Інститут

Політична та громадянська освіта

Київ, 2017

УДК 328
ББК 66.7я73
К65

Public Oversight of Government – Practical Tools
Copyright © 2017 International Republican Institute. All rights reserved.

Portions of this work may be reproduced and/or translated for non-commercial purposes provided IRI is acknowledged as the source of the material and is sent copies of any translation. Send copies to:

Attention Communications Department
International Republican Institute
3-V Sportyvna Square, 2nd Entrance, 8th Floor
Kyiv, Ukraine 01601
iriukraine@iri.org
www.IRI.org.ua

Disclaimer: This manual was originally developed with the financial support of the United States Agency for International Development (USAID) and Government of Canada provided through Global Affairs Canada (GAC) / Ce manuel a été initialement élaboré avec le soutien financier du gouvernement du Canada à travers Affaires mondiales Canada

The opinions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of USAID or GAC. Every effort was made to ensure the accuracy of this publication. The information in this manual is for educational and discussion purposes only. When disagreements arise between the content in this document and the Ukrainian Constitution, laws, resolutions and regulations take precedence.

Контроль за владою – практичні інструменти

© 2017 р. Міжнародний республіканський інститут. Всі права захищені.

Частини цієї публікації можуть бути відтворені і / або перекладені з некомерційною метою при умові підтвердження авторства MPI та надсилання йому копій будь-якого перекладу.

Копії надсилати за адресою:

Відділ комунікацій
Міжнародний республіканський інститут
Спортивна площа 3-В, 2 під'їзд, 8 поверх
Київ, 01601, Україна
iriukraine@iri.org
www.IRI.org.ua

Посібник був створений за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та уряду Канади для сприяння Міністерства закордонних справ та торгівлі Канади (GAC)

Точка зору авторів, яка відображена в цьому виданні, може не співпадати з точкою зору USAID чи GAC. Було докладено всіх зусиль для забезпечення точності даної публікації. Інформація, що міститься в цьому посібнику, може використовуватися лише для освітніх цілей чи з метою обговорення. У разі виникнення розбіжностей між змістом цього документу та Конституцією України перевагу мають закони, постанови та нормативні акти.

ISBN 978-617-7047-21-5

© 2017 International Republican Institute. All rights reserved.

ЗМІСТ

Вступ	7
Глава 1. Інструменти контролю за місцевою владою	9
Аналізувати проекти рішень	10
Читати рішення рад, виконавчих комітетів та розпорядження голови	13
Відвідувати пленарні засідання ради, засідання постійних депутатських комісій та засідання виконавчого комітету чи президії ради	15
Пошук інформації про закупівлю товарів, послуг та робіт. Контроль за витрачанням коштів бюджету та комунальних підприємств	19
Бюджетний та фінансовий контроль	20
Дослідження електронних декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру та відповідність стилю їхнього життя	22
Контроль дати	23
Антикорупційний контроль	25
Особистий контроль	29
Глава 2. Інструменти співпраці	31
Членство у виконавчому комітеті на громадських засадах	32
Членство у наглядових радах комунальних підприємств	33
Радник голови	35
Помічник-консультант депутата	36
Залучення до роботи в тимчасових контрольних комісіях ради	37
Консультативно-дорадчі органи та робочі групи»	38
Глава 3. Форми участі громадськості в управлінні	39
Місцеві ініціативи	41
Громадські слухання	44

Громадські слухання з питань містобудівної документації	46
Загальні збори громадян за місцем проживання	49
Електронна петиція	51
Глава 4. Структура органів місцевого самоврядування	53
Місцеві ради.	54
Постійні комісії, депутатські фракції та групи	58
Президія, колегія, погоджувальна рада	61
Секретар ради, голова, заступники.	62
Голова та виконавчий комітет	63
Місцеві державні адміністрації	67
Глава 5. Стимування і протидія в місцевій раді як основа запобігання узурпації та корупції	69
Глава 6. Депутат місцевої ради як основа контрольної гілки влади	75

ВСТУП

До початку комплексної реформи місцевого самоврядування, а також прокуратури та правоохоронної системи, контроль за місцевою владою в Україні покладався в основному на державу.

Раніше «центр» повністю контролював владу на місцях. Це також наслідок того, що була відсутня демократія, а керівники хотіли контролювати всі процеси та ресурси. Тому місцеву владу контролювала в першу чергу прокуратура, яка відстежувала всі документи на місцях. З часом прокурорський нагляд скасували, спочатку відійшли в минуле протести прокурорів, а потім загалом прокуратура перестала аналізувати та перевіряти місцеву владу. Місце прокуратури частково почав займати громадський контроль. Децентралізація набирає обертів. Роль умовного «центру» зменшується, а роль громади зростає.

Такі зміни знайшли своє підкріплення в чинному законодавстві. Так, стаття 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації», покладає здійснення громадського контролю на всіх громадян України. Для цього тепер вже громадянам, а не прокурорам потрібен повний доступ до документації. Саме тому дуже логічно, що відповідно до цього ж закону, всі документи набувають чинності після оприлюднення їх в інтернеті, а також вся публічна інформація загалом розміщується на веб-сайтах органів влади. Адже для громадян реалізувати обов'язок здійснити громадський контроль найлегше саме маючи доступ до інформації, наприклад через запити, через інтернет, через особисту участь в засіданнях тощо. Про це в деталях піде в першій та другій главі книги.

В основі громадського контролю є повний доступ громадян до всієї документації влади нормативно-правового характеру, а також до інформації про її дії. Крім того, чиновників можна притягнути до відповідальності за корупцію або навіть по кримінальному кодексу, якщо це не просто приховування інформації, а ціла схема зловживання владою. Проте зрозуміти це можна знову ж таки, тільки здобувши інформацію. Також, в основі контролю є особисте право громадян відвідувати засідання

влади, читати проекти рішень, ознайомлюватися з деклараціями чиновників та депутатів та інші механізми.

З поширенням інтернету кардинально змінилися механізми обігу інформації та її контролю. Відтепер документи влади обов'язково оприлюднюються в інтернеті. Все інше — додатково. Якщо раніше інтернет був факультативом, то після прийняття змін в закони та роздержавлення місцевих ЗМІ, факультативом є газети, бюлетені, стенди, бібліотеки тощо, а інтернет став основним джерелом публічної інформації.

Відтепер в актах та проектах актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування не може бути обмежено доступ до інформації про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним чи комунальним майном, у тому числі про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно, а також до іншої інформації, обмеження доступу до якої заборонено законом.

Все це тільки початок зростання впливу громади. Для того, щоб громада могла використати вже наявні впливові інструменти на більшу потужність, і була написана ця книга.



ГЛАВА 1

ІНСТРУМЕНТИ КОНТРОЛЮ ЗА МІСЦЕВОЮ ВЛАДОЮ

АНАЛІЗУВАТИ ПРОЕКТИ РІШЕНЬ

Найпростішою формою громадського контролю є прочитання проектів рішень. Після змін в законодавство, проекти рішень оприлюднюються обов'язково. Без оприлюднення проекту для громадян, розгляд проекту є незаконним, про що слід попереджати органи місцевої влади та їх представників. Якщо документ все ж був ухвалений, його можна скасувати через суд.

Так, Закон України «Про доступ до публічної інформації» в статті 15, частині 3, визначає, що проекти рішень місцевих рад та виконавчих комітетів оприлюднюються не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду на веб-сайті місцевої ради. А Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а саме стаття 9, передбачає, що строк, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження та пропозиції, встановлюється розробником проекту регуляторного акта і не може бути меншим ніж один місяць та більшим ніж три місяці з дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу.

Таким чином, кожен проект рішення ради/виконкому оприлюднюється за 20 робочих днів до розгляду. Недотримання цього терміну є прямою підставою для скасування прийнятого рішення.

Якщо місцева влада щось вирішила з порушеннями, то у людей є 6 місяців, щоб подати до суду для скасування документу місцевої влади. Цим правом варто скористуватися, якщо Ваші права були порушені під час ухвалення місцевою владою документу.



ВАЖЛИВО

Рішення місцевої ради або виконавчого комітету може бути скасоване через відсутність попереднього оприлюднення проекту або недотримання термінів.

Наприклад, через малий строк оприлюднення (менше 20 робочих днів) громадяни могли не встигнути повідомити владу про ті, чи інші сторони/аспекти ухваленого документу. Крім того, за 10 днів до розгляду питання на пленарному засіданні сесії місцевої ради громадяни мають бути проінформовані засідання ради (чергова сесія), а у виняткових випадках за 1 день (позачергова). Такі вимоги статті 46 закону про самоврядування встановлені в 1997-ому році.

«Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Проекти актів органів місцевого самоврядування оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки.

В актах та проектах актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування не може бути обмежено доступ до інформації про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним чи комунальним майном, у тому числі про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно, а також до іншої інформації, обмеження доступу до якої заборонено законом.»

ч. 11 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»

Отже, всі рішення сесії ради та виконавчого комітету повинні бути оприлюднені на офіційному веб-сайті ради за 20 робочих днів до дня їхнього розгляду на засіданні з метою прийняття.

У разі якщо Ви маєте пропозиції чи зауваження до текстів проектів рішень обов'язково надішліть офіційне письмове звернення га ім'я голови, керівників депутатських фракцій та членів виконавчого комітету. Найкраще якщо це буде колективне звернення жителів міста, голів

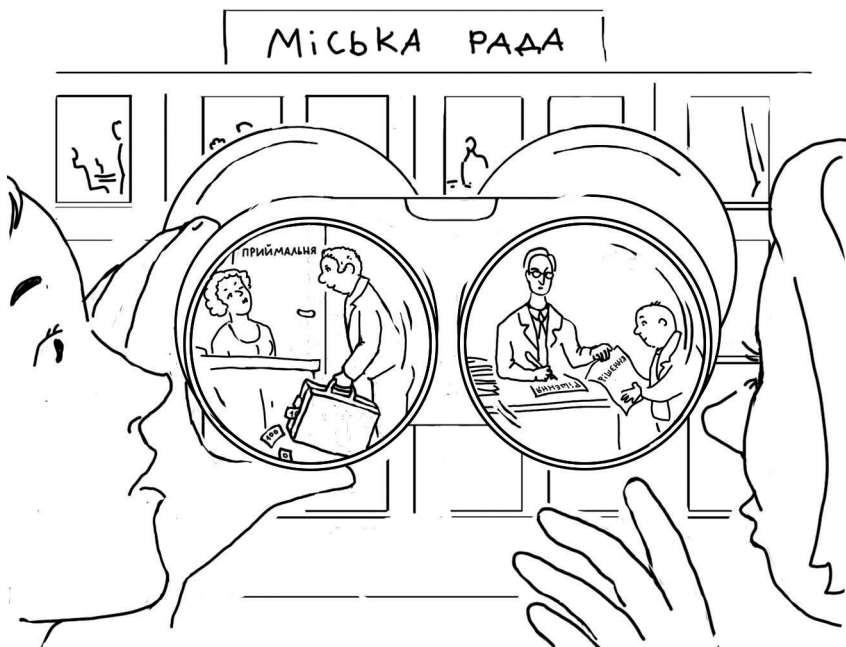
громадських організацій, ОСББ та лідерів думок. Обов'язково відвідайте засідання постійної депутатської комісії яка буде попередньо розглядати проект рішення та висловіть свою позицію.



Контролюйте які рішення розглядатиме місцева рада, адже вони повинні їх оприлюднювати завчасно на офіційному веб-сайті.

ЧИТАТИ РІШЕННЯ РАД, ВИКОНАВЧИХ КОМІТЕТІВ ТА РОЗПОРЯДЖЕННЯ ГОЛОВИ

Органи місцевого самоврядування зобов'язані оприлюднювати всі рішення сесії ради, виконавчого комітету та розпорядження голови на офіційному веб-сайті ради. Якщо у Вас після прочитання тексту акта з'явилися зауваження чи пропозиції то обов'язково оформіть їх письмово. Якщо у вас є зауваження та пропозиції до рішень сесії ради то запропонуйте міському голові чи депутатам міської ради підготувати зміни до тексту рішення. Або подайте самі відповідні зміни в порядку місцевої ініціативи. Якщо у вас є пропозиції щодо рішення виконавчого комітету



*Контролюйте які рішення ухвалює рада,
адже вона може виконувати лише ті рішення які оприлюднені.*

то варто завернутись з письмовими пропозиціями до міського голови або до керівника структурного підрозділу виконавчого комітету

Проте, якщо ви вважаєте що акти не відповідають Законам чи порушують ваші права то слід звернутись з адміністративним позовом до суду.

«Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Проекти актів органів місцевого самоврядування оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки.»

