

**ПОСІБНИК
АКТИВНОГО
ГРОМАДЯНИНА**

**КИЇВ
2010**

Мохник А.В., Сиротюк Ю.М., Шевченко Л.Т. *Посібник активного громадянина.* - Київ: ГО «Фундація «Відкрите суспільство», 2010. - 52 с.

Посібник містить теоретичний матеріал про практичні механізми взаємодії громадян з владою як на центральному, так і місцевому рівнях. Його автори приділили увагу роз'ясненню правових засад звернень громадян, надали поради та зразки таких звернень, розтлумачили права громадян на інформацію та механізми безпосереднього народовладдя: місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання.

**Посібник видано за сприяння Національного Фонду підтримки Демократії, США (National Endowment for Democracy), відповідно до Угоди № 2010.478.0.
Позиція авторів може не збігатись з позицією NED.**

ЗМІСТ

I. Вступ	4
II. Право на звернення	8
1. Типи звернень	9
2. Вимоги до звернення	10
3. Порядок подання звернення до органів влади	11
4. Права громадянина при розгляді заяви або скарги	12
5. Обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг	13
6. Порядок і терміни розгляду звернення	14
7. Особистий прийом громадян	15
8. Оскарження рішень, дій або бездіяльності при розгляді звернення	16
9. Відшкодування збитків, завданих внаслідок рішень, дій або бездіяльності при розгляді звернення	17
10. Особливості реалізації права на звернення в умовах пропорційної виборчої системи	19
III. Право на інформацію	23
1. Доступ громадян до інформації про них	24
2. Інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів і запит щодо надання письмової або усної інформації	25
3. Відповідальність за порушення законодавства про інформацію	26
4. Порядок оскарження протиправних діянь в інформаційних правовідносинах	27
5. Відшкодування матеріальних та моральних збитків, завданих внаслідок правопорушення, вчиненого суб'єктом інформаційної діяльності	28
IV. Механізми прямої демократії	29
1. Місцевий референдум	30
2. Загальні збори громадян	34
3. Місцеві ініціативи	36
4. Громадські слухання	40
V. Додатки	43
1. Заява	43
2. Скарга	44
VI. Адреси органів влади	46

I. ВСТУП

Шановний громадянине! Шановний виборцю!

Для реалізації власних мрій необхідно докласти зусиль. Відомо, що нічого не відбувається само собою. Щоб домогтися бажаного, потрібно бути активним, необхідно діяти.

Якщо ми бажаємо жити у справедливому демократичному суспільстві, то самостійно, з власної ініціативи повинні втілювати у життя демократичні принципи і змушувати працювати відповідні механізми. Сьогодні ситуація вимагає неабиякої активності: маємо молоду незалежну державу, і тільки ми можемо зробити її такою, в якій комфортно буде жити нам і нашим нащадкам, якою можна буде пишатись. Іншими словами, ми пропонуємо вам діяти. Слід пам'ятати, що людина, яка знає свої права і вміє їх реалізовувати, зможе досягти бажаного результату.

Трансформація України з президентсько-парламентської республіки в парламентсько-президентську, яка відбулася внаслідок набуття чинності змін до Конституції України, прийнятих 8 грудня 2004 року (Закон № 2222), супроводжувалась перерозподілом повноважень між гілками влади.

Основний Закон України – Конституція – визначає, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Знання про розподіл повноважень влади допоможуть успішно реалізувати права громадян, гарантовані Конституцією. Зокрема, в цьому посібнику розглянуто право на звернення, інформацію та місцеві ініціативи.

Відповідно до статті 102 Конституції **Президент України** є главою держави і гарантує від її імені, а також є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Це, без сумніву, дуже важлива стаття, що дозволяє звертатись безпосередньо до Президента за захистом прав і свобод людини і громадянина. Зрозуміло, що таке звернення може бути подане після вичерпання можливостей захисту своїх прав у органах виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Згідно зі статтею 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – **Верховна Рада України**. У зв'язку з цим повноваження Верховної Ради мають глобальний характер. Наприклад, внесення змін до Конституції України в межах і порядку, визначених нею; призначення Всеукраїнського референдуму; ухвалення законів та інші.

З усього переліку повноважень Верховної Ради України, визначених Конституцією, можна виділити такі, що безпосередньо стосуються реалізації прав громадян, а саме:

- призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні;

- здійснення парламентського контролю у межах, визначених Конституцією та законом;
- ухвалення рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриману не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених Конституцією України. Відповідно до статті 116 Конституції Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

З огляду на це положення Конституції України варто ще раз наголосити на розподілі влад і гарантуванні в Україні місцевого самоврядування, тобто на поділі компетенцій та невтручанні виконавчої влади у діяльність органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади лише з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади. Іншими словами, якщо проблема перебуває у сфері відповідальності місцевої влади, то немає сенсу скаржитись на неможливість її розв'язання до Кабінету Міністрів чи міністерств – у цьому випадку необхідно звертатись до суду.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють **місцеві державні адміністрації**. Голови цих адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Відповідно до статті 119 Конституції України місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

- виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- законність і правопорядок;
- додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

- підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;
- взаємодію з органами місцевого самоврядування;
- реалізацію інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Важливих змін зазнала **Прокуратура України**, до повноважень якої після внесення змін до Конституції додався нагляд за додержанням прав і свобод людини й громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Згідно зі статтею 121 Конституції Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладається таке:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Відповідно до статті 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, що за законом належать до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, що за законом належать до їхньої компетенції.

З огляду на викладене можна констатувати, що ефективний захист громадянських прав, гарантованих Конституцією України, можна здійснювати, лише знаючи повноваження органів влади і враховуючи розподіл сфер відповідальності.

II. ПРАВО НА ЗВЕРНЕННЯ

Право на звернення закріплене у статті 40 Конституції України, згідно з якою *«усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк»*.

Закон України «Про звернення громадян» закріплює в преамбулі такі особливості реалізації права громадян на звернення:

- внесення до органів державної влади пропозицій про поліпшення їх діяльності;
- викривання недоліків у роботі органів державної влади;
- оскарження дій посадових осіб, державних і громадських органів.

Розгляд звернень входить до обов'язків органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, об'єднань громадян та посадових осіб.

У статті 7 Закону України «Про звернення громадян» № 393/96-ВР від 02.10.1996 р. встановлюється заборона відмови у прийнятті та розгляді звернення. Так, звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають **обов'язковому** прийняттю та розгляду. Забороняється відмова в прийнятті та розгляді звернення з посиланням на політичні погляди, партійну належність, стать, вік, віросповідання, національність громадянина, незнання мови звернення. Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

Окремо обумовлюється випадок, за якого питання у зверненні, одержаному органом державної влади, органом місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами, не входять до їх повноважень. Це звернення в термін не більше п'яти днів вони зобов'язані переслати відповідному органу чи посадовій особі й повідомити про це громадянина, який його подав. Якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, то його у той же термін повертають громадянину з відповідними роз'ясненнями.

Проте є випадки, за яких звернення громадян не підлягають розгляду та вирішенню, а саме:

- письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане заявником (заявниками) або таке, з якого неможливо встановити авторство, іншими словами – анонімне;

- повторні звернення від тієї самої особи до одного і того ж органу (посадової особи) з питання, яке цей орган (посадова особа) вирішив по суті;
- звернення подані з порушенням термінів, визначених законом;
- звернення осіб, визнаних судом недієздатними.

1. Типи звернень

Відповідно до норм Закону України «Про звернення громадян», звернення громадян – це викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Ці три поняття необхідно чітко розрізняти.

Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюється порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб. Крім того, у пропозиції (зауваженні) може бути висловлена думка стосовно врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним зако-нодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства, недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб. Додатково заява може містити думки щодо поліпшення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб. Необхідно уточнити, що клопотання – це письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скаргую називається звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених рішеннями, діями або бездіяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. У цьому випадку до рішень, дій або бездіяльності, які можуть бути оскаржені у сфері управлінської діяльності, належать такі, внаслідок яких:

- порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);
- створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;
- незаконно покладено на громадянина будь-які обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності.

Крім цього, звернення може бути **усним**, тобто викладеним громадянином і записаним посадовцем на особистому прийомі, або **письмовим**,

тобто надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства.

Звернення також може бути **індивідуальним**, тобто поданим окремою особою, або **колективним**, поданим групою осіб.

2. Вимоги до звернення

Одне з важливих питань, що постає перед кожним громадянином, який вирішив звернутись до органів влади для розв'язання нагальної проблеми, – як оформити звернення?

Насамперед необхідно чітко сформулювати проблему або питання і правильно обрати тип звернення.

У статті 5 Закону України «Про звернення громадян» визначені формальні вимоги до всіх типів звернень.

