

Нормативно-правові акти місцевого самоврядування

Дмитро ЛЕВИЦЬКИЙ
Вікторія ПОГОРЄЛОВА
19 березня 2024р.

Освітня кампанія для організацій громадянського суспільства з партисипації

Спеціальна короткострокова програма підвищення кваліфікації «Основи формування інституційної спроможності організацій громадянського суспільства для успішної партисипації на місцевому рівні»

**Спеціальна короткострокова програма підвищення кваліфікації
«Форми та інструменти адвокації спільних інтересів перед органами влади»**

Тема 1. Повноваження органів місцевого самоврядування та державної влади

Тема 2. Законодавчі засади та форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення

Тема 3. Доступ до інформації як основа ефективної адвокації

Тема 4. Поняття, цілі, стратегія і тактика адвокації

Тема 5. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування

Тема 6. Місцевий бюджет і місцеві програми

Спеціальна короткострокова програма підвищення кваліфікації
«Соціальні технології успішної реалізації громадських ініціатив»

Програма

- Домашнє завдання
- Види та місце нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування в ієрархії нормативно-правових актів
- Порядок підготовки та прийняття нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування
- Формальні процедури та неформальні інструменти залучення громадськості до процесу підготовки та прийняття нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування
- Обговорення пройденого матеріалу, дискусія

Домашнє завдання

Повторимо: зміст партисипації

Партисипація (від англ. participate – «брати участь»)

- участь
- громадська чи громадянська участь
- залучення громади
- учасницьке прийняття рішень
- учасницьке управління

Участь громадськості означає участь у заходах, спрямованих на поліпшення якості життя в одній чи кількох громадах шляхом вирішення питань, що становлять суспільний інтерес.



Є два види участі: громадська (Civic Engagement) та публічна (Public Participation).

Громадська участь (громадянська, горизонтальна) – самоорганізація членів певної громади для спільного прийняття рішень та вирішення конкретних проблем.

Публічна партисипація (вертикальна) – участь мешканців у формуванні та реалізації державної або місцевої політики; взаємодія громадян з місцевими, регіональними та центральними органами влади.

Пригадаємо пройдене: рівні партисипації

- Інформація
- Консультація
- Діалог
- Партнерство

«Сходи» участі громадськості (за Шеррі Арнштайн, 1969 р.)



Види та місце нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування в ієрархії нормативно-правових актів

Для чого ОГС знати місце актів ОМС?

- «До кого по що?»
- Знати, чим керуватися
- Знати, коли ОМС діє в межах повноважень, і коли в повноваження ОМС втручаються органи державної влади
- Знати, куди прикласти адвокаційні зусилля

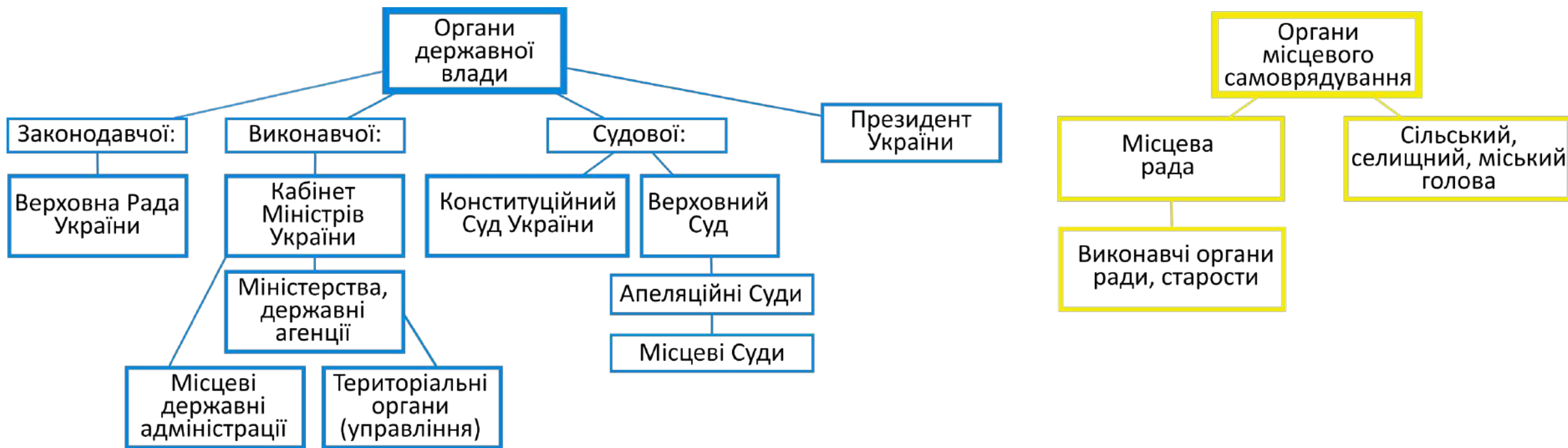


Система органів державної влади та місцевого самоврядування

Конституція України

Стаття 6. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. (...)

