

**ДОСЛІДЖЕННЯ**

**ІСНУЮЧІ ФОРМИ ЛОКАЛЬНОЇ  
ДЕМОКРАТІЇ  
ТА МЕХАНІЗМИ ЇХ ПРАВОВОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ**

**Існуючі форми локальної демократії та механізми їх правового регулювання.**  
**О. Бойко, - К., Центр політико-правових реформ, 2023. - 135 с. [електронне видання].**

**Автор:**

Олена Бойко, к.держ.упр, експерт Центру політико-правових реформ.

**Рецензент:**

Яніна Казюк, д.держ.упр, доцент, керівник проєктів Центру політико-правових реформ.

*Дослідження існуючих форм локальної демократії та механізмів їх правового регулювання складається з наступних частин:*

*I. Аналіз законодавчого забезпечення форм локальної демократії (аналіз підготовлено з урахуванням експертної позиції, наукової думки та обговорення проблематики форм локальної демократії на публічних тематичних заходах).*

*II. Аналіз форм прямої демократії у статутній нормотворчості, що здійснено на основі інформації, наданої Міністерством юстиції України на запит Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (станом на 06.07.2023) та аналізу статутів територіальних громад, адміністративні центри яких є обласними центрами.*

*III. Аналіз практики застосування законодавства щодо форм локальної демократії, здійснений на підставі опитування представників органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.*

*IV. Висновки за результатами всіх складових дослідження.*

*V. Рекомендації органам законодавчої та виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та їх асоціаціям, зроблені на підставі висновків.*

*Ця публікація була підготовлена Центром політико-правових реформ за підтримки Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», уряду України, Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії.*

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>4</b>
<b>ЧАСТИНА I. АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ .....</b>	<b>6</b>
<b>ЧАСТИНА II. ФОРМИ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ У СТАТУТНІЙ НОРМОТВОРЧОСТІ.....</b>	<b>37</b>
<b>ЧАСТИНА III. АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ФОРМ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ .....</b>	<b>50</b>
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>75</b>
<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ.....</b>	<b>82</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>85</b>

## ВСТУП

Громадяни України відповідно до Конституції України мають права та свободи, які повинні гарантуватись державою через створення ефективного механізму реалізації цих прав. На місцевому рівні право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України гарантується як через представницькі органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо. Сьогодні актуальними є підтримка громадськості, ефективний зворотний зв'язок між владою та суспільством. У межах вирішення цього завдання особливої уваги потребують використання засобів, методів, прийомів і процедур соціально-культурної технології реалізації цих прав, спрямованих на забезпечення діалогу, урахування та цілеспрямоване формування громадської думки, стимулювання громадянської активності, підвищення авторитету органів місцевого самоврядування та довіри до них.

Реалізація конституційних прав громадян потребує не лише закріплених правових норм, наявності основних демократичних інститутів, але й забезпечення ефективного механізму імплементації. Важливим є врахування засад державної регіональної політики, особливостей розвитку інститутів громадянського суспільства, а також готовності громадян до участі у вирішенні місцевих справ.

Чинниками, що обмежують використання досить значних потенційних можливостей впливу локальної демократії, є: відсутність досвіду громадськості стосовно впровадження існуючих механізмів впливу на процес діяльності органів місцевого самоврядування; низький рівень взаємодії влади та територіальної громади; недовіра громадськості до органів місцевого самоврядування; незрілість самого громадського руху; низький рівень правової освіти, матеріально-технічного та кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, що значно знижує ефективність їх взаємодії з громадськістю.

Практика реалізації прав громадян через форми прямої демократії на місцевому рівні доводить, що в локальних правових актах не завжди закріплюються норми, що регулюють форми безпосередньої участі, подекуди такі норми є недосконалими та фрагментарними. Тому на сьогодні є важливим дослідження предмета локальної демократії, вивчення та удосконалення механізмів її імплементації.

Партисипація передбачає можливість ефективно вирішувати соціально-економічні та громадсько-політичні питання місцевого значення членами територіальної громади у межах правового поля.

Участь громадськості у місцевому самоврядуванні можлива шляхом використання численних знарядь: виборів до місцевих рад; місцевих референдумів; громадських слухань; ініціювання питань на розгляд сесії ради; доручень виборців; впливу на діяльність місцевої влади через громадські організації; звернень громадян (як колективних, так і особистих); зборів громадян за місцем проживання; формування органів самоорганізації населення; утворення громадських рад, інших консультативно-дорадчих органів; соціологічних опитувань; громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо. Водночас,

сьогодні в Україні застосовуються лише кілька найбільш відомих громадських форм безпосередньої демократії.

При цьому варто також урахувати, що органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію найбільшого переліку прав громадян та мають більше можливостей і форм взаємодії з іншими елементами конституційно-правового механізму державного управління. Тому демократія участі на локальному рівні є під особливим фокусом як громадянського суспільства, так і влади.

**Метою** даного дослідження є аналіз механізмів правового регулювання існуючих форм локальної демократії.

**Серед завдань** дослідження:

- Проаналізувати наявні механізми правового регулювання форм локальної демократії в Україні.
- Визначити проблеми та перспективи правового регулювання форм локальної демократії в Україні: погляд представників місцевого самоврядування.
- Встановити актуальні форми локальної демократії та проблеми їх використання: погляд представників місцевого самоврядування.
- Сформулювати висновки та рекомендації за результатами дослідження.

**Об'єкт дослідження** – існуючі форми локальної демократії.

**Предмет дослідження** – організаційно-правовий механізм регулювання форм локальної демократії.

**Етапи дослідження:**

**1 етап** – травень-червень 2023 року: визначення мети, задачі, методології дослідження, розробка опитувальника та підготовка Google-форми.

**2 етап** – червень-липень 2023 року: аналіз нормативно-правового забезпечення та проблематики теми; проведення опитування щодо використання форм локальної демократії.

**3 етап** – липень-серпень 2023 року: узагальнення, обробка та аналіз статистичних даних дослідження.

**4 етап** – вересень 2023 року: підготовка звіту за результатами дослідження, підготовка презентації дослідження.

**Фокус дослідження:**

1. Ефективність та актуальність існуючих форм локальної демократії: погляд представників місцевого самоврядування.
2. Визначення наявної нормативно-правової бази локальної демократії в Україні.
3. Проблематика законодавчого забезпечення форм локальної демократії.
4. Огляд законодавчих ініціатив розвитку локальної демократії в Україні.
5. Аналіз статутної нормотворчості.

# ЧАСТИНА І.

## АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

### 1. АКТУАЛЬНІСТЬ АНАЛІЗУ

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування<sup>1</sup> місцеве самоврядування означає *“право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення”*.

Європейська хартія місцевого самоврядування декларує, що *“Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом”*.

Стаття 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування<sup>2</sup> про право участі у справах органу місцевого самоврядування (далі – ОМС), зокрема, визначає, що Сторони повинні вживати всіх таких заходів, які є необхідними для здійснення права участі у справах ОМС. Ці заходи зі здійснення права участі включають у тому числі забезпечення створення:

*“а) процедур залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення та, у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них;*

*б) процедур доступу згідно з конституційним ладом та міжнародно-правовими зобов'язаннями Сторони до офіційних документів, які є в розпорядженні органів місцевого самоврядування;*

*с) заходів для задоволення потреб категорій осіб, які стикаються з конкретними перешкодами в участі, а також*

*д) механізмів та процедур розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування органів місцевого самоврядування й місцевих комунальних служб та реагування на такі скарги й пропозиції”*.

Відповідно до статті 140 Конституції України<sup>3</sup> та статті 6 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” первинним суб'єктом місцевого самоврядування та основним носієм його функцій, повноважень є територіальна громада. У статті 143 Основного Закону України зафіксовано право територіальних громад безпосередньо або через органи місцевого самоврядування управляти належним їм майном, планувати власний розвиток, затверджувати місцевий бюджет та контролювати його

<sup>1</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)

<sup>2</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994\\_b49#n2](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_b49#n2)

<sup>3</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

виконання, забезпечувати проведення місцевих референдумів та вирішувати інші питання місцевого значення.

В умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, концепцію якої схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року №333-р, особливої актуальності набувають питання ефективного правового регулювання локальної демократії в Україні.

Однак, на сьогодні немає розуміння повноти правового забезпечення форм локальної демократії, наприклад, скільки статутів територіальних громад існує, тим більше в об'єднаних територіальних громадах, та які норми локальної демократії містять існуючі статuti, чи є положення у громадах щодо тих чи інших форм прямої демократії. З одного боку, важливо неухильно дотримуватись принципів місцевого самоврядування, закладених Європейською хартією місцевого самоврядування щодо автономності, особливо актуально це за умов сьогоденної реформи місцевого самоврядування. З іншого боку, важливо при прийнятті рішень зважити на інший принцип місцевого самоврядування – повсюдності та рівності умов. ОМС по-різному вирішують питання локальної демократії: є позитивні практики взаємодії громади і ОМС, але подекуди у статутах ігноруються положення щодо форм прямої демократії, або у статутах повторюються норми закону, або ці питання регламентуються так, що громадські слухання, загальні збори громадян, місцеві ініціативи тощо проводяться як формальні процедури або взагалі організаційно забюрократизовуються настільки, що унеможливлено їх упровадження взагалі.

## 2. ЛОКАЛЬНА ДЕМОКРАТІЯ: НАУКОВА ДУМКА

Серед науковців та практиків є кілька підходів до визначення типології, ролі та місця форм локальної демократії.

Локальний рівень демократії, за визначенням к.п.н. С. Булої, - це *“фундаментальна просторова сфера, де безпосередньо й ефективно реалізуються принципи та механізми організації політичного життя суспільства в демократичній формі загального зразка”*<sup>4</sup>.

На локальному рівні існує дві форми демократії: представницька та пряма (безпосередня). На думку д.ю.н. Ю. Ключковського, *“Обидві форми демократії - і представницька, і безпосередня - базуються на прямому волевиявленні народу, однак лише безпосереднє прийняття народом змістовного зобов'язального рішення може вважатися безпосереднім здійсненням влади народом. Така точка зору характерна для західної конституційно-правової доктрини, яка до форм прямої демократії відносить лише референдум, народну законодавчу ініціативу та відкликання”*<sup>5</sup>.

Д.ю.н. В. Погорілко, говорячи про форми безпосередньої демократії, зазначає, *“що історії безпосередньої демократії відомо велике коло форм безпосередньої демократії, зокрема: вибори, референдуми, виявлення громадської думки, плебісцити, народні обговорення, народні ініціативи, збори, мітинги, походи, демонстрації, а також такі виняткові, немирні форми, як революції, повстання, громадянські війни, національно-визвольні рухи та політичні страйки, протести,*

<sup>4</sup> [http://www.fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/6\\_2016/11.pdf](http://www.fps-visnyk.lnu.lviv.ua/archive/6_2016/11.pdf)

<sup>5</sup> <http://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/7cde1e5a-a8b9-448f-b172-17cc9ce5d9dd/content>

акції громадянської непокори, голодування, пікетування тощо.” При цьому науковець зазначає, що Конституцією України закріплено саме вибори, “референдуми, мирні зібрання, мітинги, походи і демонстрації, референдні ініціативи, звернення. При цьому стаття 69 Конституції України передбачає й “інші форми”.<sup>6</sup>

Визначаючи форми безпосередньої демократії, її пов’язують з партисипацією. За висновками д.ю.н. О. Батанова, к.ю.н. В. Кравченка, д.ю.н. Х. Приходько, “...муніципальна партисипативна демократія – це легальні та легітимні форми безпосередньої участі громадян у публічному житті на місцевому рівні, які дозволяють і в подальшому забезпечувати вирішення питань і розв’язання проблем місцевого значення шляхом їх публічного обговорення, узгодження, винесення на публічні слухання та/або голосування тощо. До таких форм, насамперед, слід віднести звернення громадян (індивідуальні та колективні), загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, громадські ради, органи самоорганізації населення, мітинги, соціальні опитування, місцеві комісії громадського моніторингу та контролю та ін.”<sup>7</sup>

Так, к.ю.н М. Воронов називає “формами реалізації територіальною громадою своїх функцій і повноважень”: місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, колективні звернення, зокрема електронні петиції.<sup>8</sup> Певно, такий підхід є дискусійним: названі як “форми реалізації територіальною громадою своїх функцій і повноважень” є, насправді, формами безпосередньої демократії.

На думку д.ф.п.н. В. Брудного, к.п.н. А. Крупника, к.ю.н. О. Орловського, до форм локальної демократії належать: “створення і діяльність об’єднань громадян та органів самоорганізації населення, місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання, громадський контроль та інші”<sup>9</sup>. Вочевидь, ця типологізація не враховує власне таку форму демократії як представницька.

За визначенням авторів “Посібника з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні” під редакцією В. Толкованова, “під формами партисипативної демократії (демократії участі) розуміють способи, методи волевиявлення громадян з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки. До форм партисипативної демократії (демократії участі), які одержали своє законодавче закріплення в Україні, належать місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, опитування громадян тощо”.<sup>10</sup>

До інструментів (а не форм) локальної демократії, на думку к.ю.н. В. Панкратової, належать: “звернення громадян, електронна петиція, доступ до засідань, загальні збори, консультативно-дорадчі органи, контрольно-наглядові органи, бюджет участі, органи самоорганізації населення, місцеві ініціативи, громадські слухання”<sup>11</sup>. Ця дискусійна позиція не враховує наявність такої форми як

<sup>6</sup> <https://constitutionalist.com.ua/konstytutsijno-pravovi-formy-bezposerednoi-demokratii-v-ukraini-problemy-teorii-i-praktyky/>

<sup>7</sup> <https://core.ac.uk/download/pdf/233892247.pdf>

<sup>8</sup> <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/8369/7879>

<sup>9</sup> <https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2008/09/stan-lokalnoi-demokratii.pdf>

<sup>10</sup> [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Book\\_participaton\\_Final.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Book_participaton_Final.pdf)

<sup>11</sup> <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/239/217>



представницька демократія та спонукає до роздумів, що є інструментом, а що формою локальної демократії.

Аналізуючи форми безпосередньої демократії, д.ю.н. О. Прієшкіна зазначає: *“Форми безпосередньої демократії класифікуються за: результатами діяльності (або способом впливу на суспільні відносини) на імперативні, консультативні, комплексні, правотворчі й ті, що не створюють норми права; механізмом діяльності – на прямо пов’язані з представницькою демократією, опосередковано пов’язані й не пов’язані з представницькою демократією (або відносно самостійні); правовими засадами – чинні на підставі норм права та традицій, звичаїв; територіальною ознакою – на національні (загальнодержавні) і місцеві; суб’єктами – на всенародні, групові, індивідуальні.”*<sup>12</sup>

Серед безпосередніх форм демократії к. ф.-м. н. О. М. Бурін розрізняє імперативні (муніципальні вибори, місцевий референдум, загальні збори, відкликання) та консультативні (територіальна самоорганізація, публічні слухання, збори, конференції, опитування, звернення зі скаргами, заявами та пропозиціями, мітинги, демонстрації, ходи, пікетування).<sup>13</sup> Певно, імперативом назвати окремі форми безпосередньої демократії є новизною і викликає дискусії (наприклад, щодо місцевого референдуму, де навіть відсутнє законодавче забезпечення).

В Аналітичному звіті (дорожня карта) “Використання інструментів локальної демократії в умовах карантину”, підготовленому в рамках проекту “Захист прав людини та місцева демократія в кризових умовах”, що реалізується в рамках проекту ПРООН “Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні” форми локальної демократії названо *“інструментами”*, до яких належать: загальні збори, громадські слухання, бюджет участі, місцеві ініціативи, електронні петиції тощо.<sup>14</sup>

Так само інструментами локальної демократії названо загальні збори (конференції) громадян, громадські слухання, органи самоорганізації населення, електронні петиції, консультативно-дорадчі органи, місцеві ініціативи, бюджет участі, контрольно-наглядові органи, звернення громадян в Аналізі доступності інструментів локальної демократії для внутрішньо переміщених осіб, підготовленому громадською організацією “Громадський холдинг “ГРУПА ВПЛИВУ”<sup>15</sup>

Є навіть пропозиція типологізації форм демократії на типові (основні) й нетипові (допоміжні): *“за критерієм їх значущості для сучасних суспільств і поширеності у світі – вибори та референдуми як основні форми й інші форми прямого народовладдя, що, враховуючи особливості різних правових систем, не є типовими та виконують більшою мірою допоміжну роль у реалізації народом свого права на владу”*.<sup>16</sup> Знову ж таки, важко погодитись із спробою подібної ієрархізації форм демократії.

Але можна погодитись з д.політ.н. М. Лендвел, що *“Мінімальною умовою для становлення та повноцінного функціонування режиму місцевої демократії є закріплення у праві сприятливих норм обрання локальних представницьких органів та*

<sup>12</sup> [https://library.nlu.edu.ua/POLN\\_TEXT/KNIGI/KONDOR/PRIESHKINA\\_2004.pdf](https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/KNIGI/KONDOR/PRIESHKINA_2004.pdf)

<sup>13</sup> <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=752>

<sup>14</sup> <https://www.vplyv.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/%D0%97%D0%92%D0%86%D0%A2-%D0%9D%D0%9E%D0%92%D0%98%D0%98CC%86.pdf>

<sup>15</sup> <https://rm.coe.int/instruments-of-local-democracy-ukr/1680a0a10a>

<sup>16</sup> <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/10/27.pdf>

безпосереднього залучення громадян до прийняття політико-владних рішень, тобто представницької та електоральної демократії”<sup>17</sup>.

### 3. ПРЕДСТАВНИЦЬКА ДЕМОКРАТІЯ: ЛОКАЛЬНИЙ РІВЕНЬ

Як зазначено у Рішенні Конституційного Суду України від 11 липня 2012 року (*справа про обрання Голови Верховної Ради України*), “Сутність представницької демократії полягає, насамперед, в опосередкованій участі громадян у прийнятті рішень державного значення через своїх представників, покликаних виступати від імені виборців, виражати та захищати інтереси всього народу”.<sup>18</sup>

У цьому ж Рішенні Конституційного Суду України акцентовано: “термін “представницький мандат” обов’язково пов’язаний з обранням особи на посаду, зокрема, народним депутатом України чи депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатом сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради з наданням їй відповідних повноважень, в тому числі виступати від імені виборців. Згідно з Конституцією України представницький мандат мають народні депутати України (частина друга статті 78), Президент України (частина четверта статті 103), депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також депутати сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, що прямо зумовлено представницьким характером цих органів (статті 136, 140, 141). Міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста (частина перша статті 12 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”) з представницьким мандатом. Наявність представницького мандата міського голови зумовлена насамперед його безпосереднім обранням територіальною громадою міста.”

Згідно із частиною першою статті 141 Основного Закону України до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Таке виборче право реалізується у відповідності до виборчого законодавства України.

Спеціальний Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає, серед іншого, “засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування”.<sup>19</sup> А Законом України “Про статус депутатів місцевих рад” визначено “правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради”.<sup>20</sup>

Виборчий кодекс України набрав чинності з 1 січня 2020 року. Цим Кодексом передбачено зміну виборчої системи, у тому числі, для місцевих виборів. На місцевих виборах 2020 року було застосовано чотири різні виборчі системи, залежно від типу виборів та кількості жителів.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26866/36-Lendiel.pdf?sequence=1>

<sup>18</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-12#Text>

<sup>19</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

<sup>20</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

<sup>21</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

Згадані місцеві вибори мали певну особливість: проводились в умовах реформування адміністративно-територіального устрою. За результатами таких виборів загалом було обрано 42988 депутатів (всього мандатів було 43122 ) до 1577 обласних, районних, міських, селищних і сільських рад та районних у містах рад. З них 35,25% (15153) жінок. У 18 місцевих радах вибори не відбулись.

Обрано 1660 депутатів обласних рад (22 ради), 5360 депутатів районних рад (119 рад), 562 депутати районних у містах рад (15 рад: у Дніпропетровську, Кропивницькому, Полтаві, Херсоні), міських рад – 11242 депутатів (370 рад), 10247 депутатів сільських, селищних рад (428 рад), 1421 голова: міських – 370, селищних – 428, сільських – 623.

Найбільший відсоток (82,2%) міських, селищних, сільських голів - безпартійні, 3,03% – висуванці від політичної партії “Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина”, 2,11% – від політичної партії “Опозиційна платформа – За життя”, від політичної партії “Європейська Солідарність” – 1,97%, по 1,2% – від політичних партій Всеукраїнське об’єднання “Свобода” та “Українська стратегія Гройсмана”, решта – менше за 1%.<sup>22</sup>

#### 4. ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права акцентує на праві кожного громадянина *“брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників”*<sup>23</sup>. Міжнародними правовими інструментами у питаннях сприяння участі громадськості у публічному управлінні є Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування (2009 року); Керівні принципи Ради Європи щодо громадської участі в процесі прийняття політичних рішень (2017 року); Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів (2009 року); Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень (2009 року); Рекомендація CM/Rec(2009)2 Комітету Міністрів державам-членам щодо оцінювання, аудиту та моніторингу участі та політик щодо участі на місцевому та регіональному рівнях (2009 року); Посібник з інформації, консультацій та громадської участі у формуванні та проведенні політичного курсу Організації економічного співробітництва та розвитку та Настанови ОЕСР щодо публічних онлайн-консультацій (2001 року); Настанови Європейського Союзу щодо консультацій із заінтересованими особами; Рекомендації Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ щодо поліпшення участі об’єднань у процесі прийняття державних рішень (2015 року) тощо.

В Україні спектр законодавчого регулювання взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства є достатньо широким. Стаття 38 Конституції України визначає, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Відповідно до статті 69 Основного Закону України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

<sup>22</sup> Україна. Адміністративно-територіальний устрій - Місцеві вибори 2020 - Офіційний портал Верховної Ради України (rada.gov.ua)

<sup>23</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text)

Статтею 140 Конституції України визначено, що територіальна громада має право на здійснення місцевого самоврядування й може реалізувати це право як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

У статті 143 Основного Закону України зафіксовано право територіальних громад безпосередньо або через органи місцевого самоврядування управляти належним їм майном, планувати власний розвиток, затверджувати місцевий бюджет та контролювати його виконання, проводити місцеві референдуми та вирішувати інші місцеві питання.

Участь громадян у процесах формування та реалізації публічної політики в Україні регламентується:

1) законами України (наприклад: Виборчий кодекс України, закони України “Про доступ до публічної інформації”, “Про всеукраїнський референдум”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про громадські об’єднання”, “Про звернення громадян”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про співробітництво територіальних громад”, “Про асоціації органів місцевого самоврядування”, “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, “Про політичні партії в Україні”, “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”, “Про організації роботодавців, їх об’єднання, права і гарантії їх діяльності”, “Про соціальний діалог в Україні”, “Про Регламент Верховної Ради України”, “Про комітети Верховної Ради України”, “Про статус народного депутата України”, “Про професійних творчих працівників та творчі спілки”, “Про молодіжні та дитячі громадські організації”, “Про захист прав споживачів”, “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, “Про інформацію”, Бюджетний кодекс України тощо).

Серед такого регулювання є галузеве законодавство: у сфері безпеки, містобудування, екології (наприклад: закони України “Про національну безпеку України”, “Про регулювання містобудівної діяльності”, “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”, “Про стратегічну екологічну оцінку”, “Про оцінку впливу на довкілля” тощо). Подекуди консультації з громадськістю є обов’язковими;

2) численними підзаконними актами:

✓ постанови Верховної Ради України (наприклад, Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ “Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні”); укази Президента України (наприклад, укази Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970 “Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України”; від 30 вересня 2019 р. № 722 “Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року”; від 25 лютого 2021 р. № 73 “Про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України” та від 4 березня 2021 р. № 89 “Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України”; від 7 вересня 2021 р. № 487 “Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки” тощо);

✓ постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (наприклад, постанови Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 “Про Порядок

оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”; від 5 листопада 2008 р. № 976 “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади”; від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”; від 24 травня 2017 р. №398 “Про затвердження Порядку проведення органами державного нагляду (контролю) консультацій з громадськістю за ініціативою громадських об’єднань”; розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2002 р. № 48-р “Про залучення представників молодіжних громадських організацій до роботи на громадських засадах в центральних органах виконавчої влади”; від 18 жовтня 2004 р. № 759-р “Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв’язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації”; від 8 листопада 2017 р. № 797-р “Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації”; від 24 лютого 2021 р. № 149-р “Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2021-2022 рр.” тощо);

✓ нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади;

✓ нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування;

3) актами допоміжного характеру (наприклад, роз’яснення Мін’юсту “Взаємодія держави та інституцій громадянського суспільства” від 3 лютого 2011 року).

Участь громадян у процесах формування та реалізації публічної політики в Україні наразі передбачена через:

1) діяльність громадських об’єднань (регламентується законами України “Про громадські об’єднання”, “Про політичні партії в Україні”, “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”, “Про організації роботодавців, їх об’єднання, права і гарантії їх діяльності”, “Про соціальний діалог в Україні”, “Про професійних творчих працівників та творчі спілки”, “Про молодіжні та дитячі громадські організації”, “Про захист прав споживачів” тощо);

2) консультативно-дорадчі органи (наприклад, громадські ради, утворені відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” тощо);

3) всеукраїнський референдум (конституційна форма прямої демократії, регламентується Законом України “Про всеукраїнський референдум”);

4) інші форми прямої демократії (наприклад, через форми прямої демократії, регламентовані Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, електронні петиції, закріплені у Законі України “Про звернення громадян”, тощо).

На рівні місцевого самоврядування питання безпосередньої участі жителів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення визначається, у першу чергу, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, де регламентовано :

- статтею 7 Закону – місцевий референдум: визначено, що порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми;

- статтею 8 Закону – загальні збори громадян: встановлено, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади;

- статтею 9 Закону – місцеві ініціативи: передбачено, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”;

- статтею 13 Закону – громадські слухання: встановлено, що порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади;

- статтею 14 Закону – органи самоорганізації населення, що відповідно до частини першої статті 5 Закону є складовою системи місцевого самоврядування та правовий статус, порядок організації та діяльності яких визначаються законом.

Питання форм демократії участі у місцевому самоврядуванні закріплено також в інших законодавчих актах (наприклад, законах України “Про органи самоорганізації населення“, “Про співробітництво територіальних громад”, “Про асоціації органів місцевого самоврядування”, “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, Постанові Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ “Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні”) та актах органів місцевого самоврядування.

Окремі форми, наприклад, консультації щодо партисипативного бюджету місцевого самоврядування, є популярною практикою в Україні, проте досі не мають законодавчого закріплення та регулюються в окремих актах органів місцевого самоврядування.

Законодавче забезпечення проведення місцевого референдуму в Україні відсутнє.

## **5. ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА ЛОКАЛЬНОМУ РІВНІ**

Проблемою є відсутність встановлених рамкових вимог до рішень органів місцевого самоврядування, які регулюють механізми локальної демократії на місцевому рівні у частині їх ініціювання, порядку реалізації та розгляду, а саме:

- не визначено перелік питань, які повинні бути врегульовані у рішеннях органів місцевого самоврядування про механізми локальної демократії;

- не визначено перелік питань, які повинні бути врегульовані у статуті територіальної громади щодо локальної демократії;

- недосконалий сам механізм застосування форм прямої демократії.

Проте демократична модель державного управління передбачає активну участь громадськості у процесі прийняття рішень. Це вимагає наявності відповідних правових механізмів та процедур.

Отже, виникає кілька дискусійних питань:

1. Регулювання форм прямої демократії на локальному рівні має бути повноваженнями окремих законів чи статутів територіальних громад та відповідних положень на місцевому рівні ?

2. Чи повинні бути статути територіальних громад імперативною нормою? Якщо ні – можливо, доцільно здійснювати регулювання форм локальної демократії (або її окремих форм, як-то референдум) на законодавчому рівні ?

3. Якщо прийняття статуту територіальної громади – імперативна норма, чи є доцільним контроль за відповідністю статуту нормам Конституції України та законів України? Чи доцільно упроваджувати типові статути, положення щодо форм локальної демократії?

4. Як досягти балансу між правом на безпосередню демократію та інститутом представницької демократії ?

5. Чи доцільно вводити санкції у разі порушення статутних правил щодо норм партисипативної демократії ?

Також варто зазначити, що на сьогодні триває дискусія щодо доцільності законодавчого закріплення поняття “бюджет участі” (“партисипативний бюджет”) та введення відповідних норм законодавчого регулювання.

## **6. ПРОБЛЕМАТИКА ВИКОРИСТАННЯ ФОРМ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УМОВАХ ДІЇ РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ**

### **6.1. ПРЕДСТАВНИЦЬКА ДЕМОКРАТІЯ**

Закон України “Про правовий режим воєнного стану” визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб<sup>24</sup>.

*Відповідно до частини першої статті 1 Закону “воєнний стан - це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень”.*

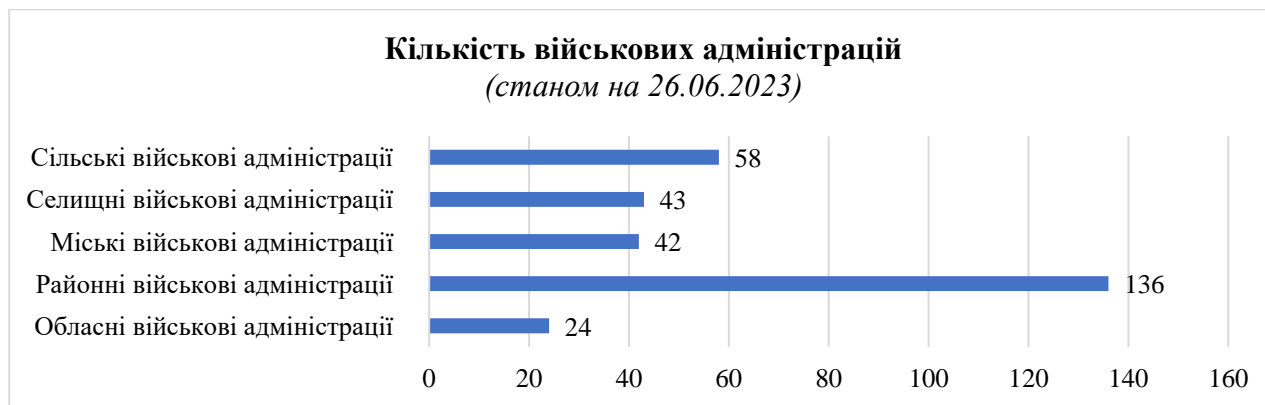
<sup>24</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>



Стаття 9 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” визначає особливості здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень в умовах воєнного стану. Серед іншого, відповідно до частини другої цієї статті, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Частина третя обумовлює звільнення від відповідальності “за рішення, дії чи бездіяльність, негативні наслідки яких неможливо було передбачити або які охоплюються виправданим ризиком, за умови, що такі дії (бездіяльність) були необхідні для відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту”.