По-перше, звернення адресується тому органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємству, установі, організації незалежно від форм власності, об'єднанню громадян або посадовій особі, що має повноваження вирішувати порушені у ньому питання. У зв'язку з цим дуже важливо правильно визначити орган влади або посадову особу, до компетенції якої входять проблеми, викладені у зверненні.

По-друге, у зверненні обов'язково необхідно зазначити:

- прізвище, ім'я, по батькові заявника (заявників);
- місце проживання заявника (заявників);
- чітко і ясно сформульовану суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги;
- конкретну пропозицію щодо розв'язання порушеної заявником (заявниками) проблеми;
- перелік документів (копії документів), які додаються до звернення;
- особистий підпис заявника (заявників);
- дату написання звернення.

Звернення, оформлене без дотримання цих вимог, повертають заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження.

По-третє, незважаючи на те, що звернення складають у довільній формі, загальний текст рекомендовано викладати за такою схемою:

- вступна частина, у якій слід зазначити підстави звернення та обставини, які стали передумовою для нього;
- мотивувальна частина – в ній необхідно обґрунтувати звернення або викласти основні питання;
- резолютивна частина, в якій треба вказати мету звернення і очікуваний результат його розгляду.

Крім цього, згідно з діловим етикетом звернення необхідно починати зі слів «шановний (ім'я та по батькові)!», а закінчувати словами «з повагою». Після треба вказати прізвище, ініціали та поставити власний підпис.

3. Порядок подання звернення до органів влади

Як вже зазначалось, звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства.

У разі подання усного звернення важливо чітко сформулювати підставу та обставини, які стали передумовою для нього, обґрунтування, а також мету і очікуваний результат розгляду. В зв'язку з цим на особистий прийом рекомендується готувати письмове звернення з чітко сформульованою проблемою відповідно до раніше запропонованої схеми. Це допоможе забезпечити від хибного розуміння суті звернення, а у подальшому від неправильного розв'язання викладеної у ньому проблеми.

Основною проблемою направлення письмового звернення поштою є ситуація, у якій воно може, так би мовити, «загубитись». Причиною цього може бути небажання посадових осіб брати на себе відповідальність за розгляд звернення.

Письмове звернення краще надсилати рекомендованим листом, оскільки його зафіксує поштова служба – зазначить дату, час вручення, прізвище, ім'я, по батькові, посаду особи, що отримала звернення. Це додаткова гарантія, що лист не «загубиться». Щоб отримати всі ці дані безпосередньо «в руки», необхідно надсилати звернення рекомендованим листом з повідомленням.

Особливо важливі документи можна надсилати цінним листом, тобто з описом його вмісту.

У разі подання письмового звернення до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену особу (якщо повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства) важливо відразу отримати його реєстраційний номер. Для повної гарантії необхідно наполягати, щоб на копії звернення був штамп відповідного органу з зазначенням реєстраційного номера звернення, дати отримання та підписом особи, яка його прийняла.

Відмовляти у прийнятті та розгляді належно оформленого звернення заборонено. Порядок реєстрації звернення регламентується Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах,

організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» від 14.04.1997 р. № 348.

Отже, правильний порядок подання звернення гарантує його надходження до адресата і сприяє розв'язанню зазначеної у ньому проблеми.

4. Права громадянина при розгляді заяви чи скарги

Згідно зі статтею 18 Закону України «Про звернення громадян» громадянин, який звернувся з заявою чи скаргою до органу державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, об'єднання громадян, засобу масової інформації, посадової особи, має право:

- особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;
- ознайомитись з матеріалами перевірки;
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;
- бути присутнім під час розгляду заяви чи скарги;
- користуватись послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;
- висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;
- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

5. Обов'язки органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг

Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, засоби масової інформації, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;
- у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову;
- на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;
- скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходи до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;
- забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень;
- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення;
- вживати заходи щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина;
- у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою роз'яснити порядок оскарження ухваленого за нею рішення;
- не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам;

- особисто організувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходи до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

У разі необхідності та за наявності можливостей розгляд звернень громадян покладається на посадову особу чи підрозділ службового апарату, спеціально уповноважені здійснювати цю роботу, в межах бюджетних асигнувань.

6. Порядок і терміни розгляду звернень

Відповідно до статей 14-16 Закону органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати звернення (незалежно від типу звернення) та повідомити громадянина про результати розгляду.

Скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутись до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками.

До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням.

Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються. Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу.

Рішення вищого державного органу, який розглядав скаргу, в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржене в суді у термін, передбачений законодавством України.

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів.

На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну.

Звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку.

7. Особистий прийом громадян

Статтями 22 та 23 Закону України «Про звернення громадян» визначено порядок проведення особистого прийому громадян, згідно з якими керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян зобов'язані проводити особистий прийом громадян.

Прийом проводиться регулярно у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання. Графіки прийому доводяться до відома громадян.

Порядок прийому громадян в органах державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, об'єднаннях громадян визначається їх керівниками.

Усі звернення громадян на особистому прийомі реєструються.

Якщо вирішити порушені в усному зверненні питання безпосередньо на особистому прийомі неможливо, воно розглядається у тому ж порядку, що й письмове звернення. Про результати розгляду громадянину повідомляється письмово або усно, за бажанням громадянина.

У законі також передбачено особистий прийом громадян вищими посадовими особами – Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, який здійснюється у встановленому ними порядку. Крім цього, Кабінет Міністрів України прийняв Постанову від 11 вересня 2003 року № 1447 «Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України», якою регулюється особистий прийом громадян першим віце-прем'єр-міністром України, віце-прем'єр-міністрами та міністрами України. Згідно з цією постановою кожен громадянин України може потрапити на особистий прийом найвищих посадових осіб виконавчої влади у разі, якщо звернення потребує втручання зазначених посадових осіб.

8. Оскарження рішень, дій або бездіяльності при розгляді звернення

Оскарження рішень, дій або бездіяльності при розгляді звернення може відбуватися кількома способами. Насамперед у спосіб, визначений Законом України «Про звернення громадян», тобто поданням скарги на рішення, дії або бездіяльність органу державної влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Слід також пам'ятати, що контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян відповідно до своїх повноважень здійснюють Верховна Рада України, народні депутати України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений з прав людини Верховної Ради України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, депутати місцевих рад, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади щодо підпорядкованих їм підприємств, установ та організацій. Отже, скарга може бути направлена в кожний з цих органів.

Крім цього, нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами. Відповідно до наданих їм чинним законодавством повноважень вони вживають заходів до поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності. Це особливо важливо, враховуючи, що конституційною реформою, здійсненою 8 грудня 2004 року, прокуратурі України надано нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Отже, скарга на рішення, дії або бездіяльність при розгляді звернення може бути спрямована до органів прокуратури.

Також рішення, дії або бездіяльність органів влади і посадових осіб при розгляді звернення можуть бути оскаржені в суді на підставі Кодексу адміністративного судочинства України. Як відомо, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

В адміністративних судах можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

9. Відшкодування збитків, завданих внаслідок рішень, дій або бездіяльності при розгляді звернення

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» особи, винні у порушенні законодавства про звернення громадян, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України. Ступінь відповідальності залежить від особливості вчиненого правопорушення, важливості питання, складності та тяжкості діяння.

Громадяни мають право на відшкодування матеріальних збитків, завданих їм неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю органів чи посадових осіб, що брали участь у розгляді звернень громадян чи безпосередньо вирішували справу, пов'язану з поданням і розглядом скарги. Крім цього, громадяни мають право на відшкодування обґрунтованих витрат, понесених у зв'язку з виїздом для розгляду скарги на вимогу відповідного органу, і втраченого за цей час заробітку. Таке відшкодування можливе у випадку задоволення скарги громадянина на рішення, дії або бездіяльність органів чи посадових осіб.

Спори про стягнення витрат розглядаються в судовому порядку. Не варто «боятись» судового розгляду, адже відповідно до статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Згідно з нормами цієї статті Конституції кожному громадянину гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Крім цього, кожен громадянин має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Також після використання всіх національних засобів правового захисту кожен громадянин має право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

У статті 56 Конституції зазначається, що кожний громадянин має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Це стосується і розгляду скарги.

Моральна (немайнова) шкода може бути суттєвішою за матеріальну, оскільки йдеться про фізичне та психічне здоров'я заявника. Так, згідно зі статтею 23 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р.

№ 435-IV, особа має право на відшкодування моральної шкоди, завданої внаслідок порушення її прав. Зокрема, моральна шкода полягає у фізичному болю та стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я; у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку з протиправною поведінкою щодо неї самої, членів її сім'ї чи близьких родичів; у душевних стражданнях, яких фізична особа зазнала у зв'язку зі знищенням чи пошкодженням її майна; у приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи.

