

ГРОМАДСЬКЕ ОБГОВОРЕННЯ ЯК ОДНА З СТАДІЙ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає однією з важливих стадій у процесі вивчення та розгляду пропозиції щодо утворення об'єднаної територіальної громади громадське обговорення. Імперативною вимогою Закону є проведення такого обговорення протягом 30 днів з дня надходження пропозиції. Забезпечення додержання такої вимоги вимагає реєстрації документально оформленої пропозиції та взяття на контроль її належного розгляду відповідно до вимог Закону.

Законом не визначено форми, в якій можуть проводитись обговорення на етапі ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад, тому формами обговорення таких пропозицій можуть виступати: громадські слухання, засідання за круглим столом, збори, зустрічі з громадськістю тощо.

У той же час, слід звернути увагу, що Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» також передбачає проведення громадського обговорення підготовлених спільною робочою групою проєктів рішень і для такого обговорення в якості його форм називаються громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю. Таким чином, громадське обговорення проводиться декілька раз, на різних стадіях добровільного об'єднання. При цьому на одних етапах законодавчо визначаються форми обговорення (хоча і невичерпний їх перелік), а на інших – ні.

На практиці у прийнятих сільськими, селищними, міськими радами відповідно до ч. 4 ст. 5 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» Положеннях про порядок проведення громадських об-

¹ Кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

говорень, містяться такі форми, як конференції, форуми, Інтернет-конференції, електронної консультації, теле- або радіодебати тощо. Втім слід зазначити, що часто окремі місцеві ради ігнорують законодавчі вимоги щодо прийняття відповідних Положень про проведення громадського обговорення питань. У той же час, судові органи не вважають це перепорою для проведення відповідних форм обговорення цього питання. При цьому суди посилаються на статті 8 та 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вважаючи, що громадські слухання можуть проводитись в різних формах, зокрема, і у формі громадського обговорення. Застережень щодо кількості представників громади, які беруть участь в обговоренні пропозиції щодо добровільного об'єднання, та порядку його організації Закон не містить.

Крім того, у судових рішеннях наводяться посилання на пункти 11 та 13 Постанови Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 року №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою передбачено, що консультації з громадськістю можуть проводитись у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю, інтернет-конференцій, відеоконференцій.

Найбільш ефективною формою обговорення, яка одержала правове закріплення в межах муніципальної нормотворчості, слід визнати громадські слухання з цього питання. Статути територіальних громад або відповідні положення про порядок проведення громадських слухань передбачають чіткий порядок і процедуру їх проведення. Щодо інших можливих форм обговорення цього питання, вони носять переважно організаційний характер, чітко не регламентовані, тому можуть виникати складнощі при констатації певних порушень під час їх проведення в судових органах, визначенні їх ефективності тощо.

Узагальнення норм окремих існуючих Порядків проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад дає підстави зазначити, що основними завданнями такого документа виступають інформування громадськості про ініціативи та пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад; з'ясування

думки громади з цього питання; мінімізація соціальних конфліктів, що можуть виникати у зв'язку з проведенням об'єднання.

Аналіз Порядків проведення громадських обговорень дозволяє виокремити наступні заходи щодо утворення об'єднаної територіальної громади:

1) вирішення організаційно-технічних питань:

- дата, час та місце проведення громадського обговорення;
- визначення цільової групи та ефективного способу інформування потенційних учасників для участі у заході (у разі необхідності складаються списки учасників).

Забезпечення участі у громадських обговореннях цільових груп та всіх зацікавлених сторін можна досягти шляхом інформування їх у будь-який доступний спосіб. Серед можливих способів такого інформування найбільш поширеними є оголошення у засобах масової інформації (у пресі, на телебаченні, радіо, в Інтернеті); розсилка письмових запрошень;

2) безпосереднє проведення обговорення;

Рішення про проведення громадського обговорення приймається його організатором з урахуванням вимог, установлених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», і повинно містити питання, що виноситься на громадське обговорення, строк його проведення та відповідальних осіб.

У ході проведення конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю у рамках громадського обговорення ведеться протокол, у якому фіксуються всі пропозиції (зауваження);

3) опрацювання організаторами громадського обговорення висловлених пропозицій (зауважень) щодо добровільного об'єднання територіальних громад та проведення аналізу поданих пропозицій (зауважень);

Пропозиції (зауваження) учасників громадського обговорення подаються у письмовій чи усній формі, надсилаються електронною поштою із зазначенням прізвища, імені, по батькові та адреси особи, яка їх подає.

Пропозиції (зауваження) реєструються організатором громадського обговорення. Юридичні особи подають пропозиції (зауваження) у письмовій чи електронній формі із зазначенням їх найменування та місцезнаходження. Анонімні пропозиції (зауваження) не реєструються і не розглядаються. При цьому організатор громадського обговорення не

зобов'язаний перевіряти достовірність інформації про фізичних або юридичних осіб, яка міститься у поданих ними документах;

4) узагальнення та оприлюднення результатів громадського обговорення.