Частинами четвертою та п’ятою цієї статті сільському, селищному, міському голові територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів), надано дискреційні повноваження приймати одноосібно окремі рішення, що належать до повноважень інших органів.

Стаття 4 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” передбачає можливість утворення тимчасових державних органів – військових адміністрацій (обласних, районних, населених пунктів). На виконання Закону України “Про правовий режим воєнного стану” для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 68 “Про утворення військових адміністрацій”<sup>25</sup> було утворено обласні військові адміністрації та на базі існуючих районних державних адміністрацій - відповідні районні військові адміністрації, а іншими указами Президента України – військові адміністрації населених пунктів. Отже, з 24 лютого 2022 року до 26 червня 2023 року було створено 303 військові адміністрації<sup>26</sup>:



Підстави для утворення військової адміністрації населеного пункту встановлені частиною третьою статті 4 та частиною шостою статті 9 цього Закону:

1) якщо сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження. При цьому начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова;

<sup>25</sup> <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>

<sup>26</sup> <https://www.president.gov.ua/documents/decrees?s-num=&contain-rule=contains&text=%D0%9F%D1%80%D0%BE+%D1%83%D1%82%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%BD%D1%8F+%D0%B2%D1%96%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85+%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9&date-from=24-06-2022&date-to=24-06-2023&order=desc&>



2) у разі наявності фактів порушення Конституції чи законів України сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії, під час реалізації додаткових повноважень, передбачених частинами четвертою і п'ятою статті 9 Закону виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Законом України “Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану” № 2259-IX від 12.05.2022<sup>27</sup> було внесено ряд змін до законодавства, у тому числі щодо врегулювання особливостей здійснення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, спрощення процедури прийняття кадрових рішень щодо посад в органах місцевого самоврядування, посад керівників суб’єктів комунального сектору економіки в умовах воєнного стану. Так, у разі утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування начальник військової адміністрації, крім повноважень, віднесених до його компетенції Законом України “Про правовий режим воєнного стану”, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови. Таким чином, якщо рішення Верховної Ради України не прийнято, органи місцевого самоврядування можуть функціонувати паралельно з військовою адміністрацією населеного пункту. Однак, у разі прийняття парламентом такого рішення діяльність відповідних органів місцевого самоврядування територіальної громади призупиняється, при цьому достроково їх повноваження не припиняються, а їхня діяльність може бути поновлена до закінчення 30-денного строку з дня припинення чи скасування воєнного стану.

Отже, відповідно до законодавства, утворення військової адміністрації населеного пункту передбачає надання широкого кола повноважень, визначених статтями 10 та 15 Закону України “Про правовий режим воєнного стану”, такий військовій адміністрації та її начальнику. При цьому повноваження органу місцевого самоврядування не припиняються. Відповідно до пункту 3 частини першої статті 78 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, повноваження, зокрема, сільської, селищної, міської ради *“можуть бути достроково припинені”* у випадках, передбачених Законом України “Про правовий режим воєнного стану”; аналогічне положення щодо можливості дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови містить абзац другий частини другої статті 79 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Але залишається незрозумілим, які підстави, умови та суб’єкт прийняття відповідного рішення.

У Прикінцевих положеннях Закону України “Про правовий режим воєнного стану” визначено окремі особливості здійснення місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській областях: у день набрання чинності актом Президента України про утворення військової адміністрації припиняються згідно із цим Законом повноваження місцевих рад, їх виконавчих органів (апаратів), посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, сільських, селищних, міських голів, старост.

<sup>27</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#n48>

Ще одним викликом функціонування представницьких органів місцевого самоврядування є повноважність місцевих рад. Присутність на засіданнях місцевих рад, вочевидь, стає проблемою з огляду на міграцію, мобілізацію, полон, смерть депутатів місцевих рад. Відомі факти відмови від мандату після набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2023 р. № 69 “Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України”<sup>28</sup>, якою заборонено виїзд за кордон, серед інших категорій, депутатам місцевих рад.

Однією із причин відсутності депутатів сільських, селищних, міських рад на засідання відповідних рад є мобілізація. Згідно із Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 65 “Про загальну мобілізацію”<sup>29</sup> у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України та з метою забезпечення оборони держави, підтримання бойової і мобілізаційної готовності Збройних Сил України та інших військових формувань, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до частини другої статті 102, пунктів 1, 17, 20 частини першої статті 106 Конституції України прийнято рішення про оголошення та проведення загальної мобілізації. Указ набрав чинності після прийняття Верховною Радою України Закону України “Про затвердження Указу Президента України “Про загальну мобілізацію””.

Виходячи зі змісту статті 23 Закону України “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію” депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови не є у списку категорій осіб, що не підлягають призову на військову службу під час мобілізації. Частина друга статті 33 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” допускає можливість мобілізації депутатів місцевих рад (*“Якщо на день закінчення повноважень депутат місцевої ради проходив військову службу у зв'язку з призовом на строкову військову службу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, військову службу за призовом осіб із числа резервістів в особливий період або військову службу за контрактом під час дії особливого періоду, гарантії, передбачені цією статтею, надаються після його звільнення з військової служби”*). При цьому цим Законом не передбачено дострокове припинення повноважень депутатів місцевих рад з підстав мобілізації. Таким чином, депутат місцевої ради, якщо він мобілізований, має виконувати покладені на нього законом повноваження, проте у який спосіб – закон не встановлює.

## 6.2. БЕЗПОСЕРЕДНЯ ДЕМОКРАТІЯ

Відповідно до пункту 31 частини першої статті 85 Конституції України та статті 5 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” Верховна Рада України прийняла Закон від 24 лютого 2022 р. № 2102-IX “Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”<sup>30</sup>”<sup>31</sup>.

Відповідно до статті 64 Конституції України в умовах дії режиму воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень (окрім передбачених статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції).

<sup>28</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/69-2023-%D0%BF#Text>

<sup>29</sup> <https://www.president.gov.ua/documents/692022-41413>

<sup>30</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>

<sup>31</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2119-20#Text>

Отже, встановлення обмежень прав і свобод є дискрецією. У частині третій Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні” від 24 лютого 2022 року “ 64/2022<sup>32</sup> зазначено, що “можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України, а також вводиться тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені частиною першою статті 8 Закону України “Про правовий режим воєнного стану”.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до статті 21 цього Закону обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

Згідно із частиною першою статті 19 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” в умовах воєнного стану забороняються, серед іншого, проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів; проведення страйків, масових зібрань та акцій.

Отже, не всі форми безпосередньої локальної демократії є забороненими на час дії режиму воєнного стану, лише вибори та референдуми, страйки, масові зібрання та акції.

Варто відмітити, що законодавчо не закріплені як форми демократії згадані у Законі “страйки, масові зібрання та акції”. Тому не є зрозумілим, що саме є забороненим, наприклад, чи заборонені загальні збори громадян, чи йдеться лише про ті “зібрання”, що є протесними за своїм характером? Також потребує уточнення, що є “масовим зібранням” (тобто яка кількість присутніх на зібранні дає статус масового зібрання)? Так само “акції” не є законодавчо закріпленим терміном, що ускладнює розуміння змісту заборони. А термін “страйк” визначається Законом України “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” як “тимчасове колективне добровільне припинення роботи працівниками (невихід на роботу, невиконання своїх трудових обов’язків) підприємства, установи, організації (структурного підрозділу) з метою вирішення колективного трудового спору (конфлікту)”<sup>33</sup> і, вочевидь, є не формою демократії, а є інструментом вирішення трудового спору.

Темі законодавчого закріплення особливостей застосування форм безпосередньої демократії в умовах дії правового режиму воєнного стану приділено недостатньо уваги, подекуди відповідні положення є архаїчними. Наприклад, в пункті 34 частини другої статті 15 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” зазначено, що у повноваженнях військової адміністрації населених пунктів є “прийняття рішення

<sup>32</sup> <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

<sup>33</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137/98-%D0%B2%D1%80#top>

про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом”.<sup>34</sup> Однак, поняття “орган територіальної самоорганізації населення” не закріплений законодавчо. Вочевидь, тут мається на увазі орган самоорганізації населення.

## 7. ПРОБЛЕМАТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

### МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ

Як зазначають науковці, “За своєю суттю місцеві референдуми є формою безпосередньої, прямої, локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Місцевий референдум є також основним засобом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати пряму участь в управлінні місцевими справами”.<sup>35</sup>

Особливу роль референдуму відзначено в Рішенні Конституційного Суду України від 14 березня 2014 року № 2-рп (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим): “Право громадян на участь у референдумі є їхнім невід’ємним конституційним правом. На всеукраїнський референдум виносяться питання загальнодержавного значення, тобто вирішення яких впливає на долю всього Українського народу – громадян України всіх національностей. На місцевий референдум можуть виноситися виключно питання, віднесені до відання органів місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці”<sup>36</sup>.

Питання референдумів закріплено в Конституції України: право участі громадян у всеукраїнському та місцевих референдумах – у статті 38 Основного Закону України. Спеціальний розділ III “Вибори і референдуми” (статті 69-74), серед іншого, визначає референдум як форму безпосередньої демократії; право голосу; суб’єкта призначення та предмет референдумів; умови призначення референдумів. Конституція визначає, що саме Верховна Рада України має повноваження призначати всеукраїнський референдум з питань, визначених статтею 73 Конституції України (пункт 2 частини першої статті 85). Основний Закон України встановлює, що Президент України уповноважений призначати всеукраїнський референдум щодо змін Конституції України відповідно до статті 156 Конституції, проголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою (пункт 6 частини першої статті 106). Також визначено суб’єктів організації та проведення місцевих референдумів (статті 138, 143 Конституції України). Основним Законом України закріплено повноваження Конституційного Суду України надавати висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою (частина друга статті 151). Конституція України визначає особливий порядок внесення змін до розділу III

<sup>34</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

<sup>35</sup> [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Book\\_participaton\\_Final.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Book_participaton_Final.pdf)

<sup>36</sup> <https://ccu.gov.ua/storinka-zknygy/2312-miscevyy-referendum>

Конституції України “Вибори. Референдум” (стаття 156). Таким чином, в Україні конституційне закріплення питання референдумів є достатнім та належним.

Але варто зауважити, що відповідно до пункту 20 частини першої статті 92 Конституції України організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами. На жаль, вітчизняне законодавство досі не містить правового регулювання місцевих референдумів.

Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” від 3 липня 1991 року № 1286-ХІІ, яким регулювались процедури, у тому числі, місцевого референдуму, втратив чинність у 2012 році: Прикінцевими положеннями Закону України “Про всеукраїнський референдум”<sup>37</sup> від 6 листопада 2012 року № 5475-VI було визнано таким, що втратив чинність, Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”.<sup>38</sup> Згодом сам Закон “Про всеукраїнський референдум” був визнаний Конституційним Судом України неконституційним у зв’язку з виявленим порушенням визначеної у Конституції України процедури розгляду та ухвалення відповідного Закону, встановленням нелегітимності його мети та невідповідності його положень вимогам Основного Закону України (Рішення від 26 квітня 2018 року № 4-р)<sup>39</sup>. Зрештою Закон України “Про всеукраїнський референдум” був прийнятий парламентом ІХ скликання і набув чинності у квітні 2021 року.<sup>40</sup>

Але досі з 2012 року в Україні відсутнє законодавче регулювання місцевих референдумів. Варто зазначити, що дискусія щодо законодавчого регулювання місцевого референдуму також існує. Так, у 2015 році було зареєстровано кілька законопроектів “Про місцевий референдум” (реєстр. №№ 2145а-1, 2145а-2, 2145а-3, 2535-1). При розгляді цих проектів Комітет з питань правової політики та правосуддя Верховної Ради України VIII скликання рекомендував парламенту прийняти рішення щодо цих законопроектів, визначившись шляхом голосування. Утім жоден з них не розглядався в залі пленарних засідань.

У вересні 2019 року у Верховній Раді України ІХ скликання зареєстровано новий проект Закону України “Про місцевий референдум”, який наразі знаходиться на розгляді профільного комітету Верховної Ради України (реєстр. № 5512 від 19.05.2021). Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту № 5512, “У процесі роботи над законопроектом бралися до уваги концепції проектів законів про місцевий референдум, зареєстровані у Верховній Раді України попередніх скликань, відповідні правові позиції Конституційного Суду України, положення Європейської хартії місцевого самоврядування, а також міжнародні стандарти та рекомендації міжнародних інституцій, зокрема, “Про референдуми і громадські ініціативи на місцевому рівні” (1996), “Про участь громадян у місцевому публічному житті” (2001), “Референдуми: на шляху до вироблення належної практики в Європі” (2005), “Про Кодекс належної практики щодо референдумів” (2007) та ін.”<sup>41</sup>.

Отже, на виконання пункту 20 частини першої статті 92 Конституції України важливо повернутись до активної дискусії щодо законодавчого забезпечення місцевих референдумів.

<sup>37</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#Text>

<sup>38</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text>

<sup>39</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#Text>

<sup>40</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20#Text>

<sup>41</sup> [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71942](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942)

## МІСЦЕВІ ВИБОРИ

Спеціальний розділ III “Вибори і референдуми” Конституції України (статті 69-74) встановлює право голосу на виборах та обмеження такого права, обумовлює принципи загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування та гарантує вільне волевиявлення. Відповідно до Конституції України Виборчий кодекс України *“визначає гарантії права громадян на участь у виборах, регулює підготовку та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів”*.

Згідно з частиною першою статті 1 Виборчого кодексу України, *“Вибори в Україні є основною формою народного волевиявлення, способом безпосереднього здійснення влади Українським народом”*.<sup>42</sup> На думку науковців та експертів, *“вибори виступають як форма безпосереднього народного волевиявлення, що є невіддільним елементом (основою) представницької демократії. Суть представницької демократії полягає в тому, що народ шляхом безпосереднього волевиявлення через вибори формує персональний склад представницьких органів, якому надає повноваження протягом певного часу від імені народу приймати рішення у державних справах (здійснювати владу)”*.<sup>43</sup>

Стаття 194 Виборчого кодексу України встановлює види місцевих виборів та порядок їх призначення: місцеві вибори можуть бути черговими, позачерговими, повторними, проміжними, додатковими або першими.

На місцевих виборах Виборчим кодексом України передбачено чотири види виборчих систем, а саме:

- ✓ на виборах депутатів обласних, районних, районних у містах рад, а також на виборах депутатів сільських, селищних, міських рад (у громадах з кількістю виборців 10 тис. і більше) - пропорційна виборча система з голосуванням за відкриті списки місцевих організацій політичних партій;
- ✓ на виборах депутатів сільських, селищних, міських рад у громадах з кількістю виборців менше 10 тис. виборців - мажоритарна виборча система відносної більшості у багатомандатних виборчих округах;
- ✓ на виборах міських голів у громадах 75 тис. виборців і більше - мажоритарна виборча система абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі;
- ✓ на виборах сільських, селищних, міських голів у громадах менше 75 тис. виборців - мажоритарна виборча система відносної більшості в єдиному одномандатному сільському, селищному, міському виборчому окрузі.

Найбільші дискусії виникли щодо застосування пропорційної виборчої системи у територіальних громадах з кількістю виборців 10 тис. і більше: так звана “глибока партизація” місцевого самоврядування сприяла віддаленню представницького органу від інтересів територіальних громад.

<sup>42</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

<sup>43</sup> <https://rm.coe.int/viborchiy-kodeks-komentar-2web/1680a71468>

На жаль, питання зміни виборчого законодавства є перманентним і часто політично обумовленим. Кодекс належної практики у виборчих справах Венеційської комісії підкреслює значення вимоги стабільності виборчого законодавства на рівні з принципами виборчого права<sup>44</sup>. Вибір виборчої системи, у тому числі на місцевих виборах, зазвичай є питанням політичних домовленостей. У 2020 році місцеві вибори проходили в умовах певних викликів: нового законодавства, нового адміністративно-територіального устрою, агресії росії на сході та анексії Автономної Республіки Крим, пандемії.

Виборчий кодекс України є складний законодавчий акт, що має чимало нарікань (навіть у тому, що це неповний кодифікований закон: регулювання діяльності Центральної виборчої комісії та Державного реєстру виборців здійснюється окремим законодавством), у тому числі щодо законодавчого забезпечення місцевих виборів, зокрема після практики його застосування на місцевих виборах 2020 року.

На сьогодні повноту законодавчого забезпечення місцевих виборів варто розглядати невід'ємно від проблематики повоєнної організації виборчого процесу. По завершенню (скасуванню) дії правового режиму воєнного стану питання організації та проведення виборів будуть актуальними. Вочевидь, найбільшими будуть виклики щодо організації та адміністрування місцевих виборів. Як зазначають експерти, *“Вимога призначення і проведення місцевих виборів у громадах, де було утворено військові адміністрації, залишається дискусійним питанням з огляду на неузгодженість різних законів щодо припинення чи призупинення повноважень голів громад та місцевих рад на час діяльності військової адміністрації”*<sup>45</sup>. Серед складнощів повоєнних виборів: визначення чіткого переліку підстав для призначення позачергових місцевих виборів, визначення строків призначення виборів, актуалізація даних Державного реєстру виборців. Не простим стане питання встановлення доцільності обмеження активного та пасивного виборчого права з метою унеможливлення приходу до місцевої влади колаборантів. Актуальними лишатимуться й інші безпекові питання, кадрові, організаційні виклики, організація роботи з адміністрування виборів, ресурсного забезпечення, переосмислення виборчої інфраструктури. Вочевидь, повоєнна країна змушена буде повернутись до корегування адміністративно-територіального устрою, а відтак це вплине на територіальну організацію виборів. Важливим є створення демократичного середовища для свідомого, безпечного вибору у демократичний спосіб.

Окрім цього, залишаються невирішеними питання, які визначено експертами як недостатньо законодавчо врегульовані, що напряду не пов'язані з повоєнними викликами, зокрема: посилення законодавчих гарантій забезпечення виборчих прав громадян; законодавче забезпечення процесу виборів в умовах пандемії або у разі виникнення схожих обставин; посилення інституційної незалежності Центральної виборчої комісії; удосконалення законодавчого регулювання процесу висунування та реєстрації кандидатів; посилення ефективності та цілісності процесу адміністрування виборів та функціонування виборчих комісій; посилення законодавчих гарантій для

<sup>44</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr).

<sup>45</sup> <https://rm.coe.int/ua-organisation-and-holding-of-elections-in-post-war-ukraine-net-2768-1680a8e998>

ефективної діяльності національних спостерігачів; удосконалення процедур встановлення підсумків та результатів місцевих виборів.<sup>46</sup>

Серед інших проблем є, наприклад, непризначення позачергових місцевих виборів. Так, відповідно до пункту 30 частини першої статті 85 Конституції України саме до повноважень Верховної Ради України належить призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування. Таким чином, не передбачено інших суб'єктів ініціативи на оголошення позачергових місцевих виборів. Основною проблемою питання позачергових виборів, на жаль, традиційно була саме спроможність виконати імперативну норму Верховною Радою України: прийняти рішення про такі вибори. Враховуючи правову природу виборів до органів місцевого самоврядування як однієї з основних форм безпосередньої демократії, Конституційний Суд України своїм Рішенням від 10 червня 2009 року № 14-рп визнав, що їх призначення за наявності законних підстав має для Верховної Ради України обов'язковий характер, за винятком випадків, передбачених Конституцією і законами України. Водночас вказані положення Конституції України не дають підстав Верховній Раді України відмінити вже призначені чергові або позачергові вибори до органів місцевого самоврядування. Натомість за період діяльності Верховної Ради України VIII скликання було прийнято 139 постанов Верховної Ради України про призначення позачергових виборів представницьких органів місцевого самоврядування.<sup>47</sup> Утім по 246 таким постановам рішення не було прийнято. Варто врахувати, що відповідальності за неприйняття рішення про призначення позачергових виборів не передбачено. Подекуди суб'єктивність у призначенні позачергових місцевих виборів також є проблемою: наприклад, у 2015 році Верховна Рада України прийняла рішення щодо позачергових виборів Криворізького міського голови зв'язку з неможливістю виконання Криворізьким міським головою своїх повноважень, хоча самі повноваження міського голови не були достроково припиненими.

Інше дискусійне питання законодавчого регулювання виборів: уніфікація та цифрова трансформація виборчих процесів. Проте впровадження електронного голосування є питанням окремого ретельного дослідження з огляду на різну історію як успіху, так і історію невдалого застосування у світовій практиці системи електронного голосування. У цьому аспекті варто зазначити, що Рекомендація СМ / Рес (2017)5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо стандартів електронного голосування (прийнято Комітетом Міністрів 14 червня 2017 року) містить, серед іншого, наступні вимоги до системи електронного голосування: поважати всі принципи, застосовні до демократичних виборів та референдумів; оцінювати ризики, зокрема специфічні ризики електронного виборчого права, та протидіяти їм відповідними заходами. Рекомендація підтверджує, що *“довіра громадськості до влади ... є необхідною умовою запровадження електронного голосування”*. У Рекомендації зазначається, що всі принципи демократичних виборів повинні дотримуватися. Рекомендація містить близько 50 стандартів щодо електронного голосування, які повинні забезпечувати дотримання вищезазначених принципів (пов'язаних із загальним, вільним, рівним виборчим правом та таємним голосуванням), а також щодо регуляторних та організаційних вимог до заходів щодо

<sup>46</sup> [https://www.oporaua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi\\_2020/zvit-mistsevi-vybory\\_2020#16\\_rekomendatsii](https://www.oporaua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/zvit-mistsevi-vybory_2020#16_rekomendatsii)

<sup>47</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/ub94a9fb0-d2f3-4f96-8bbf-d0082ae80ab7/page3#top>



електронного голосування, спостереження та прозорості, підзвітності, надійності та безпеки системи електронного голосування<sup>48</sup>. В Україні перші спроби законодавчого урегулювання запровадження електронного голосування були ще в 2011 році шляхом ініціювання законопроекту “Про Концепцію “Запровадження системи електронного голосування в Україні” (реєстр. № 8656 від 10 червня 2011 року). Проте проект було відкликано. Згодом, у 2017 році Кабінетом Міністрів України розпорядженням від 8 листопада 2017 р. № 797-р схвалено Концепцію розвитку електронної демократії в Україні та план заходів щодо її реалізації, відповідно до яких до 2018 року мало відбутися впровадження системи електронного голосування. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 червня 2019 р. № 405-р “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку демократії в Україні на 2019-2020 роки” визначено нові строки запровадження електронного голосування, а також електронного виборчого процесу, електронних референдумів та електронного плебісциту – III квартал 2020 року. Утім реформа виборчого законодавства, кульмінацією якої стало прийняття Виборчого кодексу України, не передбачає запровадження електронного голосування. Таким чином, на сьогодні в Україні питання електронного голосування знаходиться поза межами правового поля, а прийняття такого рішення можливе лише за результатами вивчення світової практики електронного голосування та гарантій безпеки та дотримання виборчих стандартів.

Питання аналізу потреб законодавчого забезпечення місцевих виборів у повоєнний час потребує окремого дослідження та дискусії і невідкладного відображення у законодавчих ініціативах з урахуванням як усунення прогалин законодавства, виявлених експертами за результатами практики застосування на місцевих виборах, так і з урахуванням викликів повоєнного часу.

## МІСЦЕВІ ІНІЦІАТИВИ

Місцева ініціатива, відповідно до статті 9 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”,<sup>49</sup> є формою ініціювання розгляду органами місцевого самоврядування питань, віднесених до їх відання:

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

*2. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».*

*3. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.*

*4. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади”.*

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

<sup>48</sup> <http://journals.maup.com.ua/index.php/public-management/article/view/196>

<sup>49</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

На практиці детальний порядок ініціювання та розгляду місцевих ініціатив визначається місцевими радами у таких документах: статут територіальної громади; положення про місцеві ініціативи; регламент місцевої ради.

У свій час було кілька спроб законодавчого врегулювання процедур місцевої ініціативи – проекти законів України з однаковою назвою “Про місцеві ініціативи” реєстр. №№ 2296а від 06.07.2015, 3740 від 06.12.2013, 9404 від 03.11.2011.

Однак, регулювання законом цих питань вбачається наразі нераціональним.

## ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ

Відповідно до статті 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”:

*“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.”*

Отже, Закон визначає громадські слухання як “право”, а не “обов’язок”. При цьому це право належить саме “територіальній громаді”. Вочевидь, доцільно було б мати гарантії та розуміти гарантів такого права. Громадські слухання, як інструмент громадської участі, застосовується для того, щоб колективно з іншими членами територіальної громади напрацювати пропозиції для місцевої влади щодо вирішення поточних проблем громади. Громадські слухання можуть проводитися на різній території: загальноміські громадські слухання, районні, квартальні, громадські слухання однієї вулиці чи будинку. Проте, Закон не визначає детальних процедур ініціювання проведення громадських слухань. Відповідно до Закону порядок проведення громадських слухань визначається у статуті територіальної громади.

Особливим видом громадських слухань є ті, що проводяться з питань проектів містобудівної документації на місцевому рівні. Виходячи зі змісту статті 21 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”<sup>50</sup>, громадському обговоренню, складовою якого є громадські слухання, підлягають розроблені в установленому порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні: генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій. Таке громадське обговорення є імперативом: “Затвердження на місцевому рівні містобудівної документації, зазначеної у частині першій цієї статті, без проведення громадського обговорення щодо проектів такої документації забороняється.”

Крім цього, Кабінетом Міністрів України у постанові від 25 травня 2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні»<sup>51</sup> визначено детальний механізм проведення таких громадських слухань. Предметом таких громадських

<sup>50</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

<sup>51</sup> <https://ips.ligazakon.net/document/KP110555>

слухань є: комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, генеральні плани населених пунктів, а також детальні плани територій у межах та за межами населених пунктів. У цій постанові громадські слухання визначаються як *“обов'язковий публічний захід, що здійснюється в рамках процедури громадського обговорення проекту містобудівної документації, метою проведення якого є врахування громадських інтересів”*. У свою чергу, під громадськими інтересами маються на увазі *“потреби та прагнення громадськості, пов'язані із забезпеченням благополуччя, здоров'я, стабільності, безпеки та сталого розвитку, умов для належної реалізації та захисту прав, у тому числі прав власності, та інші потреби, що виникають у зв'язку із розробленням, затвердженням і реалізацією містобудівної документації під час планування та забудови територій”*.

Питання громадських слухань стало найбільш актуальним після внесення змін до статті 6 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”. Зокрема, наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 року № 168 “Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля”, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 4 лютого 2004 р. за № 155/8754, було регламентовано обов'язковість участі громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля.

Питання обов'язковості проведення громадських слухань регламентує стаття 8 Закону України “Про поводження з радіоактивними відходами”, на виконання якої було прийнято постанову Кабінету Міністрів України, від 18.07.1998 р. № 1122 “Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки”. Ця постанова регламентує порядок проведення громадських слухань щодо проектів законодавчих актів і програм у сфері використання ядерної енергії, а також питань, пов'язаних з розміщенням, проектуванням, спорудженням, експлуатацією та зняттям з експлуатації ядерних установок, підприємств з видобутку і переробки уранових руд і об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, джерел іонізуючого випромінювання тощо..

На жаль, законодавець подекуди вживає різні терміни, інколи навіть в одному законодавчому акті. Наприклад, у статті 6 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” йдеться про залучення громадськості шляхом *“проведення публічних слухань”*, у статті 9 цього ж Закону йдеться про *“громадські обговорення”*, а різниця між цими поняттями не пояснюється.

Поняття “громадськість” не визначена у названих законодавчих актах, однак її тлумачення є у Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція): *“Громадськість” означає одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їхнє об'єднання, організації або групи, які діють згідно з національним законодавством або практикою*”.<sup>52</sup>

Директива Європейського Парламенту і Ради 2012/18/ЄС від 4 липня 2012 року про контроль загроз виникнення значних аварій, пов'язаних із використанням небезпечних речовин, та про внесення змін і подальше скасування Директиви Ради

<sup>52</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015/ed20050527/find?text=%C3%F0%EE%EC%E0%E4%F1%FC%EA%B3%F1%F2%FC#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015/ed20050527/find?text=%C3%F0%EE%EC%E0%E4%F1%FC%EA%B3%F1%F2%FC#Text)

96/82/ЄС визначає “*громадськість*” як одну або декілька фізичних або юридичних осіб, та, відповідно до національного законодавства або практики, їх об’єднання, організації або групи.<sup>53</sup> Близькі за значенням трактування “громадськості” у Директиві Європейського Парламенту і Ради 2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю), Директиві Європейського Парламенту і Ради 2003/87/ЄС від 13 жовтня 2003 року про встановлення системи торгівлі квотами на викиди парникових газів у межах Союзу та внесення змін до Директиви Ради 96/61/ЄС, Директиві Європейського Парламенту і Ради 2006/21/ЄС від 15 березня 2006 року про управління відходами видобувної промисловості та про внесення змін до Директиви 2004/35/ЄС, Директиві Європейського Парламенту і Ради 2011/92/ЄС від 13 грудня 2011 року про оцінювання впливу деяких публічних і приватних проектів на довкілля.

У вітчизняному “екологічному” законодавстві “громадськість” трактується як *“одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об’єднання, організації або групи, зареєстровані на території, на яку поширюється дія документа стратегічного планування”* (Закон України “Про стратегічну екологічну оцінку”), *“одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об’єднання, організації або групи”* (Закон України “Про оцінку впливу на довкілля”), *“одна або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об’єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою”* (Наказ Мінприроди України від 18.12.2003 №168).