Моральна шкода відшкодовується грішми, іншим майном або в інший спосіб. Розмір грошового відшкодування моральної шкоди визначається судом залежно від характеру правопорушення, глибини фізичних та душевних страждань, погіршення здібностей потерпілого або позбавлення його можливості їх реалізації, ступеня вини особи, яка завдала моральної шкоди, якщо вина є підставою для відшкодування, а також з урахуванням інших обставин, які мають істотне значення. При визначенні розміру відшкодування враховуються вимоги розумності та справедливості.

Моральна шкода відшкодовується незалежно від майнової шкоди, яка підлягає відшкодуванню, та не пов'язана з розміром цього відшкодування.

Слід пам'ятати, що моральна шкода відшкодовується одноразово, якщо інше не встановлено договором або законом.

Позовна заява про відшкодування моральної (немайнової) шкоди подається відповідно до вимог статей 119-120 Цивільного процесуального Кодексу України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. Позовна заява повинна містити:

- найменування суду, до якого подається заява;
- ім'я (найменування) позивача і відповідача, а також ім'я представника позивача, якщо позовна заява подається представником, їх місце проживання або місцезнаходження, поштовий індекс, номер засобів зв'язку, якщо такий відомий;
- зміст позовних вимог;
- ціну позову щодо вимог майнового характеру;
- виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги;
- зазначення доказів, що підтверджують кожен обставину, наявність підстав для звільнення від доказування;
- перелік документів, що додаються до заяви.

Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її подання. Позивач повинен додати до позовної заяви її копії та копії всіх документів, що додаються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб.

Отже, важливо розуміти порядок дій, спрямованих на відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок рішень, дій або бездіяльності при розгляді звернення. Так, якщо наслідком спричиненої моральної шкоди став нервовий стрес, нервове перенапруження або тяжка душевна травма, необхідно звернутися до дільничного лікаря для посвідчення стану здоров'я і призначення відповідного лікування, після цього потрібно отримати медичну довідку про хворобу та виписку з медичної картки з характеристикою захворювання. Власне ця виписка буде належним доказом, що підтвердить обставини заподіяння моральної шкоди.

10. Особливості реалізації права на звернення в умовах пропорційної виборчої системи

У 2006 році Верховна Рада України та місцеві ради (крім сільських і селищних) були сформовані на пропорційній основі. Вперше в історії України партії отримали можливість реалізувати власні політичні програми і стали повноцінними суб'єктами політичного процесу.

Досвід минулого після виборів року дозволяє констатувати, що партії неефективно використовують отримані владні важелі, наслідком цього часто є порушення прав громадян. Водночас виборці розгубились, бо втратили «свого» депутата, що обирався від конкретного округу і ніс відповідальність за стан справ у ньому. Оскільки втрата «свого» депутата відбулась на всіх рівнях, виникло закономірне питання про відповідальність народних представників перед виборцями.

У зв'язку з цим варто наголосити, що Верховна Рада України, запровадивши пропорційну виборчу систему, не скасувала (разом з тим і не удосконалила) положення законів України, які цю відповідальність встановлюють.

Отже, взаємовідносини народного депутата України з виборцями врегульовані Законом України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 р. № 2790-ХІІ.

Так, згідно зі статтею 7 зазначеного закону народний депутат постійно підтримує зв'язки з виборцями у встановленому законом порядку персонального представництва, визначеному депутатськими фракціями (групами) Верховної Ради України відповідно до закону. Для реалізації цього положення закон встановлює обов'язковість надання народному депутату окремого технічно обладнаного службового приміщення в обласному центрі або (за заявою народного депутата) в районах, містах області, яка закріплена за народним депутатом депутатською фракцією (групою). Надання приміщення здійснюють місцеві органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, в управлінні яких знаходиться відповідно державна власність чи комунальна власність територіальної громади. У зазначеному приміщенні розташовується постійне робоче місце помічника-консультанта народного депутата.

Народний депутат відповідно до закону розглядає звернення виборців, вживає заходів для реалізації їх пропозицій і законних вимог, інформує виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей з ними та через засоби масової інформації. Народний депутат відповідальний за свою депутатську діяльність перед Українським народом як уповноважений ним представник у Верховній Раді України.

У статті 24 Закону України «Про статус народного депутата України» визначені обов'язки народного депутата України у взаєминах з громадянами. Згідно з цією статтею народний депутат зобов'язаний:

- постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення, а у разі необхідності повідомляти про них Верховну Раду України та її органи, вносити пропозиції та вживати в межах своїх повноважень заходи щодо їх врахування в роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій;
- інформувати виборців про свою депутатську діяльність через засоби масової інформації, на зборах виборців періодично, але не рідше двох разів на рік;
- розглядати звернення виборців відповідно до вимог та в порядку, встановленому Законом України «Про звернення громадян».

Народний депутат розглядає всі одержані ним пропозиції, заяви та скарги виборців, узагальнює їх, за необхідності вносить відповідні пропозиції до Верховної Ради України та її органів, а також до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У разі необхідності народний депутат надсилає пропозиції, заяви та скарги громадян органам державної влади, органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам, установам та організаціям, до повноважень яких входить розгляд звернень громадян чи вирішення порушених у них питань по суті. Про результати розгляду пропозицій, заяв та скарг громадян органи та посадові особи зобов'язані повідомити громадянина, від якого надійшло звернення, і народного депутата у терміни, встановлені Законом України «Про звернення громадян»;

- проводити особистий прийом громадян у дні, визначені Верховною Радою України для роботи з виборцями. У випадку залучення до участі у розгляді пропозицій, заяв і скарг, а також у прийомі громадян посадових осіб органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій не пізніше як за три дні до початку прийому народний депутат повідомляє їх про час і місце проведення прийому, а також про орієнтовне коло питань, які мають розглядатися на прийомі;
- здійснювати безпосередньо або із залученням своїх

помічників-консультантів, представників громадськості контроль за розглядом у органах державної влади та органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях пропозицій, заяв та скарг громадян, які надійшли на його ім'я.

Можна констатувати, що обов'язки залишилися і сьогодні триває пошук форми їхньої реалізації. Кожна з фракцій політичних сил робить це на свій розсуд. Оскільки процедура чітко не виписана в законі, необхідно працювати з повноцінним суб'єктом діяльності у Верховній Раді – фракцією. Отже, звернення варто спрямовувати на адресу фракції (на ім'я голови). Відтак його мають передати конкретному народному депутату. Звернення може містити як питання захисту прав громадян, так і практичні питання (адреса депутатської приймальні, години і дні прийому, запис на особистий прийом тощо).

Оскільки згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» одним з основних принципів місцевого самоврядування є підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, то вищезазначене стосується і депутатів місцевих рад. Варто лише зазначити, що під округом розуміється багатомандатний округ, в якому обрані депутати.

Так, відповідно до статті 49 Закону депутат місцевої ради представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення.

Обов'язки депутата місцевої ради визначені Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 р. № 93-IV. Згідно з ним депутат місцевої ради зобов'язаний:

- підтримувати зв'язок з виборцями та відповідною територіальною громадою;
- 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 програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців;
- брати участь в організації виконання доручень виборців;
- вивчати громадську думку та 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.

Депутат місцевої ради, який не виправдав довіри виборців, може бути в будь-який час відкликаний ними у встановленому цим Законом порядку.

Крім цього, згідно зі статтею 11 Закону депутат місцевої ради має право:

- 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;
- 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;
- на депутатське звернення, депутатський запит, депутатське запитання;
- на невідкладний прийом;
- вимагати усунення порушень законності і встановлення правового порядку.

Депутат місцевої ради є відповідальним перед виборцями свого виборчого округу і їм підзвітним. У своїй роботі у виборчому окрузі взаємодіє з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами самоорганізації населення, трудовими колективами, об'єднаннями громадян.

Стаття 12 Закону регулює питання розгляду депутатом місцевої ради пропозицій, заяв і скарг громадян, стаття 16 – звітів депутата місцевої ради перед виборцями та зустрічей з ними, стаття 17 – доручень виборців. Варто зазначити, що схема роботи така сама, як і з народними депутатами України: якщо невідомо, на чие ім'я необхідно надсилати звернення, з яким депутатом необхідно вирішувати власну проблему, варто звернутись безпосередньо до відповідної фракції у місцевій раді (до голови фракції). За наслідками розгляду в секретаріаті фракції звернення буде спрямоване за належністю.

III. ПРАВО НА ІНФОРМАЦІЮ

Право на звернення закріплене у статті 32 Конституції України, згідно з якою *«кожний громадянин має право ознайомлюватися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею»*.