В актах та проектах актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування не може бути обмежено доступ до інформації про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним чи комунальним майном, у тому числі про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно, а також до іншої інформації, обмеження доступу до якої заборонено законом.»

ч. 11 ст.59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»

«Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію.»

ч. 5 ст.59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»

ВІДВІДУВАТИ ПЛЕНАРНІ ЗАСІДАННЯ РАДИ, ЗАСІДАННЯ ПОСТІЙНИХ ДЕПУТАТСЬКИХ КОМІСІЙ ТА ЗАСІДАННЯ ВИКОНАВЧОГО КОМІТЕТУ ЧИ ПРЕЗИДІЇ РАДИ

Попри поширення інтернету та документів в он-лайн, найкращим засобом контролю за місцевою владою є особистий контроль та особиста участь. Для цього громадяни мають право вільно відвідувати всі засідання місцевої влади. Зокрема, Закон України «Про доступ до публічної інформації» ще в 2011 році відкрив доступ до засідань всіх органів влади. Це стаття 3 закону. Право вільно відвідувати сесії, комісії, президії, виконкоми, комісії виконкомів тощо — це конституційне право громадян на інформацію. Зокрема, право на публічну інформацію. Кожен громадянин має право вільно прийти на засідання ради, виконавчого комітету, колегії, комісії, сесію тощо. На президії в районні та обласні ради також вільний вхід.

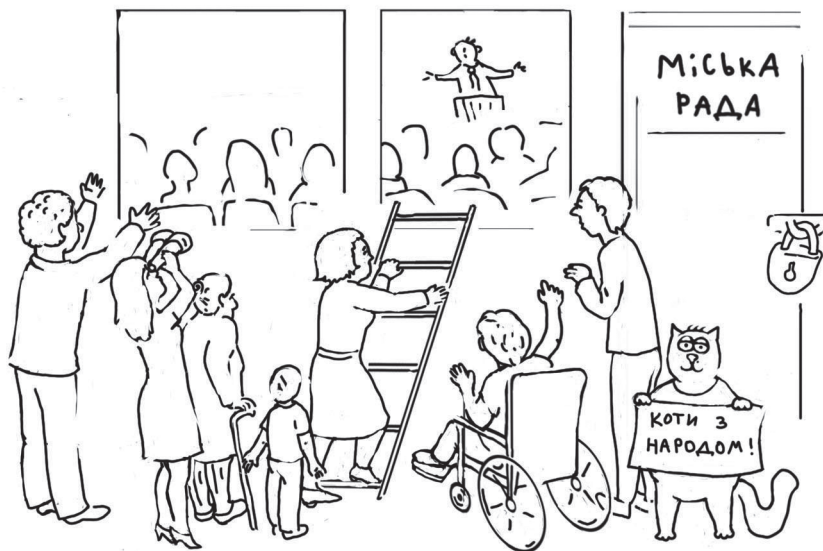


ВАЖЛИВО

Для того, щоб відвідати засідання місцевої влади необхідно пред'явити посвідчення громадянина України. **УВАГА!** Не обов'язково бути членом цієї громади, де Ви відвідуєте засідання, реєстрація (по старому — прописка) значення не має, головне — громадянство!

Отже, сесії місцевих рад відкриті і для ЗМІ, і для всіх громадян. Якщо орган місцевої влади пропускає на засідання журналістів, але відмовляє громадянам, то ця місцева влада або не знає, що законодавство змінилося або робить це свідомо, щоб перешкодити людям в праві отримати публічну інформацію.

Станом на сьогодні жоден закон не дає підстав провести закрите засідання сесії, комісії, виконкому, президії місцевої влади.



*Дивіться як працює місцева влада,
адже Ви маєте вільний доступ до її засідань.*

Закон про місцеве самоврядування дає можливість місцевій раді тільки встановити процедуру відвідування, зокрема правила поведінки, спосіб отримання слова тощо, але місцева рада не може обмежити право громадян відвідувати засідання, обмежити місцями, реєстрацією тощо.

Більше того, громадяни мають право не тільки вільно відвідувати засідання, але й записувати все, що відбувається. В нас є відеореєстратори, мобільні телефони з камерами, фотоапарати тощо. Ми можемо фотографувати, записувати все, що бачимо навколо. Всюди, куди нам вда-



ВАЖЛИВО

Знімати можна всюди, де Ви є, навіть в коридорах, під час засідань, виступів, демонстрації документів, в холах, кабінетах, якщо ви туди завітали тощо.

лося потрапити в місцевій владі не порушуючи закон, можна знімати, бо значить ми в публічному місці, раз знаходимося тут на законних підставах.

Акти, які забороняють зйомку — застарілі, а якщо вони діючі до цього часу, то їх слід скасувати. Будь які обмеження на зйомку під час засідань місцевої влади, відвідування її тощо, є перешкоджанням в діяльності та в отриманні інформації.

До речі, прогресивні ради — записують себе самі. Більше того, багато місцевих рад ведуть відео-архіви власних засідань, інколи навіть не з однієї, а кількох камер. Відео-архіви, які створюють місцеві влади, не тільки дають прозорість, але й захищають місцевих чиновників від беззаконня правоохоронців, які наприклад можуть підкинути наркотики чи хабар.

«Право на доступ до публічної інформації гарантується:

...4) доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством;»

п. 4 ч. 1 ст. 3 ЗУ «Про доступ до публічної інформації»

Місцеві ради в своїх Регламентах та Положеннях визначають процедури підготовки, обговорення та прийняття рішень сесією чи виконавчим комітетом. Важливо слідкувати за дотриманням процедур у роботі органів місцевого самоврядування, і у разі якщо такі процедури порушені то подавати позов до адміністративного суду. В Регламенті ради, Регламенті виконавчого комітету та Положенні про постійні депутатські комісії визначені норми що регулюють питання, наприклад, можливості взяти участь в обговоренні питань порядку денного, врегулювання конфлікту інтересів, підготовки та внесення проектів рішень від громадян, завчасне інформування про офіційні засідання та наради та багато інших процедур.

Доступ до засідання не має обмежувати Ваші права. Тому такі практики як потреба завчасного звернення для відвідування пленарних засідань ради, фізичне перешкоджання доступу працівниками поліції

чи працівниками комунальних підприємств, визначення лише певної кількості громадян які можуть потрапити в зал засідань чи проведення закритих засідань є порушень права на доступ до публічної інформації.

Протоколи сесій ради та засідань постійних депутатських комісій повинні бути оприлюднені на веб-сайті ради і перечитуючи ці офіційні документи ви можете аналізувати хід засідань. Також, важливо мати можливість читати висновки та рекомендації постійних комісій для того щоб розуміти попередню позицію депутатських фракцій та окремих депутатів щодо питань порядку денного.

ПОШУК ІНФОРМАЦІЇ ПРО ЗАКУПІВЛЮ ТОВАРІВ, ПОСЛУГ ТА РОБІТ. КОНТРОЛЬ ЗА ВИТРАЧАННЯМ КОШТІВ БЮДЖЕТУ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ

Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» зобов'язує публікувати на веб-сайті www.spending.gov.ua про використання бюджетних коштів та коштів підприємств отриманих ними від їхньої господарської діяльності.

Радимо Вам отримати через запит на інформацію до виконавчого комітету коди ЄДРПОУ всіх головних розпорядників, розпорядників та окремо комунальних підприємств і регулярно перевіряти транзакції з бюджетними коштами які проводять органи місцевого самоврядування.

Отримати інформацію про надпорогові закупівлі органів місцевого самоврядування можна на веб-сайті модулю аналітики системи публічних закупівель «ProZorro» за лінком www.bi.prozorro.org. Органи місцевого самоврядування зобов'язані проводити всі надпорогові закупівлі (товари та послуги сума яких перевищує 200 тис. грн та роботи сума яких перевищує 1,5 млн. грн.) лише через систему електронних публічних закупівель. А допорогові закупівлі (товари та послуги сума яких не перевищує 200 тис. грн та роботи сума яких не перевищує 1,5 млн. грн.) можна проводити укладаючи прямі договори підряду та субпідряду. Проте місцеві ради можуть ухвалити рішення про те щоб і допорогові закупівлі проводили лише через систему публічних закупівель «ProZorro».

Також ви можете слідкувати за планами місцевої влади щодо закупівель адже на веб-сайті www.prozorro.gov.ua оприлюднюється план закупівель та додатки до плану в яких є інформація про допорогові закупівлі.

Інформацію про юридичних осіб чи фізичних осіб підприємців які отримали бюджетні кошти можна знайти веб-сайті Міністерства Юстиції за лінком <https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch>.

БЮДЖЕТНИЙ ТА ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ

Ще цікавішим та складнішим є бюджетний контроль. Разом з тим, такий контроль передбачає використання багатьох механізмів про які йшлося вище та може досягати найкращого ефекту, запобігати корупції та позитивно впливати на роботу органів влади.



ВАЖЛИВО

Зокрема, після змін чинного законодавства, за останні роки будь яка інформація бюджетного характеру стала публічною.

Таким чином, будь яка людина може дослідити, скільки реально коштувала та чи інша послуга (веб-сайт або інформаційний запит), і при тому перевірити реальне виконання закладених в бюджеті кошти. Тобто спочатку треба витребувати інформацію, яка вас цікавить, а потім подивитися, як воно відбувається в реальності.

В такий спосіб громадяни можуть моніторити, чи дійсно проводяться ті, чи інші роботи, і таким чином запобігти списуванню коштів. Ви можете спостерігати та контролювати роботи у власному під'їзді, з'ясувавши перед цим їхню вартість, у власній школі, дізнавшись перед цим, скільки коштує те, чи інше питання, ремонт вулиці, подивившись документи місцевої влади. Також можна контролювати всю систему закупівель які проводять бюджетні установи, комунальні підприємства, установи та організації. Але вже такий детальний та постійний контроль вимагає професійного підходу, хоча насправді всі механізми доступні та відкриті кожній людині!

Обласні ради та районні ради, міста обласного значення та об'єднані громади вже застосовують програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. Місцеві ради часто ухвалюють десятки цільових програм, проте часто не чітко визначають кількісні та якісні показники які є в паспорті програми, а також заходи на які витрачаються бюджетні кошти за ці-



Слідкуйте за тим як місцеве самоврядування витрачає Ваші гроші.

єю програмою. Тому коли виконавці цільових програм звітують про виконання програм на основі очікуваних результатів неможливо визначити ефективність витрачання коштів.

Також, важливо уважно читати цільові програми, адже часто там можуть бути визначені процедури, наприклад отримання дозволу на розміщення зупинкового комплексу.

Детальні Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів та звітів про їх виконання, форм паспорта бюджетної програми місцевого бюджету та форму звіту про виконання паспорта бюджетної програми місцевого бюджету можна знайти в Наказі Міністерства Фінансів України №836 «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів».

Місцеві ради зобов'язані оприлюднювати проекти цільових програм та проект бюджету за 20 робочих днів до їхнього розгляду з метою прийняття які всі інші проекти рішення. Важливо проаналізувати додатки до проекту бюджету, особливо, на предмет роздроблення закупівлі робіт на допорогові суми (до 1, 5 млн. грн.) для того щоб не застосовувати систему публічних закупівель «ProZorro».

ДОСЛІДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ДЕКЛАРАЦІЙ ПРО МАЙНО, ДОХОДИ, ВИТРАТИ І ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ФІНАНСОВОГО ХАРАКТЕРУ ТА ВІДПОВІДНІСТЬ СТИЛЮ ЇХНЬОГО ЖИТТЯ

«Подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

Особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – декларація), за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством.»

ч. 1 ст. 45 ЗУ «Про запобігання корупції»

Всі депутати місцевих рад, посадові особи комунальних підприємств, міські голови та їх заступники, керівники структурних підрозділів виконавчих органів рад зобов'язані заповнювати електронну декларацію. Електронні декларації можна знайти на веб-сайті www.public.nazk.gov.ua.

Часто стиль життя посадовців чи депутатів не відповідає їхній Декларації, для того щоб це перевірити потрібно проаналізувати соціальні мережі де зареєстровані службовці чи обранці (Facebook, Vkontakte чи Instagram). Можна відвідати офіційні заходи ради де також побачити, а якими, наприклад, автомобілями користуються місцеві політики.

У разі виявлення не відповідностей варто підготувати скаргу до Національного агентства з питань запобігання корупції та оприлюднити інформацію в ЗМІ.