Отже, стаття 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” не дає розуміння предмету громадських слухань. Іншою проблемою є усвідомлення різниці між громадськими слуханнями та місцевими ініціативами саме жителями територіальної громади: подекуди місцева ініціатива асоціюється з поняттям пропозиції під час громадських слухань щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Також потребує вирішення питання введення санкцій за протидію проведенню громадських слухань, ігнорування розгляду пропозицій, які вносяться за результатами громадських слухань, та відсутність зворотного зв’язку з громадянами за результатами розгляду цих пропозицій.

Спробою законодавчого регулювання питань громадських слухань став законопроект “Про громадські слухання” (реєстр. № 2295-а від 06.07.2015). Як зазначено у пояснювальній записці, *“Розробка проекту Закону обумовлена необхідністю законодавчого впровадження механізму громадських слухань, як безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення шляхом вдосконалення порядку ініціювання, підготовки та проведення громадських слухань, урахування їх результатів органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування села, селища, міста, їх посадовими особами. Основним завданням проекту Закону є посилення значення громадських слухань у вирішенні питань загальнодержавного значення, які стосуються гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян, а також віднесені Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування”*.<sup>54</sup> Однак проект не був розглянутий парламентом та вважається відкликаним. Наразі питання уніфікації процедур громадських слухань залишається актуальним.

<sup>53</sup> [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011-12/ed20120704#n80](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011-12/ed20120704#n80)

<sup>54</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55905](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55905)

## ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН

Відповідно до статті 8 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”:

*“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, важливим механізмом громадської участі є також проведення загальних зборів громадян за місцем проживання (загальні збори можуть проводитись як будинкові, вуличні, квартальні тощо). Проте Закон не визначає детальних процедур ініціювання проведення загальних зборів громадян. Відповідно до Закону порядок проведення загальних зборів громадян визначається законом або статутом територіальної громади. Як правило, правомочність загальних зборів громадян визначається кількістю членів громади, які взяли участь у зборах. Рішення загальних зборів громадян підлягають обов’язковому розгляду та враховується органом місцевого самоврядування у його діяльності.

На жаль, на сьогодні є чинною архаїчна Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ “Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні”, що встановлює порядок скликання і проведення загальних зборів, компетенцію зборів, перелік питань, які можуть виноситися на загальні збори.<sup>55</sup> У зв’язку із змінами, які відбулися в правовому полі України з моменту ухвалення вказаної Постанови, її зміст частково увійшов у протиріччя із Конституцією України, законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку” тощо. Але при цьому дана Постанова і на теперішній час не втратила чинності і регламентує питання організації і проведення загальних зборів громадян за місцем проживання.

На жаль, поняття “загальних зборів” у законодавчих актах не є уніфікованим. Так, в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, у згаданій статті 8 йдеться про “загальні збори громадян” та “загальні збори громадян за місцем проживання”, у статті 1 – про “загальні збори” (“загальні збори – зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення”). Закон України “Про органи самоорганізації населення” оперує поняттям “збори (конференція) жителів за місцем проживання”.

Як зазначено, стаття 8 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає, що порядок проведення загальних зборів громадян регламентується законом та статутом територіальної громади. Спробою законодавчого регулювання питань загальних зборів став законопроект “Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання” (реєстр. № 2467 від 24.03.2015). Як зазначено у пояснювальній записці, “Метою прийняття Закону є суттєве покращення існуючої ситуації у сфері регламентації форм локальної демократії і створення умов для безпосередньої участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого

<sup>55</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text>

значення, що дозволить членам територіальних громад брати більш активну участь у здійсненні місцевого самоврядування та посилить їхню відповідальність за стан справ у відповідній територіальній громаді”<sup>56</sup>. Поданий законопроект був по суті доопрацьованим варіантом законопроекту з аналогічною назвою № 3747 від 11.12.2013 р., що був зареєстрований у Верховній Раді України VII скликання. За висновками Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України до вказаних законопроектів, жоден з них “по суті, не залишає простору для регулювання питань проведення загальних зборів громадян за місцем проживання статутами територіальних громад. З огляду на зазначене є підстави стверджувати, що прийняття даного законопроекту, призведе до необґрунтованого звуження прав місцевого самоврядування на самостійне вирішення питань місцевого значення”.

## ЕЛЕКТРОННІ ПЕТИЦІЇ

Відповідно до частини третьої статті 5 Закону України “Про звернення громадян” електронна петиція є “особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування”.

Відповідно до частин першої і п’ятнадцятої статті 23<sup>1</sup> цього Закону: “Громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об’єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції”; “Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.”<sup>57</sup> При цьому згідно з частиною восьмою статті 46 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” “сесія ради скликається для розгляду електронної петиції, що набрала необхідну кількість підписів, протягом строку, встановленого для її розгляду.”

Закон не визначає порядок подання електронної петиції до органу місцевого самоврядування, кількість підписів, які необхідно зібрати на підтримку петиції, а також терміни збору підписів. Відповідні процедури мають визначатись місцевою радою.

## КОНСУЛЬТАЦІЇ

Консультації – це ефективний засіб відкритого та демократичного врядування, що сприяє прозорості та підзвітності органів влади, спроможний виявити конфлікт інтересів до моменту схвалення управлінського рішення. Чіткого визначення на законодавчому рівні поняття “консультації з громадськістю” немає. Зустрічаються різні терміни: “консультації”, “обговорення”, “консультативне опитування”, “публічні консультації” тощо. Проте Концепцією розвитку електронної демократії в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада

<sup>56</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54539](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54539)

<sup>57</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

2017 р. № 797-р, термін “електронні консультації” визначено як “форма публічних консультацій, що передбачає, зокрема, оприлюднення проектів актів органів державної влади або питань, що потребують вирішення, для отримання пропозицій та зауважень”.<sup>58</sup> В інших випадках використовуються різні терміни, наприклад, у вищезгаданому наказі Міністерства охорони навколишнього природного середовища України 18 грудня 2003 р. № 168 “громадське обговорення (публічне слухання або відкрите засідання) – це процедура виявлення громадської думки з метою її урахування при прийнятті органами виконавчої влади рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля”.<sup>59</sup> А в наказі Державної митної служби України від 10 вересня 2004 р. № 658 “Про затвердження Положення про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи, зареєстрованому в Міністерстві юстиції України 28 вересня 2004 р. за № 1229/9828, “громадське обговорення (громадське слухання або відкрите обговорення та інші форми, передбачені законодавством) – це процедура виявлення громадської думки з метою її урахування при прийнятті Державною митною службою України регуляторних актів з питань митної справи”<sup>60</sup>

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, у пункті 12 частини першої статті 43 є лише згадка, що серед питань, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях, у тому числі є “прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів”.

Питання консультацій органів виконавчої влади з громадськістю частково регулюються Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”.<sup>61</sup> Варто зазначити, що консультації органів виконавчої влади з громадськістю мають на меті: залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів, налагодження діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищення якості підготовки рішень органами виконавчої влади та створення умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Проте проблема полягає в тому, що цей Порядок регулює питання проведення громадських консультацій саме з питань формування та реалізації державної політики. А порядок організації та проведення громадських консультацій з питань місцевого самоврядування залишається у компетенції відповідних місцевих рад, що цілком відповідає основним принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Громадські консультації стають актуальними саме для збалансування інтересів місцевого самоврядування та держави, наприклад, у Законі України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” такі консультації передбачені. Відповідно до частини другої статті 7 цього Закону сільські, селищні, міські голови забезпечують

<sup>58</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text>

<sup>59</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04#Text>

<sup>60</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1229-04#Text>

<sup>61</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>

протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій з громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад<sup>62</sup>. Таким чином, законодавець визначає консультації з громадськістю як одну з форм прямої демократії, при цьому, ставлячи в один ряд з громадськими слуханнями, зборами громадян та іншими формами, визнає фактично рівну з ними силу в питанні громадського обговорення добровільного об'єднання територіальних громад. Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 (із змінами та доповненнями), консультації з громадськістю проводяться задля врахування інтересів територіальних громад: “під час розроблення проекту перспективного плану уповноважені Радою міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацією посадові особи проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їх громадськими об'єднаннями”.<sup>63</sup>

Загалом питання консультацій та взаємодії з громадськістю виконавчої влади регламентується чисельними законами України, як вже зазначалось. Спробою уніфікації законодавства щодо публічних консультацій був законопроект “Про публічні консультації” (реєстр. № 7453 від 27 грудня 2017 р.), поданий на розгляд Верховної Ради України VIII скликання Урядом та повернутий на доопрацювання. Питання демократії участі піднімалось також у законопроекті “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та статутної нормотворчості” (реєстр. № 10158 від 15 березня 2019 р.), що не був розглянутий парламентом та вважається відкликаним.

Актуальний на сьогодні законопроект “Про публічні консультації” (реєстр. № 4254 від 23 жовтня 2020 р.)<sup>64</sup> розроблено з метою визначення основних засад проведення публічних консультацій в процесі формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення. Цей проект має сприяти впровадженню принципів належного врядування шляхом залучення заінтересованих сторін до прийняття рішень для збалансування публічних та приватних інтересів. Текст законопроекту, підготовлений до розгляду парламентом в першому читанні, в цілому повторює зміст положень попереднього законопроекту з реєстр. № 7453. Позитивом законопроекту з реєстр. № 4254 є визначення єдиних правил проведення суб'єктами владних повноважень публічних консультацій з питань формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проектів стратегічних та програмних документів (концепцій, стратегій, програм, планів заходів тощо), нормативно-правових актів для узгодження публічних та приватних інтересів. Новацією українського законодавства є визначення принципів проведення публічних консультацій (хоча принцип пропорційності є важко застосовуваним з огляду на відсутність критерію “ступеню впливу проекту акта”; доцільно додати принцип безсторонності). Позитивом є впровадження

<sup>62</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

<sup>63</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>

<sup>64</sup> [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70235](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235)



звітування за результатами публічних консультацій суб'єктом владних повноважень, до якого включається інформація про всі заходи, проведені в рамках публічних консультацій. Також визначено обов'язки суб'єктів владних повноважень у правовідносинах, пов'язаних з проведенням публічних консультацій, що є, безсумнівно, позитивом. Регламентація прав заінтересованих сторін у правовідносинах, пов'язаних з проведенням публічних консультацій, також вітається.

## ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

Частина шоста статті 140 Конституції України встановлює, що сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення (ОСН) і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Закон України “Про органи самоорганізації населення”<sup>65</sup> визначає органи самоорганізації населення як “представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом”<sup>66</sup>. Органи самоорганізації населення є складовою системи місцевого самоврядування в Україні, їх правовий статус, порядок організації та діяльності визначаються цим Законом.

Закон визначає орган самоорганізації населення як одну з форм участі членів територіальних громад у вирішенні окремих питань місцевого значення та встановлює типи ОСНів: будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети (частини перша та друга статті 3 Закону).

Аналізуючи практику застосування законодавства щодо органів самоорганізації населення, висновки науковців, експертів, у першу чергу громадської організації “Асоціація органів самоорганізації населення”, практиків та стейкхолдерів<sup>67 68 69 70 71 72 73 74 75 76</sup>, можна відзначити, що організаційно-правовий механізм створення та діяльності ОСНів має суттєві недоліки, а саме:

### 1. Термінологія.

Відповідно до статті 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” “органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста”. Натомість, як вже зазначалось, згідно із статтею 2 Закону України “Про органи самоорганізації населення” “органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом”.

<sup>65</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

<sup>66</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

<sup>67</sup> <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1364/%D0%9E%D1%80%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>68</sup> <https://samoorg.com.ua/vse-dlya-osn/>

<sup>69</sup> <https://decentralization.gov.ua/news/14069>

<sup>70</sup> [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/pelivanova\\_organ.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/pelivanova_organ.pdf)

<sup>71</sup> [https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/%D0%9E%D0%A1%D0%9DCELGR\\_LEX\\_2016\\_6\\_.pdf](https://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/%D0%9E%D0%A1%D0%9DCELGR_LEX_2016_6_.pdf)

<sup>72</sup> <http://www.dy.navka.com.ua/?op=1&z=839>

<sup>73</sup> <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/12585/Mishynya%20N.%20V.%20Organs%20of%20self-organization%20of%20the%20population%20in%20the%20system%20of%20local%20self-government.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>74</sup> <http://ukrbulletin.univ.kiev.ua/Visnyk-15/Jeremenko.pdf>

<sup>75</sup> [https://kyivcity.gov.ua/budynok\\_ta\\_komunalni\\_posluhy/osbb/scho\\_take\\_osn\\_yak\\_stvoriti\\_osn/](https://kyivcity.gov.ua/budynok_ta_komunalni_posluhy/osbb/scho_take_osn_yak_stvoriti_osn/)

<sup>76</sup> [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CLg5\\_Xy9g1kj:www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_low/cgiirbis\\_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DARD%26P21DBN%3DARD%26Z21ID%3D%26Image\\_file\\_name%3DDOC/2007/07kdvsms.zip%26IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD%3D1+&cd=20&hl=ru&ct=clnk&gl=ua](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CLg5_Xy9g1kj:www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_low/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DARD%26P21DBN%3DARD%26Z21ID%3D%26Image_file_name%3DDOC/2007/07kdvsms.zip%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1+&cd=20&hl=ru&ct=clnk&gl=ua)

Таким чином, наведені поняття є не тотожними в частині:

- ✓ визначення суб'єкта створення (*частина жителів/жителі*),
- ✓ визначення способу проживання суб'єкта створення (*тимчасово або постійно проживають/ на законних підставах проживають*),
- ✓ визначення місця проживання суб'єкта створення (*на відповідній території в межах села, селища, міста / на території села, селища, міста або їх частин*),
- ✓ мети створення ОСНУ (*у першому випадку – не визначено / у другому – для вирішення завдань, передбачених цим Законом*).

Вочевидь, узгодження термінології є актуальним.

## **2. Процедура ініціювання та створення.**

✓ Процедура ініціювання та створення ОСНів, передбачена Законом України “Про органи самоорганізації населення” (далі – Закон), є надто складною, та довготривалою, складається з кількох етапів:

1. збори (конференція) жителів за місцем проживання для ініціювання створення ОСНУ (стаття 8 Закону),
2. надання дозволу на створення ОСНУ відповідною місцевою радою (стаття 9 Закону),
3. збори (конференція) жителів за місцем проживання для обрання персонального складу ОСНУ шляхом таємного голосування із застосуванням системи абсолютної більшості (стаття 10 Закону),
4. затвердження зборами (конференцією) жителів Положення про ОСН (стаття 12 Закону),
5. легалізація ОСНУ (стаття 13 Закону).

✓ Процедура проведення зборів (конференцій) жителів за місцем проживання не визначена, вона зазвичай регламентується або статутом територіальної громади, або положенням про ОСН, прийнятим відповідною радою. У цьому випадку орієнтація на архаїчне (але чинне досі) Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвержене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-ХІІ, є доволі умовною.

✓ Легалізація. Відповідно до частини першої статті 13 Закону “*легалізація органу самоорганізації населення є обов'язковою і здійснюється шляхом його реєстрації або повідомлення про заснування*”. При цьому відсутня можливість зміни способу легалізації з повідомлення про заснування на реєстрацію, яка є обов'язковою умовою набуття ОСНОм статусу юридичної особи, вже в процесі діяльності ОСНУ. Процедура реєстрації також потребує осучаснення.

✓ Право на створення ОСНів районними у містах радами. Відповідно до частини шостої статті 140 Конституції України “*Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна*”. Але у частині першій статті 9 Закону визначено, що “*Дозвіл на створення органу самоорганізації населення надається сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою*”. У цьому випадку не є зрозумілим, хто має пріоритетне право у наданні дозволу на створення ОСНУ: міська чи районна (у разі її створення) рада.

**3. Територіальність.** Відповідно до частини першої статті 7 Закону ОСН створюються за територіальною ознакою, а саме: *“Територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається рішенням ради, що дала дозвіл на створення:*

*а) сільського, селищного комітету - в межах території села, селища, якщо його межі не співпадають з межами діяльності сільської, селищної ради;*

*б) вуличного, квартального комітету - в межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови;*

*в) комітету мікрорайону - в межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах;*

*г) будинкового комітету - в межах будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів;*

*г) комітету району в місті - в межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не співпадають з межами діяльності районної у місті ради” (частина третя статті 7 Закону).*

Таким чином, ОСН не можливо створити: в межах міста, межах кількох сіл, вуличний або квартальний комітет на території багатоповерхової й змішаної забудови, а також на рівні житлових комплексів. Але при цьому немає обмежень на створення на одній території ОСНів одного “рівня”. Зміна меж ОСНу Законом також не передбачена.

**4. Активне та пасивне виборче право.** Відповідно до частини першої статті 10 Закону *“Право голосу на виборах мають жителі, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу жителі, яких визнано судом недієздатними”.* Але частина третя цієї ж статті не містить вимог до кандидатів у члени та керівного складу ОСНу: *“Орган самоорганізації населення обирається у складі керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря, інших членів”.* Отже, ця частина потребує уточнення з огляду, якнайменше, на віковий ценз, ценз громадянства, кваліфікаційних вимог до керівного складу, цензу осілості.

**5. Порядок переобрання ОСНів у Законі чітко не визначений.**

**6. Повноваження.**

1) Строк повноважень ОСНу та підстави дострокового припинення повноважень. Орган самоорганізації населення обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення (стаття 11 Закону). Закон не дає відповідь на питання: якщо відбувається зміна адміністративно-територіального устрою базового рівня, відбуваються перші вибори у нових територіальних громадах, чи це є підставою для припинення повноважень відповідних ОСНів?

2) Перелік повноважень ОСНів. Викликає дискусію вичерпний перелік власних повноважень ОСНу у частині першій статті 14 Закону (потребує осучаснення та приведення у відповідність до чинних норм законодавства) та дискреція у наданні делегованих повноважень місцевими радами у статті 15 Закону (здебільше такі повноваження не надаються взагалі, або не забезпечуються ресурсами).

**7. Статус актів ОСНів.** Відповідно до частини першої статті 20 Закону *“Орган самоорганізації населення з питань, віднесених до його повноважень, може приймати рішення організаційно-розпорядчого характеру.”* Таким чином, рішення

ОСНів є “внутрішньо обов’язковими” виключно з організаційних питань, в межах наданих повноважень (власних та делегованих).

## **8. Фінансова та матеріальна основа.**

1) Відповідно до частини першої статті 16 Закону “Фінансовою основою діяльності органу самоорганізації населення є: кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень; добровільні внески фізичних і юридичних осіб; інші надходження, не заборонені законодавством”. Згідно із частиною першою статті 17 Закону “Матеріальною основою діяльності органу самоорганізації населення є майно, передане йому радою в оперативне управління”. Проте, не визначено порядок використання фінансових ресурсів.

2) Нечітко виписаний порядок дій щодо коштів і майна ОСНу у разі припинення його діяльності (зокрема, щодо власних коштів та майна ОСНу).

**9. Взаємодія з місцевими радами.** Основною проблемою створення та діяльності ОСНів є нерозуміння місцевою владою ролі ОСНів у системі місцевого самоврядування, небажання надавати дозвіл на створення, а тим більше делегувати повноваження та передавати ресурси ОСНу. Подекуди ОСНи сприймаються як опоненти, подекуди не сприймаються як спроможні на реалізацію повноважень. Утім, в умовах реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування саме ОСНи можуть стати на допомогу у діалозі громади та місцевої влади.

На розгляді парламенту знаходиться проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про органи самоорганізації населення” щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення”, внесений Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 6319 від 18 листопада 2021 р.). Зазначеним законопроектом пропонується внести зміни до Закону України “Про органи самоорганізації населення” в частині процедури створення органу самоорганізації населення; визначення повноважень і території його діяльності; уточнення права обирати та бути обраними до такого органу; усунення неточностей щодо порядку створення і строку повноважень органу самоорганізації населення та його персонального складу; легалізації та реєстрації цього органу як юридичної особи; уточнення порядку припинення органу самоорганізації населення та припинення повноважень його персонального складу. Як зазначено у пояснювальній записці, “Метою проекту акта є удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення, що сприятиме розвитку і поширенню практики створення органів самоорганізації населення як форми участі жителів у вирішенні окремих питань місцевого значення”.<sup>77</sup> Вочевидь, прийняття цього законопроекту актуалізує діяльність органів самоорганізації населення.

**ІНШІ ФОРМИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ** можуть бути використані та регламентовані рішеннями місцевих рад, якщо це не суперечить Конституції та законам України.

<sup>77</sup> <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/28346>

## ЧАСТИНА II.

### ФОРМИ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ У СТАТУТНІЙ НОРМОТВОРЧОСТІ

#### 1. ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУТНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Чинне законодавство України не містить визначення поняття “статут територіальної громади”, однак статус цього нормативного акта законодавець встановив у статті 19 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, виділивши його поміж інших актів представницьких органів місцевого самоврядування. Частина перша статті 19 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачає дискрецію прийняття статуту територіальної громади села, селища, міста представницьким органом місцевого самоврядування, визначивши за мету “*врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування*”.

При цьому у цій частині йдеться саме про статут “села, селища, міста”, однак, після адміністративно-територіальної реформи не є коректним це визначення, адже сучасний адміністративно-територіальний устрій оперує поняттям “*міська (селищна, сільська) територіальна громада*” замість “*територіальна громада села, селища, міста*”.

Частина друга цієї статті встановлює, що статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об’єднань громадян, інших громадських формувань. Підставою для відмови в державній реєстрації, відповідно до частини третьої статті 19 цього Закону, може бути лише його невідповідність Конституції та законам України.<sup>78</sup> Умови та порядок державної реєстрації статутів територіальних громад визначені відповідним Положенням, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1150.<sup>79</sup>

Статути територіальних громад – це факультатив, Закон надає право на ухвалення статутів представницьким органом місцевого самоврядування, а не зобов’язує до прийняття такого рішення. Відтак, науковці та експерти у своїх дослідженнях статутної нормотворчості відзначають кілька проблем, основні з них:

1. Визначення ролі та місця статуту територіальної громади в системі актів органів місцевого самоврядування. Окремі науковці вважають статут “*різновидом актів кодифікованого значення*”.<sup>80</sup> Але при цьому статут має такий же спосіб прийняття та юридичну силу, що й інші рішення місцевих рад. Статут не є “вищим” за інші рішення, не є особливим, з огляду на це є дискусійним його виокремлення та відособлення.

2. Практики нарікають на пасивність місцевих рад в ініціативі затвердження статутів територіальних громад.

<sup>78</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

<sup>79</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-98-%D0%BF#Text>

<sup>80</sup> [http://phd.znu.edu.ua/page/PhD/Kislovskiy\\_dis.pdf](http://phd.znu.edu.ua/page/PhD/Kislovskiy_dis.pdf)

3. Архаїчні і не актуальні положення окремих статутів: “статути територіальних громад більшості міст були ухвалені досить давно, тобто ще до часу внесення основних змін до законодавства щодо забезпечення відкритості, прозорості та підзвітності місцевих рад. Таким чином, більшість статутів потребують перегляду та узгодження їх законодавством”.<sup>81</sup>

4. Неоднакове розуміння предмету статуту територіальної громади. З огляду на це, доцільно погодитись із тезами, що “предмет статуту територіальної громади мають становити питання місцевого життя, які, по-перше, достатньо не врегульовані у законодавстві, але визначають умови нормального функціонування територіальної громади та її органів, що свідчить про необхідність їх регламентації на локальному рівні; по-друге, не потребують обов’язкової законодавчої регламентації; по-третє, прямо визначені законом як такі, що підлягають регламентації в статуті.”<sup>82</sup>

5. Процедура державної реєстрації статуту територіальної громади є складною і не завжди неупередженою.

Відповідно до пункту 48 частини першої статті 26 Закону затвердження статуту територіальної громади відбувається виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає, що порядок:

- ✓ проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади (частина третя статті 8 Закону),
- ✓ внесення місцевої ініціативи на розгляд ради – представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади (частина друга статті 9 Закону),
- ✓ обнародування рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи– представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади (частина четверта статті 9 Закону),
- ✓ формування та організація діяльності рад - Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад (частина четверта статті 10 Закону),
- ✓ організації громадських слухань – статутом територіальної громади (частина четверта статті 13 Закону).

Обов’язковість затвердження у кожній територіальній громаді її статуту, що визначає, зокрема, порядки організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізації інших форм демократії участі, була в свій час закладена як завдання у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, затвердженій Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68 (втратила чинність).<sup>83</sup> Тотожні завдання містить чинна Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки,

<sup>81</sup> [http://www.ucipr.org.ua/publicdocs/Index\\_of\\_city\\_democracy\\_little.pdf](http://www.ucipr.org.ua/publicdocs/Index_of_city_democracy_little.pdf)

<sup>82</sup>

<http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/26723/1/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%93.pdf>

<sup>83</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>

затверджена Указом Президента України від 27 вересня 2021 р. № 487, а саме: розробка “ рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо закріплення у статутах територіальних громад інструментів громадської участі” та законодавче закріплення “ обов'язку щодо прийняття міськими, селищними і сільськими радами статутів (змін до статутів) територіальних громад, визначення орієнтовної структури статуту територіальної громади та основного переліку питань, що повинні ним регулюватися.”<sup>84</sup>

Серед законодавчих ініціатив щодо врегулювання питань статутної нормотворчості були наступні:

№	Дата	Суб'єкт права законодавчої ініціативи	Назва законопроекту	Мета (з пояснювальної записки)	Результат розгляду
<u>7283</u>	13.04.2022	НДУ	Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування	створення сприятливого правового середовища для регулювання механізмів місцевої демократії	прийнято за основу
<u>2641</u>	20.12.2019	КМУ	Про внесення змін до деяких законів України щодо лібералізації державної політики у сфері державної реєстрації статутів територіальних громад та нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій	скасування державної реєстрації статутів територіальних громад та нормативно-правових актів місцевих державних адміністрацій	вважається відкликаним
<u>10158</u>	15.03.2019	НДУ	Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та статутної нормотворчості	комплексне реформування законодавства України у сферах локальної демократії та статутної нормотворчості територіальних громад за наслідками аналізу практики правозастосування Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».	вважається відкликаним
<u>7297</u>	16.11.2017	КМУ	Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо статутів територіальних громад	надання статуту найвищої юридичної сили в системі актів органів місцевого самоврядування; закріплення переліку питань, що мають становити предмет статуту; деталізація предмету статуту в частині регулювання різних форм партисипативної демократії; надання можливості затвердження статуту територіальної громади на місцевому референдумі тощо.	вважається відкликаним
<u>7297-1</u>	30.11.2017	НДУ	Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо статутів територіальних громад	встановлення вимог для регулювання механізмів місцевої демократії органами місцевого самоврядування; визначення порядку регулювання ініціювання, проведення та застосування механізмів місцевої демократії у статутах територіальних громад або окремих рішеннях місцевих рад; визначення переліку	вважається відкликаним

<sup>84</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>

				питань, які повинні бути врегульовані у статуті територіальної громади, тощо.	
<u>3634</u>	11.12.2015	НДУ	Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (щодо Статуту територіальної громади та форм безпосередньої участі мешканців у здійсненні влади)	усунення факультативності статуту; скасування вимоги щодо реєстрації статуту; окреслення основних вимог щодо порядку підготовки статуту тощо.	вважається відкликаним
<u>1262</u>	22.07.1998	НДУ	Проект Закону про затвердження примірного Статуту територіальної громади	затвердження примірного статуту територіальної громади	відхилено

Актуальним є законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування” (реєстр №7283 від 13 квітня 2022 р.). Як зазначено у пояснювальній записці, законопроект покликаний “... встановити вимоги для нормативно-правового регулювання механізмів місцевої демократії органами місцевого самоврядування; передбачити, що детальний порядок ініціювання, проведення та застосування механізмів місцевої демократії регулюється органами місцевого самоврядування у статутах територіальних громад або окремих рішеннях місцевих рад; визначити перелік форм громадської участі під час прийняття рішень органами місцевого самоврядування; доповнити формами місцевої демократії, які вже використовуються органами місцевого самоврядування, але не врегульовані Законом; визначити перелік питань, які мають бути врегульовані у рішеннях органів місцевого самоврядування про механізми місцевої демократії та у статутах територіальних громад; визначити перелік питань, які повинні бути врегульовані у статуті територіальної громади”.<sup>85</sup>

Вочевидь, зазначений законопроект заслуговує на увагу та дискусію.

Отже, цікавою до вивчення на сьогодні є практика застосування статутного права саме в умовах децентралізації та створення нових територіальних громад. При цьому метою такого аналізу не є контроль відповідності положень статутів законодавству України, а лише вивчення практики статутної нормотворчості та наявності положень щодо форм прямої локальної демократії.

Для розуміння тенденцій в цій частині дослідження взято до уваги:

1. Дані щодо зареєстрованих статутів територіальних громад з розділу “Реєстр статутів” Єдиного реєстру громадських формувань щодо зареєстрованих статутів територіальних громад станом на 6 липня 2023 року.

2. Практику статутної нормотворчості територіальних громад, адміністративні центри яких є обласними центрами.

<sup>85</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=74096](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=74096)



## 2. Аналіз Реєстру статутів Єдиного реєстру громадських формувань (станом на 6 липня 2023 року)

Наказом Міністерства юстиції України від 19 грудня 2008 р. № 2226/5, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 22 грудня 2008 р. за № 1220/15911, було затверджено Положення про Єдиний реєстр громадських формувань.<sup>86</sup>

Відповідно до пункту 1.1. цього Положення Єдиний реєстр громадських формувань – це електронна база даних, яка містить відомості про легалізацію (реєстрацію), серед іншого, статутів територіальних громад. Єдиний реєстр складається з таких розділів: Реєстр політичних партій; Реєстр громадських організацій; Реєстр благодійних організацій; Реєстр творчих спілок; Реєстр торгово-промислових палат; Реєстр постійно діючих третейських судів; Реєстр статутів; Реєстр асоціацій органів місцевого самоврядування.