Закон України «Про інформацію» у статті 5 закріплює такі основні принципи інформаційних відносин:

- гарантованість права на інформацію;
- відкритість, доступність інформації та свобода її обміну;
- об'єктивність, вірогідність інформації;
- повнота і точність інформації;
- законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Власне, згідно зі статтею 9 Закону всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб.

Кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законами України.

Право на інформацію гарантується статтею 10 Закону України «Про інформацію»:

- обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення;
- створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації;
- вільним доступом суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів; обмеження цього доступу зумовлюються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх збереження, що визначаються законодавством;
- створенням механізму здійснення права на інформацію;
- здійсненням державного контролю за додержанням законодавства про інформацію;
- встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

1. Доступ громадян до інформації про них

Громадяни мають право:

- знати у період збирання інформації, які відомості про них і з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються;
- доступу до інформації про них, заперечувати її правильність, повноту, доречність тощо.

Державні органи та організації, органи місцевого і регіонального самоврядування, інформаційні системи яких вміщують інформацію про громадян, зобов'язані надавати її безперешкодно і безкоштовно на вимогу осіб, яких вона стосується, крім випадків, передбачених Законом, а також вживати заходів щодо запобігання несанкціонованому доступу до неї. У разі порушень цих вимог Закон гарантує захист громадян від завданої їм шкоди використанням такої інформації.

Забороняється доступ сторонніх осіб до відомостей про іншу особу, зібраних відповідно до чинного законодавства державними органами, організаціями і посадовими особами.

Зберігання інформації про громадян не повинно тривати довше, ніж це необхідно для законно встановленої мети.

Всі організації, які збирають інформацію про громадян, повинні до початку роботи з нею здійснити у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку державну реєстрацію відповідних баз даних.

Необхідна кількість даних про громадян, яку можна одержати законним шляхом, має бути максимально обмеженою і може використовуватися лише для законно встановленої мети.

Відмова в доступі до такої інформації, або приховування її, або незаконні збирання, використання, зберігання чи поширення можуть бути оскаржені до суду.

2. Інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів і запит щодо надання письмової або усної інформації

Згідно зі статтею 32 Закону під інформаційним запитом (надалі – запитом) щодо доступу до офіційних документів розуміється звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами. Запит може бути індивідуальним або колективним. Він подається у письмовій формі.

Громадянин має право звернутися до державних органів і вимагати надання будь-якого офіційного документа, незалежно від того, стосується цей документ його особисто чи ні, крім випадків обмеження доступу, передбачених цим Законом.

Під запитом щодо надання письмової або усної інформації у цьому Законі розуміється звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадових осіб з окремих питань.

Громадяни України, державні органи, організації і об'єднання громадян (надалі – запитувачі) подають запит відповідному органу законодавчої, виконавчої та судової влади, його посадовим особам.

У запиті повинно бути зазначено прізвище, ім'я та по батькові запитувача, документ, письмова або усна інформація, що його цікавить, та адреса, за якою він бажає одержати відповідь.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадові особи зобов'язані надавати інформацію, що стосується їх діяльності, письмово, усно, по телефону чи використовуючи публічні виступи своїх посадових осіб.

Термін вивчення запиту на предмет можливості його задоволення не може перевищувати десяти календарних днів. Протягом вказаного терміну державна установа письмово доводить до відома запитувача, що його запит буде задоволено або що запитуваний документ не підлягає наданню для ознайомлення. Задоволення запиту здійснюється протягом місяця, якщо інше не передбачено законом. Аналогічний термін розгляду встановлюється і щодо запиту про надання письмової інформації.

Водночас у ситуації з інформаційним запитом запитувачі повинні бути готові повністю або частково відшкодувати витрати, пов'язані з виконанням запитів щодо доступу до офіційних документів та наданням письмової інформації. Порядок і розмір оплати робіт щодо збирання, пошуку, підготовки, створення і надання запитуваної письмової інформації, оплати копій запитуваних документів встановлюється Кабінетом Міністрів України або іншими державними установами.

3. Відповідальність за порушення законодавства про інформацію

Порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України.

Відповідальність за порушення законодавства про інформацію несуть особи, винні у вчиненні таких порушень, як:

- необгрунтована відмова від надання відповідної інформації;
- надання інформації, що не відповідає дійсності;
- несвоєчасне надання інформації;
- навмисне приховування інформації;
- примушення до поширення або перешкоджання поширенню певної інформації, а також цензура;
- поширення відомостей, що не відповідають дійсності, ганьблять честь і гідність особи;
- безпідставна відмова від поширення певної інформації;
- використання і поширення інформації стосовно особистого життя громадянина без його згоди особою, яка є власником відповідної інформації внаслідок виконання своїх службових обов'язків;
- розголошення державної або іншої таємниці, що охороняється законом, особою, яка повинна охороняти цю таємницю;
- порушення порядку зберігання інформації;
- навмисне знищення інформації;
- необгрунтоване зарахування окремих видів інформації до категорії відомостей з обмеженим доступом;
- порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави.

4. Порядок оскарження протиправних дій

У разі вчинення державними органами, органами місцевого і регіонального самоврядування та їх посадовими особами, а також політичними партіями, іншими об'єднаннями громадян, засобами масової інформації, державними організаціями, які є юридичними особами, та окремими громадянами протиправних діянь, передбачених Законом «Про інформацію», ці дії підлягають оскарженню в органах вищого рівня або в суді.

Скарги на протиправні дії посадових осіб подаються в органи вищого рівня, яким підпорядковані ці посадові особи.

У разі незадоволення скарги, поданої до органу вищого рівня, зацікавлений громадянин або юридична особа мають право оскаржити протиправні дії посадових осіб у суді.

Необхідно врахувати, що згідно зі статтею 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією» встановлюються спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції, зокрема державний службовець або інша особа, уповноважена на виконання функцій держави, не має права відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, навмисно затримуючи її, надавати недостовірну чи неповну інформацію.

Порушення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, цього обмеження відповідно до статті 8 Закону України «Про боротьбу з корупцією» тягне за собою адміністративне стягнення у вигляді штрафу від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Повторне протягом року порушення будь-якого із зазначених у статті 5 цього Закону обмежень тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Таке положення Закону України «Про боротьбу з корупцією» узгоджується зі статтею 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якою встановлена адміністративна відповідальність за порушення права на інформацію. Зокрема, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності, у випадках, коли така інформація підлягає наданню на запит громадянина чи юридичної особи відповідно до законів України «Про інформацію», «Про звернення громадян» та «Про доступ до судових рішень», тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Повторне протягом року вчинення порушення з числа передбачених частиною першою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, тягне за собою накладення штрафу на

посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Посадові особи, на яких поширюється дія Закону України «Про боротьбу з корупцією», притягаються до відповідальності за такі діяння відповідно до Закону України «Про боротьбу з корупцією».

5. Відшкодування матеріальних та моральних збитків, завданих внаслідок правопорушення, вчиненого суб'єктом інформаційної діяльності

У випадках, коли правопорушенням, вчиненим суб'єктом інформаційної діяльності, завдано матеріальної чи моральної шкоди фізичним або юридичним особам, винні особи відшкодовують її добровільно або на підставі рішення суду.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування як позивачі у справах про захист честі, гідності та ділової репутації вправі вимагати у суді лише спростування недостовірної інформації та не мають права вимагати відшкодування моральної (немайнової) шкоди. Це не позбавляє посадову особу органу державної влади чи органу місцевого самоврядування права на захист честі, гідності та ділової репутації у суді.

Приблизний порядок відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої внаслідок правопорушення, вчиненого суб'єктом інформаційної діяльності, подано в параграфі 9 попередньої глави «Відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок рішень, дій або бездіяльності при розгляді звернення».

IV. МЕХАНІЗМИ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Усі політичні сили, обрані до Верховної Ради України 26 березня 2006 року, задекларували необхідність посилення ролі місцевого самоврядування. Реформування системи місцевої влади має відбутися на принципах децентралізації та субсидіарності, приведення її у відповідність до загальноприйнятих європейських принципів, закладених в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка ратифікована Верховною Радою України. Ключовим фактором здійснення цієї реформи є доопрацювання із врахуванням вищевикладеного попередньо схваленого Верховною Радою України проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції щодо удосконалення системи місцевого самоврядування» (№ 3207-1) та остаточне схвалення його із визначенням дати набрання чинності. Дата набрання чинності змін до Конституції, визначена Антикризисовою коаліцією у Верховній Раді, вже минула, проте це не означає, що реформа не відбудеться. Тенденція розвитку України свідчить, що перерозподіл владних повноважень на користь місцевого самоврядування все-таки здійсниться. Це означає, що кожному громадянину України надзвичайно важливо навчитися користуватись визначеним законодавством, інструментарієм безпосереднього народовладдя.