КОНТРОЛЬ ДАТИ

Оформленими наслідками (продуктами) роботи місцевої влади є документи. Як ми вже писали, всі документи місцевої влади набувають чинності в той день, в який вони оприлюднені, а право на публічну інформацію про роботу влади гарантується законом. Таким чином важливо знати не тільки день, коли документ було прийнято, але і день, коли документ було оприлюднено, тобто він набув в цей день чинності. Тому біля кожного документу ставиться дата оприлюднення. Така вимога частини 2 статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Закон дає владі 5 робочих днів для оприлюднення. За порушення передбачена відповідальність. Зокрема, кодекс адміністративних правопорушень встановлює адміністративну відповідальність у випадку приховування публічної інформації – 420 грн. за кожен випадок.

Відповідно до статті 15, яка називається «оприлюднення інформації розпорядниками», а саме частини 1, п.2 розпорядники інформації зобов'язані оприлюднювати нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності. Разом з тим, відповідно до частини 2, інформація, передбачена вище підлягає обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження



ВАЖЛИВО

Так, відповідно до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування нормативно-правового характеру набувають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію.

документа. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації.

Також, визначення дати оприлюднення важливе для проектів рішень, адже це день, з якого відраховується строк початку обговорення проекту. Читайте всі рішення та всі інші документи органів та посадовців влади в інтернеті. В 2014-ому році змінилася стаття 59 закону про місцеве самоврядування. З того часу всі нормативно-правові акти всіх видів оприлюднюються в інтернеті. Таким чином, всі документи голови громади, виконкому, РДА, ОДА, управлінь, відділів, департаментів, а також місцевих ради набувають чинності після оприлюднення їх в інтернеті.

АНТИКОРУПЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ

Важливо проконтролювати те, як саме було прийнято рішення, хто виступав, які були дискусії, чи були поправки тощо. Хід того, як пройшло засідання органу влади описується в протоколі, а також законодавство дозволяє дізнатися хто саме голосував за документ.

Раніше це було неможливо, хоча громадяни завжди хотіли дізнатися, хто саме проголосував за те, чи інше рішення. Але нажаль, в більшості випадків місцеві ради ухвалюють рішення руками, а в протоколи сесій вносилися тільки загальні цифри, скільки було за, проти, утрималося. Натомість, були місцеві ради, які все ж таки оприлюднювали результати по кожному голосуванню поіменно. Зараз ситуація змінилася. Якщо рішення приймали депутати місцевої ради, то відтепер, кожен може дізнатися голосування кожного депутата з кожного питання.

Якщо в місцевій владі є веб-сайт, то дані про те, як голосував той, чи інший депутат обов'язково розміщуються в інтернеті та в протоколі засідання. Часто це називають відео-стенограмами. Але відповідно до закону про місцеве самоврядування та інших законів, виготовлення стенограм не є обов'язковим. Але якщо вони є, то бажано їх виставляти в інтернет, як це роблять багато рад.

Також раніше було складно реалізувати форму контролю за депутатами в частині притягнення до відповідальності, наприклад відкликати депутата, якщо він пропустив понад 50% засідань сесій або комісій. Але після запровадження відкритості протоколів, а також обов'язковості оприлюднення поіменних голосувань, будь яка людина може досить легко порахувати присутність-відсутність депутатів.



ВАЖЛИВО

Таким чином, нині можна побачити з одного боку голосування кожного депутата, а з іншого боку інформацію, чи взагалі депутат був на місці та голосував.



Контролюйте чи немає конфлікту інтересів у обраних Вами депутатів під час голосування на засіданні ради.

В останні роки у законодавстві з'явилося поняття «конфлікт інтересів». Якщо депутат при прийнятті рішень не зізнається, що те чи інше питання має до депутата безпосередній стосунок або якщо депутат керується при ухваленні рішень власними інтересами, а не інтересами громади, то його слід покарати, притягнути до відповідальності. Якщо де-



ВАЖЛИВО

Депутати під час засідань місцевої влади мають зізнаватися, що в рішенні яке розглядається є прямі інтереси його, його членів сім'ї або родини, підприємства, установи або організації, до якого депутат має пряме або опосередковане відношення.

путат не повідомив громаду, а активісти його в цьому спіймали, то можна такого представника влади позбавити повноважень.

Саме тому заявлення конфлікту інтересу стало обов'язковим. Людям потрібна правда про те, яка мотивація була в основі рішення.

«Рішення ради приймаються відкритим поіменним голосуванням, окрім випадків, передбачених пунктами 4 і 16 статті 26, пунктами 1, 29 і 31 статті 43 та статтями 55, 56 цього Закону, в яких рішення приймаються таємним голосуванням. Результати поіменного голосування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». На офіційному веб-сайті ради розміщуються в день голосування і зберігаються протягом необмеженого строку всі результати поіменних голосувань. Результати поіменного голосування є невід'ємною частиною протоколу сесії ради.»

ч. 3 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»

«Сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат сільської, селищної, міської ради, голова, заступник голови, депутат районної, обласної, районної у місті ради бере участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою за умови самостійного публічного оголошення про це під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання.»

ч. 1 ст. 59/1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»

Оприлюднення протоколів сесій ради та засідань постійних депутатських комісій дозволяє аналізувати чи не відбувався конфлікт інтересів при прийнятті рішення чи ухваленні висновків або рекомендацій депутатської комісії. Наприклад, виділення земельних ділянок, передача в оренду комунального майна, Голосування за призначення на посади близьких осіб виділення коштів, надання пільг чи преференцій юридичним особам при наявності щодо них приватного інтересу.

Закон про самоврядування згадує про протоколи сесій рад, а також засідань депутатських комісій. Також протоколи ведуться під час засідань виконавчих комітетів, президій та інших засідань місцевої влади.



ВАЖЛИВО

Протоколи — публічна інформація. Обов'язковість оприлюднення була запроваджена в 2014-ому році.

Протоколи сесій та комісій не є нормативними актами, вони описують хід того, як були прийняті рішення, висновки та рекомендації. Але оприлюднюються вони обов'язково, по тій же схемі, що й нормативні акти. Так, відповідно до п.10, статті 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», висновки і рекомендації постійної комісії, протоколи її засідань є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до закону України Про доступ до публічної інформації.

Також відповідно до п.16, статті 46 Закону України Про місцеве самоврядування в Україні сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством. Порядок доступу до засідань визначається радою відповідно до закону. Протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України Про доступ до публічної інформації.

Оскільки проекти рішень повинні бути оприлюднені за 20 робочих днів до їхнього розгляду з метою прийняття то в нас є можливість виявити навіть потенційні конфлікти інтересів. І у разі якщо депутат не заявив публічно про конфлікт інтересів та взяв участь у прийнятті рішення то варто скаржитись до прокуратури чи до НАЗК.

ОСОБИСТИЙ КОНТРОЛЬ



Цікавою формою громадського контролю є моніторинг роботи службовців, депутатів та мера. Відповідно до чинного законодавства, посадові особи здійснюють постійний прийом громадян. Таким чином мер, секретар, голова ради, заступники, начальники та всі керівники мають здійснювати щомісяця прийом громадян. Можна прийти на ці прийоми, дивитися як вони проходять, як вирішуються певні питання, ставити ці запитання або просто спостерігати за процесом. Натомість депутати місцевих рад повинні здійснювати регулярний прийом не рідше одного разу на квартал. Це дуже цікавий вид контролю та змушування представників влади працювати – отримати інформаційним запитом або на



*Якщо у Вас є проблема чи ініціатива,
яка стосується органів місцевого самоврядування,
то йдіть на прийом до депутата вашої місцевої ради.*

сайті графік прийому громадян депутатами, а потім обійти всі місця прийому в зазначений час та оприлюднити всім інформацію, що з цього вийшло.

Аналогічно можна моніторити будь яке управління, комунальне підприємство, бюджетну установу. Приходити на місце, задавати ті, чи інші запитання, користуватися послугами органу влади та писати в соціальних мережах або в інтернеті, чи якісно, чи ефективно, чи зручно працює та, чи інша установа. Під моніторинг можуть підпадати не тільки комунальники, мер, депутати, але й поліклініки, школи, ЦНАП, адміністрації тощо. Головне постійно та систематично публікувати результати моніторингу та оприлюднювати інформацію, що це форма контролю з боку громади, за тим, як працює влада.



ГЛАВА 2

ІНСТРУМЕНТИ СПІВПРАЦІ

ЧЛЕНСТВО У ВИКОНАВЧОМУ КОМІТЕТІ НА ГРОМАДСЬКИХ ЗАСАДАХ

Виконавчий комітет колегіальний орган персональний склад якого затверджує рада за поданням голови. Частина членів туди входить за посадою, а частину працює на громадських засадах. Виконавчий комітет збирається переважно що тижня або раз у два тижні і на цьому публічному засіданні голосуванням більшістю від загального складу приймає рішення. Повноваження виконкому досить широкі, починаючи від попереднього розгляду проекту бюджету та цільових програм закінчуючи за-



*Якщо Ви хочете запроваджувати зміни на краще у Вашому місті,
то беріть відповідальність на себе
і ставайте членом виконавчого комітету на громадських засадах.*

твердженням детальних планів території чи встановленням тарифів на перевезення громадським транспортом.

Виконавчий комітет проводить свої засідання гласно та відкрито. Процедури підготовки, розгляду та прийняття рішення визначається в Регламенті або Положенні про виконавчий комітет.

Членство у виконавчому комітеті дозволяє безпосередньо брати участь у прийнятті рішень які впливають кожного дня на життя громади, а також мати можливість легко ініціювати зміни в громаді.

ЧЛЕНСТВО У НАГЛЯДОВИХ РАДАХ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ

«Органами управління комунального унітарного підприємства є:

- *керівник підприємства, який призначається (обирається) органом, до сфери управління якого належить підприємство, або наглядовою радою цього підприємства (у разі її утворення) і є підзвітним органу, який його призначив (обрав);*
- *наглядова рада підприємства (у разі її утворення), яка в межах компетенції, визначеної статутом підприємства та законом, контролює і спрямовує діяльність керівника підприємства.*
- *Наглядова рада комунального унітарного підприємства утворюється за рішенням органу, до сфери управління якого належить комунальне унітарне підприємство. Критерії, відповідно до яких утворення наглядової ради комунального унітарного підприємства є обов'язковим, а також порядок утворення, організації діяльності та ліквідації наглядової ради та її комітетів, порядок призначення членів наглядової ради затверджуються рішенням відповідної місцевої ради.»*

ч. 7 ст. 78 Господарського кодексу України

Міські ради можуть утворювати колегіальні органи управління комунальними підприємствами, які обирають керівника, спрямовують

і контролюють його діяльність. А також вирішують інші питання які визначить місцева рада. Закон передбачає що в наглядовій раді комунального підприємства мають бути незалежні члени наглядових рад, а також утворені комітети наглядової ради.

Проте процедуру відбору членів наглядової ради та вимоги до незалежних членів наглядової ради, а також порядок роботи наглядової ради визначає місцева рада. Проте будучи незалежним членом наглядової ради комунального підприємства це дає вам можливість сфокусуватись на підвищенні ефективності управління комунальним підприємством та реальним контролем за діяльністю підприємства громади. Рекомендуємо, для того щоб сповна реалізувати свої можливості, стати членом кадрового комітету та аудиторського комітету наглядової ради.

РАДНИК ГОЛОВИ

Міські голови часто обирають собі позаштатних радників які є лідерами громадської думки з якоїсь окремої сфери, наприклад молодіжної політики, архітектури, регуляторної політики чи екологічної політики. Ставши позаштатним радником Ви будете мати можливість безпосередньо донести свої ідеї до центру прийняття рішення, а варіанти вирішення проблем громади прямо представити голові громади в обхід бюрократичної машини.

Важливо перед прийняттям пропозиції стати радником голови проаналізувати документ який визначає права та обов'язки радника у вашій громаді, це може бути окреме Положення чи Порядок.

Переважно радники мають можливість виступати на засіданні виконавчого комітету, оперативних нарадах, отримати будь яку інформацію від виконавчих органів ради, подавати проекти розпоряджень голови чи навіть візувати та давати свої висновки до проектів розпоряджень голови з сфери якої відає радник



Якщо ви фахівець у важливій для громади сфері, то ставайте радником міського голови та ініціюйте реформи на місцевому рівні.

ПОМІЧНИК-КОНСУЛЬТАНТ ДЕПУТАТА

«Депутат місцевої ради може мати до п'яти помічників- консультантів, які працюють на громадських засадах.»

ч. 1 ст. 29-1 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад»

Помічник-консультант депутата місцевої ради працює на громадських засадах і не отримує заробітної плати чи грошової компенсації за свою роботу. Проте це можливість отримати унікальний досвід роботи в місцевому самоврядуванні та спосіб реалізувати ідеї для розвитку громади допомагаючи депутату.