Стаття 7. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.



Поняття нормативно-правових актів

- **Закон України «Про правотворчу діяльність»** № 3354-IX від 24.08.2023 (набрав чинності, «вводиться в дію» через рік по завершенні воєнного стану): <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20/print>
- **Нормативно-правовий акт (НПА)** - це «офіційний документ, прийнятий (виданий) суб'єктом правотворчої діяльності в установленому Конституцією України та (або) законом порядку у письмовій формі (крім випадків, визначених частиною другою статті 47 цього Закону), який містить норму (норми) права і розрахований на **неодноразову реалізацію**»

Система нормативно-правових актів

Система НПА:

- Конституція України
- Закони
- Підзаконні НПА

Не є НПА:

- рішення і висновки Конституційного Суду України
- судові рішення
- акти Верховної Ради України, Президента України політичного характеру, що містять оцінку фактів, подій, явищ, обставин, процесів
- укази Президента України про введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України
- акти застосування права («разові»)
- інші правові акти, що не містять норм права

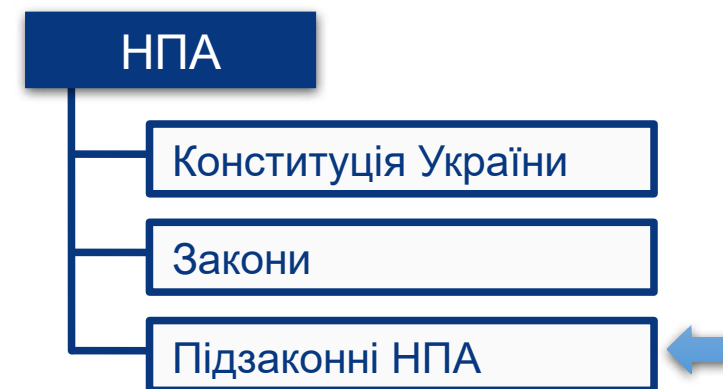
Закони

- Закон - НПА, прийнятий Верховною Радою України та (або) на всеукраїнському референдумі
- Регулюють найбільш важливі суспільні відносини
- Кодекс
- Закон



Підзаконні НПА (1)

- Підзаконний НПА - акт, прийнятий суб'єктом правотворчої діяльності **на основі та на виконання** Конституції України, законів, чинних міжнародних договорів України та спрямований на їх реалізацію
- Мають **відповідати**:
 - Конституції України
 - законам
 - чинним міжнародним договорам України
 - підзаконним НПА вищої юридичної сили
- Мають **узгоджуватися між собою**



Підзаконні НПА (2)

- постанови Верховної Ради України
- укази Президента України
- постанови Кабінету Міністрів України
- накази міністерств
- акти інших державних органів
- нормативно-правові акти органів влади Автономної Республіки Крим
- акти місцевих державних адміністрацій
- **акти органів місцевого самоврядування (нормативно-правові акти місцевого самоврядування)**