Ми не торкатимемося процедури виборів, оскільки вважаємо, що ця технологія більш-менш опанована українськими громадянами, адже застосовується регулярно і має добровільно-примусовий характер.

Отже, розділом XI Конституції України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. під місцевим самоврядуванням розуміється гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Згідно з цим законом громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування.

Територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування та основним носієм його функцій і повноважень.

Основними механізмами безпосереднього народовладдя, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», є місцевий референдум (стаття 7), загальні збори громадян (стаття 8), місцеві ініціативи (стаття 9) та громадські слухання (стаття 13).

Окремо необхідно зазначити, що крім місцевого референдуму, проведення якого регулюється відповідним профільним законом, усі інші механізми безпосереднього народовладдя можуть бути задіяні лише у випадку прийняття відповідною місцевою радою Статуту територіальної громади.

Розглянемо кожен з цих надзвичайно важливих механізмів безпосереднього народовладдя.

1. Місцевий референдум

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевий референдум є формою прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування.

Право на місцевий референдум закріплено у статті 38 та III розділі Конституції України «Вибори. Референдум» та регулюється Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» № 1286-XII від 3 липня 1991 р.

На жаль, закон сильно застарів і не відповідає українським реаліям як в частині процедури проведення референдуму, так і в частині механізму втілення результатів референдуму в життя.

Отже, статтею 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцевий референдум визначається у такий спосіб:

Стаття 7. Місцевий референдум

1. Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

2. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, яке за Конституцією України, цим та іншими законами належить до відання місцевого самоврядування.

3. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, що за законом належать до відання органів державної влади.

4. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

5. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються, законом про референдуми.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» рішення, ухвалені місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу на протигагу рішенням місцевих рад, на території яких він проводиться.

Згідно зі статтею 4 цього Закону предметом місцевого референдуму може бути прийняття, зміна або скасування рішень з питань, що за законодавством України належать до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих рад та їх виконавчих і розпорядчих органів.

Стаття 6 Закону визначає питання, що виносяться на місцеві референдуми, зокрема питання дострокового припинення повноважень відповідної місцевої ради та її голови. Виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішуються питання про найменування або перейменування сілрад, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах; питання про реорганізацію або ліквідацію комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами.

На місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень вищих органів державної влади і самоврядування; питання, що належать до відання органів суду і прокуратури; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих і розпорядчих органів. Проведення референдумів з питань, що не належать до відання органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць в Україні, не допускається, а результати таких референдумів визнаються такими, що не мають юридичної сили.

Законом визначено, що місцеві референдуми призначаються відповідними місцевими радами на вимогу депутатів, що становлять не менш як половину від загального складу Ради народних депутатів, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі.

Право ініціативи у збиранні підписів під вимогою про призначення місцевого референдуму належить громадянам України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право на участь у референдумі. Збирання підписів організують і здійснюють ініціативні групи референдуму, що утворюються відповідно до цього Закону.

Згідно зі статтею 16 Закону, яка регулює утворення ініціативних груп референдумів, ініціативна група обласного, міського (міст республіканського і обласного підпорядкування), районного, районного в місті референдуму утворюється на зборах за участі не менш як 200 громадян України, а міського (міст районного підпорядкування), селищного і сільського референду-

му – на зборах з участю не менш як 50 громадян України, які мають право на участь у референдумі і постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Не пізніше як за десять днів до проведення зборів з питань місцевого референдуму їх ініціатори повинні письмово повідомити про час, місце і мету зборів голову місцевої ради, у межах території якої пропонується провести місцевий референдум.

Перед початком зборів проводиться реєстрація учасників зборів, складається їх список із зазначенням прізвищ, імен та по батькові, місця проживання. На зборах обираються їх голова і секретар; подальший порядок денний повинен включати обговорення доцільності проведення референдуму та формулювання питання, що пропонується на нього винести.

У разі схвалення більшістю учасників зборів пропозиції про проведення референдуму та затвердження формулювання питання, що пропонується на нього винести, обирається ініціативна група, якій доручається організація збирання підписів громадян.

Ініціативна група місцевого референдуму складається не менш як з 10 громадян України, які мають право брати участь у референдумі та постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Про проведення зборів складається протокол із зазначенням результатів голосування з питань порядку денного. Документи проведених зборів: список їх учасників, протокол зборів, точне формулювання питання, що пропонується винести на референдум, та список членів ініціативної групи із зазначенням даних документів, що посвідчують їх особи, – підписуються головою і секретарем зборів.

Реєстрація ініціативних груп здійснюється на підставі статті 17 Закону головами місцевих рад, у межах яких пропонується провести референдум. Крім вже зазначених документів, до місцевої ради подається підписане членами ініціативної групи зобов'язання про додержання ними законодавства України про референдум. У разі відповідності поданих документів вимогам цього Закону голова відповідної місцевої ради у 10-денний строк реєструє ініціативну групу місцевого референдуму, після чого у триденний строк видає ініціативній групі місцевого референдуму свідоцтво про реєстрацію та посвідчення членів ініціативної групи за формами, що встановлюються Верховною Радою України. У свідоцтві про реєстрацію ініціативної групи місцевого референдуму зазначається точна кількість громадян, підписи яких необхідні для підтримки вимоги про проведення місцевого референдуму, та термін збирання підписів.

Під час реєстрації ініціативних груп місцевого референдуму їм має бути присвоєно порядкові номери і найменування, що відповідають найменуванням відповідних рад. Загальна кількість створених

ініціативних груп по кожному референдуму не обмежується. Відомості про реєстрацію ініціативних груп публікуються у пресі.

Плата за реєстрацію ініціативних груп не стягується, місцеві ради та інші органи місцевого самоврядування не несуть витрат, пов'язаних з організацією і діяльністю ініціативних груп.

Відмова у реєстрації ініціативної групи або відсутність рішення про реєстрацію можуть бути оскаржені членами ініціативної групи у суді за місцем знаходження відповідної місцевої ради.

Порядок і строки збирання підписів ініціативними групами визначається статтею 18 Закону. Загальний термін збирання підписів з питання про проведення місцевого референдуму не повинен перевищувати одного місяця від дня одержання свідоцтва про реєстрацію першої зі створених по цьому референдуму ініціативної групи.

На кожному підписному листі повинно бути найменування, порядковий номер ініціативної групи, порядковий номер підписного листа та формулювання питання, що пропонується винести на референдум. Форми підписних листів місцевих референдумів затверджуються ЦВК.

Громадянин України, який підтримує вимогу про проведення референдуму, ставить свій підпис на підписному листі, зазначаючи при цьому своє прізвище, ім'я та по батькові, дату підписання. Член ініціативної групи зазначає у підписному листі згідно з документами громадянина дату його народження та місце постійного проживання.

Після заповнення підписного листа в ньому робиться запис про загальну кількість підписів громадян. Правильність відомостей, зафіксованих у підписному листі, засвідчується підписами двох членів ініціативної групи.

Відповідно до статті 21 Закону місцева рада після одержання належним чином оформленої пропозиції приймає на сесії у місячний строк одне з таких рішень: про призначення референдуму; про відхилення пропозиції про проведення референдуму в разі наявності серйозних порушень цього Закону, які впливають на підстави для призначення референдуму; про прийняття рішення, яке пропонується у вимозі про призначення референдуму, без наступного проведення референдуму.

Стаття 22 Закону визначає, що у рішенні про призначення референдуму зазначається дата проведення референдуму, назва проекту рішення, зміст питання, що виноситься на референдум. Дата проведення місцевого референдуму призначається не раніше як за місяць і не пізніше як за два місяці від дня прийняття рішення про проведення референдуму. Повідомлення про призначення референдуму та зміст проекту рішення, іншого питання, що виноситься на референдум, оголошується у місцевих засобах масової інформації у 10-денний строк після прийняття рішення про його призначення.

Найбільше нарікань на процедури підготовки до референдуму, порядку голосування та визначення його підсумків, оскільки зазначені процедури

не реформувались понад п'ятнадцять років і морально застаріли. За цей час Україна пережила багато виборчих кампаній (особливо необхідно відзначити президентську виборчу кампанію 2004 року), за наслідками яких серйозно вдосконалювалось виборче законодавство. Однак ці зміни не торкнулись Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Більшість юристів вважають неможливим проведення референдуму з означених причин. Україна потребує нового законодавства про референдум і сьогодні у Верховній Раді зареєстровано п'ять відповідних законопроектів.