Відповідно до підпункту 2.11.2 пункту 2.11. Положення розділ “Реєстр статутів” Єдиного реєстру громадських формувань (далі – Реєстр) містить такі відомості про державну реєстрацію статутів територіальних громад:

*“реєстраційний номер запису та дата реєстрації в Єдиному реєстрі;  
повне найменування територіальної громади;  
повне найменування представницького органу місцевого самоврядування, який затвердив статут;  
номер та дата видачі свідоцтва про реєстрацію статуту (його дублікату);  
дата прийняття рішення про державну реєстрацію статуту;  
відомості про реєструвальний орган, який здійснив державну реєстрацію статуту;  
порядковий номер у паперовому Реєстрі статутів територіальних громад;  
відомості про зміни, які внесені до запису: зміни, унесені до запису; дата реєстрації змін, дата та підстава прийняття рішення (правовий висновок, наказ, рішення суду);  
відомості про скасування реєстрації статуту: дата та підстави скасування;  
відомості про Реєстратора”.*

Згідно з підпунктом 9 підпункту 3.3.1. пункту 3.3. згаданого Положення кожна фізична або юридична особа має право доступу до відомостей про статuti територіальних громад через веб-сайт, який ведеться Адміністратором Реєстру, шляхом пошуку та перегляду інформації про:

*“реєстраційний номер запису в Єдиному реєстрі;  
повне найменування територіальної громади;  
дату прийняття рішення про державну реєстрацію статуту;  
номер та дату видачі свідоцтва про реєстрацію статуту (його дублікату);  
відомості про скасування реєстрації статуту”.*

<sup>86</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1220-08#top>

Наразі, з огляду на правовий режим воєнного стану, зумовленого повномасштабною агресією росії, всі реєстри поза межами доступу з огляду на питання національної безпеки.

Аналіз розділу “Реєстр статутів” Єдиного реєстру громадських формувань щодо зареєстрованих статутів територіальних громад станом на 6 липня 2023 р. здійснено на підставі даних, отриманих від державного підприємства “Національні інформаційні системи”.

За період з 2009 року станом на 6 липня 2023 р. Реєстр містить загалом 3411 записів про реєстрацію, скасування реєстрації статутів територіальних громад, внесення до них змін.

Інформацію про статuti територіальних громад, які були затверджені місцевими радами у період до 2009 року, Реєстр містить не у повній мірі.

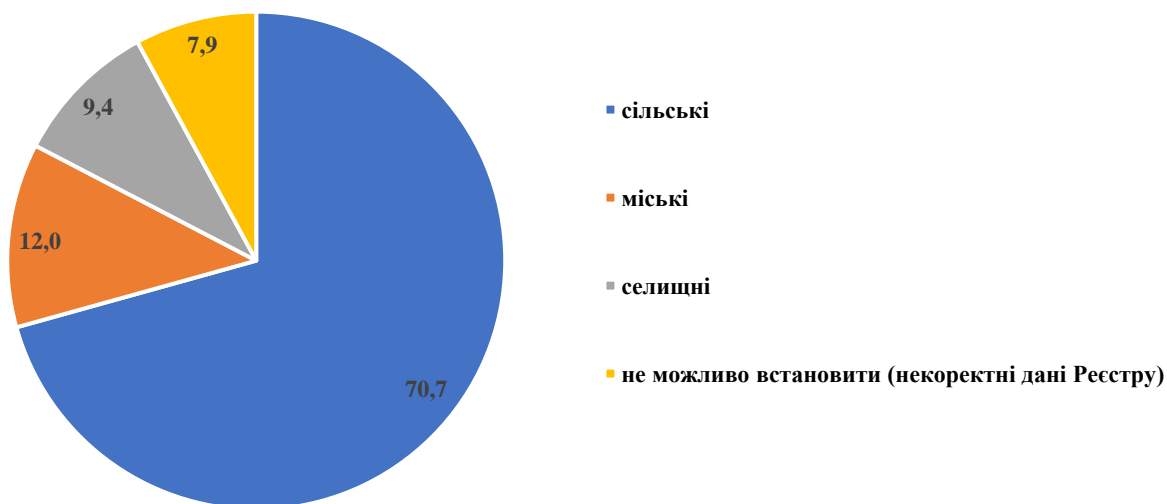
Із 3411 записів 2550 (74,7%) стосуються реєстрації статутів та реєстрації змін до статутів, 861 (23,3%) запис – про скасування реєстрації статутів:



За видами територіальних громад записи про реєстрацію, скасування реєстрації, внесення змін до статутів в Реєстрі поділяються наступним чином: найбільша кількість записів щодо сільських територіальних громад – 2411 (70,7 %), щодо селищних – 322 (9,4 %), міських – 408 (12 %).

На жаль, частина записів (270, а це 7,9%) не дає можливість встановити вид територіальної громади: частина даних є відсутньою, є некоректні записи (наприклад, “рада”, “виконком”, “територіальна громада” тощо):

### Записи в Реєстрі щодо реєстрації статутів (скасування, змін) за видами територіальних громад (%)



Найбільша кількість внесення записів до Реєстру відбулась у перший рік його функціонування – 2009 року, а саме: 1760 записів (51,6% від усього змісту Реєстру). Варто зазначити, що дані у цей рік вносились і щодо статутів, затверджених у попередні роки, починаючи з 1999 року. Однак, не можна вважати Реєстр повним, оскільки, як виявив аналіз, не щодо всіх зареєстрованих статутів внесено відомості до бази даних Реєстру, наприклад, інформації про статут міста Києва в Реєстрі немає.

У 2010 році таких записів було значно менше – 348 (10,2%), у 2011 році – 327 (9,6%). У наступні роки спостерігається динаміка зменшення кількості таких записів:

### ДИНАМІКА ВНЕСЕННЯ ЗАПИСІВ ДО РЕЄСТРУ ПО РОКАХ (К-СТЬ)



Після місцевих виборів 2020 року, за логікою, мала б активуватись статутна нормотворчість, оскільки відбулись перші вибори і було створено нові територіальні громади.

Однак, позитивної динаміки не простежується. А це означає, по-перше, що певна кількість статутів вже неіснуючих територіальних громад є чинними і їх реєстрація не скасована. По-друге, немає належної активності щодо реєстрації статутів новоутворених територіальних громад. Так, кількість записів в Реєстрі (сумарно) до місцевих виборів 2020 року становить 3303 записи (96,8% від загалу), з них 2462 – записи про реєстрацію чи внесення змін, а 841 – про скасування реєстрації статутів.

Проте записів після реформи адміністративно-територіального устрою – лише 108 (3,2%), з них 88 записів про реєстрацію чи внесення змін, і лише 20 – про скасування реєстрації статутів:



З цього питання Мін`юст зазначає:

*“Після закінчення повноважень рад, що припиняються, видані ними нормативно-правові акти, невиконані акти індивідуальної дії зберігають чинність на відповідних територіях та для відповідних осіб.*

*Новообрана рада, її виконавчий комітет можуть вносити зміни, визнавати такими, що втратили чинність, або скасовувати акти відповідних органів місцевого самоврядування, правонаступниками яких вони є, та їх посадових осіб.*

*Відповідно до частини першої статті 19, пункту 48 частини першої статті 26 вищевказаного Закону, з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та*

в межах цього Закону може на своєму пленарному засіданні затвердити статут територіальної громади.

Звертаємо увагу, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає можливість існування лише одного статуту територіальної громади в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Таким чином, після завершення реорганізації новообрана місцева рада, розміщена в адміністративному центрі території відповідної територіальної громади, має упорядкувати власні нормативно-правові акти та нормативно-правові акти місцевих рад, правонаступниками яких вона є з метою дотримання вимог вищезгаданого Закону”.

Сам Реєстр має ряд суттєвих недоліків, основні з них:

1. Не всі записи внесено до бази даних Реєстру, що, вочевидь, є спотворенням комплексного розуміння ситуації, вибіркоким підходом до вимог законодавства щодо державної реєстрації статутів територіальних громад та вимог до самого Реєстру.

2. У рубриці “Дата реєстрації статуту” зустрічається єдина дата для запису реєстрації, змін та скасування реєстрації статуту. Щодо окремих записів є некоректно введені дати. Подекуди дані внесені не у повному обсязі (приклади – у наступному підрозділі даного аналізу).

3. У рубриці “Повне найменування територіальної громади” зустрічаються певні некоректності, наприклад, такі записи, як: “РАДА”, “статут територіальної громади”, “селище”, “село” тощо.

4. У рубриці “Повне найменування представницького органу місцевого самоврядування, який затвердив статут” здебільшого записано назву сільської, селищної, міської ради без зазначення району та області, що, в цілому, не сприяє пошуку даних за принципом територіальності. Також зустрічаються некоректні записи, наприклад “рішення сесії”, “сесія” тощо.

5. При зміні назв населених пунктів відповідні зміни до Реєстру не передбачені, що ускладнює пошук в базі даних.

6. Рубрика “Дата рішення”, за логікою, має містити дату рішення місцевої ради про затвердження відповідного статуту (змін, скасування). Однак, як показав аналіз, що є в наступному розділі, ці дати не співпадають. Більше того, в численних випадках дата реєстрації статуту передре дату в цій рубриці. Отже, такі дані є некоректними.

7. Рубрика “Тип документа” містить записи “Реєстрація”, “Скасування реєстрації”, “Прийняття рішення про реєстрацію змін”, “Видача дублікату свідоцтва про реєстрацію”. Однак, не скрізь ці записи корелюються із записами рубрики “Стан” (де зазначено зареєстрований статут чи реєстрацію скасовано). Наприклад, з п’яти випадків видачі дублікату свідоцтва про реєстрацію (за весь період) навпроти двох є запис: “скасовано реєстрацію статуту”. Отже, виникає питання коректності таких даних.

8. Рубрика “Назва документа” (вочевидь, тут має йтися про документ, на підставі якого зроблено запис в Реєстрі), окрім передбачених відповідним Положенням

правового висновку, наказу, рішення суду, містить ряд інших дописів: “заява, лист, протокол, статут, рішення сесії, б/н”, подекуди дані відсутні.

9. Рубрика “Дата документа” здебільше повторює дату рубрики “Дата рішення”, подекуди дані відсутні. Є різниця між датою документа (і датою рішення) та датою реєстрації – навіть не місяці, а роки, наприклад, у Мереф’янської міської ради це майже сім років. Є випадки, коли дата реєстрації передує даті документа (та даті рішення), що, вочевидь, є алогічним.

10. У рубриці “Номер документа” 1477 (43,3%) “ячейок” не містять такого номера.

11. Структура діючого Реєстру не повністю відповідає вимогам до його змісту, визначеним вищезгаданим Положенням про Єдиний реєстр громадських формувань (наприклад, інша логіка побудови рубрик, відсутні дані щодо підстави скасування статутів тощо):

Вимоги Порядку	Чинний Реєстр
Реєстраційний номер запису та дата реєстрації в Єдиному реєстр	Реєстраційний номер запису
	Дата реєстрації статуту
Повне найменування територіальної громади	Повне найменування територіальної громади
Повне найменування представницького органу місцевого самоврядування, який затвердив статут	Повне найменування представницького органу місцевого самоврядування, який затвердив статут
Номер та дата видачі свідоцтва про реєстрацію статуту (його дубліката)	Стан
Дата прийняття рішення про державну реєстрацію статуту	Відомості про реєструвальний орган, який здійснив державну реєстрацію статуту
Відомості про реєструвальний орган, який здійснив державну реєстрацію статуту	Дата рішення
Порядковий номер у паперовому Реєстрі статутів територіальних громад	Тип документа
Відомості про зміни, які внесені до запису: зміни, унесені до запису; дата реєстрації змін, дата та підстава прийняття рішення (правовий висновок, наказ, рішення суду)	Назва документа
Відомості про скасування реєстрації статуту: дата та підстави скасування	Видачник
Відомості про Реєстратора	Номер документа
	Дата документа

### **3. ПРАКТИКА СТАТУТНОЇ НОРМОТВОРОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, АДМІНІСТРАТИВНІ ЦЕНТРИ ЯКИХ Є ОБЛАСНИМИ ЦЕНТРАМИ**

При аналізі практики статутної нормотворості територіальних громад, адміністративні центри яких є обласними центрами, встановлено, що статутна нормотворчіть, в основному, є поза фокусом місцевих рад, а практика статутної нормотворчості є різною.

Виявлено лише поодинокі випадки осучаснення статутів територіальних громад з урахуванням особливостей адміністративно-територіального устрою після реформи 2020 року. Наприклад, статут **Вінницької міської територіальної громади**, затверджений рішенням Вінницької міської ради від 28 січня 2022 року. Цим же рішенням декларовано втрату чинності статутів територіальних громад, які після реформи адміністративно-територіального устрою 2020 року увійшли до складу Вінницької міської територіальної громади.

Статут **Тернопільської міської територіальної громади** був осучасненим і приведеним до норм чинного законодавства рішенням міської ради від 5 квітня 2019 року. На сьогодні діючим статутом Тернопільської міської територіальної громади є нова його редакція від 14 листопада 2018 року, тобто прийнята до “дооб’єднання” громад у 2020 році. Визнаючи правомірність рішень міської ради, констатуємо де факто відсутність врахування інтересів жителів доєднаних територій.

У **Житомирській міській територіальній громаді** рішенням місцевої ради №1387 від 23 квітня 2019 року було затверджено “Статут Житомирської об’єднаної територіальної громади”. Наразі використання у правовому полі замість “Житомирська міська територіальна громада” інше поняття - “Житомирська об’єднана територіальна громада”, як це вживано у назві статуту цієї територіальної громади, є некоректним.

Численні випадки, коли **відсутній “статут міської територіальної громади”, але є “статут територіальної громади міста”**: Луцької міської, Дніпровської міської, Запорізької міської, Ужгородської міської, Івано-Франківської міської, Київської міської, Кропивницької міської, Миколаївська міська, Львівської міської, Одеської міської, Полтавської міської, Рівненської міської, Сумської міської, Хмельницької міської, Чернівецької міської, Чернігівської міської територіальних громад. Даним дослідженням не ставилось за мету перевірка наявності статутів територіальних громад, що увійшли до складу названих. Однак, такий аналіз є актуальним, оскільки чинне законодавство не передбачає можливості існування кількох статутів в одній територіальній громаді.

Є випадки, коли **дані Реєстру не відповідають даним з офіційних сайтів місцевих рад** (Херсонської міської територіальної громади) або **записи взагалі відсутні в Реєстрі** (щодо статуту територіальної громади міста Києва, Харківської міської територіальної громади).

Статути **Донецької міської територіальної громади** та **Луганської міської територіальної громади** наразі відсутні, з причин тимчасової окупації територій статутна нормотворчіть не є актуальною. До окупації статут міста Донецька був

затвердженим рішенням Донецької міської ради від 22 травня 2008 року. А статут міста Луганська був затвердженим рішенням Луганської міської ради восени 2006 року. Цей статут було зареєстровано Луганським міським управлінням юстиції майже через три роки після затвердження – 29 липня 2009 року.

Варто відмітити, що в усіх проаналізованих статутах (архаїчних, нових, осучаснених) є положення щодо форм прямої демократії. Подекуди вони формалізовані, деінде – у вигляді окремих положень у вигляді додатків, часто це дублювання норм відповідних законодавчих актів.

Даний аналіз виявив певні дискусійні питання по змісту статутів, подекуди положення статутів не відповідали тотожним положенням чинного законодавства.

Так, у деяких статутах **виникає новий понятійно-категорійний апарат**: “структурні елементи територіальної громади” та “внутрішні громади” (статут Вінницької територіальної громади), “територіальні зони зі спеціальним статусом”, “внутрішні громади, які утворюють жителі населених пунктів громади” (статут Тернопільської територіальної громади), “місцевий референдум і місцеві вибори названо “вищими формами безпосереднього здійснення міською територіальною громадою місцевого самоврядування”(статут Черкаської територіальної громади), “місцевий бюджет - основний фінансовий план територіальної громади, прийняття та виконання якого є гарантією самоврядності територіальної громади” (статут Житомирської міської об'єднаної територіальної громади), “загальні збори мешканців” (статут територіальної громади міста Ужгорода), “органи самоорганізації міста”, “міський голова міста Миколаєва”, “депутати міської ради м. Миколаєва” (статут територіальної громади міста Миколаєва).

Подекуди у статутах є **встановлення нових правових норм**, наприклад, у розділі 7 статуту Вінницької територіальної громади іншого зазначено, що “староста може мати заступників, які призначаються на посаду розпорядженням міського голови в порядку, визначеному чинним законодавством”. Натомість національне законодавство не передбачає посади “заступників старост”.

**У питаннях місцевих референдумів у деяких статутах є регламентація певних процедур**, хоча, відповідно до Конституції України це повинно регулюватись національним законодавством. Так, статут Вінницької територіальної громади регулює питання, які не можуть бути винесені на місцевий референдум. У статуті територіальної громади міста Миколаєва врегульовано предмет референдуму. У положенні статті 12 статут територіальної громади міста Ужгорода, зазначено, що “Рада більшістю голосів депутатів від загального складу ради може приймати рішення про проведення місцевого референдуму з питань місцевого значення, передбачених чинним законодавством”. При цьому мешканці міста Ужгорода, “які мають право брати участь у місцевому референдумі та постійно проживають на території міста”, можуть ініціювати проведення референдуму з будь-якого питання, що перебуває у віданні місцевої влади.

У деяких статутах є **певні дискусійні трактування територіальної організації місцевої влади**. Наприклад, у статуті територіальної громади міста Ужгорода зазначено, що “територію громади міста Ужгорода складають земельні ділянки, що належать їй згідно з чинним законодавством”. У статуті Тернопільської



територіальної громади зазначено, що “...Окремі положення Статуту, відповідно до чинного законодавства, можуть діяти і на території, що перебуває за межами території громади”. А у статуті Черкаської міської територіальної громади зазначено, що “дія Статуту поширюється на всю територію міста”, а не на територію територіальної громади. У харківському статуті згадано про адміністративний поділ на райони і закріплено їх назви, що, насправді, вже перейменовані в рамках “декомунізації”, однак, в статут відповідні зміни не внесено. А у запорізькому статуті обумовлено питання адміністративно-територіального складу міста разом з селищем Тепличним, визначаючи, що “в селищі Тепличному є селищна рада та її виконавчі органи”. Однак, 2009 року Запорізька обласна рада прийняла рішення про виключення з облікових даних селища міського типу Тепличне.

Про ці та інші дискусійні положення аналізованих статутів – див. Додаток 1 цього дослідження.

Отже, процедура реєстрації статутів територіальних громад не стала запобіжником уникнення неправомірних положень у текстах статутів.

Така ситуація свідчить про важливість функцій нагляду за дотриманням законності у діяльності місцевих рад, зокрема щодо нормотворчості. У цьому контексті є важливим прийняття в цілому проєкту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні”<sup>87</sup> реєстр. № 4298 від 30 жовтня 2020 року, що забезпечить створення місцевих адміністрацій “префектурного” типу, одна із компетенцій яких може вирішити виявлену проблему.

---

<sup>87</sup> [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70293](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293)

### ЧАСТИНА ІІІ. АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ФОРМ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Аналіз практики застосування законодавства щодо форм локальної демократії здійснено на підставі опитування представників органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади. Основним завданням опитування у контексті даного дослідження стало встановлення актуальних форм локальної демократії та проблем їх використання.

Опитувальник містив питання, окрім загального характеру (регіон та категорія населеного пункту проживання респондента, його статус), щодо:

- визначення популярних, ефективних та затребуваних форм локальної демократії (на думку респондентів),
- статутної нормотворчості та правового регулювання форм локальної демократії,
- рівня комунікації “влада-громада”,
- пропозицій законодавчого удосконалення форм локальної демократії.

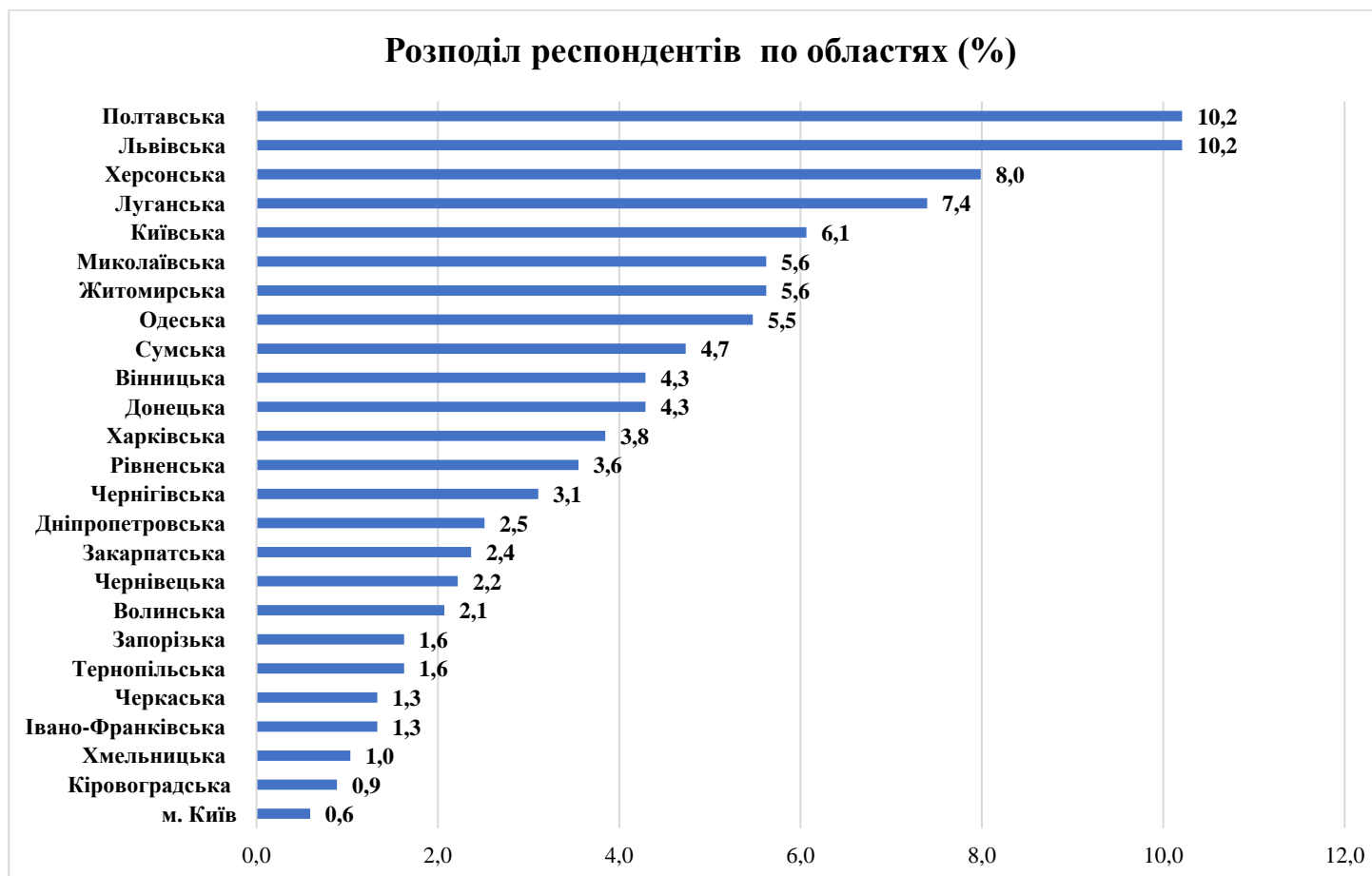
В опитуванні загалом взяли участь 676 респондентів, з них:

- ✓ представників органу місцевого самоврядування – 620 осіб,
- ✓ представників виконавчої влади – 18 осіб,
- ✓ представників громадських об'єднань – 5 осіб,
- ✓ інше: 33 особи (заявили себе як “члени територіальних громад”, “громадяни України”).



В опитуванні взяли участь представники 24 областей України. Найбільше учасників (по 69 або 10,2 %) – з Полтавської та Львівської областей. Не зважаючи на окупацію та бойові дії частини Херсонської та Луганської областей, активність учасників цих територій була також високою: відповідно 54 (8 %) та 50 (7,4 %) респондентів. Найменш активними виявились жителі столиці – лише 4 учасники (0,6 %), Кіровоградської області – 6 учасників (0,9 %) та Хмельницької області – 7 учасників (1%):

### Розподіл респондентів по областях (%)



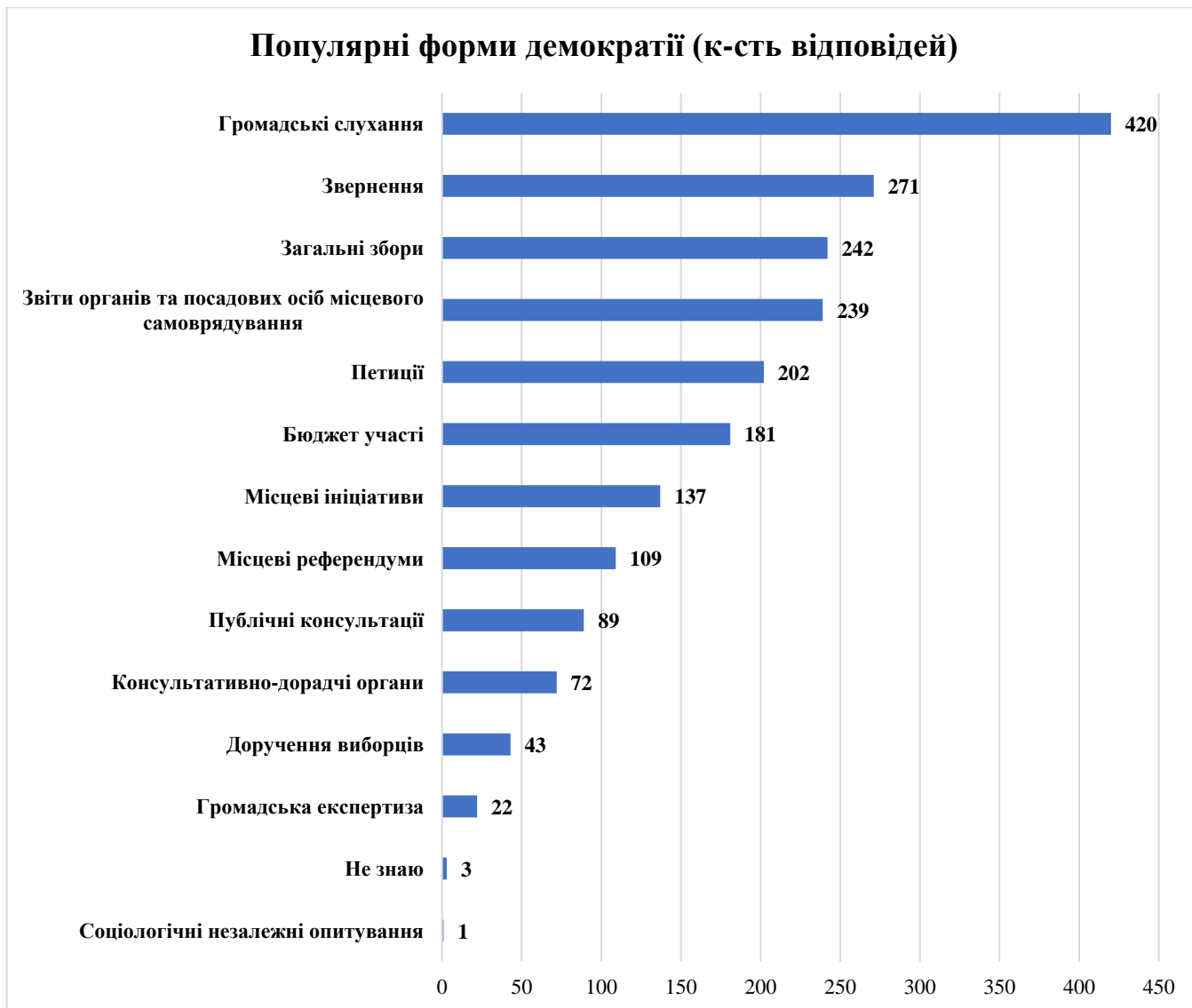
Серед учасників опитування найбільша кількість жителів міст – 345 (51%) осіб. Жителів селищ – 139 осіб (20,6%), сіл – 190 осіб (28,1%), 2 особи (0,3%) не указали категорію населеного пункту:

### У якому населеному пункті проживають респонденти (%)



Відповідаючи на питання “Які форми локальної демократії, на Вашу думку, є найбільш популярними?”, учасники мали можливість обрати не більше 3 запропонованих варіантів відповідей. Таким чином, найчастіше називали такі форми

локальної демократії, як громадські слухання (420 згадувань), звернення (271 згадування), загальні збори (242 згадування). Серед запропонованих варіантів найменше голосів набрали громадська експертиза (22), доручення виборців (44), консультативно-дорадчі органи (72). Як додаткові позиції один із учасників назвав соціологічні незалежні опитування. Не визначились із відповіддю 3 особи:



Серед форм локальної демократії, які на думку респондентів є найбільш ефективними (учасники також мали можливість обрати не більше 3 запропонованих варіантів відповідей), було названо 392 рази громадські слухання, загальні збори (229 згадувань), звернення (192 згадування). Найменш ефективними учасники вважають доручення виборців (46), громадську експертизу (53), консультативно-дорадчі органи (72).

## Ефективні форми демократії (к-сть відповідей)



Серед іншого, додатково окремі учасники вважають ефективними наступні форми діалогу “влада-громада”:

- прямі ефіри у форматі питання-відповіді,
- висвітлення діяльності влади через ЗМІ, відкритість та прозорість процесів,
- особистий прийом громадян,
- детальні звіти у відкритому доступі щодо витрат та надходжень до бюджету, а також публікація результатів всіх голосувань з поіменним списком депутатів.

У цьому випадку, вочевидь, учасники помилково ототожнювали форми демократії із іншими формами діалогу “влада-громада”.

Учасники зазначали, що поєднання кількох інструментів локальної демократії є ефективним, адже вирішують вони різні завдання та залучають різну цільову аудиторію.

Однак, порівнюючи відповіді на питання щодо популярних та ефективних форм локальної демократії, слід зазначити наступне: не всі популярні форми респонденти відмітили однаково ефективними.

Так, громадські слухання вважають популярними 420 учасників, при цьому лише 392 з них позначили їх як ефективні. Така ж тенденція щодо:

- звернень: 271 проти 192 згадувань відповідно,
- загальних зборів: 242 проти 229 згадувань,
- звітування: 239 проти 188,
- петицій: 202 проти 148,
- бюджету участі: 181 проти 169.