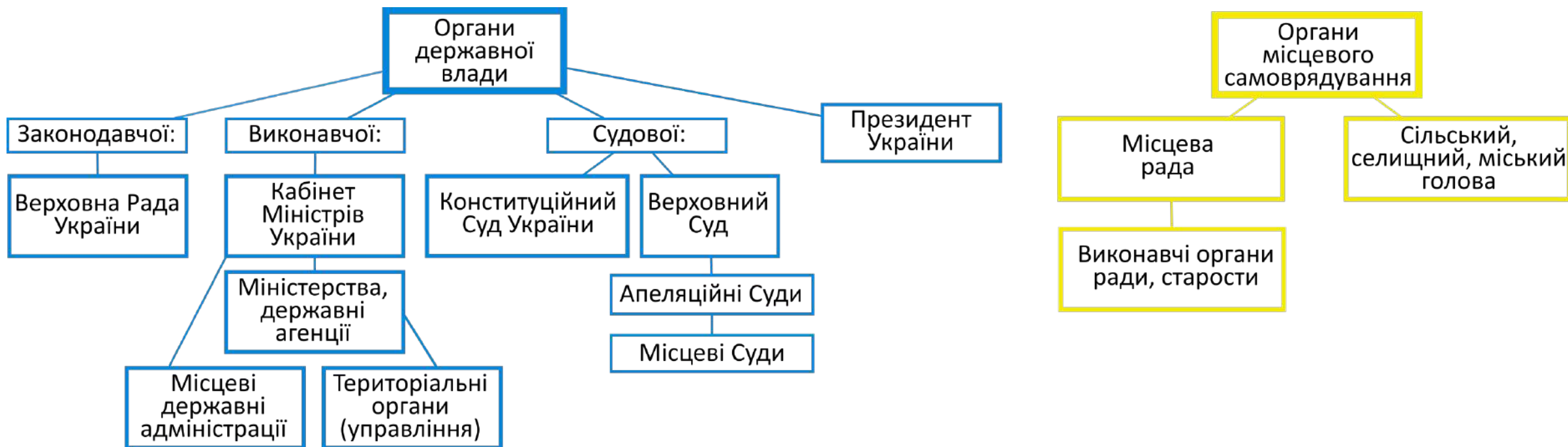


Підстави прийняття НПА ОМС (1)

Конституція України

Стаття 6. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. (...)