Помічник депутата має можливість користуватись ресурсами ради (депутатською кімнатою чи наприклад друкувати документи), доступ до всієї інформації яка є в раді, позачергового прийому у службовців виконавчого комітету, комунальних підприємств, установ та організацій, участь в офіційних нарадах чи засіданнях з правом оприлюднити позицію депутата. Ради зобов'язані ухвалити Положення про помічника-консультанта депутата ради

Проте, Ви як помічник депутата також зобов'язані допомагати депутату в його діяльності. Зокрема отримувати та аналізувати кореспонденцію депутата, брати участь в прийомі громадян, оформлювати звернення та проекти рішень, організовувати діловодство в раді, аналізувати офіційні документи ради, вивчати громадську думку та організовувати зустрічі депутата з виборцями.

ЗАЛУЧЕННЯ ДО РОБОТИ В ТИМЧАСОВИХ КОНТРОЛЬНИХ КОМІСІЯХ РАДИ

«Рішення про створення тимчасової контрольної комісії ради, її назву та завдання, персональний склад комісії та її голову вважається прийнятним, якщо за це проголосувало не менше однієї третини депутатів від загального складу ради.»

ч. 2 ст. 48 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»

Ініціюйте утворення тимчасової контрольної комісії ради з вирішення проблеми яку вважаєте важливою для громади міста. І спільно з депутатами готуйте пропозиції виконавчим органам ради, депутатам, заслуховуйте на засіданні комісії службовців чи отримуйте офіційні документи. Комісія може залучати експертів, активістів, журналістів чи професіоналів з різних галузей.

В тексті рішення зазначте, що засідання комісії проводиться гласно та публічно із завчасним повідомленням про час та місце засідання комісії на веб-сайті ради. Також важливо передбачити ведення протоколу та його оприлюднення на офіційному веб-сайті ради. Найефективніше комісія буде працювати якщо у її складі будуть представлені пропорційно всі депутатські фракції та групи.

Пам'ятайте що Ви не маєте права ухвального голосу на засіданні комісії, проте право на виступ чи навіть право головувати у разі рішення комісії може бути реалізоване на практиці.

Результатом роботи комісії має бути звіт додатком до якого може бути проект рішення, а також пропозиції виконавчим органам ради, установам та організаціям не залежно від форми власності.

КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧІ ОРГАНИ ТА РОБОЧІ ГРУПИ»

Ініціюйте утворення, у разі потреби, консультативно-дорадчих органів (рада підприємців, громадська рада чи антикорупційна рада та ін.). Важливо забезпечити максимально велику кількість повноваження для консультативно-дорадчих органів, при цьому враховувати що такі органи покликані консультувати та радити міській владі. Рада визначає функції та повноваження дорадчого органу, права та обов'язки його членів, процедури формування та персональний склад.

Органи місцевого самоврядування часто створюють робочі групи чи комісії для вивчення питання чи підготовки проекту рішення. Ініціюючи утворення робочої групи чи комісії в зверненні обов'язково самі запропонуйте завдання, строк роботи, персональний склад та який продукт (проект рішення сесії рад, проект рішення виконавчого комітету чи проект розпорядження голови) має бути результатом її роботи. Проте будьте на сторожі, адже часто місцева влада для того щоб «заговорити» та «поховати» якусь важливу ініціативу спеціально створює робочі групи та комісії де більшість складають службовці ради. З часом комісія чи робоча група перестає збиратись через те що її не скликають або через відсутність більшості членів на засіданнях. Тому варто щоб персональний склад комісії чи робочої групи складали мотивовані учасники.

ГЛАВА 3

ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В УПРАВЛІННІ

Участь громадян в суспільних справах та управлінні громадою не обмежується тільки черговими (позачерговими) виборами, коли громадяни обирають владу. Конституція України гарантує громадянам участь в управлінні державними та місцевими справами та визначає форми такої участі.

Зокрема, відповідно до Конституції України, для участі в управлінні публічними справами, громадяни можуть:

- проводити всеукраїнські та місцеві референдуми (стаття 38);
- збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (стаття 39);
- направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (стаття 40);
- кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (стаття 34).

Проте для реалізації гарантованих Конституцією України прав на участь у управлінні, Верховною Радою України було ухвалено ряд законодавчих актів, які деталізували порядок реалізації наданих права, а також розширили форми та механізми громадської участі.

Головними законами та підзаконними актами, які визначають форми та механізми громадської участі є:

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- Закон України «Про доступ до публічної інформації»;
- Закон України «Про звернення громадян»;
- Закон України «Про всеукраїнський референдум»;
- Постанова КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» №996 від 3 листопада 2010 року;
- Постанова КМУ «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» №976 від 5 листопада 2008 року.

Відповідно до згаданих нормативно-правових актів, розглянемо детальніше основні механізми участі громадян в управлінні державними та місцевими справами.

МІСЦЕВІ ІНІЦІАТИВИ

- «1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.*
- 2. Порядок внесення 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 у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.*
- 4. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.»*

ст. 9 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»

Місцеві ініціативи, у порівнянні з іншими інструментами громадської участі, мають суттєві переваги.

- Будь-хто з членів територіальної громади може бути депутатом «без значка».

Відповідно до Закону, громадяни у порядку місцевої ініціативи можуть вносити проекти рішень, пропозиції та питання на розгляд сесії місцевої ради, не очікуючи реакції депутатів ради.

- Місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на сесії ради.

Якщо проект рішення, питання або пропозиція, внесені у порядку місцевої ініціативи, то вони підлягають безумовному включенню до порядку денного чергової сесії місцевої ради та будуть розглянути депутатами.

Проте, Закон не визначає детальних процедур ініціювання місцевої ініціативи. Відповідно до Закону, порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається окремим рішенням місцевої ради або статутом територіальної громади.

На практиці, детальний порядок ініціювання та розгляду місцевих ініціатив визначаються місцевими радами у таких документах:

- Статут територіальної громади;
- Положення про місцеві ініціативи;
- Регламент ради місцевої ради чергового скликання.



Ви маєте можливість не будучи депутатом ініціювати свій варіант вирішення конкретної проблеми вашої громади в порядку місцевої ініціативи.

Як показує практика, у більшості органів місцевого самоврядування, для внесення місцевої ініціативи розгляд ради, необхідно подати такий пакет документів:

1. Підготовлений проект рішення (або питання на розгляд ради). Проект рішення готується відповідно до вимог чинного регламенту місцевої ради.
2. Зібрати підписи на підтримку місцевої ініціативи (кількість підписів, які необхідно зібрати, визначені у Положення про місцеві ініціативи або Статуті територіальної громади).
3. Повідомлення про внесення місцевої ініціативи. Таке повідомлення подається ініціативною групою на ім'я міського голови.



ВАЖЛИВО

Проект рішення або питання, внесені у порядку місцевої ініціативи, обов'язково розглядається на черговому засіданні місцевої ради за участі ініціаторів. Ваше завдання здійснювати системний контроль за порядком розгляду поданої місцевої ініціативи.

ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ

- «1. Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.*
- 2. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік.*
- 3. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.*
- 4. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.»*

ст. 13 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»

Громадські слухання, як інструмент громадської участі, застосовується для того, щоб колективно з іншими членами територіальними громадами напрацювати пропозиції для місцевої влади щодо вирішення поточних проблем громади (щодо забудови території, роботи закладів освіти, благоустрою території тощо).

Громадські слухання можуть проводитися на різній території: загальноміські громадські слухання, районні, квартальні, громадські слухання однієї вулиці чи будинку.

Проте, Закон не визначає детальних процедур ініціювання проведення громадських слухань. Відповідно до Закону, порядок проведення слухань визначається у статуті територіальної громади.

Як показує практика, у більшості органів місцевого самоврядування, для ініціювання проведення громадських слухань, необхідно подати такий пакет документів:

1. Повідомлення про проведення громадських слухань, яке подається на ім'я міського голови.
2. Зібрані підписи на підтримку громадських слухань (кількість підписів, які необхідно зібрати, визначені у Статуті територіальної громади).



ВАЖЛИВО

Проведення громадських слухань є відповідальністю ініціаторів. Для того, щоб громадські слухання відбувалися, необхідно провести широке інформування жителів про дату, час, місце та питання, які виносяться на громадські слухання. Рішення громадських слухань приймається шляхом голосування простою більшістю голосів. Пропозиції щодо вирішення проблем, які були ухвалені на громадських слуханнях, підлягають обов'язковому розгляду органом місцевого самоврядування.

ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ З ПИТАНЬ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

- «1. Громадським слуханням підлягають розроблені в установленому порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні: генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій.*
- 2. Затвердження на місцевому рівні містобудівної документації, зазначеної у частині першій цієї статті, без проведення громадських слухань щодо проектів такої документації забороняється.»*

ст. 21 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності»

«Порядок визначає механізм проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: генеральних планів населених пунктів, планів зонування та детальних планів територій (далі – містобудівна документація).»

Постанова КМУ №555

«Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні»

Окремим видом громадських слухань, є слухання щодо затвердження органом місцевого самоврядування різних видів містобудівної документації: генеральних планів, детальних планів території, планів зонування.

Орган місцевого самоврядування зобов'язаним самостійно проводити громадські слухання щодо затвердження містобудівної документації відповідно до статті 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Крім цього, Кабінетом Міністрів України у Постанові №555 окремий порядок проведення таких громадських слухань.

Проте відповідно до зазначених нормативно-правових актів, громадські слухання щодо містобудівної документації проводяться не у форматі відкритої зустрічі місцевої влади з членами територіальної громади, а у формі подання пропозицій від громади.

Відповідно до Постанови КМУ №555 щодо проведення громадських слухань з питань містобудівної документації, місцеві ради та їх виконавчі органи:

1. Оприлюднюють рішення щодо розробки проекту містобудівної документації.
2. Оприлюднюють проект містобудівної документації (наприклад, проект детального плану території).
3. Повідомлення про початок процедури розгляду та врахування пропозиції громадськості у проекті містобудівної документації (де також зазначається порядок подання відповідних пропозицій).

Після оприлюднення всіх проектів та повідомлення про початок громадського обговорення подаються пропозиції щодо проекту містобудівної документації. Пропозиції можуть подавати:

1. члени територіальної громади;
2. юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території;
3. власники та користувачі земельних ділянок, розташованих на території;
4. представники органів самоорганізації населення;
5. народні депутати України, депутати відповідних місцевих рад.

Всі подані пропозиції громадськості обов'язково реєструються органом місцевого самоврядування та розглядаються розробником і замовником проектів містобудівної документації **у місячний строк**.

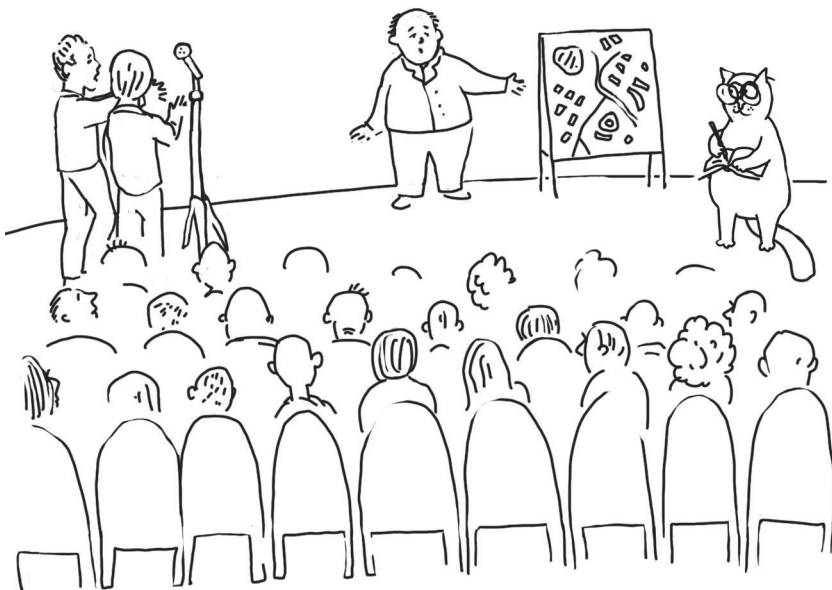
За результатами розгляду пропозицій, кожному, хто подав відповідні пропозиції, надається відповідь про їх врахування або обґрунтована відмова. Результати розгляду всіх пропозицій громадськості

до проекту містобудівної документації **оприлюднюються у двотижневий строк** з дня їх прийняття.



ВАЖЛИВО

Затвердження проектів містобудівної документації без проведення процедури розгляду пропозицій громадськості забороняється, а матеріали щодо розгляду таких пропозицій є невід'ємною складовою частиною зазначеної документації.