Згідно зі статтею 44 Закону рішення, прийняті місцевим референдумом, обнародуються у встановленому законодавством України порядку опублікування нормативно-правових актів місцевих і вводяться в дію з моменту їх опублікування, якщо у самому законі, рішенні не визначено інший строк. Датою прийняття закону, рішення вважається день проведення референдуму.

2. Загальні збори громадян

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» члени територіальної громади мають право на безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення шляхом проведення загальних зборів громадян.

Питання загальних зборів громадян за місцем проживання регулюються статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України № 37-48-ХІІ від 17.12.1993 р. Варто зазначити, що Постанова № 3748-ХІІ була прийнята Верховною Радою України до прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Конституції України, тому діє виключно у межах, що не суперечать Конституції та Закону.

Статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» загальні збори громадян визначаються у такий спосіб.

Стаття 8. Загальні збори громадян

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.*

Отже, відповідно до частини 3 статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок проведення загальних зборів громадян визначається Законом та статутом територіальної громади.

Відповідно до статті 3 Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні (далі – Положення), збори скликаються в міру необхідності, але не менш як один раз на рік.

Загальні збори громадян є правомочними за наявності на них більше половини громадян, які проживають на відповідній території і мають право брати участь у зборах, а в разі скликання зборів (конференції) представників громадян – не менш як двох третин представників відповідних територіальних утворень.

Відповідно частини 2 статті 8 зазначеного Положення суб'єктами ініціативи скликання загальних зборів громадян можуть бути $\frac{1}{3}$ загальної кількості громадян, що проживають на відповідній території, депутатського корпусу, постійної комісії, депутатської групи, трудового колективу, об'єднання громадян. У разі наявності ініціативи загальні збори скликаються головою місцевої ради, виконкомом місцевої ради, громадськими комітетами або радами самоврядування.

Також стаття 6 Положення містить перелік питань, що входять до компетенції загальних зборів громадян, які можуть бути розширені, але не звужені. Це, зокрема, такі функції: розгляд будь-яких питань, що належать до відання місцевого самоврядування, в межах Конституції і законів України; обговорення проектів рішень місцевих рад та їх органів з важливих питань місцевого життя; внесення пропозицій з питань порядку денного сесій рад та їх органів; заслуховування інформацій голів місцевих рад, керівників їх органів, звітів керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідних адміністративно-територіальних одиниць, в разі необхідності – порушення перед відповідною радою питання про притягнення окремих посадових осіб до відповідальності; інформування населення про прийняті радами та їх виконавчими органами рішення, хід їх виконання; внесення пропозицій щодо передачі або продажу в комунальну власність відповідних адміністративно-територіальних одиниць підприємств, організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають особливо важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб громади; внесення пропозицій щодо встановлення радами місцевих податків і зборів, оголошення місцевих добровільних позик; обговорення інших питань, що зачіпають інтереси територіальної громади.

У разі неможливості скликання загальних зборів громадян, що мешкають на певній території, скликаються загальні збори представників. Відповідно до частини 3 статті 8 Положення норми представництва при

загальних зборах представників територіальної громади визначаються місцевою радою або органами самоорганізації населення.

Оскільки скликання загальних зборів громадян тягне за собою досить великі затрати ресурсів, які лягають на місцеві бюджети, місцева рада може встановити процедуру дорозглядової домовленості, яка має полягати у намаганні місцевої влади дійти компромісу з ініціаторами скликання зборів, врахувати їх інтереси без скликання загальних зборів. Водночас по закінченні вказаної процедури та у разі неможливості віднайти консенсус загальні збори громадян підлягають обов'язковому скликанню, якщо виконані вимоги щодо числа ініціаторів. Відповідно до частини 1 статті 9 Положення рішення про проведення загальних зборів громадян оприлюднюється за 7 днів до їх проведення.

Рішення загальних зборів враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності, про що органи самоврядування мають публічно звітувати перед громадою.

3. Місцеві ініціативи

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, що належить до відання місцевого самоврядування.

На жаль, закон не визначає порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд місцевої ради, а делегує це право представницьким органам місцевого самоврядування, які мають прийняти або відповідне положення, або визначити цю процедуру в статуті територіальної громади.

Внаслідок такого делегування переважна більшість територіальних громад позбавлена права на місцеві ініціативи, оскільки місцеві ради не прийняли статутів територіальних громад або окремих положень про порядок реалізації права на місцеву ініціативу.

Статтею 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцева ініціатива визначається у такий спосіб.

Стаття 9. Місцеві ініціативи

1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, що належить до відання місцевого самоврядування.

2. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

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, внесенного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Отже, згідно із Законом право ініціювати у раді розгляд питань в порядку місцевої ініціативи можуть лише члени територіальної громади. Делегування права реалізації іншим суб'єктам, які опосередковано представляють членів територіальної громади (громадським організаціям, трудовим колективам, органам самоорганізації населення, районним радам тощо), є порушенням Закону.

Оскільки місцева ініціатива фактично є волевиявленням громадян, то брати участь у реалізації місцевої ініціативи мають право громадяни України віком від 18 років, які належать до відповідної територіальної громади.

Наступним важливим моментом у реалізації місцевої ініціативи є процедура внесення її на розгляд відповідної місцевої ради. Закон не визначає цей порядок і делегує це право представницьким органам місцевого самоврядування.

Напрацьована в Україні практика свідчить, що, як правило, процедура внесення на розгляд місцевої ініціативи передбачає попереднє повідомлення міського голови, проведення зборів громадян, прийняття рішення щодо власне місцевої ініціативи (наприклад, шляхом голосування на зборах) та подання пакету документів, який включає в себе документи проведених загальних зборів, власне місцеву ініціативу, додатки до неї та обґрунтування (наприклад, у вигляді пояснювальної записки та бюджетного обґрунтування).

Оскільки реалізацію права на місцеву ініціативу ускладнюють певні моменти (до прикладу, подання бюджетного обґрунтування), то до складу ініціативної групи бажано включити фахівців з відповідним рівнем освіти та провести попередні заходи, спрямовані на ознайомлення членів ініціативної групи з місцевим бюджетом, його дохідною та видатковою частинами, програмою соціально-економічного та культурного розвитку, цільовими програмами і т. д., що можливо здійснити шляхом подання інформаційних запитів (параграф 2 розділу III цього посібника).

Для підтримки членів територіальної громади доцільно здійснювати подання місцевої ініціативи шляхом збору підписів громадян, а не лише голосуванням на зборах, на яких може бути присутня лише незначна кількість осіб.

У цьому випадку важливою є кількість підписів, що мають зібрати громадяни для подання місцевої ініціативи. Це число фіксується у статутах територіальних громад, а також відповідних положеннях та

має суттєві розбіжності у різних громадах: від 16 підписів до 60 тисяч підписів. Необхідність пошуку оптимальної кількості підписів є дуже важлива, оскільки занадто велика їх кількість (60 тисяч підписів у Львові, що складає 10% правоздатних членів територіальної громади) нівелює можливість громади здійснювати місцеві ініціативи, а занадто мала (16 – у Хмельницькому) нівелює важливість для громади місцевих ініціатив і може стати інструментом блокування діяльності органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» немає обмежень щодо кількості членів ініціативної групи. Водночас законодавство передбачає єдиний варіант створення ініціативної групи, а саме на зборах членів територіальної громади. Власне до компетенції цих зборів має належати визначення кількості членів ініціативної групи та її персональний склад.

Щодо питань, які можуть бути розглянуті шляхом внесення місцевої ініціативи, то відповідно до Закону члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, що належить до відання місцевого самоврядування.

Важливим також є попереднє повідомлення міського (сільського, селищного) голови про підготовку місцевої ініціативи. Таке повідомлення стимулюватиме інтенсивність збору підписів на підтримку місцевої ініціативи та дасть змогу профільним управлінням виконкому місцевої ради підготувати відповідні обґрунтування. У повідомленні необхідно вказати мету, дату, час і місце проведення зборів, чітко сформульовані питання місцевої ініціативи (найкраще проект рішення, підготовлений у порядку місцевої ініціативи).

Зазначена процедура не передбачає реєстрації ініціативної групи, відмову в реєстрації тощо, але стимулює інтенсивність збору підписів громадян на підтримку місцевої ініціативи з метою зібрання їх у відповідний термін.

Термін збору підписів може тривати один або два календарні місяці.

Ще одним важливим питанням є форма підписних листів. Ні законом, ні нормативно-правовими актами громад форма підписних листів не встановлена, тобто її розробка є прерогативою ініціативних груп. Водночас необхідно зазначити, що для успішного внесення місцевої ініціативи форма підписних листів має включати заголовок, у якому визначається мета підписання та основна інформація щодо суб'єкта ініціативи, а також таблицю, в якій обов'язково мають бути персональні дані підписанта, дані, які можуть довести його приналежність до відповідної територіальної громади (паспортні дані та дані про реєстрацію), про правоздатність (нааявність 18 років), підпис та дата підписання, яка свідчить про дотримання терміну збору підписів. Не обов'язково, але бажано розміщення основного

тексту ініціативи на зворотному боці підписного листа. Підписний лист обов'язково нумерується та підписується членом ініціативної групи, який збирав підписи.