Стаття 7. В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

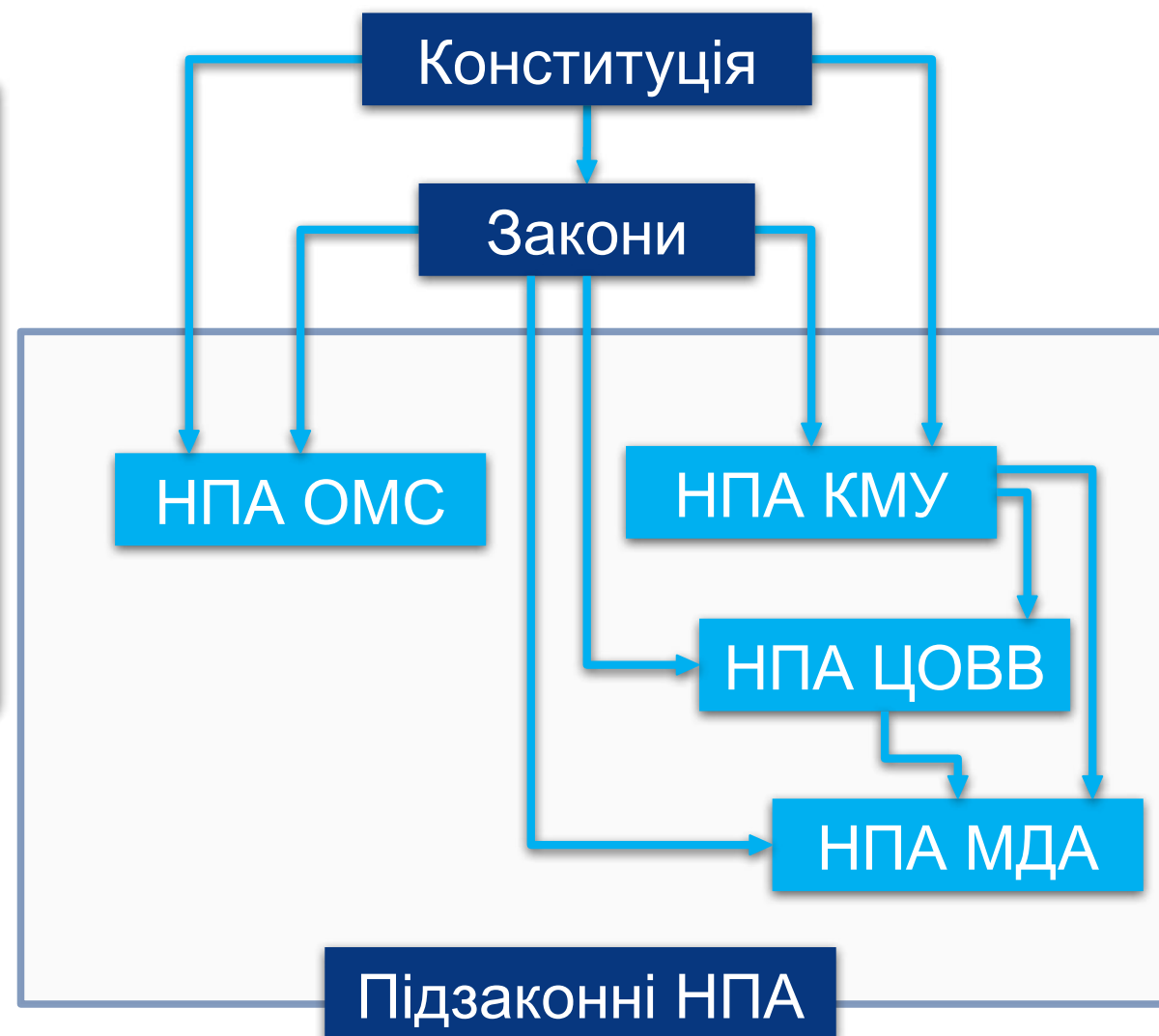


Підстави прийняття НПА ОМС (2)

Конституція України

Стаття 19. Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені **Конституцією та законами України**.



Ієрархія НПА (1)

Конституція України

Стаття 8. В Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Норми Конституції України є **нормами прямої дії**. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

- НПА мають таку властивість як **юридична сила**
- Юридичною силою визначається взаємна ієрархічна підпорядкованість НПА
- В разі протиріччя мають перевагу (**застосовуються**) норми НПА з вищою юридичною силою

Ієрархія НПА (2)

Юридична сила впливає з:

- засад конституційного ладу в Україні
- **компетенції** та **територіальної юрисдикції** суб'єкта правотворчої діяльності, визначених Конституцією України та (або) законом
- інших особливостей, визначених Конституцією України та (або) законом

У випадку ОМС слід враховувати власні та делеговані повноваження!

Ієрархія НПА (3)

- Конституція України - має найвищу юридичну силу, обов'язкова до виконання на території України
- чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана ВРУ
- закони
- постанови Верховної Ради України, укази Президента України
- постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти НБУ
- накази міністерств, нормативно-правові акти інших державних органів

- акти обласних державних адміністрацій (на території області)
- акти районних державних адміністрацій (на території району)

- **«акти органів місцевого самоврядування приймаються на основі та на виконання Конституції України та (або) законів, чинних міжнародних договорів України і є обов'язковими до виконання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади)»**

Акти ОМС

За змістом:

- **нормативно-правові акти**
- акти застосування права / індивідуальні правові акти
- інші акти, що не містять норм права

За суб'єктами:

- рішення сільської, селищної, міської ради
- рішення виконавчого комітету ради
- розпорядження сільського, селищного, міського голови
- акти інших органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Питання ієрархії НПА ОМС

- Засади конституційного ладу в Україні (роль місцевих рад)
- Компетенція згідно з Конституцією України та законами
- Наявність власних і делегованих повноважень
- Місцева рада може *скасувати* рішення виконкому
- Сільський, селищний, міський голова може *зупинити* рішення ради чи виконкому

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Стаття 73. Обов'язковість актів і законних вимог органів та посадових осіб місцевого самоврядування

1. Акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, **є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами**, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території.

Порядок підготовки та прийняття нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування

Законодавче регулювання

- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
- Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»
- Закон України «Про правотворчу діяльність»
- Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»
- Закон України «Про доступ до публічної інформації»
- Регламент місцевої ради (затверджується не пізніше як на 2-й сесії, кожного скликання новий)

Вимоги Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

- Стосується *регуляторних актів* (фактично всі НПА)
- Поширюється у т.ч. на ОМС
- Вимагає:
 - затверджувати план діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на наступний рік
 - готувати аналіз регуляторного впливу проекту акта
 - оприлюднювати проекти регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій (повідомлення в ЗМІ та/або на офіційній веб-сторінці)
 - покласти питання реалізації державної регуляторної політики на одну з постійних комісій місцевої ради
- Регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:
 - відсутній аналіз регуляторного впливу
 - проект регуляторного акта не був оприлюднений

Вимоги Закону України «Про правотворчу діяльність»

Складові правотворчої діяльності:

- • планування розроблення та прийняття (видання) нормативно-правових актів
- • розроблення проектів нормативно-правових актів
- • прийняття (видання) нормативно-правових актів
 - ведення обліку нормативно-правових актів
- • здійснення правового моніторингу

- *Точки прикладання адвокаційних зусиль*

Формальні процедури та неформальні інструменти залучення громадськості до процесу підготовки та прийняття нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування

Регулювання партисипації

Національний рівень

- закони
- підзаконні акти

Місцевий рівень

- статут громади
- рішення ради
- рішення виконавчих органів ради, посадових осіб

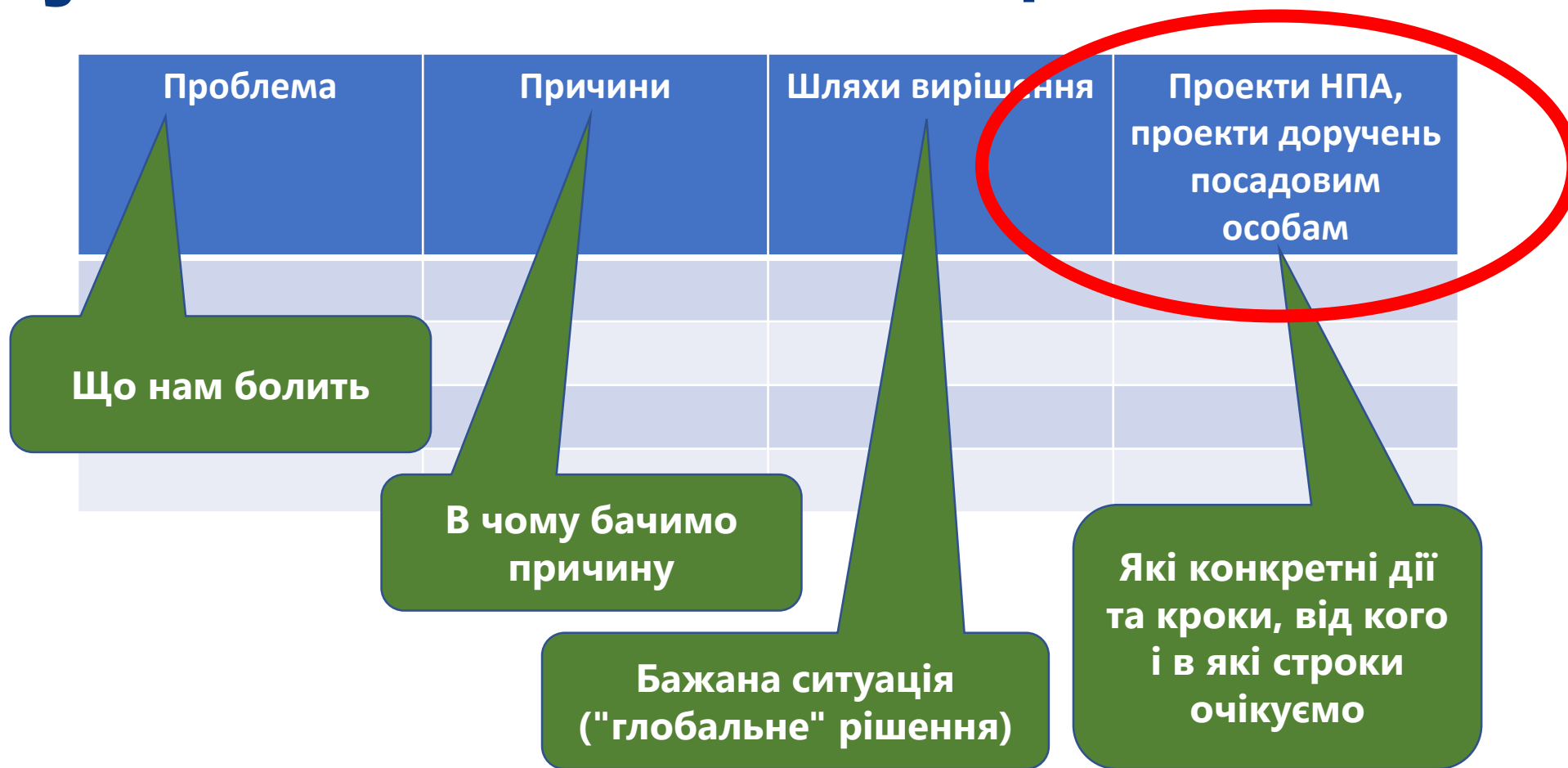
Практичне впровадження

«Сходи» участі громадськості (за Шеррі Арнштайн, 1969 р.)