При цьому місцеві ініціативи, хоч не є настільки популярними (137 згадувань), більша кількість учасників визнала ефективними (190 згадувань). Така ж тенденція щодо:

- місцевих референдумів: 109 проти 134 згадувань відповідно,
- публічних консультацій: 89 проти 135,
- громадської експертизи: 22 проти 53:



Опитування показало, що не всі учасники обізнані щодо наявності статуту власної територіальної громади. 120 (17,8%) респондентів не надали відповідь на це питання або зазначили, що не обізнані з цього питання. 324 особи (47,9%) стверджували, що статут є, з них – 187 (57,7%) жителів міст. Ще 2 (0,3%) особи зазначили, що статут є, але не зареєстрований відповідно до чинного законодавства. 230 учасників відповіли, що територіальна громада не має статуту:



Лише троє учасників зазначили, що статут є, але він не є актуальним з огляду на реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Один із учасників відсутність статуту пояснив наявністю у територіальній громаді військової адміністрації. 8 учасників зазначили, що рада у своїй роботі керується регламентом, вочевидь, виправдовуючи відсутність статуту територіальної громади. Однак, регламент місцевої ради – нормативно-правовий документ, що встановлює “правила” роботи представницького органу і не може собою замінити статут територіальної громади, завдання якого значно ширші за регламент. Двоє респондентів зазначили, що “рада діє на підставі Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, знову ж таки помилково асоціюючи статут саме з роботою ради, а не регламентацією особливостей місцевого самоврядування через статутну нормотворчість.

12 (1,7%) учасників зазначили, що відбувається процес підготовки статуту громади (чи нової редакції статуту).

Серед тих, хто не дав відповідь чи зазначив, що не знає відповіді на це питання, – 95 представників органів місцевого самоврядування, що складає 79,2% від усіх необізнаних або 14% від усіх респондентів.

Однак, навіть щодо тих відповідей, що є стверджувальними на питання наявності статуту територіальної громади, є певні сумніви щодо обізнаності респондентів з цього питання (або щодо достовірності записів Реєстру статутів). Зокрема, вибіркоче співставлення 60 відповідей респондентів з даними Реєстру статутів показав наступні результати:

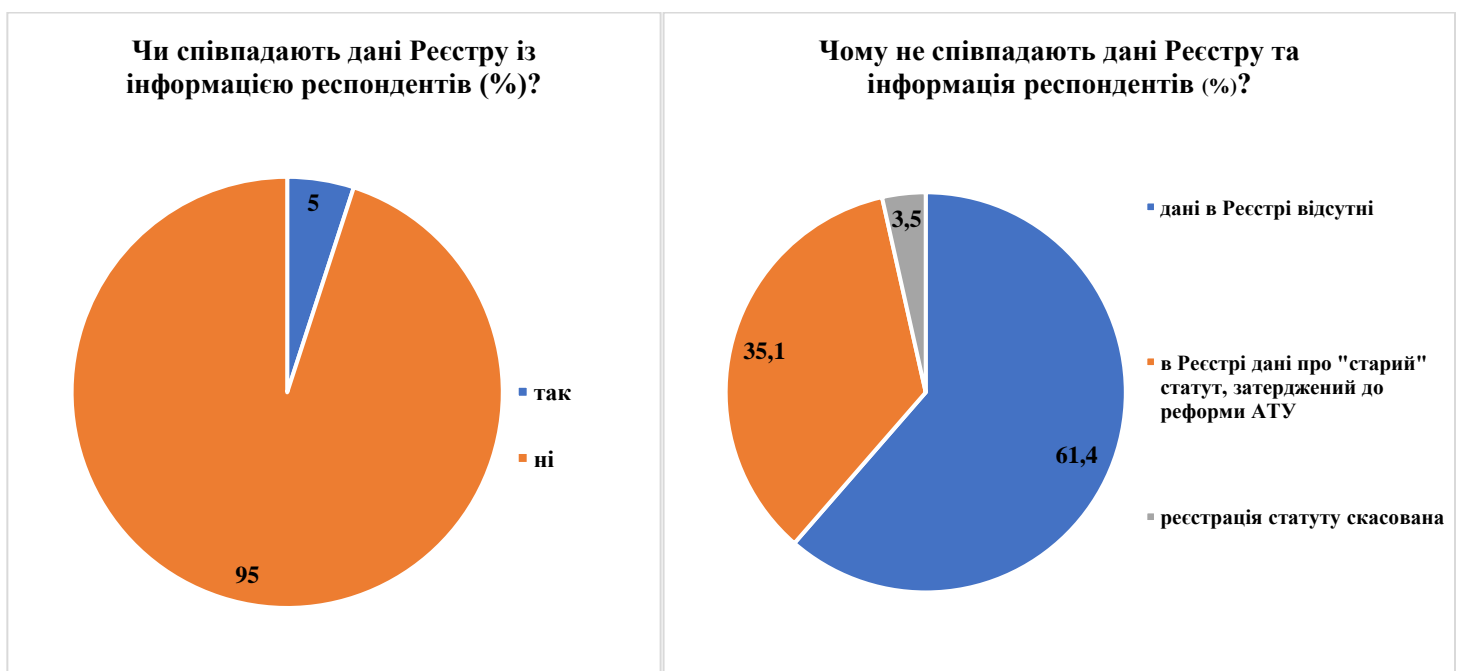
Територіальна громада	Чи є статут на думку респондентів	Чи є запис в Реєстрі статутів
Баштанська міська ТГ	так	Статут територіальної громади міста Баштанка зареєстровано 23.04.2009 р.
Боромлянська сільська ТГ	так	Запис відсутній
Вакулівська сільська ТГ	так	Запис відсутній
Великодолинська селищна ТГ	так	Запис відсутній
Вінницька міська ТГ	так	Запис відсутній
Вороновицька селищна ТГ	так	Статут територіальної громади селища Вороновиця зареєстровано 14.05.2009 р.
Гірська міська ТГ	так	Запис відсутній
Гніздичівська селищна ТГ	так	Запис відсутній
Городоцька міська ТГ	так	Статут територіальної громади міста Городок зареєстровано 29.07.2009 р.
Гребінківська селищна ТГ	так	Запис відсутній
Давидівська сільська ТГ	так	Запис відсутній
Дніпрорудненська міська ТГ	так	Статут територіальної громади міста Дніпрорудне зареєстровано 19.06.2009 р.
Дрогобицька міська ТГ	так	Статут територіальної громади міста Дрогобич зареєстровано 12.04.2010 р.
Житомирська міська ТГ	так	Запис відсутній, рішенням ради від 23 квітня 2019 р. № 1387 було затверджено “Статут Житомирської об’єднаної територіальної громади”
Жовківська міська ТГ	так	Запис відсутній
Ковельська міська ТГ	так	Запис відсутній
Корецька міська ТГ	так	Запис відсутній
Коростишівська міська ТГ	так	Запис відсутній
Красноріченська селищна ТГ	так	Запис відсутній
Кременчуцька міська ТГ	так	Статут територіальної громади міста Кременчук зареєстровано 16.06.2009 р.
Крижопільська селищна ТГ	так	Запис відсутній
Куликівська селищна ТГ	так	Запис відсутній
Курахівської міська ТГ	так	Запис є
Лановецька міська ТГ	так	Запис відсутній
Литовезька сільська ТГ	так	Запис відсутній
Львівська міська ТГ	так	Запис відсутній
Любешівська селищна ТГ	так	Запис відсутній
Малинівська селищна ТГ	так	Статут “Малинівської селищної ради Чугуївського району Харківської області” зареєстровано 29.01.2018 р.
Маріупольська міська ТГ	так	Запис відсутній
Мигіївська сільська ТГ	так	Статут “Територіальна громада Мигіївської сільської ради Первомайського району Миколаївської області (сіл: Мигія, Гаївське, Куріпчине)” зареєстровано 10.12.2015 р.
Миколаївська міська ТГ	так	Статут територіальної громади міста Миколаїв зареєстровано 04.08.2009 р.
Миколаївська сільська ТГ	так	Запис відсутній
Милівська сільська ТГ	так	Запис відсутній
Мринська сільська ТГ	так	Запис відсутній
Недригайлівська селищна ТГ	так	Запис від 10.10.2018 р.
Нижньосірогозька селищна ТГ	так	Запис відсутній
Новосанжарська селищна ТГ	так	Статут територіальної громади селища Нові Санжари Полтавської області зареєстровано 15.12.2009 р.
Овруцька міська ТГ	так	Статут Овруцької міської об’єднаної територіальної громади зареєстровано 28.07.2009 р., зі змінами від 2019 р
Оратівська селищна ТГ	так	Скасування реєстрації статуту від 22.08.2018 р.
Петрівсько-Роменська сільська ТГ	так	Запис відсутній
Покровська міська ТГ	так	Статут територіальної громади міста Покровськ Донецької області зареєстровано 28.12.2016 р.
Полтавська міська ТГ	так	Статут територіальної громади міста Полтава зареєстровано 16.06.2009 р.
Райгородська сільська ТГ	так	Статут зареєстровано 14.09.2022 р.
Рогатинська міська ТГ	так	Статут територіальної громади міста Рогатин зареєстровано 08.01.2019 р.



Розвадівська сільська ТГ	так	Запис відсутній
Рокитнівська селищна ТГ	так	Є два записи про скасування реєстрації: від 12.12.2011 р. та від 11.08.2021 р.
Рубанівська сільська ТГ	так	Запис відсутній
Ружинська селищна ТГ	так	Запис відсутній
Сенчанська сільська ТГ	так	Статут територіальної громади села Сенча зареєстровано 25.12.2015 р.
Сквирська міська ТГ	так	Статут зареєстровано 30.09.2021 р.
Сумська міська ТГ	так	Статут територіальної громади міста Суми зареєстровано 20.08.2009 р., зі змінами від 2010 та 2011 рр.
Таврійська міська ТГ	так	Статут “Територіальної громади Таврійської міської ради” зареєстровано 30.06.2009 р.
Тернопільська міська ТГ	так	Статут зареєстровано 08.06.2011 р., зі змінами від 2019 р.
Турківська міська ТГ	так	Запис відсутній
Удачненська селищна ТГ	так	Запис відсутній
Фастівська міська ТГ	так	Запис відсутній
Харківська міська ТГ	так	Запис відсутній
Херсонська міська ТГ	так	Є два записи про реєстрацію статуту територіальної громади міста Херсон – від 14.07.2009 р. і від 13.02.2012 р. – та записи щодо двох змін від 2012 р.
Цуманська селищна ТГ	так	Запис відсутній
Щастинська міська ТГ	так	Запис відсутній

Цей аналіз зроблено лише щодо тих 60 територіальних громад, щодо яких респонденти указали назву своєї громади (переважна більшість учасників опитування не указували назву своєї територіальної громади).

Таким чином, із 60 проаналізованих позицій лише у 3 випадках (Курахівська міська ТГ, Райгородська сільська ТГ, Сквирська міська ТГ) інформація із Реєстру співпадає з інформацією респондента, у 35 випадках – запис в реєстрі про реєстрацію статуту відсутній, у 2 випадках – реєстрацію скасовано, у 20 випадках є запис про “старий” статут, прийнятий до реформи адміністративно-територіального устрою:



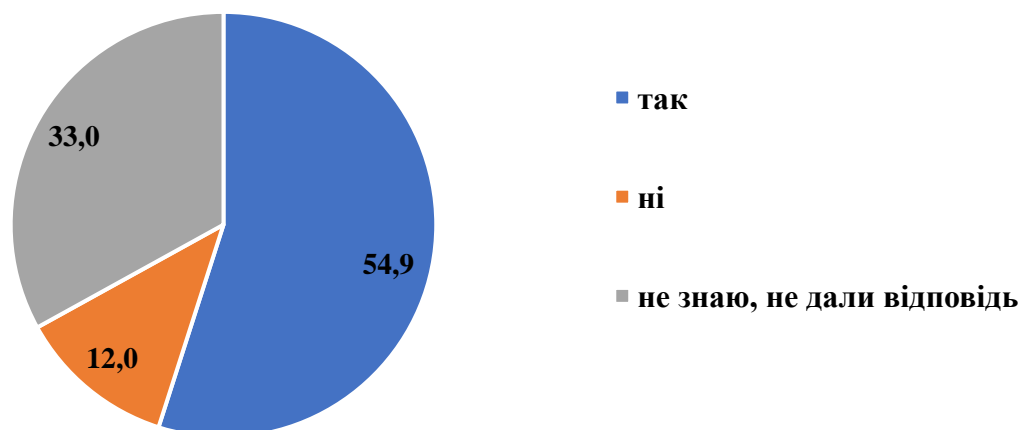
129 (39,8%) респондентів зазначили, що статут територіальної громади зареєстрований у період до місцевих виборів 2020 року (тобто до початку реформи адміністративно-територіального устрою). 80 (24,7%) осіб не орієнтуються у цьому питанні. 26 учасників поінформували, що статут є, але він не зареєстрований у встановленому законом порядку. І лише 89 (27,5%) респондентів зазначили, що статут територіальної громади зареєстровано після місцевих виборів 2020 року:

### Коли було зареєстровано статут територіальної громади (%) ?



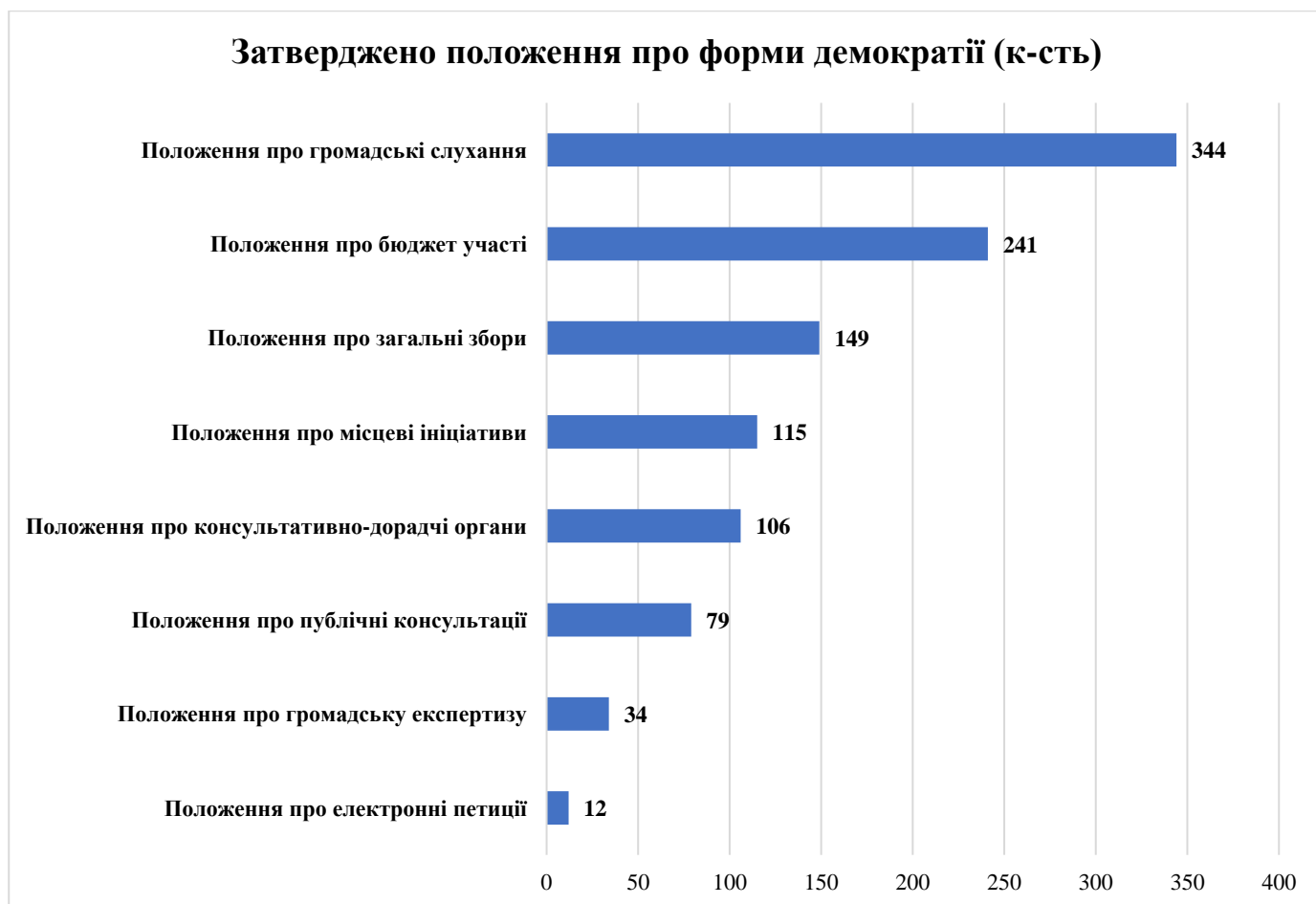
Серед тих учасників, хто стверджував, що у їх територіальній громаді є статут, 178 (54,9 %) відповіли, що у тексті статуту територіальної громади є положення про форми локальної демократії. На жаль, не обізнані з цього питання 107 (33%) осіб. І 39 осіб (12,0%) респондентів упевнені, що таких положень у статуті немає:

### Чи є в статуті положення про форми локальної демократії (%) ?



Відповідаючи на питання, які з положень прийнято відповідною місцевою радою щодо форм локальної демократії, учасники найчастіше згадували положення про громадські слухання (344 згадування), про бюджет участі (241 згадування), про

загальні збори (149 згадувань). Найменше згадувань про положення про електронні петиції (12 згадувань), про громадську експертизу (34 згадування), про публічні консультації (79 згадувань). Відповідь на це питання не надали 143 особи (21,2%), немає жодного з перелічених положень у 64 (9,5%) відповідях.

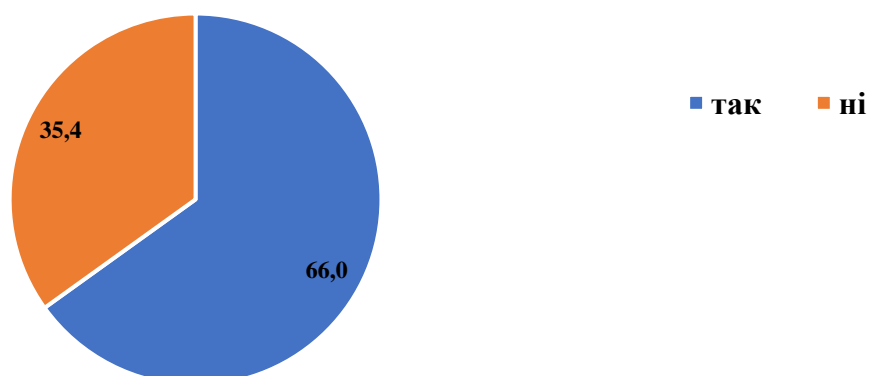


При цьому, окремими учасниками опитування було додатково указано на наявність наступних положень: про форми та гарантії реалізації права членів територіальної громади на участь у здійсненні місцевого самоврядування; про органи самоорганізації населення; про участь в роботі інститутів громадянського суспільства (громадських організацій, благодійних організацій).

На жаль, серед відповідей представників органів місцевого самоврядування були і такі: “Про постійні комісії ради”, “Положення про присвоєння звання “Почесний громадянин...”. Вочевидь таке ототожнення з положеннями про регулювання питань форм локальної демократії є помилковим.

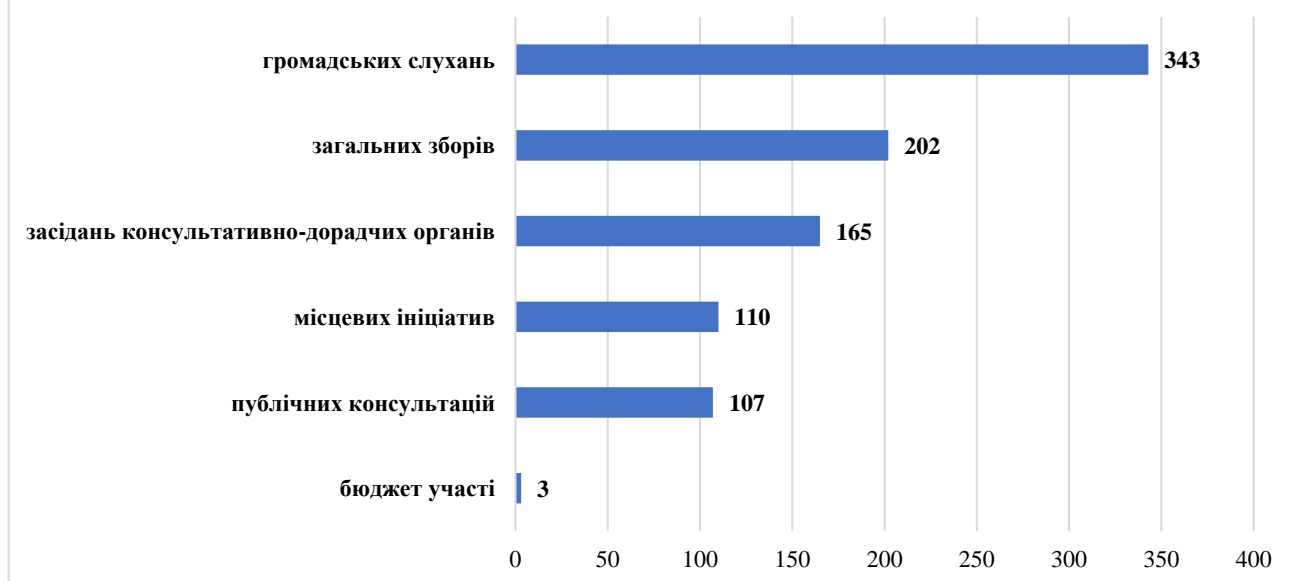
440 (66%) респондентів зазначили, що особисто беруть участь у сприянні реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні через форми локальної демократії:

## Особиста участь у сприянні реалізації форм локальної демократії



Учасники опитування найчастіше зазначали, що особисто сприяли проведенню громадських слухань (343 згадування), загальних зборів (202 згадування). Найменше згадувань про бюджет участі (3):

## Реалізації яких саме форм локальної демократії респонденти сприяли особисто



Окремі респонденти пояснювали власну неучасть у сприянні реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні через форми локальної демократії тим, що “територія громади окупована”. Один із жителів територіальної громади зазначив: “намагався, але органи місцевої влади блокують”. Ще один із учасників зазначив, що бере участь у створенні статуту, помилково ототожнюючи створення нормативно-правового акту з формою локальної демократії.

Відповіді на питання про кількість загальних зборів громадян за місцем проживання (у тому числі на частині території) за період після місцевих виборів 2020 року були доволі різними. Найбільшу кількість указав один учасник – 2643 рази за весь період. Дехто указав в описовому вигляді: “за потреби”, “періодично” – 12 (1,7%) осіб.

Не проводились жодного разу загальні збори у 159 (23,5%) територіальних громадах. 216 (32%) респондентів не знали відповідь на це питання.

Один раз загальні збори проводились у 39 (5,7%) територіальних громадах. Двічі – у 51 (7,5%). Від 3 до 10 проведених загальних зборів указали 133 (19,6%) учасника, від 11 до 20 – 35 (5,2%) респондентів. Від 21 до 50 – 17 (2,5%) відповідей. У діапазоні 51-100 загальних зборів було проведено у 9 (1,3%) територіальних громадах. І 101-400 таких зборів було у 4 (0,6%) територіальних громадах:



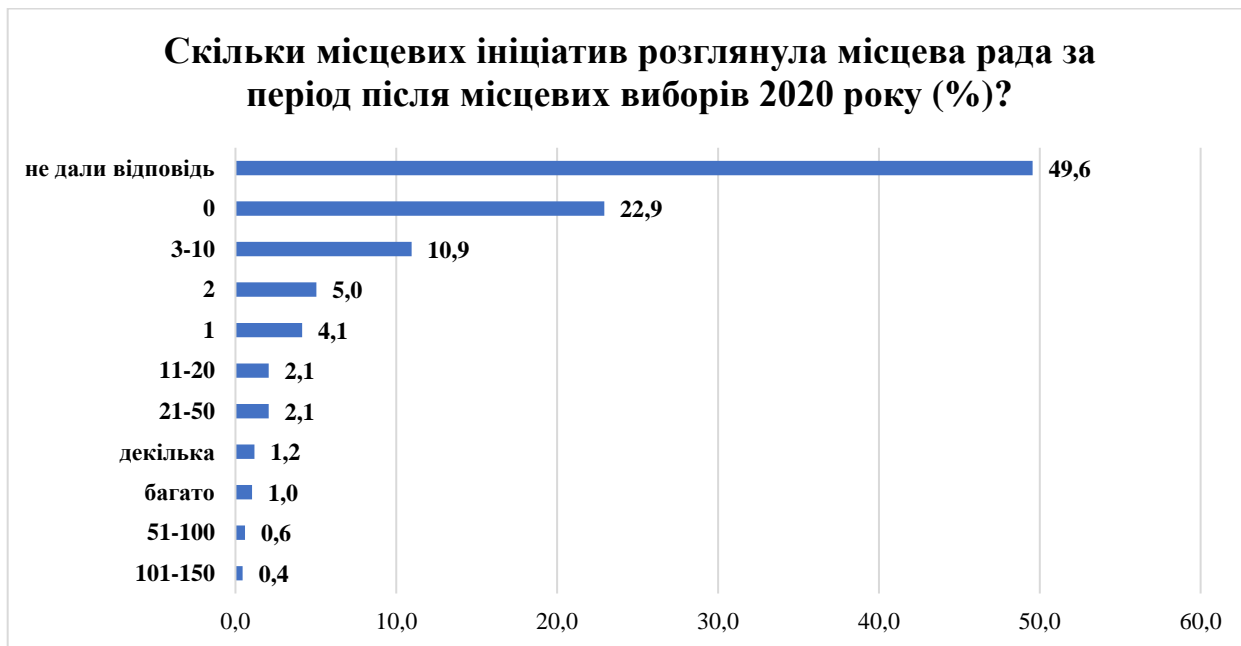
Серед аргументів непроведення загальних зборів зазначались такі як наявність у територіальній громаді військової адміністрації, відсутність співпраці місцевої влади з громадою, пандемія та воєнний стан. Окремі учасники зазначили, що “в умовах воєнного стану подібні заходи є забороненими”, що, вочевидь, є помилковим судженням. 3 особи зазначили, що за указаний період “вибори не проводились”, помилково ототожнюючи загальні збори з виборчим процесом. Ще один учасник опитування зазначив, що “збори громади відбувалися в розрізі громадських слухань, звітів сільського голови, відкритих прийомів громадян”.