Реєстрацію попереднього повідомлення про підготовку місцевої ініціативи та самої місцевої ініціативи має здійснювати або секретаріат місцевої ради, або відділ з питань звернень громадян виконкому місцевої ради.

Розгляд місцевої ініціативи відбувається відповідно до розділу Регламенту місцевої ради, що визначає порядок розгляду проектів рішень місцевої ради.

Оскільки Законом передбачено, що територіальні громади мають право ініціювати розгляд у раді питання, внесеного у порядку місцевої ініціативи, то процедурою не може передбачатися жодне обмеження для розгляду на раді питання місцевої ініціативи. Крім того, місцева рада зобов'язана розглянути питання, внесені у порядку, що не суперечить Закону та порядку внесення, визначеному місцевою радою. Розгляд у місцевій раді питання, внесеного у порядку місцевої ініціативи, має відбуватися відповідно до Регламенту, а не за спеціальними процедурами, вигаданими місцевою радою, оскільки Закон цього не передбачає.

Оскільки відповідно до частини 1 статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» члени територіальної громади мають право на розгляд у раді питання, внесеного у порядку місцевої ініціативи, то відповідно до норм Регламенту місцева рада розглядає та приймає рішення. Місцева ініціатива повинна мати форму проекту рішення з відповідним обґрунтуванням у пояснювальній записці та всіма відповідними додатками, які згадуються у тексті. Наявність бюджетного обґрунтування не може бути обов'язковою.

Внесена місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні місцевої ради за обов'язкової участі членів територіальної громади – ініціаторів внесення питання. Місцева ініціатива не може бути позбавлена розгляду на засіданні місцевої ради. Варто домагатися права ініціативної групи на доповідь (а не виступ чи співповідь) та обґрунтування своїх пропозицій, оскільки розгляд місцевої ініціативи має відбуватись відповідно до Регламенту місцевої ради, у якому є така вимога.

Результатом розгляду місцевої ініціативи, відповідно до Регламенту місцевої ради, має бути прийняття проекту рішення в цілому, відхилення проекту рішення, прийняття проекту рішення за основу, направлення його на доопрацювання.

У разі відхилення місцевої ініціативи та незгоди з цим ініціативної групи рішення може бути оскаржено в порядку, визначеному чинним законодавством України та Регламентом місцевої ради, а не за іншими

процедурами. В Україні існує процедура оскарження рішень, закладена в Конституції України, Кодексі адміністративного судочинства України, Регламенті місцевої ради. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачає окремої процедури для оскарження відхилення місцевої ініціативи, також не відносить вироблення такої процедури до повноважень місцевої ради. Таким чином, оскарження має відбуватися у судовому порядку або у порядку, визначеному Регламентом місцевої ради.

4. Громадські слухання

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальним громадам надано право 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.

Водночас Закон не визначає порядок організації громадських слухань і делегує це право представницьким органам місцевого самоврядування, які зобов'язані врегулювати це питання виключно статутом територіальної громади.

Отже, статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» громадські слухання визначаються у такий спосіб.

Стаття 13. 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.

Важливим питанням у процедурі громадських слухань є ініціатива їхнього скликання. Зробити це можна або безпосередньо, або через представницькі органи. Наприклад, ініціаторами скликання громадських слухань можуть бути громадські організації, асоціації та інші добровільні об'єднання, трудові колективи, органи самоорганізації населення, міський (сільський, селищний) голова, секретар відповідної місцевої ради,

депутати, виконкоми, постійні комісії відповідних місцевих рад. Водночас в Україні існує практика, за якої право територіальної громади скликати громадські слухання самотужки унеможливлено, що закріплено статутами відповідних територіальних громад. Однак згідно із Законом право на проведення, а відповідно й скликання громадських слухань, закріплене за територіальною громадою, тому зазначені обмеження є порушенням чинного законодавства.

Громадські слухання можуть розподілятися за територіальною ознакою (міські, районні, мікрорайонні тощо). Це обумовлюється тим, що питання, які порушуються на громадських слуханнях, можуть стосуватися різних територій населеного пункту, а отже і мають вирішуватись за участі різних груп членів територіальної громади.

У громадських слуханнях на добровільних засадах беруть участь члени територіальної громади. На громадські слухання запрошуються посадові особи органів місцевого самоврядування, депутати міської, районних у місті рад, керівники органів самоорганізації населення, представники місцевих осередків політичних партій та громадських організацій, керівники підприємств, установ та організацій, діяльність яких пов'язана з питаннями, що обговорюються.

Відповідно до частини 1 статті 13 Закону, на громадських слуханнях заслуховуються депутати відповідної ради та посадові особи місцевого самоврядування, порушуються питання та вносяться пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Предметом громадських слухань можуть бути: звіти депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування, обговорення найважливіших та найактуальніших проблем місцевого значення, розгляд місцевих ініціатив, обговорення проектів нормативно-правових актів місцевого самоврядування, розгляд питань житлово-комунального господарства та місцевого бюджету тощо.

Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади і, як правило, передбачає процедуру повідомлення про ініціативу проведення громадських слухань, збір підписів, необхідних для підтримки ініціативи проведення громадських слухань, порядок проведення слухань, порядок прийняття рішень на слуханнях, оформлення рішень слухань та врахування органами місцевого самоврядування цих рішень.

Повідомлення про ініціативу проведення громадських слухань направляється до місцевої ради, її виконавчого комітету чи міського голови і включає в себе питання (проекти актів), що пропонуються для обговорення, посадові особи місцевого самоврядування, які повинні взяти участь у громадських слуханнях.

Кількість підписів, необхідних для підтримки ініціативи проведення громадських слухань, коливається від 100 до 5% правоздатних членів територіальної громади.

Місце та час проведення громадських слухань, як правило, визначає міський (сільський, селищний) голова. Виконавчий комітет або секретаріат міської ради забезпечує організацію громадських слухань та доведення до членів територіальної громади інформації про місце та час їх проведення. На громадських слуханнях головує представник від суб'єкта ініціативи, який вніс пропозиції щодо проведення громадських слухань, або міський голова. Для ведення протоколу громадських слухань обирається секретар громадських слухань. Хід проведення громадських слухань відображається у протоколі, який має містити тему, дату, час і місце проведення громадських слухань; дату та номер розпорядження про скликання слухань; кількість членів відповідної територіальної громади – учасників слухань; прізвища, імена, по батькові та посади представників органів місцевого самоврядування, що були присутні на слуханнях; порядок денний слухань; порушені питання та внесені протягом слухань пропозиції; основні тези виступів осіб, що звітують перед міською територіальною громадою; результати рейтингового голосування за наявності різних проектів резолюцій; резолюцію громадських слухань. До вказаного протоколу додається список членів територіальної громади, що були зареєстровані для участі у громадських слуханнях, та інші необхідні документи або їх проекти. У вказаному списку обов'язково зазначаються прізвища, імена, по батькові членів територіальної громади, дати їх народження, місця проживання, паспортні дані або дані документів, що замінюють паспорт, підписи цих членів територіальної громади.

Необхідно підкреслити, що протокол громадських слухань має бути якнайбільше деталізованим, оскільки рішення слухань підлягають розгляду органами та посадовими особами місцевого самоврядування, а власне протокол громадських слухань може внести додаткову ясність у деякі спірні питання.

У разі необхідності проводиться аудіо- або відеозапис громадських слухань. Легітимними є громадські слухання, скликані та проведені без порушень процедури, зазначеної в Законі та Статуті територіальної громади.

Рішення на громадських слуханнях приймаються шляхом відкритого рейтингового голосування і оформлюються резолюцією.

Оскільки відповідно до Закону пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування, то врахування рішень слухань є важливою складовою процедури.

Рішення громадських слухань, як правило, обов'язково включаються до порядку денного найближчого пленарного засідання міської ради. Ще одним підсумком громадських слухань є оприлюднення рішень і результатів їхнього розгляду.

V. ДОДАТКИ

1. Шаблон звернення громадян

Додаток 1

Народному депутату України

(Прізвище, ім'я, по батькові)

гр. Шевчука Сергія Петровича,
який мешкає за адресою:
м. Київ, вул. І. Мазепи, 8, кв. 4,
тел.: 224-12-13

ЗАЯВА

Шановний *(ім'я, по батькові)*!

З повагою

02.04.2010 р.