Забезпечити громадську участь можна й без спеціальної вказівки!

Формулювання своєї позиції



Знати повноваження

Міська рада

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку;
- встановлення правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення чистоти і порядку, додержання тиші в громадських місцях;
- засновник комунальних підприємств;
- що ще?

Прийняття НПА: інструменти впливу

- Дослідження
- Опитування
- Запити про публічну інформацію
- Звернення громадян
- Семінари та конференції
- Круглі столи
- Проведення громадської експертизи діяльності виконавчої гілки влади та органів місцевого самоврядування на підставі Постанови КМУ від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»
- Співпраця зі ЗМІ
- Створення коаліції
- Інформаційні та інформаційно-просвітницькі акції, а також флешмоби
- Громадські слухання, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення, загальні збори громадян
- Депутатські звернення, депутатські запити
- Акції протесту (демонстрації, мітинги, пікетування, страйки, марші)
- Судові позови

Форми ініціативної співпраці

Добре:

- Відкриті наради (для всіх)
- Дорадчі органи при ОМС
- Наради з ГО / асоціаціями, ОСББ

Недобре:

- Ігнорування
- “Улюбленці”

Як викладати позицію

- звертатися після сформованої і погодженої внутрішньої позиції
- суть викласти на 1 листку, конкретне прохання – одним реченням
- підготувати коротке письмове звернення (з можливими додатками)

ГОЛОВНА ДУМКА

1	2	3
<ul style="list-style-type: none">• 1.1• 1.2• 1.3	<ul style="list-style-type: none">• 2.1• 2.2• 2.3	<ul style="list-style-type: none">• 3.3• 3.2• 3.3

Робота з депутатами

- Працювати з окремими депутатами
- Працювати з фракціями
- Працювати з комісіями

- Подати на комісії і фракції:
 - поширити в соцмережах та смс
 - надіслати поштою
 - принести особисто
 - прийти гуртом
- Прийти на засідання комісій і комітетів з порушених питань

7 раз

Вперше чую!

25-30 повторів

Усне звернення: готуємось до спілкування

Корисні поради:

- Кого беремо на діалог з іншою стороною (хто переговорники)?
- Як ведемо діалог?
- Які визначаємо гарантії виконання домовленостей?
- Розподіляємо «ролі»
- Готуємо «шпаргалки»
- Готуємо «письмовий слід»



Прийти на особистий прийом колективно



Корисні поради:

- "Шпаргалки" з текстом звернення
- Озвучити цілі зустрічі
- Фіксувати результати зустрічі "по гарячому"
- Просити конкретні доручення конкретним особам
- Просити контактну/відповідальну особу
- Дати контактну/відповідальну особу
- Залишити письмовий слід - записати реєстраційний № звернення!

Письмове звернення

- поштою
- особисто / через уповноважену особу
- електронною поштою, іншими засобами електронного зв'язку (можна без ЕЦП)

Корисні поради:

- Відмітка на другому примірнику / телефонувати про реєстраційний № / рекомендований лист
- Уважно з "електронними"!
- Просити конкретні доручення конкретним особам
- Просити контактну/відповідальну особу
- Дати контактну/відповідальну особу



Індивідуальне чи колективне

Чиє право порушене?

- **Одна** проблема на всіх – одне колективне звернення зі 100 підписами (незаконне будівництво)
- **Однакова** проблема в усіх – 100 індивідуальних звернень (невиплата пільг і субсидій)

Корисні поради:

- В колективному зверненні явно зазначати в "шапці" адресу і **контактну особу** для листування
- Електронні петиції як допоміжний засіб

Доступ до публічної інформації

- Запитувач – і фізична і юридична особа
- Без пояснення причини подання запиту
- Строк: 5-20 днів
- Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним, подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою)
- Запит на інформацію має містити:
 - ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, номер засобу зв'язку,
 - загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо,
 - підпис і дату (якщо в письмовій формі)
- Бути готовим захистити своє порушене право

Мати активну спільноту, здатну ефективно діяти в масштабі громади та країни

«Сходи» участі громадськості (за Шеррі Арнштайн, 1969 р.)





Дякую за увагу!