Відповіді на питання про кількість громадських слухань (у тому числі на частині території) за період після місцевих виборів 2020 року були також доволі різними. Хоча учасники визначили цю форму прямої демократії як ефективну і дієву, але відповісти на поставлене питання не змогли 224 (33,1%) особи. 60 (8,9%) респондентів визнали, що громадські слухання жодного разу не проводились в їх територіальній громаді. 49 (7,2%) учасників зазначили, що такі слухання відбулись

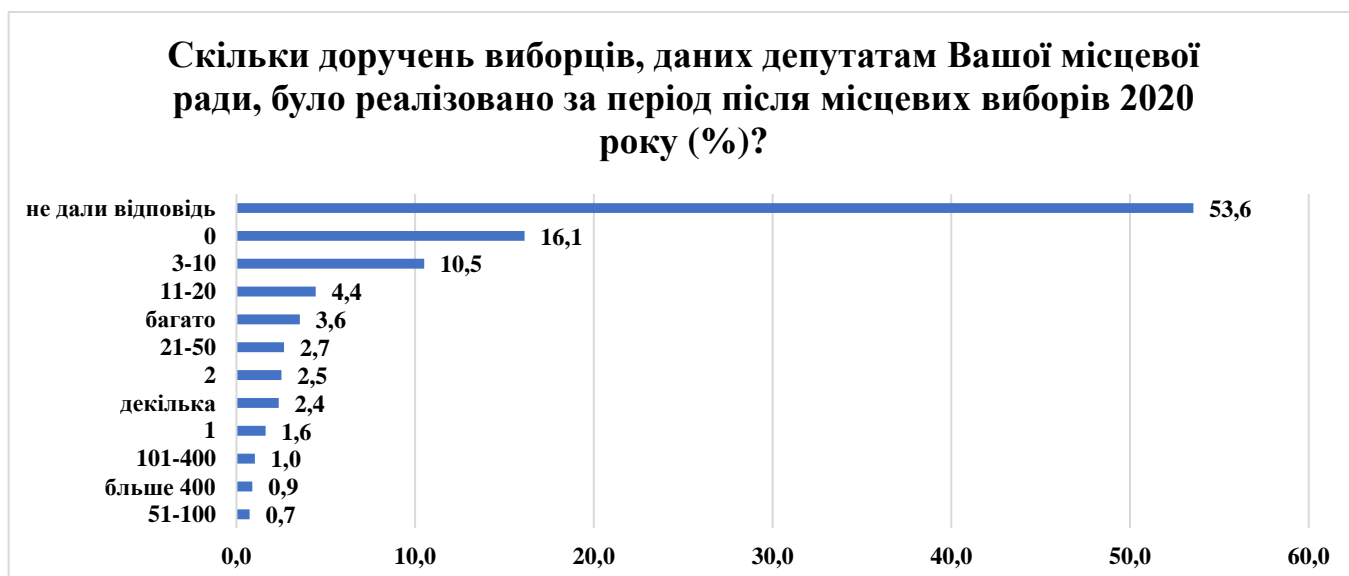
1 раз за весь період. Двічі проводились громадські слухання у 62 (9,2%) випадках. Від 3 до 10 таких слухань відбулись у громадах за визнанням 182 (26,9%) учасників. Від 11 до 20 громадських слухань відбулось у 50 (7,4%) випадках, від 21 до 50 – у 23 (3,4%) випадках. У кількості 51-100 - лише у 6 (0,9%) випадках, до 400 – 4 (0,6%) випадки. Деякі учасники зазначали, що громадські слухання проводились “за потреби, періодично” або “багато разів” – по 8 (1,2%) таких відповідей:



Відповіді на питання про кількість місцевих ініціатив, які розглянула місцева рада за період після місцевих виборів 2020 року, не змогли дати 335 (49,6%) респондентів. 155 (22,9%) учасників опитування повідомили, що місцеві ініціативи за указаний період або не надходили до місцевої ради, або їх не розглядали. 28 (4,1%) учасників зазначили, що в їх громадах місцева рада розглянула по одній місцевій ініціативі, про дві такі ініціативи повідомили 34 (5%) учасники. Про розгляд від 3 до 10 місцевих ініціатив повідомили 74 (10,9%) особи. Про розгляд від 11 до 20 та від 21 до 50 місцевих ініціатив повідомили по 14 (2,1%) респондентів; від 51 до 100 – 4 особи, від 101 до 150 – 3 особи. В останніх двох випадках доцільно було б уточнити, чи правильно зрозуміли респонденти термін “місцеві ініціативи” у розумінні Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Описово поінформували про кількість місцевих ініціатив як то “багато” та “декілька” загалом 15 осіб:



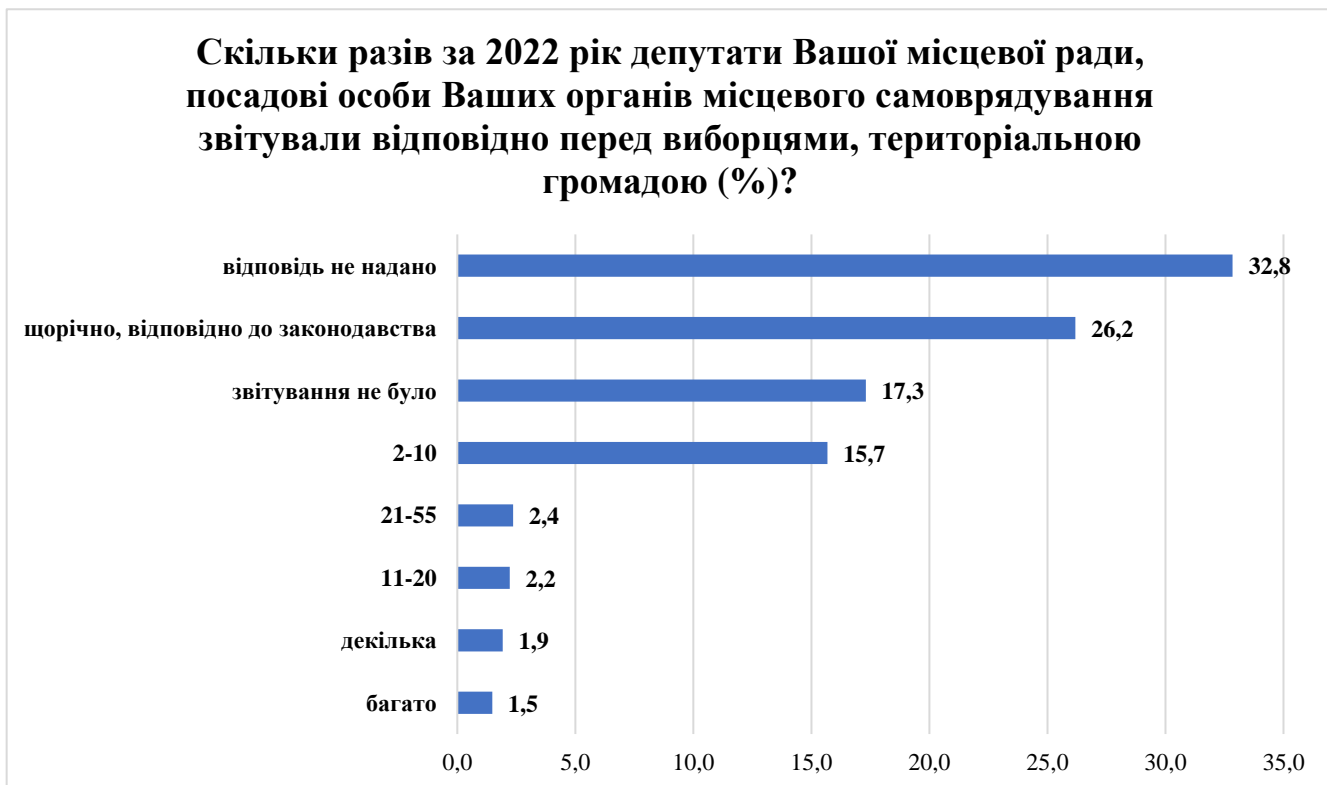
Переважаюча частина респондентів (362, що складає 53,6%) не відповіли на питання про кількість доручень виборців, даних депутатам відповідної місцевої ради, що було реалізовано за період після місцевих виборів 2020 року. 109 (16,1%) осіб зазначили, що таких доручень не було. Пояснюючи їх відсутність, частина респондентів (саме ті, території громад яких наразі під окупацією) зазначили, що представницький орган не працює, що у 2020 році виборів не було. Про один випадок доручення виборців, що розглянула місцева рада, відзначили 11 (1,6%) опитуваних, про два випадки – 17 (2,5%) учасників, про кількість від 3 до 10 розглянутих доручень виборців зазначили 71 (10,5%) респондент, від 11 до 20 – 30 (4,4%) учасників, від 21 до 50 доручень виборців – 18 (2,7%) респондентів, від 51 до 100 – 5 (0,7%) учасників. Поодинокі згадки про кількість доручень від 101 до 400 – 7 (1%) випадків та більше 400 – 6 (0,9%) згадувань. При чому “рекордсменом” стала кількість у 1485 розглянутих доручень виборців, що становить інтерес для окремого дослідження. Деякі учасники описово надавали інформацію про кількість доручень виборців: “багато” – 24 (3,6%) особи, “декілька” - 16 (2,4%):



Окремі респонденти відмітили, що доручення виборців в основному реалізовано через програми соціально-економічного розвитку, при розгляді бюджету територіальної громади на наступний рік тощо. Однак, вочевидь, ця форма співпраці депутатів з виборцями не є достатньо реалізованою. Так, один з учасників прокоментував ситуацію наступним чином: *“інституція "доручень виборців" на сьогодні не дієва”*. Значна кількість учасників зауважила, що надати достовірну інформацію з цього питання неможливо, оскільки не ведеться облік таких доручень та не здійснюється відповідна аналітика.

222 (32,8%) респонденти не змогли зорієнтуватись, відповідаючи на питання *“скільки разів за 2022 рік депутати Вашої місцевої ради, посадові особи Ваших органів місцевого самоврядування звітували відповідно перед виборцями, територіальною громадою?”* 117 (26,2%) осіб поінформували, що таке звітування є щорічним, тобто один раз на рік, відбувається відповідно до чинного законодавства. При цьому окремі учасники опитування зазначили, що цих вимог дотримується голова, а депутати – не завжди, а звіти проводилися виключно шляхом оприлюднення інформації на сайті громади. Складнощі у звітуванні, на думку респондентів, обумовлені режимом воєнного стану.

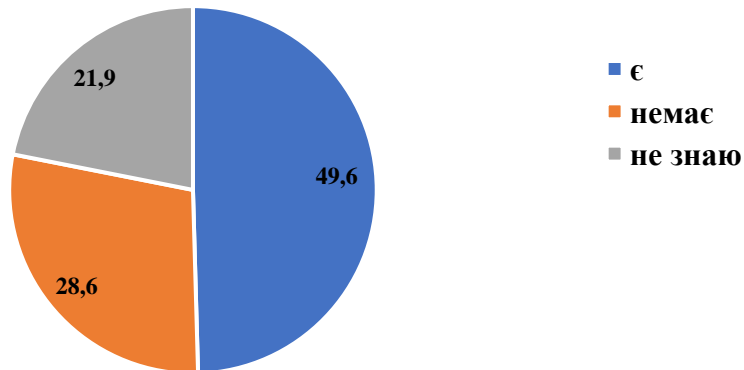
Так, взагалі не було жодного звітування за інформацією 117 (17,03%) респондентів; при цьому більше третини з цих даних – це окуповані території. Сумарно від 2 до 10 звітів представників місцевої влади відзначено у 106 (15,7%) відповідях. До двох десятків загальної кількості таких звітів згадали 15 (2,2%) учасників, від 21 до 55 указали 16 (2,4%) учасники. Відповідей описового характеру, як-то *“багато”* дали 10 (1,5%), *“декілька”* – 13 (1,9%) опитуваних:



335 (49,6%) респондентів зазначили, що в їх територіальній громаді є практика залучення жителів до формування пропозицій до місцевого бюджету. 193 (28,6%) зауважили, що такої практики немає. І 148 (21,9%) учасників не надали відповідь на це питання:

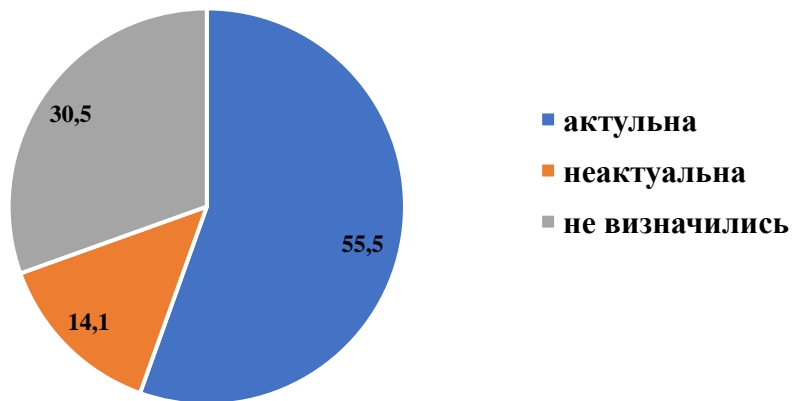


### Практика залучення жителів до формування пропозицій до місцевого бюджету (%)



На думку 375 (55,5%) учасників опитування, громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є актуальною. Однак, 95 (14,1%) осіб мають протилежну думку. І значна кількість респондентів - 206 (30,5%) – не визначились у цьому питанні:

### Актуальність громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (%)



Ті, хто вважає неактуальною громадську експертизу, аргументували власну позицію наступним чином (узагальнено):

- відсутність належного рівня компетенції і кваліфікації представників громадськості,
- більшість громадян не хоче повністю занурюватись в діяльність органів місцевого самоврядування і не готові до такої роботи,
- недостатня обізнаність жителів щодо повноважень та обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування,
- у період воєнного стану це питання недоречне,
- можливі маніпуляції та підрив довіри до влади,

- громадська експертиза може бути необ'єктивною, а популістична експертиза буде інструментом політичної діяльності,
- місцева влада не бере до уваги зауваження, пропозиції та ініціативи громадян,
- населення пасивне, не проявляє зацікавленості у житті громади,
- дана експертиза не є обов'язковою і за її невиконання відсутні санкції,
- можливе звуження прав місцевого самоврядування.

Аргументами “ЗА” громадську експертизу були наступні (узагальнено):

- ✓ це дає можливість для активних жителів громади самостійно провести оцінку діяльності місцевої ради та її виконавчих органів; оцінити ефективність та якість прийняття рішень; надати пропозиції щодо вирішення проблем громади, покращення роботи влади,
- ✓ якщо така експертиза буде проведена фахово, то допоможе усунути недоліки в роботі органів місцевого самоврядування, а також налагодить взаємодію з громадськістю,
- ✓ потрібен громадський контроль,
- ✓ така експертиза впливає на ефективність діяльності, щоб розуміти, чи правильний напрямок роботи,
- ✓ легітимізація управлінських рішень,
- ✓ “щоб менше крали”.

Серед ресурсів, що є найбільш дієвими для комунікації громадян з місцевою владою, було названо соціальні мережі – 231 (34,2%) згадувань, особистий прийом – 216 (32%) згадувань. Найменш дієвими респонденти вважають, як не дивно, Інтернет-платформи – 25 (3,7%) згадувань та петиції – 26 (3,8%) згадувань. Серед іншого – поодинокі згадування про засоби масової інформації, електронну пошту тощо. Є акценти на тому, що всі ресурси мають застосовуватись комплексно:



При відповіді на питання хто є ініціатором діалогу “влада-громада”, респонденти мали змогу вибору кількох відповідей. Найчастіше у цьому плані згадувались міський (сільський, селищний) голова – 321 (32,6%) згадування, жителі – 314 (23,1%) згадувань. 2 (0,6%) особи зазначили, що такої ініціативи ні від кого

немає, ще 2 особи згадали про ініціативи військової адміністрації. І лише 27 респондентів згадали про ініціативу діалогу за посередництва політичних партій. 12 осіб не відповіли на це питання:

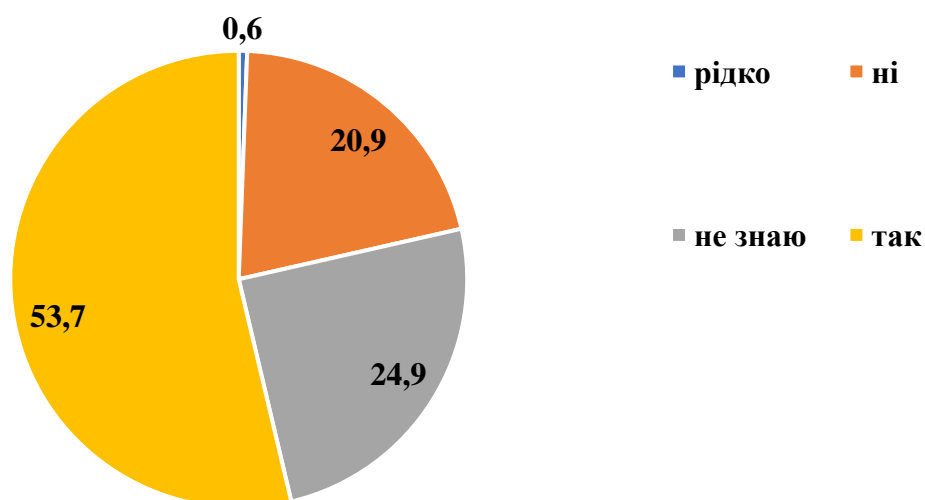


При оцінюванні за шкалою від 0 до 10 ступеня врахування громадських ініціатив місцевою владою найбільша кількість респондентів (161) дали оцінку “8 балів”, 126 респондентів оцінили на “7 балів”, інші голоси розподілились наступним чином:



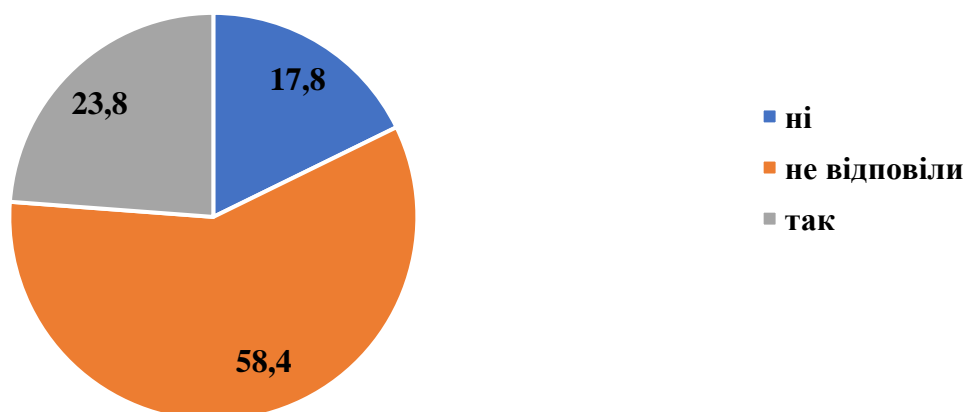
363 (53,7%) респонденти відповіли, що місцева влада проводить публічні консультації, з них 178 осіб (49%) – це жителі міст. Не змогли відповісти на це питання 168 (24,9 %) осіб. Однак 141 (20,9%) особа стверджує, що місцева влада не проводить публічні консультації взагалі. І 4 (0,6%) особи зазначили, що такі консультації проводяться зрідка:

### Чи проводить Ваша місцева влада публічні консультації?



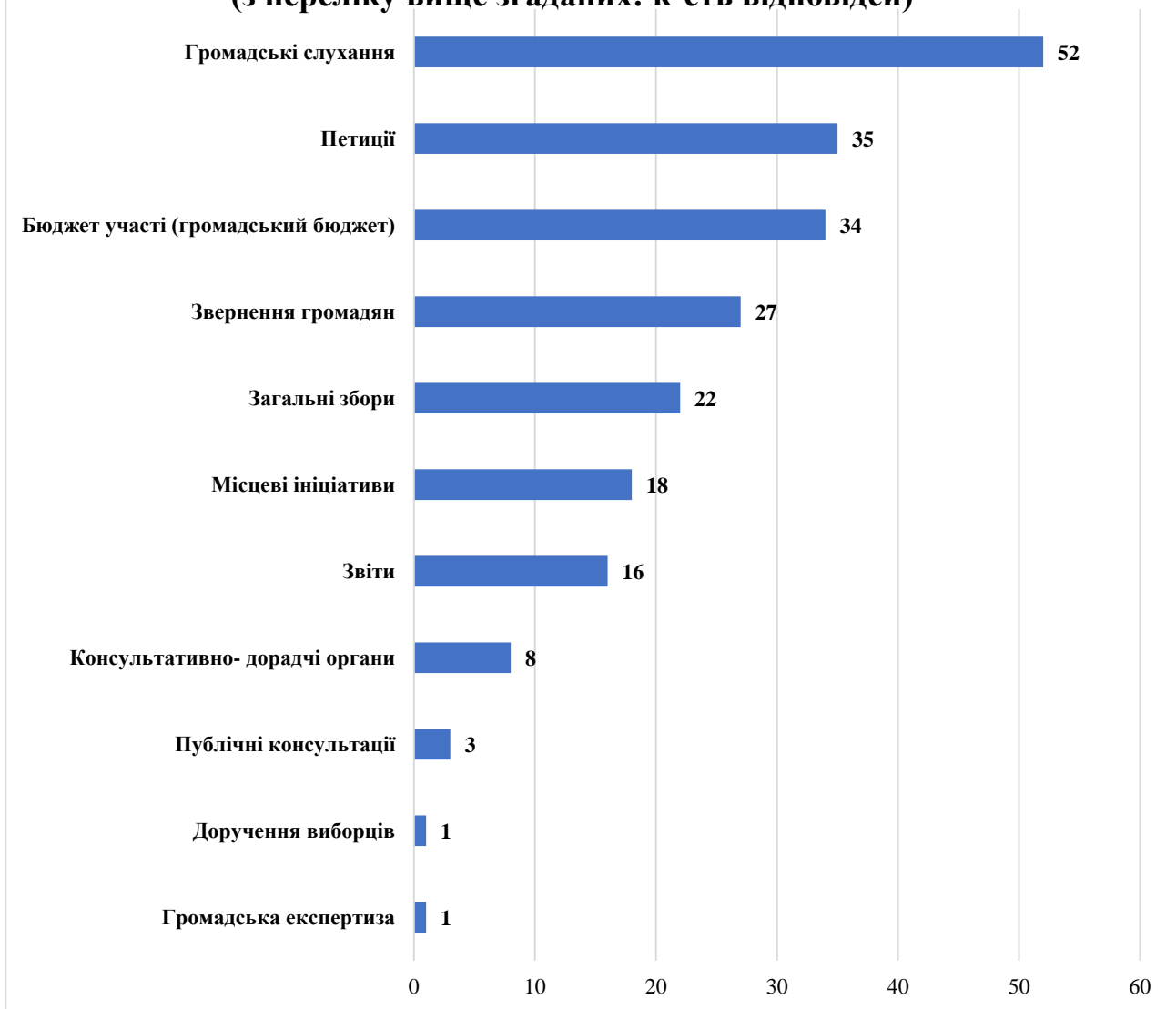
На питання "Чи застосовує Ваша місцева влада інші форми локальної демократії?" 120 (17,8%) осіб відповіли "ні", 395 (58,4%) не дали відповідь взагалі. І лише 161 (23,8%) респондент відповів ствердно:

### Чи застосовує Ваша місцева влада інші форми локальної демократії?



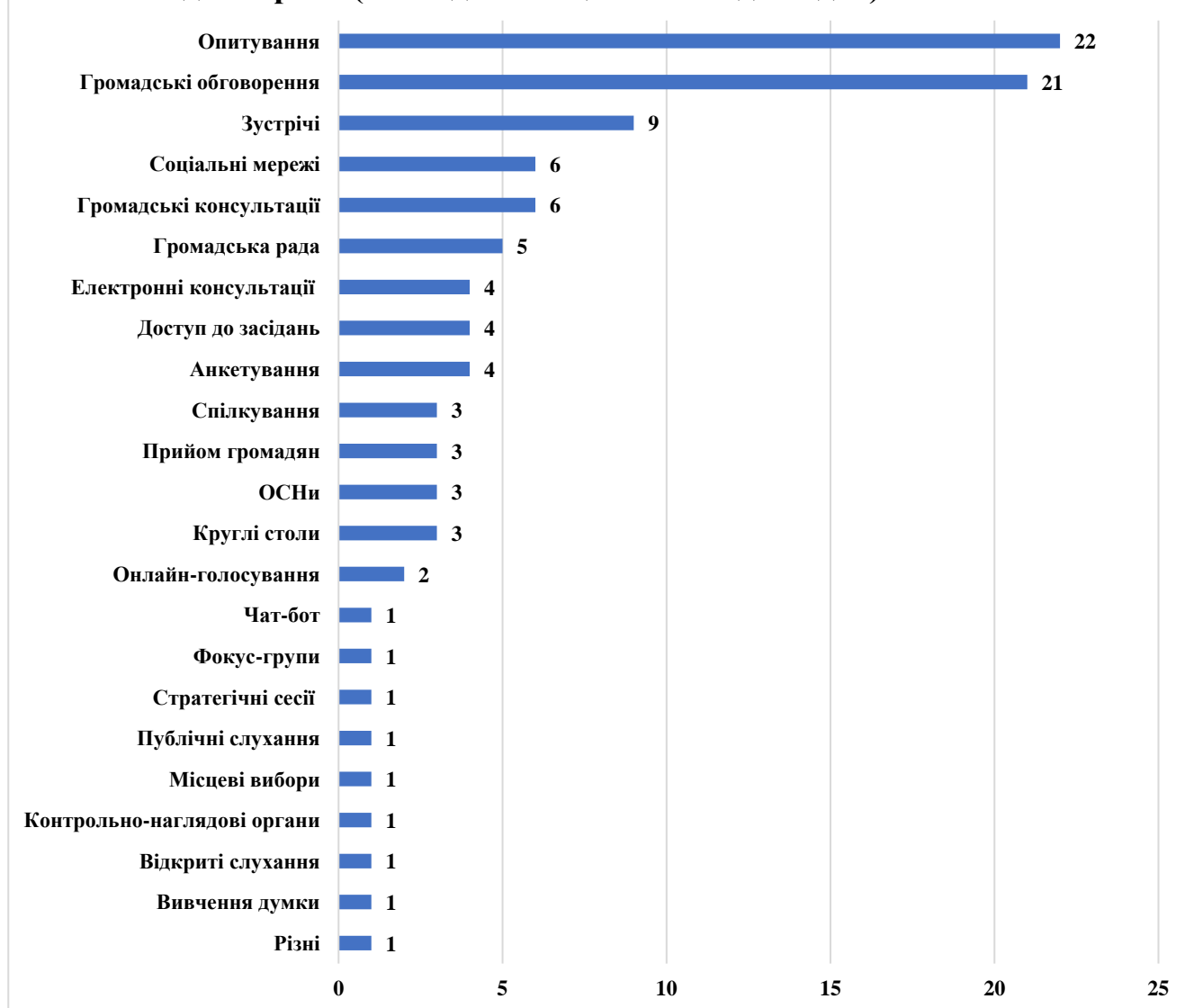
При чому у переважній кількості відповідей називались вже вище згадані, а не нові форми локальної демократії. Найбільше згадувань було щодо громадських слухань (52), петицій (35), бюджету участі (34):

**Чи застосовує Ваша місцева влада форми локальної демократії  
(з переліку вище згаданих: к-сть відповідей)**



Серед нових, не згаданих вище форм локальної демократії було названо різноманіття, у першу чергу, консультативних форм. Респонденти фактично одні і ті ж форми консультацій називали різними термінами, наприклад: “громадські обговорення”, “відкриті слухання”, “громадські консультації”, “публічні слухання” тощо. Також був синонімічний ряд щодо “опитування”: “анкетування”, “онлайн-голосування”, “вивчення думки”, “електронні консультації” тощо. Є згадування про “зустрічі”, “спілкування”, “прийом громадян” як позначення індивідуальних консультацій. Серед іншого, згадано і колективні консультативні форми: “круглі столи”, “фокус-групи”, “стратегічні сесії” тощо. Один із учасників назвав місцеві вибори у цьому переліку, три - ОСНи. Окремі респонденти як форму демократії називали, певно помилково, такі інструменти: “соціальні мережі”, “чат-бот”, “доступ до засідань”. Ще один учасник зазначив про наявність “контрольно-наглядового органу”, що викликає інтерес до вивчення:

### Чи застосовує Ваша місцева влада форми локальної демократії (не згадані вище: к-сть відповідей)



Були й зауваження, що місцева влада “не чує людей”. У ряді коментарів – ствердження, що використовуються всі можливі форми локальної демократії у межах закону. Однак, за коментарями учасників, режим воєнного стану вплинув на можливість використання форм локальної демократії.

Ще один респондент запевнив, що у громаді використовується “самоврядно-громадський стандарт”, що становить інтерес для окремого дослідження.

Учасники опитування також зазначили, що немає чіткого визначення терміну “локальна демократія”. Тому під час опитування один із представників органу місцевого самоврядування дав своє розгорнуте бачення елементам локальної демократії, далі цитата відповіді:

*“Основні елементи локальної демократії включають:*

*Громадська участь: Локальна демократія стимулює активну участь громадян у процесі прийняття рішень. Це може включати громадські обговорення, публічні консультації, петиції та інші форми залучення громадськості.*

*Децентралізація влади: Локальна демократія підтримує розподіл влади та рішень на місцевому рівні. Це передбачає делегування повноважень і відповідальності від центрального уряду до місцевих органів самоврядування.*

*Прозорість та доступ до інформації:* Локальна демократія передбачає доступ до публічної інформації про діяльність місцевих органів влади. Це допомагає забезпечити прозорість процесів, відкритість для громадськості та контроль над діями органів самоврядування.

*Громадські механізми контролю:* Локальна демократія сприяє наявності механізмів контролю за роботою місцевих органів влади. Це можуть бути громадські облікові палати, ревізійні комісії, аудиторські органи та інші форми незалежного контролю.

*Різноманітність та інклюзивність:* Локальна демократія визнає важливість різноманітності та інклюзивності в участі громадян. Це означає забезпечення рівного доступу до участі всіх груп населення, включаючи жінок, молодь, етнічні меншини, людей з інвалідністю та інші.

*Місцеві ініціативи та самоорганізація:* Локальна демократія підтримує розвиток місцевих ініціатив та самоорганізацію громад. Це може включати розбудову громадських організацій, спільних проектів та партнерства між місцевими групами.

*Підзвітність:* Локальна демократія передбачає встановлення механізмів підзвітності органів влади перед громадянами. Це включає звітність про витрати, результативність та відповідальність за прийняті рішення”.



192 (28,4 %) особи зазначили, що потрібні зміни законодавства для підвищення ефективності форм локальної демократії. Не визначився із відповіддю 471 (69,7 %) респондент. І лише 13 (1,9 %) учасників опитування вважають, що такі зміни не актуальні.

Ті, хто вважає актуальними зміни до законодавства для підвищення ефективності форм локальної демократії, пропонували наступні удосконалення (узагальнено):

- ✓ Уніфікувати законодавство щодо форм прямої демократії.
- ✓ Прийняти Закон України “Про місцевий референдум”.

- ✓ Розробити та прийняти Концепцію інформаційного забезпечення (щоправда, автор не уточнив забезпечення чого саме).
- ✓ Спростити вимоги до відкликання депутатів місцевих рад жителями територіальної громади.
- ✓ Впровадити обов'язковість створення консультативно-дорадчих органів, до складу яких мають входити до 50% експертів.
- ✓ Посилити відповідальність в питаннях дотримання законодавства щодо демократії участі.
- ✓ Закріпити норму щодо формування бюджету участі при плануванні місцевих бюджетів як обов'язкову.
- ✓ Ухвалити окремий закон про громадські ініціативи з визначеним понятійним апаратом та питаннями, що обов'язково мають підлягати обговоренню.
- ✓ Зробити програми, положення про форми локальної демократії обов'язковими для всіх місцевих рад.
- ✓ Посилити боротьбу з корупцією.
- ✓ Чітко розмежувати політичні посади і посади службовців.
- ✓ Надати органам місцевого самоврядування більш широкі повноваження.
- ✓ Змінити виборче законодавство: повернення до мажоритарної системи на місцевих виборах.
- ✓ Врегулювати проведення електронних громадських обговорень, консультацій.
- ✓ Адаптувати законодавство про форми локальної демократії до викликів режиму воєнного стану.
- ✓ Удосконалити процедури проведення загальних зборів.
- ✓ Впровадити можливість громадського обговорення через соціальні мережі.
- ✓ Врахувати інтереси внутрішньо переміщених осіб щодо участі у вирішенні питань місцевого значення.
- ✓ Спростити процедури утворення органів самоорганізації населення.
- ✓ Конкретизувати права та обов'язки місцевої влади та інститутів громадянського суспільства щодо проведення консультацій та здійснення громадської експертизи на всіх етапах реалізації даних форм громадської участі.
- ✓ Визначити суб'єктів участі у формуванні та реалізації місцевої політики.
- ✓ Удосконалити понятійно-категорійний апарат.
- ✓ Встановити перелік питань, щодо яких проведення консультацій матиме обов'язковий характер.
- ✓ Врегулювати порядок фіксації результатів громадської консультативної участі та проведення громадських експертиз, встановити обов'язки органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо результатів розгляду експертних пропозицій та заходів для їх реалізації, обґрунтування прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень.

Також було надано ряд пропозицій поза межами предмету дослідження, наприклад, щодо розподілу повноважень, фінансування, компетенцій, підвищення рівня політичної культури населення, залучення його до активної участі у житті громади тощо.