Міська влада зобов'язана враховувати думку громадян у своїй діяльності та інформувати жителів міста про свої дії.

ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ

- «1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.*
- 2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.*
- 3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.»*

ст. 21 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності»

Важливим механізмом громадської участі є також проведення загальних зборів громадян за місцем проживання (загальні збори можуть проводити будинкові, вуличні, квартальні тощо).

Проте Закон не визначає детальних процедур ініціювання проведення загальних зборів громадян. Відповідно до Закону, порядок



ВАЖЛИВО

Правомочність загальних зборів визначається кількістю членів громади, які взяли участь у зборах. Наприклад, якщо проводяться загальні збори будинки, то участь у таких зборах мають взяти не менше половини мешканців будинку.

Таким чином, для ініціювання проведення загальних зборів необхідно провести агітацію серед членів громади та поінформувати всіх про дату, час, місце та питання, які виносяться на загальні збори. Рішення загальних зборів підлягають обов'язковому розгляду та враховується органом місцевого самоврядування у його діяльності.

проведення загальних зборів визначається у статуті територіальної громади.

Як показує практика, у більшості органів місцевого самоврядування, для ініціювання проведення загальних зборів, необхідно подати такий пакет документів:

1. Повідомлення про проведення загальних зборів, яке подається на ім'я міського голови.
2. Зібрані підписи на підтримку проведення загальних зборів (кількість підписів, які необхідно зібрати, визначені у Статуті територіальної громади).

ЕЛЕКТРОННА ПЕТИЦІЯ

«Громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.»

Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.»

ст. 23-1. ЗУ «Про звернення громадян»

«Сесія ради скликається для розгляду електронної петиції, що набрала необхідну кількість підписів, протягом строку, встановленого для її розгляду.»

ч.8 ст.46 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»

Електронна петиція – це особлива форма колективного звернення громадян, яка подається до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. На відміну від місцевої ініціативи, у порядку якої вносяться проекти рішень місцевої ради, у порядку електронної петиції подається звернення від громадян на розгляд органу місцевого самоврядування. В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти.

Проте Закон не визначає порядок подання електронної петиції до органу місцевого самоврядування, кількість підписів, які необхідно зібрати на підтримку петиції, а також терміни збору підписів. **Відповідні кількість та терміни збору підписів мають визначити у статуті територіальної громади.**

До визначення у статуті територіальної громади вимог щодо кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів електронна, Законом визначено відповідні пункти.

Зокрема, відповідно до Закону, петиція до відповідного органу місцевого самоврядування розглядається за умови збору на її підтримку протягом не більш як 3 місяців з дня її оприлюднення такої кількості підписів у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, де проживає:

1. до 1 тисячі жителів – не менше ніж 50 підписів;
2. від 1 тисячі до 5 тисяч жителів – не менше ніж 75 підписів;
3. від 5 тисяч до 50 тисяч жителів – не менше ніж 100 підписів;
4. від 100 тисяч до 500 тисяч жителів – не менше ніж 250 підписів;
5. від 500 тисяч до 1 мільйона жителів – не менше ніж 500 підписів;
6. понад 1 мільйон жителів – не менше ніж 1000 підписів.

Пам'ятайте! Електронна петиція до органу місцевого самоврядування повинна бути розглянута протягом 10 робочих днів на сесії місцевої ради. Таким чином, якщо протягом 10 робочих днів не відбувається чергова сесія місцевої ради, міський голова повинен скликати позачергову сесію для розгляду електронної петиції.



Користуйтесь електронними петиціями для того щоб влада звернула на Вашу проблему чи ініціативу.

ГЛАВА 4

СТРУКТУРА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

МІСЦЕВІ РАДИ

Коли ми говоримо про органи місцевої політики, то в першу мову йде про інституції, які створені для того щоб зробити комфортним наше життя в тій громаді, де ми живемо. Саме тому місцева влада та їх діяльність нам, як жителям, часто значно ближча та цікавіша, ніж Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Президент України. Бо те, що роблять органи місцевого самоврядування — прямо стосується нас.

Кожна громада має свій орган місцевого самоврядування, який обирається виключно мешканцями цієї громади, і ніким більше. Часто «місцева влада» — це ваші знайомі, сусіди, родичі. Також до місцевої влади належати власне — Ви. Звісно, це може здатись патетикою, але саме громада визначає та формує свій орган самоврядування. Відтак, коли громада сильна і має великий інтерес до всього що відбувається, наприклад, в місті, то й орган місцевого самоврядування буде складатись з ефективних та результативних політиків і чиновників. Їхня робота буде під пильною увагою місцевих журналістів, громадських діячів та жителів міста. А позиція, чи ініціативи останніх матимуть важливе і обов'язкове значення для влади яку вони сформували.

Одним з ключових органів місцевого самоврядування є **місцева рада**. Існують сільські, селищні, міські, районні в місті (для міст, які мають окремі самоврядні райони), районні та обласні ради і рада об'єднаної громади. Всі вони складаються з депутатів місцевих рад, які обираються жителями територіальної громади таємним голосуванням на місцевих виборах. Існують різні системи обрання, які в загальному можна розділити на мажоритарні (обрання конкретного депутата виборцями округу з яких складається територія що обирає раду) та пропорційна (коли уся територіальна громада голосує за список кандидатів, який висунула партія). Багато хто вважає (в тому числі депутати), що після виборів депутат обраний в мажоритарний спосіб (якого обрали кілька вулиць міста), працює виключно на них і є їхнім депутатом. Це хибний підхід, хоча депутат який планує обиратись ще раз, буде найбільше працювати з виборцем який його обрав. Однак, після того як ми поіменно дізнались хто став де-

путатом конкретної місцевої ради, всі вони набувають рівні права та обов'язки перед членами територіальної громади. Депутати повинні розуміти що жителі усіх вулиць міста є їхньою цільовою аудиторією. Адже кого б чи чого б не стосувалось рішення що приймає рада, голосують за нього всі депутати і воно обов'язкове для всіх членів громади.

Якщо ми говоримо про рішення, то варто згадати як вони приймаються і з якою метою. Перш за все важливо розуміти, що рада здійснює свою діяльність через сесії. Сесія місцевої ради складається з засідань постійних комісій ради та пленарних засідань. Їх періодичність повинна бути не рідше одного разу на квартал тобто, мінімум раз за три місяці. Цього вимагає від них профільний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Це головний закон який визначає організацію та діяльність органу місцевого самоврядування, визначає сфери дії та відповідальність його органів та посадових осіб.



*Відвідуйте засідання міської ради,
адже саме під час голосування за проекти рішень
визначається справжня позиція політиків з того чи іншого питання.*

На практиці, місцева рада засідає частіше, раз на місяць. Тому що їй доводиться розглядати питання відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру.

Порядок денний це план рішень, які потрібно розглянути депутатам, його формує голова ради. За десять днів до пленарного засідання (не пізніше, а у виключних випадках — не пізніше ніж за день) він видає розпорядження, в якому зазначає дату, час, місце та порядок денний сесії ради. Важливе значення мають проекти рішень, які голова пропонує розглядати депутатам. Закон України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує місцеву раду розглядати тільки ті рішення, які були оприлюднені не пізніше 20 робочих днів до пленарного засідання на якому їх розглядатимуть. Це зроблено для того, щоб громада мала можливість ознайомитись з проектами, оцінити їх, та висловити свої пропозиції чи зауваження.

Проекти рішень, рішення що були ухвалені, розпорядження голови, рекомендації та висновки засідань постійних комісій ради, протоколи засідань ради, виконавчого комітету та постійних комісій ради, Статут територіальної громади, Регламент місцевої ради, Регламент виконавчого комітету місцевої ради, генеральний план населеного пункту, інформацію про посадових осіб місцевого врядування, депутатів місцевої ради, членів виконавчого комітету ради, інформацію про комунальні підприємства та багато іншого, повинен опубліковувати на своїй офіційній веб-сторінці орган місцевого самоврядування. Персональну відповідальність за це несе секретар місцевої ради. Частина вищезазначеного публікується в друкованих органах з якими місцеве врядування уклало угоду. Як правило, це колишні комунальні ЗМІ. Зрештою, за відсутності сайту (чи навіть його наявності) орган влади повинен забезпечити доступ до інформації в приміщенні де розташовується.

На пленарному засіданні рада повноважна за наявності більшості від загального складу ради. Іншими словами 50% + 1 депутат. Рішення рада приймає такою ж мінімальною кількістю, відкритим поіменним голосуванням. Таємні голосування можуть бути виключно з питань: обрання на посаду та звільнення з посади секретаря місцевої ради; прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови; обрання голови ради, відповідно заступника голови ра-

йонної ради та першого заступника, заступника голови обласної ради, звільнення їх з посади; прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації; внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації; голова районної, обласної, районної у місті (у разі її створення) ради обирається відповідною радою шляхом таємного голосування з числа її депутатів на строк повноважень ради. Результати поіменного голосування розміщуються на офіційному веб-сайті місцевої ради у день голосування та є невід'ємною частиною протоколу сесії ради.

Є окремі рішення, які місцева рада повинна голосувати двома третинами від загального складу (2/3). Наприклад, обласна рада може висловити недовіру голові обласної державної адміністрації, після чого Президент України повинен підписати відповідний Указ і звільнити особу з посади. Та сама аналогія на рівні районної ради. Двома третинами рада може подолати вето голови, яке той наклав на прийняте нею рішення протягом 5 днів. Таким самим чином, однак в таємний спосіб голосування, можна достроково припинити повноваження сільського, селищного і міського голови. Посадова особа вважається звільненою, а його повноваження тимчасово виконуватиме секретар ради. Останній, не пізніше як на 15 день після звільнення з посади міського голови, звертається до Верховної Ради України з клопотанням призначити позачергові вибори голови. Однак, ця тимчасовість буває вкрай тривалою. Особливо, якщо голова починає судитися з радою за рішення. До прикладу, в місті Ужгород протягом 2014 року цей період тривав з лютого по листопад. За цей час рада тричі змінила секретаря, який увесь цей час «тимчасово» виконував обов'язки міського голови.

Вище згадувалось про те, що рада повинна розглядати тільки ті питання що були оприлюднені за 20 робочих днів. Однак часто ми можемо стати свідками того, як депутати намагаються внести питання в порядок денний з голосу, безпосередньо під час пленарного засідання. Це негативне явище яке неприпустиме через порушення законодавства України та принципів діяльності органу місцевого самоврядування. Такі рішення громадянам слід оскаржувати в судах, та домагатись їх скасування. Розгляд рішень що не настоялись 20 робочих днів також потурбує громадського осуду та юридичної протидії.

ПОСТІЙНІ КОМІСІЇ, ДЕПУТАТСЬКІ ФРАКЦІЇ ТА ГРУПИ

В місцевій раді існують **постійні комісії**, як органи ради. Вони утворюються з депутатів ради, де в кожній обрається голова. Пізніше, в середині комісії з її членів обирають заступника голови та секретаря комісії. Кожна з комісій є унікальною маючи свою специфіку роботи. Немає правил скільки потрібно створити комісій і якими питаннями вони будуть відати. Однак, є класичні підходи, тобто ті, що стали традиційними в багатьох місцевих радах країни. Тому часто зустрічаємо в радах постійні комісії з питань бюджету, регламенту та депутатської діяльності, земельних відносин, житлово-комунального господарства, підприємництва та регуляторної діяльності, оренди та приватизації комунального майна. До них входять за власним бажанням чи квотами партій депутати, які відають (або вважають що їм є близькими) питання які прямо окреслені назвою комісії. Відтак, кожен проект перед тим як потрапити до зали пленарного засідання в останній тиждень а то й два проходить обговорення в кожній з комісії. Під час засідання ведеться протокол, а результативна частина є у формі висновків та рекомендацій.

За дорученням ради або з власної ініціативи постійні комісії ради попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету та інші питання. Основою для роботи комісій є Регламент ради та Положення про постійні комісії ради.

Засідання комісій є відкритими та важливими для громадськості. На них вивчаються, попередньо розглядаються питання що будуть винесені на пленарне засідання. Тому є нагода детально з'ясувати суть проекту рішення що розглядається, почути мотивуючу частину авторів, задати питання, обговорити доцільність. Для розуміння, під час пленарного засідання зробити це буде доволі важко. Безумовно, негативний висновок постійної комісії ради не є підставою відхилити проект рішення на пленарному засіданні. Однак, досвід показує що проект який його має, часто відправ-



Відвідайте засідання постійних депутатських комісій, адже там готуються та попередньо розглядаються проекти рішень.

ляють на доопрацювання чи відхиляють у цілому. Рішення комісія приймає більшістю від свого складу. Засідання комісії правомочне у випадку присутності на ньому більше половини від загального скраду комісії.