ПІДПИС

(Прізвище, ім'я, по батькові)

Начальнику Головного управління освіти і науки Київської міської державної адміністрації Жебрівському Б.М. провідного спеціаліста відділу науки Головного управління освіти і науки Мохника Андрія Володимировича, який мешкає за адресою:
м. Київ, вул. Степана Бандери, 9-б, кв. 66,
тел.: 331-31-08.

СКАРГА

Про brutальне і систематичне порушення начальником відділу кадрового забезпечення Бундич О.О. Конституції та законодавства України.

30 травня 2003 року я звернувся до начальника відділу кадрового забезпечення Бундич О.О. з проханням ознайомитись з протоколом засідання конкурсної комісії, на якому було прийняте рішення не рекомендувати мене на посаду начальника відділу науки Головного управління освіти і науки КМДА. Це прохання було обумовлене тим, що в листі за підписом Бундич О.О., в якому повідомлялось про це рішення, не було вказано жодного аргументу конкурсної комісії на користь прийнятого рішення.

Оскільки я не згоден з рішенням конкурсної комісії і оскаржую його, мені було потрібно ознайомитись з доводами комісії.

Крім того, я попросив надати копію моєї відповіді на питання під час іспиту 27.05.03 р. та копії протоколів засідань конкурсної комісії від 20.05.03 р. та від 27.05.03 р.

Однак мені було відмовлено. Бундич О.О. попросила мене показати, де про це (надання мені копій моєї відповіді та протоколів) написано у «Загальному порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців», затвердженого наказом Головного управління державної служби України та Української Академії державного управління при Президентові України № 30/84 від 10.05.2002 р. Жодні мої посилення на закони України (в першу чергу на Закон України «Про державну службу»)

не були враховані, хоча моє право безперешкодно ознайомлюватись з матеріалами, які стосуються проходження мною державної служби, передбачено статтею 11 Закону України «Про державну службу».

Крім цього, начальником відділу кадрового забезпечення Бундич О.О. було порушено статті 23, 31 Закону України «Про інформацію», в яких визначено моє право на ознайомлення з інформацією, яка стосується мене, а також моє право заперечувати правильність цієї інформації, її повноту, доречність тощо (офіційне тлумачення цих статей викладено в рішенні Конституційного Суду України № 5-зп від 30 жовтня 1997 року). І головне, Бундич О.О. порушила щодо мене статтю 32 Конституції України, в якій зазначається, що «кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею».

Хочу зауважити, що з проханням про надання копії протоколу засідання конкурсної комісії від 20.05.03 р. я звернувся до Бундич О.О. не вперше, це моє прохання є і в заяві від 22.05.03 р. на Ваше, Борисе Михайловичу, ім'я.

Подібні дії начальника відділу кадрового забезпечення Бундич О.О. обумовлені або крайньою некомпетентністю (відсутністю досвіду роботи, незнанням українського законодавства тощо), або вкрай упередженим ставленням до мене, її колеги. Однак і в моральному плані, і в правовому це є неприпустимим, особливо друге, яке є просто брутальним.

Враховуючи вищевикладене, прошу:

- надати мені копію моєї відповіді на питання під час іспиту 27.05.03 р.;
- надати мені копії протоколів засідань конкурсної комісії від 20.05.03 р. та від 27.05.03 р.;
- вжити заходів щодо недопущення у майбутньому зазначених у скарзі дій з боку начальника відділу кадрового забезпечення Бундич О.О.;
- надати відповідь на мою скаргу в установленій чинним законодавством термін.

31.05.10 р.

ПДПИС

Мохник А.В.

VI. АДРЕСИ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Орган державної влади	Адреса	Телефон/факс	Електронна адреса
Секретаріат Президента України	01220, м. Київ, вул. Банкова, 11	+38-044- 2262077 +38-044-2557333	www.president.gov.ua
Верховна Рада України	01008, м. Київ, вул. М. Грушевського,5	+38-044-2553333	portal.rada.gov.ua
Кабінет Міністрів України	01008, м. Київ, вул. М.Грушевського,12/2	+38-044-254-05-84	www.kmu.gov.ua
Верховний Суд України	01024, м. Київ, вул. П. Орлика, 4-а	+38-044-253-33-13	www.scourt.gov.ua
Генеральна прокуратура України	01011, м. Київ, вул. Різницька, 13/15	+38-044-280-10-20	www.gpu.gov.ua
Уповноважений Верховної Ради України з прав людини	01008, м. Київ, вул. Інститутська, 21/8	+38-044-253-22-03	www.ombudsman.kiev.ua
Вінницька обласна рада	21100, м. Вінниця, вул. Соборна, 70	+38-0432-32-26-35	www.vinrada.gov.ua
Волинська обласна рада	43027, Волинська обл., м. Луцьк, Київський майдан, 9	+38-0332-77-83-01	www.voladm.gov.ua
Дніпропетровська обласна рада	49004, м. Дніпропетровськ, просп. Кірова, 2	+38-056-742-87-23	www.oblrada.dp.ua

Донецька обласна рада	83015, м. Донецьк, бульв. Пушкіна, 24	+38-062-334-33-67	www.donoda.gov.ua
Житомирська обласна рада	10014, Житомир, майдан Рад, 1	+38-0412-37-23-32	www.oblrada.zhitomir.ua
Закарпатська обласна рада	88008, Закарпатська обл., м. Ужгород, пл. Народна, 4	+38-0312-61-30-53	zak-rada.gov.ua
Запорізька обласна рада	69107, м. Запоріжжя, просп. Леніна, 164	+38-061-224-70-71	www.rada.zp.ua
Івано-Франківська обласна рада	76004, м.І.Франківськ, вул.М.Грушевського,21	+38-0342-55-18-93	www.if.gov.ua
Київська обласна рада	01196, м. Київ, пл. Лесі Українки, 1	+38-044-286-85-43	www.kyiv-obl.gov.ua
Кіровоградська обласна рада	25022, м. Кіровоград, пл. Кірова, 1	+38-0522-24-28-81	www.kr-admin.gov.ua
Луганська обласна рада	91016, м. Луганськ, пл. Героїв ВВВ, 3	+38-0642-58-58-26	www.oblrada.lg.ua
Львівська обласна рада	79008, м.Львів, вул. В. Винниченка, 18	+38-0322-72-86-44	www.oblrada.lviv.ua
Миколаївська обласна рада	54009, м. Миколаїв, вул. Адміральська, 22	+38-0512-50-02-68	www.oga.mk.ua
Одеська обласна рада	65032, м. Одеса, просп. Шевченка, 4	+38-048-718-93-50	www.oda.odessa.gov.ua

Полтавська обласна рада	36014, м. Полтава, вул. Жовтнева, 45	+38-0532-56-21-70	www.oblrada.pl.ua
Рівненська обласна рада	33028, м. Рівне, майдан Просвіти, 1	+38-0362-69-52-02	www.rv.gov.ua
Сумська обласна рада	40030, м. Суми, пл. Незалежності, 2	+38-0542-63-13-11	www.oblrada.sumy.ua
Тернопільська обласна рада	46021, м. Тернопіль, вул. М. Грушевського, 8	+38-0352-43-11-16	www.adm.gov.te.ua
Харківська обласна рада	61200, Харків, вул. Сумська, 64	+38-057-700-40-57	www.oblrada.kharkov.ua
Херсонська обласна рада	73000, м. Херсон, пл. Свободи, 1	+38-0552-42-54-08	www.oblrada.ks.ua
Хмельницька обласна рада	29005, м. Хмельницький, Будинок Рад	+38-0382-76-45-17	www.oblrada.km.ua
Черкаська обласна рада	18001, м. Черкаси, бульв. Шевченка, 185	+38-0472-37-29-52	www.oda.ck.ua
Чернівецька обласна рада	58010, м. Чернівці, вул. М. Грушевського, 1	+38-0372-55-28-92	www.oda.cv.ua
Чернігівська обласна рада	14000, м. Чернігів, вул. Миру, 43	+38-0462-67-66-52	www.chernihiv-oblrada.gov.ua

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ПОСІБНИК АКТИВНОГО ГРОМАДЯНИНА

Упорядники: Мохник А.В., Сиротюк Ю.М.,
Шевченко Л.Т.

Комп'ютерна верстка
«Видавництво ПРОМІНЬ»

Підписано до друку 08.10.2010р. Формат 64х90/16
Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman. Друк офсетний.
Ум.друк.аркушів 3,5. Ум. Фарбо-відб. 3,76.
Обл.вид.арк.3,22. Тираж 2000 прим.
Зам. № 14

«Видавництво ПРОМІНЬ»
03127, м. Київ, просп. 40-річчя Жовтня, 120, корп. 1.
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи
ДК №1314 від 31.03.2003 р.

Віддруковано:
Зам. № 1056