Окрім того, були пропозиції іншої спрямованості. Наприклад, внесення змін до Конституції України (без конкретизації щодо чого). Інший учасник опитування



пропонував продовжити реформу децентралізації, що *“дасть можливість ефективно забезпечувати реагування влади на потреби жителів шляхом вже передбачених у законодавстві форм локальної демократії - загальних зборів, звернень, громадських слухань, електронних петицій та інших”*. Респонденти пропонували запозичення досвіду Польщі (але не пояснювали, якого саме). Пропонувалось підвищити рівень правової освіти, матеріально-технічного та кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Однак були озвучені й протилежні позиції: щодо достатнього законодавчого забезпечення задля використання форм локальної демократії і рекомендації дотримуватись чинних норм законодавства.

Окрім того, 36 осіб на пропозицію надати будь-яку іншу додаткову інформацію, яку вважали за необхідне (у розрізі теми дослідження), зазначили про наступне (узагальнено):

- ✓ Потрібно стимулювати громадян до демократії участі.
- ✓ Для удосконалення законодавчого забезпечення форм локальної демократії актуальним є зарубіжний досвід.
- ✓ Місцеві ініціативи є важливою формою участі громадськості у місцевому самоврядуванні.
- ✓ Проблема не у законодавчому забезпеченні форм локальної демократії, а у відсутності у людей довіри до влади, у тому числі і на місцевому рівні.
- ✓ Необхідно підвищувати рівень цифровізації урядування на місцях, зокрема, запровадити електронні форми комунікації з мешканцями: е-опитування, електронні консультації, е-форми на доступ до публічної інформації.
- ✓ Важливою є ініціатива і бажання діалогу саме від місцевої влади.
- ✓ Місцева влада повинна більш активно працювати з громадськими організаціями.
- ✓ Важливим є зменшення бюрократії в органах місцевого самоврядування.
- ✓ Низька ініціативність жителів.
- ✓ Населення недостатньо обізнане/взагалі необізнане з роботою органів місцевого самоврядування. Теми, що стосуються життя громади, регіону необхідно вводити в програми навчання закладів освіти.
- ✓ Існує розрив в комунікації між громадянами та органами влади щодо врахування суспільних запитів.
- ✓ Рівень свідомості окремого члена громади недостатній для реалізації суспільних інтересів, особливо якщо потрібно “притиснути” свої особисті інтереси для цього.
- ✓ На сьогодні є проблема проведення загальних зборів для вирішення організаційних питань з огляду на режим воєнного стану та міграційні процеси (наприклад, щодо ОСНів, ОСББ, звітування тощо).
- ✓ Загалом ефективність локального законодавства залежить від його якості, прозорості, зручності застосування та активної участі громадян та зацікавлених сторін у процесі його формування та виконання.
- ✓ Депутатів місцевих рад доцільно обирати по мажоритарній виборчій системі.

Однак, окремі респонденти зауважили, що у їхніх громадах на всі запити, пропозиції, потреби громадян місцева влада реагує миттєво.

Серед інших тез, що поза межами предмету дослідження, було висловлено наступне:

- ✓ Нормативно-правова база має гарантувати чітке розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.
- ✓ Заклики щодо повернення електронного декларування та *“красти треба менше”*.
- ✓ Пропозиція впровадити звільнення сільського, селищного, міського голови без прийняття рішення сесії ради (виникає питання щодо обізнаності респондента із чинним законодавством).
- ✓ Створення кол-центрів на рівні центральної влади, а краще - на рівні областей (мета не уточнена респондентом).
- ✓ Була і зовсім радикальна пропозиція по суті знищення представницьких органів місцевого самоврядування: *“місцеві депутати не потрібні”* (виникає питання щодо розуміння основ Конституції України). При чому аргумент був наступним: *“це буде перший крок для боротьби в плані корупції та підвищення громадянської свідомості”*.

Один із учасників опитування резюмував, що важливо *“бути вкрай людяним із людьми. Ніколи не бути осторонь проблем громадськості, поводитись із кожним так, наче вони - твоя найдорожча родина”*. Інший визначив загальну стратегічну ціль: *“перемога у війні”*.

## ВИСНОВКИ

1. Серед науковців та практиків є кілька підходів до визначення типології, ролі та місця форм локальної демократії - просторової сфери, де безпосередньо й ефективно реалізуються принципи та механізми організації політичного життя суспільства в демократичній формі загального зразка.

Обидві форми локальної демократії (представницька та безпосередня) мають спільну ознаку – пряме волевиявлення народу, але тільки безпосереднє прийняття рішення може вважатися безпосереднім здійсненням влади. Науковці визнають, що мінімальною умовою для становлення та повноцінного функціонування режиму місцевої демократії є закріплення у праві сприятливих норм обрання локальних представницьких органів та безпосереднього залучення громадян до прийняття політико-владних рішень.

Сутність представницької демократії, як зазначено у Рішенні Конституційного Суду України від 11 липня 2012 року № 15-рп (справа про обрання Голови Верховної Ради України), полягає, насамперед, в опосередкованій участі громадян у прийнятті рішень державного значення через своїх представників, покликаних виступати від імені виборців, виражати та захищати інтереси всього народу.

**Класифікація форм безпосередньої демократії** можлива за:

- ✓ правовими засадами (законодавчо закріплені та звичаєві форми);
- ✓ способом впливу на суспільні відносини (імперативні, консультативні, комплексні, правотворчі, ті, що не створюють норм права),
- ✓ механізмом діяльності (прямо пов'язані з представницькою демократією, опосередковано пов'язані й не пов'язані з представницькою демократією (або відносно самостійні);
- ✓ територіальною ознакою (національні (загальнодержавні) і місцеві);
- ✓ суб'єктами (всенародні, групові, індивідуальні).

2. В Україні спектр законодавчого регулювання взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства є достатньо широким. Участь громадян у процесах формування та реалізації публічної політики в Україні закріплена у Конституції України, регламентується законами України, численними підзаконними актами, актами допоміжного характеру. Вона наразі передбачена через діяльність громадських об'єднань, консультативно-дорадчі органи, референдуми, інші форми прямої демократії.

На локальному рівні питання безпосередньої участі жителів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення визначається, у першу чергу, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, де регламентовано: статтею 7 – місцевий референдум, статтею 8 – загальні збори громадян, статтею 9 - місцеві ініціативи, статтею 13 – громадські слухання, статтею 14 – органи самоорганізації населення.

Питання форм демократії участі у місцевому самоврядуванні закріплено в інших законодавчих актах (наприклад, законах України “Про органи самоорганізації

населення“, “Про співробітництво територіальних громад”, “Про асоціації органів місцевого самоврядування”, “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, Постанові Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ “Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні”) та актах органів місцевого самоврядування.

Окремі форми, наприклад, консультації щодо партисипативного бюджету місцевого самоврядування, є популярною практикою в Україні, проте досі не мають законодавчого закріплення та регулюються в окремих актах органів місцевого самоврядування. Законодавче забезпечення проведення місцевого референдуму в Україні відсутнє.

3. Існують певні особливості **функціонування інституту локальної демократії в умовах дії правового режиму воєнного стану**. Відповідно до статті 64 Конституції України в умовах дії режиму воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень (окрім передбачених статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Конституції).

Згідно із частиною першою статті 19 Закону України “Про правовий режим воєнного стану” в умовах воєнного стану забороняються, серед іншого, проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів; проведення страйків, масових зібрань та акцій. У пункті 34 частини другої статті 15 цього Закону зазначено, що у повноваженнях військової адміністрації населених пунктів є *“прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених законом”*. Однак, виникає ситуація правової навизначеності у розумінні дефініцій “страйки”, “акції”, “масові зібрання”, “орган територіальної самоорганізації населення”.

Режим воєнного стану суттєво впливає на використання форм прямої демократії з огляду на безпекові фактори. Це призводить до утруднення чи унеможливлення дотримання норм законодавства, коли та чи інша форма прямої демократії є безумовною до застосування (у сфері безпеки, містобудування, екології, звітування посадових осіб, обговорення кандидатур на посади старост тощо).

Використання електронних форм демократії, наприклад, електронних петицій, які не є забороненими в умовах дії режиму воєнного стану, також не завжди може бути реалізованим: на територіях бойових дій здебільшого відсутні засоби зв’язку.

А місцеві ініціативи можуть обмежуватись з огляду на те, що не всі місцеві ради мають кворум чи є правоздатними.

Іншою проблемою є визначення належності до територіальних громад внутрішньо переміщених осіб і визнання їх права на демократію участі.

**Про те, що режим воєнного стану вплинув на можливість використання форм демократії наголошували і учасники опитування в рамках даного дослідження (представники органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади).**

Питання функціонування **представницької демократії в умовах дії правового режиму воєнного стану** потребує **додаткового, глибинного і системного моніторингу та дослідження.**

**4. Щодо основних акцентів законодавчого забезпечення форм безпосередньої демократії варто зазначити наступне:**

✓ окремі форми потребують законодавчого забезпечення, як то **місцевий референдум**, особливу роль якого відзначено в Рішенні Конституційного Суду України від 14 березня 2014 року № 2-рп “Право громадян на участь у референдумі є їхнім невід’ємним конституційним правом;

✓ **дискусійною є доцільність законодавчого закріплення інших форм, наприклад, бюджету участі;**

✓ **виборче законодавство** потребує удосконалення з огляду на дискусії щодо впливу “глибокої партизації” на місцеве самоврядування. Окрім того, повноту законодавчого забезпечення місцевих виборів варто розглядати невід’ємно від проблематики повоєнної організації виборчого процесу;

✓ **форми безпосередньої демократії потребують удосконалення організаційно-правового механізму, понятійно-категорійного апарату, осучаснення процедур реалізації в партнерстві з органами місцевого самоврядування та адаптації до можливості використання в умовах режиму воєнного часу;**

✓ **особливої уваги потребують діалогові (консультативні) форми партнерства.** Громадські консультації стають актуальними саме для збалансування інтересів місцевого самоврядування, держави та членів територіальної громади.

5. Чинне законодавство України не містить визначення поняття “**статут територіальної громади**”, однак статус цього нормативного акта встановлюється у статті 19 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, виділяючи його поміж інших актів представницьких органів місцевого самоврядування.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади, порядок внесення місцевих ініціатив, обнародування рішення ради, прийняте з питання, внесенного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи – представницьким органом або статутом, проведення громадських слухань – статутом, формування та організація діяльності рад - Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад.

Однак, частина перша статті 19 цього Закону передбачає дискрецію прийняття статуту територіальної громади.

**Проблемами статутної нормотворчості є** архаїчність положень статті 19 цього Закону (де йдеться про статут “села, селища, міста”), невизначеність ролі та місця статуту в системі актів органів місцевого самоврядування, пасивності місцевих

рад в ініціативі затвердження статутів територіальних громад, неактуальності положень окремих статутів, неоднаковому розумінні предмету статуту, процедурах державної реєстрації статутів територіальних громад.

6. **Аналіз Реєстру статутів**, як складової Єдиного реєстру громадських формувань, за період з 2009 року по 6 липня 2023 року містить загалом 3411 записів про реєстрацію, скасування реєстрації статутів територіальних громад, внесення до них змін.

Із 3411 записів 74,7% стосуються реєстрації статутів та реєстрації змін до статутів, 23,3% записи про скасування реєстрації статутів.

Найбільша кількість внесення записів до Реєстру відбулась у перший рік його функціонування – 2009 року (51,6%). Варто зазначити, що дані у цей рік вносились і щодо статутів, затверджених у попередні роки, починаючи з 1999 року. **Однак, не можна вважати Реєстр повним, оскільки, як виявив аналіз, відомості не щодо всіх зареєстрованих статутів внесено до бази даних Реєстру, наприклад, інформації про статут міста Києва в Реєстрі немає.**

Після місцевих виборів 2020 року, за логікою, мала б активуватись статутна нормотворчість, оскільки відбулись перші вибори і було створено нові територіальні громади. Однак, позитивної динаміка не простежується. А це означає, **по-перше, що певна кількість статутів вже неіснуючих територіальних громад є чинними і їх реєстрація не скасована. По-друге, немає належної активності щодо реєстрації статутів новоутворених територіальних громад.** Так, кількість записів в Реєстрі (сумарно) до місцевих виборів становить **96,8% від загалу**. Проте записів після реформи АТУ – лише 3,2%.

**Сам Реєстр статутів має ряд суттєвих недоліків**, основні з них: не всі записи внесено до бази даних Реєстру, щодо окремих записів є некоректно введені дати (подекуди дані внесені не у повному обсязі), при зміні назв населених пунктів зміни до Реєстру не передбачені, структура діючого реєстру не повністю відповідає вимогам до його змісту, визначених наказом Міністерства юстиції України від 19 грудня 2008 року № 2226/5 тощо.

7. При аналізі практики статутної нормотворчості територіальних громад, адміністративні центри яких є обласними центрами, встановлено, що **це питання в основному є поза фокусом місцевих рад.**

Існують лише поодинокі випадки осучаснення статутів територіальних громад з урахуванням особливостей адміністративно-територіального устрою після реформи 2020 року. Наприклад, статут **Вінницької міської територіальної громади**, затверджений рішенням Вінницької міської ради від 28 січня 2022 року. Цим же рішенням задекларовано втрату чинності статутів територіальних громад, які після реформи адміністративно-територіального устрою 2020 року увійшли до складу Вінницької міської територіальної громади.

Статут **Тернопільської міської територіальної громади** був осучасненим і приведеним до норм чинного законодавства рішенням міської ради від 5 квітня 2019

року. На сьогодні діючим статутом Тернопільської міської територіальної громади є нова його редакція від 14 листопада 2018 року, тобто прийнята до “дооб’єднання” громад у 2020 році. Визнаючи правомірність рішень міської ради, констатуємо де факто відсутність врахування інтересів жителів доєднаних територій.

У **Житомирській міській територіальній громаді** рішенням місцевої ради №1387 від 23 квітня 2019 року було затверджено “Статут Житомирської об’єднаної територіальної громади”. Наразі використання поняття “Житомирська об’єднана територіальна громада”, як це вживається у назві статуту цієї територіальної громади, є некоректним.

Численні випадки, коли **відсутній “статут міської територіальної громади”, але є “статут територіальної громади міста”**: Луцької міської, Дніпровської міської, Запорізької міської, Ужгородської міської, Івано-Франківської міської, Київської міської, Кропивницької міської, Миколаївської міської, Львівської міської, Одеської міської, Полтавської міської, Рівненської міської, Сумської міської, Хмельницької міської, Чернівецької міської, Чернігівської міської територіальних громад.

Є випадки, коли дані Реєстру не відповідають даним з офіційних сайтів місцевих рад (Херсонської міської територіальної громади) або записи взагалі відсутні в Реєстрі (щодо статуту територіальної громади міста Києва, Харківської міської територіальної громади).

Статути **Донецької міської територіальної громади та Луганської міської територіальної громади** наразі відсутні, з причин тимчасової окупації територій статутна нормотворчість не є актуальною.

**Варто відмітити, що в усіх проаналізованих статутах (архаїчних, нових, осучаснених) є положення щодо форм прямої демократії.** Подекуди вони формалізовані, деінде – у вигляді окремих положень у вигляді додатків, здебільшого це дублювання норм відповідних законодавчих актів.

8. Даний аналіз виявив певні дискусійні питання по змісту статутів, подекуди положення статутів не відповідали положенням чинного законодавства, у тому числі щодо форм локальної демократії: **виникає новий понятійно-категорійний апарат** (наприклад, місцевий референдум і місцеві вибори названо *“вищими формами безпосереднього здійснення міською територіальною громадою місцевого самоврядування”*(статут Черкаської територіальної громади), *“загальні збори мешканців”*(статут територіальної громади міста Ужгорода), *“органи самоорганізації міста”*, *“міський голова міста Миколаєва”*, *“депутати міської ради м. Миколаєва”*(статут територіальної громади міста Миколаєва).

Подекуди у статутах є **встановлення нових правових норм**, наприклад, у розділі 7 статуту Вінницької територіальної громади, серед іншого, зазначено, що *“староста може мати заступників, які призначаються на посаду розпорядженням міського голови в порядку, визначеному чинним законодавством”*. Натомість законодавство не передбачає посади “заступників старост”.

У питаннях місцевих референдумів у деяких статутах є регламентація певних процедур, хоча, відповідно до Конституції України це повинно регулюватись законом.

Так, статут Вінницької територіальної громади регулює питання, які не можуть бути винесені на місцевий референдум. У статуті територіальної громади міста Миколаєва врегульовано предмет референдуму. У положенні статті 12 статуту територіальної громади міста Ужгорода регламентовано право приймати рішення *“про проведення місцевого референдуму з питань місцевого значення, передбачених чинним законодавством”*.

У деяких статутах є **певні дискусійні трактування територіальної організації місцевої влади** тощо (детальніше – в основних розділах дослідження).

**Отже, процедура реєстрації статутів територіальних громад не стала запобіжником уникнення неправомірних положень у текстах таких статутів.** Така ситуація свідчить про важливість функцій нагляду за дотриманням законності у діяльності місцевих рад, зокрема щодо нормотворчості. У цьому контексті є важливим прийняття в цілому проекту Закону України *“Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні”*<sup>88</sup> реєстр. № 4298 від 30.10.2020 року, що забезпечить створення місцевих адміністрацій *“префектурного”* типу, одна із компетенцій яких може вирішити виявлену проблему.

9. На підставі аналізу практики застосування законодавства щодо форм локальної демократії, здійсненого через опитування представників органів місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади, визначено, що **найпопулярнішими і ефективними формами безпосередньої демократії є громадські слухання, звернення, загальні збори.**

10. Серед тих учасників, хто стверджував, що у їх територіальній громаді є статут –54,9 % відповіли, що у тексті статуту територіальної громади є **положення про форми локальної демократії.** На жаль, не обізнані з цього питання 33% осіб.

Відповідаючи на питання, які з положень прийнято відповідною місцевою радою щодо форм прямої демократії, учасники найчастіше згадували положення про громадські слухання, про бюджет участі, положення про загальні збори.

11. **66% респондентів зазначили, що особисто беруть участь у сприянні реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні через форми прямої демократії.** Учасники опитування найчастіше зазначали, що сприяли проведенню громадських слухань, загальних зборів.

**Однак, не в усіх громадах є практика використання форм прямої демократії.** Не проводились жодного разу загальних зборів у період після місцевих виборів 2020 року, за результатами опитування, у 23,5% територіальних громадах. Серед аргументів непроведення загальних зборів зазначались відсутність співпраці місцевої влади з громадою, пандемія та режим воєнного стану.

<sup>88</sup> [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70293](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293)



Хоча учасники визначили громадські слухання як ефективну і дієву форму прямої демократії, але 8,9% респондентів визнали, що жодного разу не проводились громадські слухання в їх територіальній громаді після місцевих виборів 2020 року.

Відповіді на питання про кількість місцевих ініціатив, які розглянула місцева рада за період після місцевих виборів 2020 року, не змогли дати 49,6% респондентів.

Переважаюча частина респондентів (53,6%) не відповіли на питання про кількість доручень виборців, даних депутатам відповідної місцевої ради, що було реалізовано за період після місцевих виборів 2020 року. 16,1% осіб зазначили, що таких доручень не було.

32,8% респондентів не орієнтуються у питанні звітування депутатів та посадових органів місцевого самоврядування. Взагалі не було жодного звітування за інформацією 17,03% респондентів. При цьому окремі учасники опитування зазначили, що цих вимог дотримується голова, а депутати - не завжди.

20,9 % опитаних стверджують, що місцева влада не проводить публічні консультації взагалі.

Але при цьому 49,6% респондентів зазначили, що в їх територіальній громаді є практика залучення жителів до формування пропозицій до місцевого бюджету.

**12. На думку 55,5% учасників опитування, громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є актуальною.**

**13. Серед ресурсів, що є найбільш дієвими для комунікації громадян з місцевою владою було названо соціальні мережі, особистий прийом.**

При відповіді на питання хто є ініціатором діалогу “влада-громада”, респонденти мали змогу вибору кількох відповідей. Найчастіше згадувались міський (сільський, селищний) голова – 32,6%, жителі – 23,1%.

**14. 28,4 % осіб зазначили, що потрібні зміни законодавства для підвищення ефективності форм локальної демократії, основні з них:** уніфікація законодавства щодо форм локальної демократії, прийняття Закону України “Про місцевий референдум”, удосконалення виборчого законодавства, адаптація законодавства про форми прямої демократії до викликів режиму воєнного стану, удосконалення організаційного механізму щодо громадських (публічних) консультацій, спрощення процедури утворення органів самоорганізації населення, удосконалення процедури проведення загальних зборів, посилення відповідальності в питаннях дотримання законодавства щодо локальної демократії тощо.

Окремі учасники зазначили, що проблема не у законодавчому забезпеченні форм локальної демократії, а у **відсутності довіри до влади**, у тому числі і на місцевому рівні. Учасники опитування зауважили на **низькій ініціативності та подекуди необізнаності жителів**, і що потрібно стимулювати громадян до демократії участі. Серед іншого, було зазначено, що існує **розрив в комунікації між громадянами та органами влади щодо врахування суспільних запитів**.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### **За результатами дослідження та вищезазначених висновків РЕКОМЕНДОВАНО:**

1. Взяти інформацію до відома та рекомендувати Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України, військовим адміністраціям, органам місцевого самоврядування використовувати в роботі результати дослідження “Існуючі форми локальної демократії та механізми їх правового регулювання”.

2. Провести широке обговорення проблематики практики застосування форм участі громадян у місцевому самоврядуванні та напрямків вдосконалення відповідного законодавства.

3. Рекомендувати на базі Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування створити робочі групи для удосконалення та підготовки до другого читання законопроектів:

✓ “Про внесення змін до Закону України “Про органи самоорганізації населення” щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення” (реєстр. № 6319 від 18 листопада 2021 р.);

✓ “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування” (реєстр. №7283 від 13 квітня 2022 року).

4. Рекомендувати Верховній Раді України прийняти за основу проект Закону України “Про місцевий референдум” (реєстр. № 5512 від 19 травня 2021 року).

5. Рекомендувати Верховній Раді України прийняти в цілому проект Закону України “Про публічні консультації” (реєстр. № 4254 від 23 жовтня 2020 року).

6. Рекомендувати Верховній Раді України прийняти в цілому проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні” (реєстр. № 4298 від 30 жовтня 2020 року).

7. Відкрити діалог щодо удосконалення положень Виборчого кодексу України в частині регулювання місцевих виборів з урахуванням особливостей організації виборчого процесу у повоєнний період.

8. Провести додаткове дослідження застосування законодавства щодо участі громадян у місцевому самоврядуванні шляхом створення та діяльності органів самоорганізації населення (на прикладі окремих територіальних громад).

#### **9. Міністерству розвитку громад, територій та інфраструктури України:**

✓ надавати інформаційно-методичну допомогу органам місцевого самоврядування у застосуванні законодавства щодо форм участі громадян у місцевому самоврядуванні;

✓ у разі прийняття парламентом в цілому вищевказаних законопроектів з реєстр. №№ 6319, 7283, 5512, 4254 і 4298, забезпечити після набрання чинності відповідними законами розробку нормативно-правових актів, передбачених цими законами та приведення власних нормативно-правових актів у відповідність з ними;

✓ надати рекомендації органам місцевого самоврядування щодо розробки модельних статутів територіальних громад, положень щодо форм участі громадян у місцевому самоврядуванні;

✓ надати пропозиції уніфікації законодавства щодо форм прямої демократії, приведення до єдиної термінології, зокрема щодо консультативних форм прямої демократії.

#### **10. Міністерству юстиції України:**

✓ привести у відповідність до вимог чинного законодавства Реєстр статутів;

✓ осучаснити та актуалізувати дані Реєстру статутів;

✓ надати роз'яснення органам місцевого самоврядування щодо:

– статусу статутів територіальних громад, які після реформи адміністративно-територіального устрою 2020 року мають іншу конфігурацію, інший представницький орган місцевого самоврядування;

– того, хто і у який спосіб має ініціювати питання скасування реєстрації статуту територіальної громади, якщо представницький орган місцевого самоврядування, який затвердив статут, ліквідовано.

#### **11. Сільським, селищним, міським радам:**

✓ дотримуватись вимог чинного законодавства щодо форм участі громадян у місцевому самоврядуванні;

✓ активізувати роботу щодо статутної нормотворчості у відповідності до чинного законодавства, з урахуванням змін адміністративно-територіального устрою та реформи місцевого самоврядування;

✓ у разі наявності, усунути порушення вимог закону в частині статутної нормотворчості, зокрема упорядкувати власні нормативно-правові акти та нормативно-правові акти місцевих рад, правонаступниками яких вони є, з метою дотримання вимог щодо статутної нормотворчості;

✓ розвивати форми демократії участі в межах і способ, визначені законом;

✓ врахувати у своїй діяльності позицію Мін`юсту щодо статутної нормотворчості, а саме:

*“Після закінчення повноважень рад, що припиняються, видані ними нормативно-правові акти, невиконані акти індивідуальної дії зберігають чинність на відповідних територіях та для відповідних осіб.*

*Новообрана рада, її виконавчий комітет можуть вносити зміни, визнавати такими, що втратили чинність, або скасовувати акти відповідних органів місцевого самоврядування, правонаступниками яких вони є, та їх посадових осіб.*

*Відповідно до частини першої статті 19, пункту 48 частини першої статті 26 вищевказаного Закону, з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може на своєму пленарному засіданні затвердити статут територіальної громади.*

*Звертаємо увагу, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає можливість існування лише одного статуту територіальної громади в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.*

*Таким чином, після завершення реорганізації новообрана місцева рада, розміщена в адміністративному центрі території відповідної територіальної громади, має упорядкувати власні нормативно-правові акти та нормативно-правові акти місцевих рад, правонаступниками яких вона є з метою дотримання вимог вищезгаданого Закону”.*

## **12. Асоціаціям органів місцевого самоврядування:**

✓ сприяти місцевим радам у розвитку форм локальної демократії;

✓ надавати інформаційну, консультативно-методичну та просвітницьку допомогу органам місцевого самоврядування у розвитку форм локальної демократії;

✓ сприяти поширенню кращих практик демократії участі на локальному рівні.

# **ДОДАТКИ**

## ПРАКТИКА СТАТУТНОЇ НОРМОТВОРОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, АДМІНІСТРАТИВНІ ЦЕНТРИ ЯКИХ Є ОБЛАСНИМИ ЦЕНТРАМИ

### *Статут Вінницької міської територіальної громади*

Рішенням Вінницької міської ради від 28 січня 2022 р. № 799 затверджено статут Вінницької міської територіальної громади з *“метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування”*.<sup>89</sup> Згідно з цим же рішенням вважаються такими, що втратили чинність, статuti територіальних громад, які після реформи адміністративно-територіального устрою 2020 року увійшли до складу Вінницької міської територіальної громади: міста Вінниці, “Писарівської сільської округи”, селища Десна, села Великі Крушлинці, села Малі Крушлинці, села Вінницькі Хутори, села Гавришівка, села Стадниця.

Центрально-Західним міжрегіональним управлінням Міністерства юстиції (м. Хмельницький) цей статут було зареєстровано 12 квітня 2022 року.

У Преамбулі до статуту визначено статус цього документа, а саме: *“основний нормативно-правовий акт Вінницької міської територіальної громади”, “акт прямої дії, який має вищу юридичну силу стосовно інших актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування”, “обов’язковий для виконання всіма розташованими на території Вінницької міської територіальної громади органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади, об’єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також фізичними особами, які постійно або тимчасово проживають на території Вінницької міської територіальної громади”*.

Статут складається з:

1. Преамбули, що містить історичну довідку про територіальну громаду.
2. Розділу I “Загальні положення”, де надано характеристику Вінницькій міській територіальній громаді (стаття 1), характеристику адміністративному центру, громаді, адміністративно-територіальному устрою (статті 2-5), передбачено існування територіальних зон зі спеціальним статусом (стаття 6), визначено порядки найменування та перейменування територіальних об’єктів (стаття 7), увічнення пам’яті історичних осіб та подій на території населених пунктів громади (стаття 8). Є особлива стаття (9) про вивчення історії Вінниці у навчальних закладах територіальної громади. Питанню розвитку громади присвячено статтю 10.

<sup>89</sup>

<https://vmr.gov.ua/media/%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%82%D0%BE%20%D0%92%D1%96%D0%BD%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8F/%E2%84%96799%2028-01-2022%20%D0%9F%D1%80%D0%BE%20%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82%20%D0%92%D0%9C%D0%A2%D0%93.pdf>

3. Розділу 2 “Жителі населених пунктів громади та члени територіальної громади”, який дає визначення жителям населених пунктів громади (“ усі особи, які на законних підставах постійно чи тимчасово проживають, володіють нерухомим майном, працюють на території Громади, здійснюють іншу діяльність, пов’язану зі сплатою податків до бюджету Вінницької міської територіальної громади”). При цьому статутом даються нові визначення, відсутні у національному законодавстві – “структурні елементи територіальної громади” та “внутрішні громади” (стаття 11), – що, вочевидь, є дискусійним. А членами територіальної громади відповідно до статуту є “громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які відповідно до вимог Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», інших актів законодавства України зареєстрували своє місце проживання в населених пунктах”. У цьому розділі також визначено права жителів територіальної громади та осіб, які мешкають або перебувають на території територіальної громади, принципи їх захисту та реалізації (статті 12-14). Стаття 15 присвячена регламентації діяльності Муніципального омбудсмена. Окрема стаття (16) регулює питання співпраці з дитячими та молодіжними громадськими організаціями, об’єднаннями.

4. Розділу 3 “Вінницька міська Територіальна громада, як суб’єкт публічних прав”, що декларує статус, компетенції Вінницької міської територіальної громади (статті 17-18).

5. Розділу 4 “Форми безпосередньої участі членів громади у вирішенні питань місцевого значення”, де задекларовано та надано визначення наступним формам безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення (статті 19-31):

- ✓ участь у місцевих виборах;
- ✓ участь у місцевих референдумах;
- ✓ участь у загальних зборах громадян за місцем проживання;
- ✓ реалізація права на місцеві ініціативи;
- ✓ участь у громадських слуханнях;
- ✓ участь у публічних консультаціях;
- ✓ проведення громадської експертизи;
- ✓ створення органів самоорганізації населення і участь у їх діяльності;
- ✓ участь у роботі інститутів громадянського суспільства (громадських організацій, благодійних організацій, професійних спілок, інших неприбуткових організацій);
- ✓ подання електронних петицій до міської ради;
- ✓ консультативно-дорадчі органи (громадські ради);
- ✓ інші форми безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, встановлені рішенням міської ради.