Важливою функцією комісій є контроль. Таким чином місцева рада слідкує за виконанням власних рішень та рішень виконавчого комітету.

Ще одним специфічним утворенням про яке варто знати є **депутатська фракція**. Як правило, фракції є в тих місцевих радах, де депутати обиралися від партій, адже фракція, це простими словами, представництво партії в місцевій раді. Разом з тим, буває, що фракцію створили ті депутати, які обиралися по мажоритарних округах (сільська рада, селищна рада, окремі ради об'єднаних громад) або ті депутати, які змінили свої партійні симпатії (обиралися від одних партій, але з часом покинули їх або партії припинили своє існування, а тому депутати утворили інші фракції).

Фракція місцевої ради може демонструвати солідарне ставлення всіх своїх членів до окремих питань порядку денного. Але на практиці, все узгоджується на етапі роботи в постійних комісіях ради, а заяви під час пленарних засідань швидше виглядають як політична позиція для громади.

Депутатські групи мають певну схожість з фракціями. Однак, об'єднати вони можуть депутатів не тільки за політичною приналежністю, але й за цільовою аудиторією виборців, чи темою, об'єктом, сферою, чи іншим родом питань, якими готові опікуватись депутати ради. Для створення групи потрібно воля мінімум трьох осіб в місцевій раді. В обласних, районних, міських, районних у містах та Київській міських радах для такого утворення потрібно п'ять осіб. Між собою вони визначають голову. За природою, завданням депутатських груп сконцентрувати свої зусилля навколо об'єднуючих тем. Однак як і у випадку з фракціями, реальний вплив на проекти рішень депутати мають у форматі засідань постійних комісій ради чи пленарні.

Наявність депутатської фракції та групи передбачена Законом України «Про статус депутата місцевої ради», що означає, що їхні права та обов'язки прямо витікають з індивідуальних кожного депутата, не збільшуючи та не зменшуючи їх.

ПРЕЗИДІЯ, КОЛЕГІЯ, ПОГОДЖУВАЛЬНА РАДА

В обласній та районній радах можна зустріти такі органи як **президія** або **колегія**. Це дорадчий орган рішення якого носять дорадчий характер. До неї входять голова, заступники голови (перший заступник голови обласної ради), голови постійних комісій, уповноважені представники від груп та фракцій.

В сільських, селищних та міських радах можуть бути створені **погоджувальні ради**. Така форма не передбачена законодавством але може бути передбачено Регламентом місцевої ради. Ці органи несуть сигнальну та погоджувальну функцію, для того щоб обговорюванні питання мали більшу ймовірність бути прийнятими чи навпаки.

Виходячи з духу діяльності місцевої ради, всі її засідання у будь-якому форматі повинні бути відкритими для громадськості. Однак, складно пригадати випадки коли виборці були присутні на засіданні фракції, депутатської групи чи президії. Тому, що на відміну від пленарного засідання та засідання постійної комісії ради, збори депутатів на фракції, групи, а також на засідання погоджувальної ради, чи президії рідно анонсується. Люди банально не знають про те, що такі засідання плануються. Дату, час та місце таких засідань з'ясувати надто складно, а інколи неможливо. Якщо засідання президії, колегії, погоджувальної ради ще буває анонсують, то засідання фракцій та депутатських груп як правило проходять без широкого висвітлення, часто взагалі не в приміщеннях місцевої ради.

СЕКРЕТАР РАДИ, ГОЛОВА, ЗАСТУПНИКИ

Секретар сільської, селищної та міської ради це один з її депутатів, якого рада обирає простою більшістю від складу. З моменту обрання це посадова особа органу місцевого самоврядування, яка працює в ньому на постійній основі. Його функції полягають в організації роботи апарату ради. В малих радах секретар також є секретарем її виконавчого комітету, а у великих радах одним з його членів.

Найбільше секретар має допомагати депутатам місцевої ради в реалізації своїх депутатських повноважень, дбати про оприлюднення нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та іншої суспільно-важливої інформації; організовувати роботу постійних комісій ради, а в разі необхідності – підписувати протоколи та рішення сесії місцевої ради. В окремих випадках секретар може скликати сесію сільської, селищної та міської ради та в разі потреби головує на засіданнях ради. У випадку відсутності «мера» – секретар виконує обов'язки сільського, селищного, міського голови.

Обласна, районні та районні у місті ради не мають секретаря, тому там вищезазначені функції виконує **голова та заступник**, а в обласній раді існує ще й **перший заступник**. Ці особи також обираються з числа депутатів та працюють в раді на постійній основі. Крім того, в обласній раді на постійній основі може працювати голова постійної комісії ради з питань бюджету. Адже обласна рада – це орган місцевого самоврядування володіє значним бюджетом, яким треба оперативного розпоряджатись, що може займати в голови комісії увесь робочий час.

ГОЛОВА ТА ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ

Безумовно, однією з ключових осіб місцевого врядування є **голова**. В народі їх називають мерами, але насправді закон називає таких осіб «сільськими, селищним, міськими головами». Обирає село, селище і місто їх на виборах. В будь-кому випадку, на голову ради поширюються усі повноваження та гарантії депутата ради, які передбачені у їх спеціальному законі України «Про статус депутата місцевої ради». Однак голова не входить до жодної з постійних комісій ради, фракції чи групи. Голова очолює раду та веде її засідання. Окрім цього, сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради головуючи на її засіданнях.

Голова працює в раді на постійній основі. Що важливо, як і інші посадові особи це означає що він не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю. Голова підписує власні розпорядчі документи, фінансові документи органу місцевого самоврядування, рішення прийняті радою її виконавчим комітетом, забезпечує їх виконання.

З важливих функцій голови є його виключне право вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради; вносити на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів, встановлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України. Голова, організує роботу відповідної ради та її виконавчого комітету. Здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету. Призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних,

загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів. Укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори. Як згадувалось раніше, скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради.

Якщо дотримуватись принципу несумісності діяльності у нормотворчій та виконавчій гілках органу місцевого самоврядування, то діяльність голови стримується або посилюється радою і її виконавчим комітетом. Однак, дуже часто в українських реаліях ми можемо побачити як члени виконавчих органів є депутатами місцевої ради або членами виконавчого комітету, так само керівники комунальних підприємств та установ. Тут можемо сміливо говорити про узурпацію влади в місті його головою. Адже особа яка прийнята на роботу головою, буде від нього залежна продукуючі вигідні голові рішення.

Голова сільської, селищної та міської рад є підзвітний громаді, що його обрала. Тому не рідше одного разу на рік він звітує їй про виконану роботу на відкритій зустрічі. Так само, він щорічно звітує відповідній раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради. На вимогу не менше половини депутатів від загального складу, він зобов'язаний звітувати про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

У разі незгоди з рішенням ради, голова може зупинити його дію в п'ятиденний строк з моменту його прийняття. Так зване «право вето». У випадку зупинки дії рішення виконавчого комітету, своїм розпорядженням він може винести зупинене питання на обговорення радою.

Ще одним ключовим органом місцевого врядування є **виконавчий комітет**. Він займає центральне місце у системі виконавчих органів. Так само як і рада, це колегіальний орган. Іншими словами, до нього входять особи які спільно приймають рішення. Виходячи з духу місцевого самоврядування, до цього колегіального органу повинні входити професіонали різних галузей життєдіяльності населеного пункту. Можна сказати, що це єдиний колегіальний орган який деколи формується за професійною ознакою. Однак часто, міський голова пропонує до нього підконтрольних собі осіб, через що орган стає до-

датковим важелем впливу голови. За посадами в обов'язковому порядку до складу входять лише міський голова, секретар ради та староста (за умов наявності об'єднаної громади з одним адміністративним центром).

Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, яка його утворила. Однак з питань делегованих йому органами державної влади (державними адміністраціями) – підконтрольні і підзвітні їм. Форма роботи виконавчого комітету – засідання. Згідно законодавства вони повинні відбуватись не рідше одного разу на місяць. Однак, у містах більше 70 тисяч є практика засідання виконкому щотижня, і як правило, у чітко визначений день тижня та годину.

Членами виконавчого комітету розглядаються проекти місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку, місцевого бюджету та проекти рішень з інших питань, які розглядатиме місцева рада сесією. Також, орган координує діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників. Будучи наділеним правом може змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. Робота виконавчого комітету часто регулюється його Регламентом. Рішення які він розглядає, так само повинні бути оприлюднені за 20 днів до дня розгляду з метою прийняття; та невідкладно або не пізніше 5 робочих днів з моменту прийняття. Рішення ухвалюються більшістю від загального складу виконавчого комітету.

Крім виконавчого комітету, є ще структурні підрозділи виконавчого комітету – відділи, управління чи департаменти. Всі ці органи є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету та голові. Керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються головою. Діють органи згідно положень про відділи та управління що затверджуються відповідною радою.

Залежно від характеру завдань, управління і відділи можна поділити на галузеві і функціональні. Галузеві це ті, які створюються місцевою

радою для безпосереднього керівництва відповідною галуззю місцевого управління, наприклад: промисловість та розвиток підприємництва, енергозбереження та екологія, міжнародні зв'язки, туризм, спорт, молодь, соціальна політика, житлове господарство і т. п. Функціональні центри, які здійснюють координаційно-регулюючу або контрольну діяльність, наприклад: відділ інформаційно-організаційної роботи, відділ контролю, відділ кадрів. Окремо потрібно згадати про відділи та управління що є допоміжними, і виконують апаратні функції: відділ сприяння діяльності депутатом, експертно-аналітичний відділ.

МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ

Державне управління на місцях представлене **органами державної влади** – місцевими державними адміністраціями: районними та обласною. Вони вертикально підпорядковані органам державної влади вищого рівня та органам центральної державної влади; та підзвітні й підконтрольні відповідним органам місцевого самоврядування у частині делегованих ними повноважень. Ці органи опікуються питаннями державного значення та представляють інтереси держави на місцях. Склад місцевих державних адміністрацій формують їх голови, що призначаються указом Президента України за поданням Кабінету Міністрів України. Кандидатуру на посаду голови обласної державної адміністрації вносить на розгляд КМУ Прем'єр-міністр України. Кандидатури на посаду голів районних – на розгляд КМУ вносяться головами обласних державних адміністрацій.

Спеціальним законом в якому визначені повноваження, організація та порядок діяльності є Закон України «Про місцеві державні адміністрації».

Питання яким опікуються ці органи є: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально – економічний розвиток території; бюджет, фінанси та облік; управління майном, приватизація та підприємництво; промисловість, сільське господарство, будівництво, транспорт, зв'язок; наука, освіта, культура, охорона здоров'я, фізкультура і спорт, сім'я, молодь та неповнолітні; використання землі, природних ресурсів, охорона довкілля; зовнішньоекономічна діяльність; оборонна робота та мобілізаційна підготовка; соціальний захист, зайнятість населення, праця та заробітна плата. Важливою функцією є контроль за: використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів; охорона пам'яток історії та культури, збереження житлового фонду; додержанням виробниками продукції стандартів, технічних умов та інших вимог, пов'язаних з її якістю та сертифікацією; додержанням санітарних і ветеринарних правил, збиранням, утилізації

і захороненням промислових, побутових та інших відходів, додержанням правил благоустрою; додержанням архітектурно – будівельних норм, правил і стандартів; додержанням правил торгівлі, побутового, транспортного, комунального обслуговування, законодавства про захист прав споживачів; додержанням законодавства з питань науки, мови, реклами, освіти, культури, охорони здоров'я, материнства та дитинства, сім'ї, молоді та неповнолітніх, соціального захисту населення, фізичної культури і спорту; додержанням громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху.

У межах бюджету утримання Голова визначає структуру адміністрації. Переліки управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій затверджуються Кабінетом Міністрів України, разом з типовими положеннями про них

ГЛАВА 5

СТРИМУВАННЯ І ПРОТИВАГИ В МІСЦЕВІЙ РАДІ ЯК ОСНОВА ЗАПОБІГАННЯ УЗУРПАЦІЇ ТА КОРУПЦІЇ

Будь-яка міська, сільська, селищна, районна в місті ради становить собою сукупність органів та посадових осіб, які мають визначений законом статус і повноваження. Місцева рада, її виконавчий комітет, виконавчі органи, міський голова та його заступники, органи самоорганізації населення – це є самостійні, але взаємопов'язані складові системи місцевого самоврядування. Також до цієї системи варто включити комунальні установи та комунальні підприємства. Оскільки ці утворення мають прямий вплив на здійснення місцевого самоврядування (провадження місцевої політики, забезпечення обсягу та умов надання послуг населенню).