Організатор громадського обговорення протягом 2 днів після закінчення строку подання пропозицій (зауважень) узагальнює їх та готує звіт, у якому зазначаються найменування організатора, зміст питання, що виносилося на громадське обговорення, інформація про осіб, які взяли участь в обговоренні порушеного питання, а також узагальнений аналіз пропозицій (зауважень), що надійшли під час проведення громадського обговорення.

Дослідження судової практики, яке було здійснене на основі даних Єдиного державного реєстру судових рішень і в якому було проаналізовано понад 30 судових рішень за період з 5 березня 2015 року до 16 березня 2016 року, дозволяє зробити висновок, що одним з основних приводів звернень до суду є порушення під час проведення громадських обговорень у процесі добровільного об'єднання територіальних громад. З цього приводу була найбільша кількість позовів, з якими, як правило, зверталися члени територіальної громади, депутати місцевих рад.

У більшості випадків суди відмовляли у задоволенні таких позовів, керуючись наданими місцевими радами копіями протоколів проведених громадських обговорень.

Однак, існує і значна кількість задоволених позовів. Наприклад серед задоволених судами є такі позовні вимоги як: визнано протиправними дії місцевої ради, що пов'язані з неналежним розглядом пропозиції сільського голови щодо об'єднання територіальних громад; скасовано рішення сільської ради «Про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад»; скасовано рішення сільської ради «Про схвалення проекту рішення сільської ради «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Так, в одному із сіл Київської області у процесі добровільного об'єднання громад сільська рада не провела передбачених процедурою громадських обговорень. Відтак, суд визнав протиправними дії сільської ради, пов'язані з розглядом пропозиції сільського голови щодо об'єднання територіальних громад в Тарасівську сільську об'єднану територіальну громаду з адміністративним центром в с. Тарасівка Києво-Святошинського району Київської області. Суд визнав незаконним і скасував рі-

шення сільської ради «Про виконання Закону України «Про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад». У зв'язку з цим сільська рада, рішення якої було скасоване, подала апеляційну скаргу, яку Київський апеляційний адміністративний суд залишив без задоволення, а постанову Києво-Святошинського районного суду Київської області від 23 липня 2015 року – без змін.

Так, саме Київський апеляційний адміністративний суд визнав незаконним та скасував рішення Коцюбинської селищної ради попередньої каденції про приєднання селища Коцюбинське Київської області до Ірпеня. Суд також постановив визнати протиправною бездіяльність Коцюбинського селищного голови Садовського В. І. щодо незабезпечення у смт Коцюбинське громадських обговорень про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад. Рішення вмотивовано тим, що дане об'єднання було проведено всупереч закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який вимагає проведення громадських слухань. Їх не було, йдеться у публікації, – були опитування, які проводили на підприємствах без прізвиськ опитаних, а відтак ніхто не може знати, чи це мешканці Ірпеня, чи це мешканці Коцюбинського, чи це мешканці Києва.

У Хмельницькій області міськрайонний суд скасував рішення Ружичанської сільської ради «Про схвалення проекту рішення сільської ради «Про добровільне об'єднання територіальних громад» за таких причин: судом достовірно встановлено, що ніякого обговорення про схвалення проекту рішення «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у будь-яких формах (зборів громадян, громадських слухань, консультацій чи інших форм обговорень) не відбулось. Висловлення позицій громадян щодо ініціювання об'єднання відбулось у формі збору їхніх підписів, до чого суд віднісся критично, оскільки, за його висновком, «не всі громадяни, в тому числі і позивач, висловили свою думку з приводу такого об'єднання». При цьому, остання мотивація суду є досить сумнівною, оскільки навіть при публічному обговоренні немає гарантії, що усі його учасники висловлюють свою думку. Вінницький апеляційний адміністративний суд залишив без задоволення апеляційну скаргу Ружичанської сільської ради, а постанову міськрайонного суду – без змін.

У Донецькій області Краматорський міський суд визнав нечинним рішення Краматорської міської ради «Про добровільне об'єднання територіальних громад в Краматорську територіальну громаду з адміністра-

тивним центром у м. Краматорську». Таке рішення було прийняте на основі того, що відповідачем та іншими суб'єктами не приймалося рішення про затвердження Порядку проведення громадського обговорення пропозицій щодо добровільного об'єднання територіальних громад, що, на думку суду, суперечить нормам ст.5 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад». За висновком суду, «громадські обговорення щодо цього питання не проводилися в жодній з передбачених Законом форм, що є грубим порушенням процедури добровільного об'єднання».

У Львівській області відкрите кримінальне провадження за заявою депутата сільської ради Миколаївського району Львівської області за скаргою мешканців щодо вчинення підроблення сільським головою та секретарем сільської ради протоколу загальних зборів щодо добровільного об'єднання територіальних громад.

Таким чином, громадське обговорення повинно проводитися у відповідності до його Порядку, який затверджується рішенням сільської, селищної, міської ради.

Після громадського обговорення пропозиції щодо добровільного об'єднання територіальних громад, вона подається до відповідної ради для включення до порядку денного наступної сесії для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи або про відмову в наданні згоди. Рішення приймається місцевою радою, оформлюється і підписується у загальному, встановленому Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та регламентом відповідної ради, порядку.