Самостійність повноважень співвідноситься із підконтрольністю, підзвітністю, відповідальністю. Так, до прикладу, виконавчий комітет та виконавчі органи підконтрольні і підзвітні раді; міський голова відповідальний перед радою, і одночасно підзвітний, підконтрольний та відповідальний перед територіальною громадою. Міський голова скликає сесії ради та засідання виконавчого комітету; головує та таких заходах, формує порядок денний. Міський голова має повноваження вето (зупиняти дію) рішень ради та виконавчого комітету. Рада утворює виконавчий комітет рішенням, що підтримане більшістю депутатів, але право на внесення кандидатур до складу виконкому має виключно міський голова. При цьому рада має повноваження скасувати рішення виконкому, розпустити (ліквідувати) виконком. Рада наділена повноваженнями висловити недовіру міському голові та/або достроково припинити його повноваження.

Наведені повноваження дають уяву про конкурентність в місцевій раді, певний баланс та підконтрольність в діяльності органів ради.

За організаційною підпорядкованістю, структурою, діяльністю усі складові місцевої ради (системи органів) можна поділити на три основні складові. Першою складовою є сама рада (як сукупність депутатів, що приймають рішення колегіально під час пленарних засідань та засідань постійних комісій). Друга складова це міський голова та підпорядкова-

ні йому виконавчі органи, комунальні установи (школи, лікарні, садочки) та комунальні підприємства. Третю складову становить виконком (як колегіальний орган, що сформований радою, який приймає рішення під час проведення періодичних засідань).

За характером діяльності рада та виконком діють у формі засідань і збираються час від часу. Тобто ці органи діють не щоденно. Натомість міський голова, виконавчі органи, комунальні установи та підприємства здійснюють свою роботу щоденно (постійно) та сформовані на принципом єдиноначальності, вертикальної підпорядкованості. Зрозуміло, що і рішення «командою міського голови» ухвалюються, як правило, у формі одноосібних актів – розпорядження, накази.

З описаного бачимо, що рада – це поєднання органів із чіткою вертикаллю та колегіальних органів. Це зумовлене тим, що для щоденного управління корисним є єдиноначальність, яка дозволяє приймати швидкі і послідовні рішення. Але для ухвалення більш важливих рішень потрібна колегіальність, яка забезпечує широкі можливості для обговорення, оцінювання різних факторів та обставин, врахування інтересів. Рішення в такому випадку ухвалюється членами колегіального органу шляхом вільного, прямого і відкритого голосування (окрім таємного голосування).

Законодавець розподілив повноваження в такий спосіб, що колегіальні органи (рада та виконком) приймають важливі рішення, які є обов'язковими для виконання усією територіальною громадою (фізичними і юридичними особами на території ради), а «команда міського голови» наділена організаційними і розпорядчими повноваженнями (скликати засідання, внести на розгляд, сформувані порядок денний, сплатити, передати, прийняти, прийняти або звільнити з роботи тощо).

Усі три складові описаної системи є незалежними і формуються за визначеним законом принципом. Існування конкуренції та підтримання самостійності є надзвичайно важливим для існування демократичної системи управління в місцевій раді. Саме в цій трискладовій системі закладено основи для ухвалення справедливих та ефективних рішень в інтересах територіальної громади. Громадяни зацікавлені, щоб депутати, члени виконкому, міський голова і його команда перебували у «різних таборах», не змовлялись між собою, шукали найкращі рішення.

Ця система утворює собою механізм стримування і протипага, механізм поділу влади, механізм запобігання надмірній концентрації повноважень, механізм підконтрольності, підзвітності та відповідальності.

Під узурпацією розуміється привласнення собі чужих прав. В погляду органів влади — це перевищення повноважень, ухвалення однією особою чи органом рішень, які віднесені до повноважень чи компетенції іншого органу чи особи. Не дивлячись на екзотичне для пересічних громадян звучання терміну «узурпація влади», це явище надзвичайно поширене в місцевих радах. Фактично узурпація присутня у кожній раді. Причини цього явища різноманітні — зловживання владою, невігластво, злочинні дії тощо. Часто це поєднання і комбінації різних факторів.

Узурпація завжди незаконна і тут не має значення з яких мотивів діє узурпатор (швидке досягнення корисного для усіх результату, власне політичне ствердження, отримання благ, незаконне збагачення тощо).

Розподіл повноважень як складова системи стримування і протипага є одним з механізмів, який обмежує корупцію. За законом службовець, депутат чи член виконкому зобов'язані повідомити про наявний конфлікт інтересів¹ та по можливості уникати участі в процесі ухвалення рішення.

Найбільш поширеною формою узурпації влади в місцевих радах є нівелювання значення виконавчого комітету, руйнування його самостійного стану. Це відбувається, як правило, шляхом включення до складу виконкому службовців ради (представників «команди міського голови»), наприклад керівників виконавчих органів, комунальних установ і підприємств. Дуже часто трапляються випадки коли виконавчі комітети майже повністю склалися зі службовців ради. Такий підхід, як правило, обгрунтовують поясненнями на кшталт «виконком це робочий інструмент міського голови», «виконком це не місце для політики, а поточна

¹ Потенційний конфлікт інтересів — наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Реальний конфлікт інтересів — суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

господарська робота», тощо. І доволі часто така аргументація дозволяє ввести в оману депутатів і громадськість і отримати склад виконавчого комітету «під мера». В цих умовах виконавчий комітет перетворюється на своєрідну «нараду при міському голові», де рішення приймаються швидко, без особливих обговорень, в так званому «робочому порядку». Часто члени виконкому навіть не голосують, рішення приймаються шляхом мовчазної згоди.

Годі говорити, що надане міському голові «ексклюзивне» право на внесення кандидатур до складу виконкому використовується як можливість внесення лояльних кандидатур.

Не останню роль відіграє і «зпрацювання» членів виконкому. Міська влада яка оперативно сконцентрована в руках міського голови і його заступників має безліч можливостей «подякувати» членам виконкому за лояльність чи «пригодувати» їх. Це відбувається шляхом надання пільг, переваг, налагодження бізнесу за бюджетні кошти, надання пільгової оренди тощо. Тому варто слідкувати за зростанням майнового стану члену виконкому та його сім'ї. Це можуть бути як прямі ознаки – набуття нерухомості, автомобілів, контролю на підприємствами, збільшення ролі в певному бізнесі тощо. Так і непрямі ознаки – надмірні видатки, дорогий спосіб життя та відпочинку.

Виконком найбільш вразливий до руйнування незалежного та самостійного стану. Але це не означає, що дії узурпатора не поширюються на раду. Звісно, змінити склад членів ради (депутатів) неможливо, бо вони обрані прямим голосуванням виборців. Однак є можливим підпорядкувати їх політично. Також депутати можуть бути прийняті на роботу у виконавчі органи чи комунальні установи та підприємства. Ці трудові відносини в «команді міського голови» відіграють ключову роль в орієнтуванні депутата. Адже трудові відносини постійні (щодня, протягом місяця), а діяльність депутата в засіданнях періодично (раз в квартал, раз в місяць). Отже, навіть психологічно такий депутат тяжитиме до «протилежного табору». Описані вище небезпеки «купляння лояльності» членів виконкому, так само небезпечні і для депутатів.

Отже, головною задачею громадськості є боротьба за конкурентну систему органів ради. Громада зацікавлена у рівновіддаленій незалежності (самостійності) ради, виконкому і команди міського голови.

Ці заходи можуть здійснюватись як шляхом періодичного громадського контролю, так і шляхом нормативного врегулювання. Найкраще ці питання врегулювати в Статуті територіальної громади як базовому нормативно-правовому акті. В цьому документі потрібно закріпити основні гарантії громади:

- Депутати (окрім секретаря) не можуть бути членами виконкому, не може працювати у виконавчих органах та комунальних підприємствах і установах.
- Депутати (в т.ч. усі їх родичі) не можуть отримувати будь-які рішення від ради чи її органів в свою користь (на своє ім'я, ім'я родини). «Хочеш впорядкувати свої права чи займатись бізнесом – складай повноваження».
- Члени виконкому (в т.ч. усі їх родичі) не можуть отримувати будь-які рішення від ради чи її органів в свою користь (на своє ім'я, ім'я родини). «Хочеш впорядкувати свої права чи займатись бізнесом – складай повноваження».
- До виконкому повинно входити не більше ніж 10% службовців ради чи працівників комунальних підприємств та установ.

Ці права не потребують зміни в законах, для впровадження змін достатньо рішення місцевої ради – ухвалення належних положень Статуту територіальної громади.

При цьому законодавче закріплення таких гарантій зробить цей процес не локальним, а глобальним. Законодавство і статuti можуть вдосконалюватись паралельно. Постійне вдосконалення конкурентності у владі, підтримання законодавчих механізмів стримування і протизаги матиме наслідком отримання справедливих і ефективних рішень. Статут територіальної громади – форма місцевого суспільного договору, форма запобігання узурпації влади, запобігання корупції та запобігання знецінення політичних процесів у місцевій владі.

ГЛАВА 6

**ДЕПУТАТ
МІСЦЕВОЇ РАДИ
ЯК ОСНОВА
КОНТРОЛЬНОЇ ГІЛКИ
ВЛАДИ**

Депутат сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який відповідно до Конституції України і закону про місцеві вибори обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Статус депутата місцевої ради поєднує у собі дві частини – повноваження в раді і її органах та повноваження поза радою (у виборчому окрузі¹, інших місцевих радах). Саме така подвійність дозволяє повною мірою реалізувати представницькі функції. Пропоную поглянути на депутатські повноваження у вигляді таблиці:

Обов'язки поза радою (виборчий округ, інші місцеві ради)	Обов'язки в раді та її органах
<ul style="list-style-type: none"> ▪ підтримувати зв'язок з виборцями, відповідною територіальною громадою, трудовими колективами підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, розташованими на відповідній території; ▪ не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ додержуватися Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, регламенту ради та інших нормативно-правових актів, що визначають порядок діяльності ради та її органів; ▪ брати участь у роботі ради, постійних комісій та інших її органів, до складу яких він входить; ▪ увійти до складу хоча б однієї постійної комісії ради; ▪ всебічно сприяти виконанню рішень ради та її органів;

¹ Під іншими місцевими радами мається на увазі будь-яка сільська, селищна, міська, районна, районна в місті, міська ради на усій території України (окрім ради, депутатом якої є особа)

Продовження табл.

Обов'язки поза радою (виборчий округ, інші місцеві ради)	Обов'язки в раді та її органах
<p>програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ брати участь у громадських слуханнях з питань, що стосуються його виборчого округу, в організації виконання рішень ▪ ради та її органів, доручень виборців, у масових заходах, що проводяться органами місцевого самоврядування на території громади або виборчого округу ▪ вивчати громадську думку; ▪ вивчати потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні; ▪ визначити і оприлюднити дні, години та місце прийому виборців, інших громадян; ▪ вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ виконувати доручення ради, її органів, сільського, селищного, міського голови чи голови ради; інформувати їх про виконання доручень.
Права депутата поза радою (виборчий округ, інші місцеві ради)	Права депутата в раді та її органах
<ul style="list-style-type: none"> ▪ офіційно представляти виборців та інтереси територіальної громади в місцевих органах виконавчої влади, відповідних органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах і організаціях незалежно від форми власності з питань, що належать до відання органів місцевого самоврядування відповідного рівня; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ право ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить; ▪ право дорадчого голосу в органах ради, до складу яких депутат не входить; ▪ обирати і бути обраним до органів відповідної ради;

Продовження табл.

Права депутата поза радою (виборчий округ, інші місцеві ради)	Права депутата в раді та її органах
<ul style="list-style-type: none"> ■ брати участь з правом дорадчого голосу у загальних зборах громадян за місцем проживання, засіданнях органів самоорганізації населення; ■ порушувати перед органами і організаціями та їх посадовими особами, а також керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що зачіпають інтереси виборців, та вимагати їх вирішення; ■ доступу до засобів масової інформації комунальної форми власності з метою оприлюднення результатів власної депутатської діяльності та інформування про роботу ради в порядку, встановленому відповідною радою; ■ вносити на розгляд органів і організацій та їх посадових осіб пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатськими повноваженнями у виборчому окрузі відповідно до закону, брати участь у їх розгляді; ■ на депутатське звернення; ■ на невідкладний прийом; ■ вимагати усунення порушень законності і встановлення правового порядку ■ право дорадчого голосу в засіданнях інших місцевих рад та їх органів. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ офіційно представляти виборців у відповідній раді та її органах; ■ пропонувати питання для розгляду їх радою та її органами; ■ вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті; ■ вносити на розгляд ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю; ■ вносити на розгляд ради та її органів проекти рішень з питань, що належать до їх відання, поправки до них; ■ висловлюватися щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою; ■ порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування; ■ звертатися із депутатськими запитаними; ■ звертатися із депутатськими запитаннями; ■ брати участь у дебатах, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні; ■ вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних раді, а також з питань, що віднесені до компетенції ради, інших органів і посадових осіб, які діють на її території;

Закінчення табл.

Права депутата поза радою (виборчий округ, інші місцеві ради)	Права депутата в раді та її органах
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ порушувати в раді та її органах питання про необхідність перевірки роботи підзвітних та підконтрольних раді органів, підприємств, установ, організацій; ▪ оголошувати на засіданнях ради та її органів тексти звернень, заяв, пропозицій громадян або їх об'єднань.

Наведена вище сукупність прав і обов'язків визначають статус депутата місцевої ради. Звісно для повноти картини потрібно було б додати гарантії депутатської діяльності, наприклад особливості затримання та провадження в кримінальних справах щодо депутата місцевої ради, його звільнення з роботи, призову на військову службу, пенсійного забезпечення, тощо. Але обсяг цієї глави є обмеженим, а сама суть гарантії не має прямого відношення до теми, що тут обговорюється.

Якщо проаналізувати повноваження, то їх умовно можна поділити на три категорії:

- представницькі;
- контрольні (сигнальні);
- нормотворчі.

Переважає більшість повноважень депутата є контрольними (сигнальними). Це, наприклад, право вимагати припинення порушень законності, ініціювання питань перед правоохоронними органами, направлення звернень та запитів, ініціювання перевірок, порушення питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування.

Слід розуміти, що безпосередньо в раді депутат працює лише 1-2 дні на місяць. Інколи це 4-5 днів. Залежить від активності ради, особливих обставин і, звісно самого депутата. В переважній більшості випадків депутат є «гостем в раді», тобто його розглядають як швидкоминуче

явище. Навіть під час пленарних засідань нерідко можна почути критику в бік депутатів — «скільки можна обговорювати, приймайте рішення, треба працювати». Тут дається взнаки радянські традиції роботи рад. Тоді пленарні засідання проходили швидко, в урочистій обстановці, все було вирішено наперед і функція депутатів була виключно ритуальна. Таке ставлення можна зустріти і зараз. Тільки тут з'явився новий додатковий аспект. Уявіть собі щоденну роботу місцевої ради. Є голова, заступники, керівники виконавчих органів, комунальних установ і підприємств, які діють як єдина команда, підпорядковуються вертикально, є службовцями, працюють на професійній оплатній основі, користуються майном громади. Ця велика армія службовців планово готують свої документи, вносять на розгляд рад проекти рішень. Одним словом стабільний ритм життя.

В цей процес «грубо і зухвало» втручається сесія — засідання постійних комісій і пленарні засідання. Все в раді іде шкереберть, службовці повинні готуватись до інформування і доповідей, відповідай на запитання та надання документів. Звісно, що будь-який службовець ради хоче, щоб усе це швидше закінчилось і повернулось спокійне і зрозуміле життя. Ось тому, депутатам пропонується швидке обговорення і голосуванням «пакетами». Голосуйте швидше і йдіть звідси.

Тому депутат місцевої ради — це своєрідний «подразник». Часто на початку роботи ради, доки службовці ще не «прилаштувались» до депутатів, просте перебування депутатів в раді вже само по собі створює ефект належної роботи ради. Наскільки ефективним буде депутат і чи зможе він бути каталізатором ефективності роботи службовців ради — це велике питання. Стандартів депутатської роботи не існує. І це з одного боку добре, бо дозволяє проявити індивідуальність кожного конкретного депутата.

З іншого боку відсутність чіткої моделі депутатської поведінки зумовлює неможливість оцінки діяльності депутата, не дозволяє оцінити спрямованість дій депутата. Адже часто депутат з представника інтересів громади і виборців перетворюється на «буфер» між громадянами і службовцями ради. Іноді депутат під виглядом інтересів громади починає лобювати власні майнові і бізнесові інтереси. Не рідкими є випадки, коли депутати використовують «голос народу» із метою увійти до владних

кіл, зайняти своє місце у владній номенклатурі. Тому такі політики часто проплачують мітинги, підбурюють активістів, фінансують штучні громадські організації.

Сутність депутатської діяльності полягає у його особливому статусі – офіційний представник виборців. Усе інше – лише інструменти. В тому числі і права ухвального чи дорадчого голосу, право на внесення пропозицій та участь в обговоренні, право на депутатське звернення, запит та запитання та інше. В депутата безліч можливостей бути корисним і ефективним. Такі можливості є під час пленарних засідань¹ та засідань постійних комісій².

Важливою є спрямованість дій депутата. Ефективний депутат – це особа, яку «бояться» і «не люблять» службовці; це особа, через яку службовці змушені дотримуватись усіх вимог і регламентів, працювати відкрито і належно. Іншими словами, депутат – це зовнішній контролер якості роботи владної команди. В світлі цього злочинною виглядає позиція депутата – «ми одна команда», «нам треба бути із чиновниками разом», «мер і депутат – це керівник і помічник (радник)», тощо. Депутати, які займають таку позицію, або ще гірше наймаються на роботу в команду міського голови – є втраченими для громади. Бо в такому стані неможливо виконувати контрольні функції (наглядати за роботою місцевої влади), бути незалежним представником громади і учасником ухвалення рішень.

Серед усієї сукупності повноважень депутата, потрібно зупинитись на правах дорадчого голосу і невідкладного прийому.

Право дорадчого голосу є потужним представницьким інструментом в депутатському арсеналі. Але нажаль використовується дуже рідко і вкрай неефективно. Право дорадчого голосу реалізується в органах, до складу яких депутат не входить. Це повноваження передбачає право на повноцінну (нарівні із членами органу) участь в обговоренні питання перед його прийняттям (голосуванням) із занесенням до протоколу (стенограми, аудіо-, відеозапису тощо) позиції висловленої депутатом.

¹ Більш докладно про це в книзі «Практичний курс депутатамісцевоїрадитайогокоманди» (<http://ipo.org.ua/депутат-місцевої-ради-та-його-команда/>)

² Більш докладно про це в книзі «Постійні комісії як інструмент депутата місцевої ради» (<http://ipo.org.ua/ПОСТІЙНІ-КОМІСІЇ-ЯК-ІНСТРУМЕНТ-ДЕПУТ/>)

Право дорадчого голосу також охоплює можливість депутата взяти участь в голосуванні. Однак таке волевиявлення не зараховується до результатів голосування, проте повинно бути внесене до протоколу засідання.

Такий дорадчий голос повною мірою є представницько-контрольним. Найчастіше його використовують депутати під час засідань виконавчого комітету місцевої ради чи засідань постійних комісій, в яких депутат не є членом. Право дорадчого голосу може бути реалізовано депутатом в будь-якому органі ради (департаменті, управлінні, відділі), а також на загальних зборах громадян та засіданнях ОСН.

Політичною екзотикою вважається використання депутатами права дорадчого голосу в інших місцевих радах і їх органах. Можна лише поспівчувати тим депутатам, які наважаться виступити в обласній раді чи раді іншого міста. Через низьку правову культуру службовців місцевого самоврядування такий намір депутата викличе нерозуміння та кпини. Хоча за законом, депутат як офіційний представник інтересів своєї громади може скористатись правом дорадчого голосу (взяти участь в обговоренні, проголосувати) під час розгляду іншими радами питань бюджету, розвитку територій, екології та безлічі інших. Використання цього права здійснюється за розсудом самого депутата.

Якби депутати активно користувались правом дорадчого голосу в «своїй» раді та її органах, а також в інших місцевих радах і їх органах — це відкрило б прекрасну політичну практику по представництву та захисту інтересів виборців та територіальних громад; це дозволило б депутату місцевої ради брати активну участь в загальнодержавній політиці та вирішенні питань, що торкаються спільних інтересів громад.

Не менш важливим правом депутата місцевої ради є право невідкладного прийому. Це інструмент безпосереднього оперативного реагування і представництва. невідкладний прийом будь-якою службовою особою підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, а також органів влади, в т.ч. правоохоронних органів, державних адміністрацій, судів. Таке право реалізується шляхом безумовної негайної зустрічі відповідної службової особи та депутата. Здійснюючи таке право депутат повинен пред'явити посвідчення та повідомити про бажання зустрітись із службовою особою в порядку невідкладного прийому.

Службова особа, до якої з'явився депутат із вимогою невідкладного прийому, зобов'язана перервати усі заплановані справи (оголосити коротку перерву в нараді, перервати службові спілкування, розгляд документів, прийом громадян, тощо) і негайно провести прийом депутата для заслуховування його вимог, заяв, скарг чи пропозицій. Депутати повинні використовувати право невідкладного прийому таким чином, щоб такий прийом був зумовлений нагальними та особливо важливими справами, тривав якомога оперативно та не завдавав невинуватих втручань в роботу службової особи. Службові особи, що створили перешкоди (в т.ч. не забезпечили реалізацію прав через відсутність необхідних знань про права депутата місцевої ради у технічних працівників, секретарів, охоронців, тощо) у реалізації права на невідкладний прийом підлягають за наявності достатніх підстав дисциплінарній відповідальності, а також кримінальній відповідальності за ст. 351 КК України.



Депутати місцевої ради мають право на позачерговий прийом до службовців з питань їхньої депутатської діяльності.

Нажаль таке повноваження як невідкладний прийом використовується рідко і в його реалізації часто існують перешкоди. Це обумовлене тим, що депутати часто не знають своїх прав і не до кінця усвідомлюють свій особливий статус. Так і чиновники через недостатню правову врегульованість депутатського права на невідкладний прийом ігнорують вимоги депутатів та створюють перешкоди.

Право невідкладного прийому у поєднанні із право вимоги припинення порушень закону та відновлення правопорядку надає можливість депутату ефективно захищати виборців в органах влади (в т.ч. місцевих державних адміністраціях, органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування), в правоохоронних органах (прокуратурі, міліції), фіскальних органах та будь-яких підприємствах, установах, організаціях.

Весь описаний вище набір повноважень депутата місцевої ради є ефективним виключно у поєднанні із належним розумінням депутатом свого призначення. Депутат не володіє реальною владою. Він не приймає владних одноосібних рішень. Депутат левову частину часу є зовнішнім контролером владної команди міського голови. І лише протягом кількох днів на квартал чи місяць входить до складу колегіального органу (ради), що ухвалює владні акти. В цих умовах вкрай важливим є збереження незалежного статусу депутата. Ця незалежність передусім стосується можливості бути належним контролером діяльності влади (голови адміністрації, міського голови, його заступників, керівник департаментів, управлінь, відділів, очільників комунальних установ і підприємств).

Зрозуміло, що депутат місцевої ради володіє більшим обсягом можливостей на отримання інформації, має офіційний статус, має достатній обсяг прав і інструментів. Задачею громадських активістів є постійне нагадування депутатам їх задач, їх призначення та місця в системі влади. А коли громадські активісти самі стануть депутатами, то вони так само критично мають ставитись до себе та не повинні забувати своїх обов'язків.

Навчальне видання

ОЛЕКСАНДР СОЛОНТАЙ, ТАРАС СЛУЧИК, ІВАН ЛУКЕРЯ,
АНДРІЙ ОСІПОВ, ВОЛОДИМИР ФЕСЬКОВ

Контроль за владою – практичні інструменти

Навчальний посібник

Керівник проекту *А. Черенщикова*
Верстка *С. Верьовкіна*

Attention Communications Department
International Republican Institute
3-V Sportyvna Square, 2nd Entrance, 8th Floor
Kyiv, Ukraine 01601
iriukraine@iri.org
www.IRI.org.ua

ПП Сердюк В.Л.

Свідоцтво про внесення до державного реєстру видавців, виготівників
та розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3360 від 30.12.2008 р.

Солонтай О. та ін.

К65 Контроль за владою — практичні інструменти. О. Солонтай;—
Київ. : Вид-во «Березовська», 2017. — 88 с.

ISBN 978-617-7047-21-5

Посібник описує практичні інструменти контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та практики участі активних громадян в прийнятті рішень місцевим самоврядуванням. Також, автори детально розкрили питання структури, повноважень та особливості роботи органів місцевого самоврядування. Останній розділ посібника розповідає про баланс влади між головою громади, виконавчим комітетом та депутатським корпусом. Зокрема в тексті розглядаються практичні інструменти контролю які може застосовувати у свій діяльності депутатський корпус місцевих рад.

УДК 328
ББК 66.7я73