6. Розділу 5 “Муніципальне управління у Територіальній громаді”, де зазначено про основні засади місцевого самоврядування, систему місцевого самоврядування громади (статті 32-33). Особливу увагу приділено інформаційній відкритості органів місцевого самоврядування (стаття 34). Стаття 35 присвячена актам органів та посадових осіб місцевого самоврядування, статті 36-47 – Вінницькій міській раді як представницькому органу.

7. Розділу 6 “Вінницький міський голова”, де обумовлено статус голови (стаття 48).

8. Розділу 7 “Староста”, де, серед іншого, зазначено, що *“староста може мати заступників, які призначаються на посаду розпорядженням міського голови в порядку, визначеному чинним законодавством”*. Натомість чинні законодавчі акти не передбачають посади *“заступника старости”* (стаття 49).

9. Розділу 8 “Виконавчі органи Вінницької міської ради” (статті 50-51).

10. Розділу 9 “Служба в органах місцевого самоврядування”, де врегульовано, серед іншого, питання кадрового резерву, підвищення кваліфікації, контролю в органах місцевого самоврядування, відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування (статті 52-56).

11. Розділу 10 “Комунальна власність”, де дано визначення комунальної власності, як економічної основи місцевого самоврядування, присвячено увагу питанням комунальних підприємств, установ та організацій, захисту прав комунальної власності (статті 57-59).

11. Розділу 11 “Фінансова основа місцевого самоврядування”, де окреслено питання фінансових ресурсів, бюджету, місцевих податків і зборів (статті 60-62).

12. Розділу 12 “Відносини міської ради та органів місцевого самоврядування з органами державної влади, іншими громадами, підприємствами, установами та організаціями” (статті 63-67).

13. Розділу 13 “Міжнародна діяльність Територіальної громади” (статті 68-70), де йдеться про участь територіальної громади у міжнародному співробітництві, про взаємодію з *“порідненими містами (містами-побратими) міста Вінниці”*, взаємодію з осередками вінницької діаспори за межами України.

14. Розділу 14 “Символіка та атрибути Громади”, де визначено, що символіку міста Вінниці складають: Великий герб, Герб, Хоругва (Прапор) та їх візуальне зображення; Гімн (урочиста пісня), його текстова та музична форма; інша символіка, встановлена рішенням міської ради. Однак, не зрозуміло, чому йдеться про символіку міста, але не обумовлено символіку всієї громади. У цьому розділі також згадано про принципи визначення пам'ятних дат, встановлення почесних звань, види відзнак міського рівня (статті 71-74).

15. Розділу 15 “Прикінцеві та перехідні положення”, де, серед іншого, визначено принципи тлумачення положень цього статуту (стаття 76).

16. Двох додатків: Положення про загальні збори громадян за місцем проживання та Положення про громадські слухання у Вінницькій міській територіальній громаді. Вочевидь, виникає питання, чому саме щодо цих двох форм прямої демократії положення затверджено як невід’ємна частина статуту, а наприклад, щодо місцевих ініціатив, - ні.

Повертаючись до теми регламентації форм прямої демократії в статуті, доцільно зауважити на наступному:



1. Стаття 20, присвячена місцевим виборам, є фактично декларативною, оскільки її перша частина дублює конституційні положення щодо принципів виборчого права, а друга – констатує, що *”порядок реалізації виборчого права членами Територіальної громади на місцевих виборах встановлюється законодавством України”*.

2. У статті 21 визначено, що *“Місцевий референдум є формою безпосереднього вирішення членами Територіальної громади питань, віднесених Конституцією, законами України до відання місцевого самоврядування, шляхом вільного волевиявлення. Рішення місцевого референдуму мають найвищу юридичну силу на території Громади”, а “порядок ініціювання і проведення референдуму визначається законодавством України”*. Натомість наразі відсутнє законодавче забезпечення місцевих референдумів, що в цілому нівелює положення цієї статті. Вбачається дискусійним наведення у частинах другій та четвертій цієї статті умов, за наявності яких питання не може бути винесене на місцевий референдум, оскільки, знову ж таки, ці умови мають визначатись спеціальним законом. Так само, порядок оприлюднення рішення місцевого референдуму і результатів голосування має визначатись законом. Отже, положення частини п'ятої, де визначено, що такий порядок встановлюється регламентом міської ради, є сумнівним.

3. Стаття 22 регламентує питання загальних зборів громадян за місцем проживання. Однак, дискусійними видаються приписи частини другої цієї статті, де зазначено, що *“Жителі та члени Територіальної громади для спільного публічного обговорення та безпосереднього вирішення питань місцевого значення, що стосуються загальних інтересів усієї Територіальної громади або питань, що мають важливе значення для внутрішніх громад або жителів певної частини населеного пункту Громади, проводять загальні збори громадян за місцем проживання”*.

При цьому не зрозуміло, в якому випадку це право належить *“жителям”*, в якому – *“членам територіальної громади”*. І, як вже зазначалось, сумнівним є використання терміну *“внутрішні громади”*.

4. У статті 23 місцева ініціатива визначена як *“вид нормотворчої ініціативи членів Територіальної громади з питань, які віднесені до компетенції міської ради”*. І знову ж таки, визначаючи це право одночасно і за *“жителями”*, і за *“членам територіальної громади”*, не є зрозумілим, в якому випадку це право реалізується тими чи іншими особами.

Окрім того, варто зазначити, що місцеві ініціативи – це форма прямої демократії, яка передбачає обов'язковість розгляду такої ініціативи відповідною місцевою радою. Тобто йдеться про безпосередню участь членів територіальних громад в управлінні місцевими справами. Відповідно до частини третьої статті 140 Основного Закону 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. Варто зазначити, що при цьому частина друга статті 5 Конституції України визначає, що

*“єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”*. А преамбула Основного Закону України містить визначення *“Українського народу”* як *“громадян України всіх національностей”*. І хоча частина перша статті 26 Конституції України встановлює, що *“іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України”*, наступні норми цієї ж частини визначають обмеження: *“за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України”*. Таким чином, Основний Закон України не визнає рівність прав громадян України та іноземців і осіб без громадянства саме в частині здійснення влади, навпаки, норми Конституції мають чіткі правові дефініції щодо права на участь у місцевому самоврядуванні виключно громадянами України. Це питання може стати особливо чутливим для національної безпеки України в умовах російської воєнної агресії.

Сам порядок ініціювання, організації збору підписів та внесення місцевої ініціативи на розгляд міської ради визначається, як зазначено цією статтею, *“Положенням про місцеві ініціативи у Вінницькій міській територіальній громаді, яке затверджується міською радою ...”*.

5. Стаття 24 регламентує питання громадських слухань. При цьому, порядок ініціювання, організації, проведення громадських слухань і врахування їх результатів органами та посадовими особами місцевого самоврядування визначається Положенням про громадські слухання у Вінницькій міській територіальній громаді, що є Додатком 2 до статуту.

6. Публічні консультації регламентовано статтею 25 статуту. Ця стаття декларує значимість і роль таких консультацій. При цьому визначає, що *“процедурні питання реалізації права жителів та членів територіальної громади на участь у публічних консультаціях регулюються Положенням про публічні консультації у Вінницькій міській територіальній громаді, яке затверджується міською радою...”*.

7. Стаття 27 статуту передбачає громадську експертизу діяльності Вінницької міської ради, її виконавчого комітету та інших виконавчих органів. Право проводити громадську експертизу надано *“інститутам громадянського суспільства”* та реалізується на підставі письмового запиту. А процедурні питання реалізації права членів територіальної громади на проведення громадської експертизи мають регулюватись положенням про громадську експертизу у Вінницькій міській територіальній громаді.

8. Створення і діяльність органів самоорганізації населення врегульовано статтею 27 статуту. Однак, положення цієї статті здебільшого дублюють положення Закону України *“Про органи самоорганізації населення”* та передбачають, що *“правовий статус, порядок створення та діяльності органів самоорганізації населення визначаються Положенням, затвердженим міською радою ...”*.

9. Стаття 28 регламентує участь членів громади у роботі інститутів громадянського суспільства. При цьому під інститутами громадянського суспільства розуміються *“громадські організації, благодійні організації, професійні спілки, асоціації роботодавців, інші некомерційні організації, легалізовані на території”*

*Громади, статутна діяльність яких передбачає відстоювання інтересів соціальних, професійних та інших груп жителів Територіальної громади*". Таке формулювання не повністю відповідає визначенню інституту громадянського суспільства (*"громадські об'єднання та їх відокремлені підрозділи із статусом юридичної особи, творчі спілки, які згідно із законодавством та рішеннями органів місцевого самоврядування мають право на отримання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів"*), передбаченому іншими актами законодавства, наприклад, Порядком проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049.<sup>90</sup>

10. Стаття 29 статуту регламентує питання електронних петицій. Положення цієї статті визначають особливі умови для розгляду петицій (подання на підтримку петиції не менше 350 підписів громадян протягом 14 календарних днів з дня оприлюднення петиції). І знову ж таки, положення статуту мають відсильні норми: регулювання окремих процедурних питань реалізації права членів територіальної громади на *"колективні звернення до Вінницької міської ради та її виконавчих органів у вигляді електронних петицій визначається Порядком розгляду електронних петицій, адресованих Вінницькій міській раді, який затверджується міською радою"*.

11. Стаття 30 статуту передбачає можливість участі у розподілі коштів місцевого бюджету, називаючи форму демократії помилково *"процесом"*. У тексті цієї статті під терміном *"бюджет громадських ініціатив"* розуміється *"частина бюджету міської територіальної громади, за рахунок якої здійснюється фінансування визначених безпосередньо членами територіальної громади та оформлених в установленому порядку проєктів, що стали переможцями конкурсного відбору"*. А порядок проведення конкурсного відбору проєктів, які фінансуються за рахунок коштів бюджету громадських ініціатив, визначається положенням, що затверджується радою.

12. При міській раді, її виконавчих органах та міському голові, відповідно до статті 31 статуту, можуть утворюватися консультативно-дорадчі органи, метою яких є *"підготовка пропозицій щодо вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування, участь у розробленні проєктів рішень та розпоряджень з важливих питань місцевого значення. Порядок утворення та форми роботи консультативно-дорадчих органів визначаються положеннями, затвердженими відповідним органом місцевого самоврядування, при якому вони створюються або розпорядженням міського голови"*.

<sup>90</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF#Text>

### ***Статут Луцької міської територіальної громади***

Статут Луцької міської територіальної громади наразі відсутній.

Однак, на офіційному сайті Луцької міської ради є статут територіальної громади міста Луцька, який затверджено рішенням міської ради від 23 серпня 2007 р. № 3 (зі змінами від 2 лютого 2016 р. та від 30 березня 2016 р.). Луцьке міське управління юстиції зареєструвало цей статут аж 23 червня 2009 р., тобто майже через два роки після затвердження його міською радою.

Варто відмітити, що розпорядженням Луцького міського голови від 21 червня 2023 р. № 189, *“керуючись Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», на підставі Статуту територіальної громади міста Луцька, затвердженого рішенням міської ради від 23.08.2007 №3, зі змінами, у зв’язку з утворенням Луцької міської територіальної громади та з метою підготовки Статуту Луцької міської територіальної громади“* було затверджено склад робочої групи з розробки нового статуту.

Після реформи адміністративно-територіального устрою 2020 року до Луцької територіальної громади входить безпосередньо місто Луцьк, як адміністративний центр територіальної громади, смт Рокині і 34 села: Антонівка, Боголюби, Богушівка, Брище, Буків, Великий Омеляник, Всеволодівка, Городок, Дачне, Жабка, Жидичин, Заболотці, Забороль, Зміїнець, Іванчиці, Клепачів, Княгининок, Кульчин, Липляни, Милушин, Милуші, Моташівка, Небіжка, Одереди, Озденіж, Озерце, Олександрівка, Охотин, Прилуцьке, Сапогове, Сирники, Сьомаки, Тарасове та Шепель.

### ***Статут Дніпровської міської територіальної громади***

Статут Дніпровської міської територіальної громади наразі відсутній.

Однак, на офіційному сайті Дніпровської міської ради є статут територіальної громади міста Дніпра, який затверджено рішенням міської ради від 20 травня 2020 р. № 63/57 та зареєстровано Південно-Східним міжрегіональним управлінням Міністерства юстиції (м. Дніпро) 03 липня 2020 року, тобто за 3 місяці до місцевих виборів 2020 року та зміни адміністративно-територіального устрою<sup>91</sup>.

Варто звернути увагу, що ці дані не співпадають з даними Реєстру, де зазначено, що Дніпропетровська міська рада ХХІІІ скликання затвердила статут 20 червня 2001 р., а 18 листопада 2009 р. Дніпропетровське обласне управління юстиції його зареєструвало. Уже Південно-Східне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Дніпро) 30 червня 2020 р. скасувало цю реєстрацію. І за даними Реєстру 7 липня 2020 р. було зареєстровано статут територіальної громади міста Дніпра, що був затверджений (за даними того ж Реєстру) 3 липня 2020 року.

<sup>91</sup> <https://dniprorada.gov.ua/uk/page/statut-teritorialnoi-gromadi-mista>

Після реформи адміністративно-територіального устрою 2020 року до Дніпровської міської територіальної громади входить безпосередньо місто Дніпро, як адміністративний центр територіальної громади, та селище міського типу Авіаторське.

### ***Статут Донецької міської територіальної громади***

Статут Донецької міської територіальної громади наразі відсутній, з причин тимчасової окупації територій статутна нормотворчість не є актуальною.

До окупації статут міста Донецька був затверджений рішенням Донецької міської ради від 22 травня 2008 року (за даними Реєстру– 20 серпня 2008 року). Головне територіальне управління юстиції у Донецькій області 24 травня 2009 р. зареєструвало цей статут.

### ***Статут Житомирської міської територіальної громади***

У Житомирській міській територіальній громаді рішенням міської ради від 23 квітня 2019 року № 1387 було затверджено “Статут Житомирської об’єднаної територіальної громади”.<sup>92</sup> 19 червня 2019 р. він був зареєстрованим у територіальному управлінні юстиції Житомирської області.

Житомирська об’єднана територіальна громада у складі двох населених пунктів утворена 27 вересня 2018 року шляхом приєднання Вересівської сільської ради Житомирського району до Житомирської міської ради обласного значення. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 711-р “Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Житомирської області” було, серед іншого, визначено адміністративний центр Житомирської міської територіальної громади та затверджено її територію у складі двох населених пунктів: місто Житомир і село Вереси.<sup>93</sup>

Отже, наразі використання у правовому полі замість терміну “Житомирська міська територіальна громада” іншого поняття – “Житомирська об’єднана територіальна громада”, як це наведено у назві статуту цієї територіальної громади, – є некоректним.

Цей статут складається з:

1. Вступної частини: преамбули та статей 1-5, що містять історичну довідку про територіальну громаду, де визначено, що статут є *“основним локальним нормативно-правовим актом Житомирської міської об’єднаної територіальної громади, що приймає Житомирська міська рада”*. Визначено символіку та приділено увагу принципам встановлення пам’ятних дат та місцевих свят територіальної громади. Тут же йдеться про почесні відзнаки та принципи обрання міст-побратимів.

<sup>92</sup> <https://zt-rada.gov.ua/files/upload/sitefiles/doc1557491938.pdf>

<sup>93</sup> <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-viznachennya-administrativnih-centriv-ta-zatverdzhennya-teritorij-teritorialnih-gromad-zhitomirskoyi-oblasti-i120620-711>

2. Розділу 2 (незрозумілою є відсутність першого розділу) “Участь жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення”. У цьому розділі декларовано права жителів (стаття 6), обов’язки (стаття 7), гарантії прав (стаття 8).

3. Розділу 3 “Форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення”. Формами безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення визначено:

- ✓ місцеві вибори;
- ✓ місцевий референдум;
- ✓ загальні збори громадян за місцем проживання;
- ✓ місцеві ініціативи;
- ✓ громадські слухання;
- ✓ звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі у форматі електронної петиції;
- ✓ консультації з громадськістю;
- ✓ участь у консультативно-дорадчих органах, утворених при органах місцевого самоврядування;
- ✓ участь у роботі контрольно-наглядових органів юридичних осіб публічного права, утворених за рішенням Житомирської міської ради;
- ✓ участь в розподілі коштів місцевого бюджету через створення проектів для покращення розвитку територіальної громади та/або голосування за них (громадський бюджет);
- ✓ інші форми участі (але не указано, які саме).

Однак, доцільно зауважити на наступному:

1) у статтях 10-13, 16, 20 присвячених місцевим виборам, місцевим референдумам, загальним зборам громадян за місцем проживання, громадським слуханням, місцевим ініціативам, консультаціям, органам самоорганізації населення, лише декларується, що відповідна дія є формою прямої демократії та є відсилні положення до законодавства (щодо місцевих виборів, місцевих референдумів) або до відповідних додатків до цього статуту, якими регулюються процедурні питання власне загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань, місцевих ініціатив, консультацій, органів самоорганізації населення;

2) особливими умовами подання та розгляду електронних петицій є можливість “ідентифікації особи-заявника, через електронний цифровий підпис або Bank-ID та за умови збору на її підтримку не менше 300 підписів громадян протягом не більше тридцяти днів з дня оприлюднення петиції” а також “технічна можливість висловитись проти петиції”. Стаття 15 регламентує порядок розгляду таких петицій, зокрема, визначено строки направлення до розгляду петиції, що набрала необхідну кількість голосів (не пізніше трьох днів, розгляд її виконкомом – у десятиденний термін, міською радою – відповідно до регламенту);

3) стаття 17 регламентує, серед іншого, що порядок утворення та форми роботи консультативно-дорадчих органів “визначені положеннями, затвердженими відповідним органом місцевого самоврядування, при якому вони створюються”;

4) стаття 18 надає право жителям на участь у роботі наглядово-контролюючих органів юридичних осіб публічного права, утворених за рішенням ради, а порядок такої участі визначається чинним законодавством чи рішенням ради;

5) у статті 19 дається визначення громадського бюджету територіальної громади: *“це частина бюджету розвитку місцевого бюджету, за рахунок якого здійснюють фінансування визначених безпосередньо членами територіальної громади заходів, виконання робіт та надання послуг відповідно до оформлених в установленому порядку проекти, що стали переможцями конкурсного відбору”*. Порядок проведення конкурсного відбору визначається радою.

6) саме у цьому розділі є стаття 21 *“Бюджетна політика Житомирської міської об'єднаної територіальної громади”*, що декларує принципи бюджетного процесу. Частина друга цієї статті визначає місцевий бюджет як *“основний фінансовий план територіальної громади, прийняття та виконання якого є гарантією самоврядності територіальної громади”*. Однак, це не відповідає визначенню місцевого бюджету, закладеному Бюджетним кодексом України у пункті 34 частини першої статті 2, а саме: *“місцеві бюджети - бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування”*.<sup>94</sup>

4. Розділу 4 *“Взаємодія органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами”*. Зокрема, врегульовано взаємовідносини з інститутами громадянського суспільства (стаття 22), іншими територіальними громадами (стаття 23), участь в асоційованих організаціях та міжнародну співпрацю (стаття 24).

5. Розділу 5 *“Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами”*. Так у статті 26 статуту визначено форми такого контролю:

1) *“забезпечення органами місцевого самоврядування Житомирської міської об'єднаної територіальної громади та їх уповноваженими посадовими особами права кожного на доступу до публічної інформації в обсягах, передбачених актами законодавства України;*

2) *звітування міського голови, депутатів Житомирської міської ради про їхню роботу згідно вимог чинного законодавства;*

3) *участі жителів територіальної громади в роботі консультативно-дорадчих або робочих органів, що створюються при Раді, її виконавчих органах, міському голові;*

4) *подання індивідуальних чи колективних звернень громадян України та/або осіб, які не є громадянами України й законно знаходяться на її території;*

5) *громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування Житомирської міської об'єднаної територіальної громади та їх посадових осіб;*

6) *участь жителів територіальної громади в роботі контрольо-наглядових органах юридичних осіб, засновниками яких є Рада”*.

<sup>94</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

6. Розділу 6 “Засади розвитку територіальної громади”, де задекларовано принципи здійснення місцевого самоврядування, принципи планування розвитку територіальної громади (статті 28-29). Окрема стаття (30) присвячена охороні довкілля. Статтею 31 передбачена гендерно-орієнтована експертиза при плануванні розвитку територіальної громади. Також декларовано розвиток науки й освіти, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, культури та мистецтва (стаття 32).

7. Розділу 7 “Звітування органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед територіальною громадою”, який передбачає питання звітування міським головою, депутатами ради, старостою (статті 33 – 36).

8. Розділу 8 “Відкритість та прозорість у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування” (статті 37 – 41). Серед іншого, у статті 38 закріплено адресу офіційного веб-сайту міської ради та її виконавчих органів. А стаття 39 регламентує, яка саме інформація має бути розміщена на цьому офіційному веб-сайті. У цьому розділі також визначено загальні вимоги до веб-сайту.

9. Розділу 9 “Заключні положення”.

10. Додатків: Положення про загальні збори громадян за місцем проживання, Положення про місцеві ініціативи в Житомирській міській об'єднаній територіальній громаді, Положення про громадські слухання в Житомирській міській об'єднаній територіальній громаді, Положення про консультації з громадськістю в Житомирській міській об'єднаній територіальній громаді, Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

### ***Статут Запорізької міської територіальної громади***

Статут Запорізької міської територіальної громади наразі відсутній.

Є статут територіальної громади міста Запоріжжя, затверджений рішенням міської ради від 15 лютого 2006 р. №4 (зі змінами від 6 жовтня 2010 р.), зареєстрований Запорізьким міським управлінням юстиції 27 квітня 2006 р. (а зміни – 11 листопада 2010 р.). Однак, в Реєстрі указано єдину дату реєстрації і статуту, і змін до нього – 19 червня 2009 року.

Запорізька міська територіальна громада утворена 12 червня 2020 року. У складі громади 1 населений пункт — місто Запоріжжя.

Не ставлячи під сумнів легітимність чинного статуту територіальної громади міста Запоріжжя 2006 року, зауважимо, що він є архаїчним і потребує осучаснення та внесення змін.

Наприклад, цей статут обумовлює питання адміністративно-територіального складу міста разом з селищем Тепличним, визначаючи, що “в селищі Тепличному є селищна рада та її виконавчі органи”<sup>95</sup>. Однак, 23 квітня 2009 р. Запорізька обласна рада прийняла рішення № 3 “Про виключення з облікових даних селища міського типу Тепличне, розташованого в Шевченківському районі м. Запоріжжя”. Відтоді смт Тепличне зняте з обліку.<sup>96</sup> Наразі відбувається обговорення змін до статуту, для цього

<sup>95</sup> [https://zp.gov.ua/uk/page/statut?fbclid=IwAR133-XCUB\\_6eSvgtneVC-nfjACz7XMF4y9lJFPpX0Mff7TJQ7LtigW2uE](https://zp.gov.ua/uk/page/statut?fbclid=IwAR133-XCUB_6eSvgtneVC-nfjACz7XMF4y9lJFPpX0Mff7TJQ7LtigW2uE)

<sup>96</sup> <https://zor.gov.ua/content/dvadcyat-devyata-sesiya-pyatogo-sklykannya>



створено сторінку у соціальній мережі Фейсбук - <https://www.facebook.com/misto.zp>. Серед іншого, зазначено ще у січні 2022 року, що *“Постійна комісія з питань депутатської діяльності, регламенту, законності, правопорядку та запобігання корупції Запорізької міської ради впродовж першої половини лютого приймає листи-звернення від представників організацій, громадськості, вчених, спеціалістів щодо бажання увійти до складу робочої групи з питань розробки Статуту територіальної громади (в своїх зверненнях обов’язково надати інформацію щодо фахової освіти бажуючого)”*. Вагомими аргументами є те, що з моменту прийняття діючого статуту минуло багато років, у зв’язку з цим він потребує осучаснення: *“Поточна редакція Статуту морально застаріла і суперечить чинному законодавству. Вважаємо, що наявна правова база реалізації права членів територіальної громади на участь в ухваленні рішень місцевого значення потребує докорінного реформування”*. Вочевидь, масштабна російська агресія завадила планам щодо статутної нормотворчості Запорізької міської ради.

### ***Статут Ужгородської міської територіальної громади***

Статуту Ужгородської міської територіальної громади немає. Чинним є статут територіальної громади міста Ужгорода, затверджений рішенням міської ради від 21 червня 2000 р. (зі змінами від 5 листопада 2002 р., 31 січня 2003 р. та 27 травня 2005 р.)<sup>97</sup>. У Реєстрі щодо всіх змін стоїть єдина дата реєстрації - 13 липня 2011 року.

Цей статут складається з:

1. Розділу 1 *“Конституційні засади територіальної громади”*, де, окрім самої назви розділу, дискусійними є певні положення, як-то: *“Статус міста Ужгорода визначається Положенням про місто Ужгород як адміністративне - політичний центр Закарпатської області”*, а також: *“Статус міста Ужгорода як адміністративно-політичного центру Закарпатської області покладає на орган місцевого самоврядування Ужгорода (Ужгородську міську раду) додаткові функції і обов’язки, а також гарантує надання з боку обласної ради та обласної державної адміністрації додаткових прав”*.

Серед іншого, у цьому розділі визначено сутність та правовий статус територіальної громади, статус рішень органу місцевого самоврядування.

2. Розділу 2 *“Назва, символи влади”*.

3. Розділу 3 *“Територіальна громада міста”*, де визначено, що *“територіальна громада - це жителі, об’єднані постійним проживанням у межах м. Ужгорода, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею”*. У статті 8 визначено власні повноваження територіальної громади, у статті 9 - завдання (повноваження), делеговані державою. Стаття 10 встановлює обов’язки Ужгородської міської ради щодо мешканців міста.

Загальні збори мешканців (у чинному законодавстві використовується термін *“загальні збори жителів за місцем проживання”*) регламентуються статтею 11 цього

<sup>97</sup> <https://old.rada-uzhgorod.gov.ua/download/%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%A2%D0%A3%D0%A2%20%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D0%B8%20%D0%BC.%D0%A3%D0%B6%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B0.1.pdf>

статуту. При цьому рішення загальних зборів, прийняті зібранням жителів міста, є обов'язковими для розгляду міською радою і враховуються в процесі життєдіяльності громади.

У положенні статті 12 “Місцевий референдум”, зазначено, що *“Рада більшістю голосів депутатів від загального складу ради може приймати рішення про проведення місцевого референдуму з питань місцевого значення, передбачених чинним законодавством”*. А мешканці міста Ужгорода, *“які мають право брати участь у місцевому референдумі та постійно проживають на території міста, можуть ініціювати проведення референдуму з будь-якого питання, що перебуває у віданні місцевої влади”*. Також зазначено, що порядок ініціювання і проведення місцевого референдуму визначається законом про референдуми.

Серед інших форм прямої демократії виокремлено громадські слухання (стаття 13, що повторює положення Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”).

4. Розділу 4 “Територія громади міста”, де зазначено, що *“територію громади міста Ужгорода складають земельні ділянки, що належать їй згідно з чинним законодавством”*.

5. Розділу 5 “Рада, міський голова та виконавчі органи ради”. У цій частині є неконституційні положення, як-то у статті 16: *“Міська рада складається з депутатів, які обираються мешканцями міста Ужгорода шляхом загальних, прямих, вільних, рівних та таємних виборів, терміном на чотири роки”*. Однак, стаття 141 Конституції України встановлює строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах - п'ять років. У цьому розділі статуту також йдеться про порядок формування ради, її повноваження, організацію роботи, права та обов'язки депутатів ради, забезпечення виконання депутатських обов'язків, питання контролю за діяльністю виконавчих органів тощо. Також визначено статус міського голови, його повноваження, права та обов'язки. Не оминули увагою заступників міського голови, інших посадових осіб. Ще один аспект цього розділу – статус виконавчих органів: *“Виконавчими органами Ужгородської міської ради є її виконавчий комітет, а також відділи, управління та інші створювані нею виконавчі органи”*. Окремо акцентовано на відповідальності органів та посадових осіб Ужгородської міської ради та виконавчого комітету.

6. Розділу 6 “Бюджет територіальної громади міста Ужгорода”, де, серед іншого, зазначено, що *“бюджет міста - це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування”*.

7. Розділу 7 “Майно територіальної громади”.

8. Розділу 8 “Набрання чинності статуту територіальної громади”.

9. Додатку “Опис та правила використання традиційної символіки на території м.Ужгорода”.

## ***Статут Івано-Франківської міської територіальної громади***

Статут Івано-Франківської міської територіальної громади наразі відсутній.

На сайті міста Івано-Франківська у легкій доступності є статут територіальної громади міста, затверджений у новій редакції рішенням від 19 травня 2015 р. № 1743-54<sup>98</sup>. Запис про реєстрацію цього статуту в Реєстрі є наступним: *“Реєстраційна служба Івано-Франківського міського управління юстиції Івано-Франківської області - 28.07.2009”* (тобто запис про реєстрацію передуює рішенням).

Після реформи адміністративно-територіального устрою 2020 року до Івано-Франківської міської територіальної громади входить безпосередньо місто Івано-Франківськ, як адміністративний центр територіальної громади, та 18 сіл: Березівка, Братківці, Вовчинець, Добровляни, Драгомирчани, Камінне, Колодіївка, Крихівці, Микитинці, Підлужжя, Підпечери, Радча, Тисменичани, Угорники, Узин, Хриплин, Черніїв, Чукалівка.

## ***Статут Київської міської територіальної громади***

Статут територіальної громади міста Києва затверджено рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. № 371/1805 (із змінами та доповненнями, внесеними рішенням Київради від 19 грудня 2002 р. №154/314, рішенням Київради від 27 лютого 2003 р. № 263/423).<sup>99</sup>

Цей статут зареєстровано наказом Міністерства юстиції України від 2 лютого 2005 р. №14/5.

Але в Реєстрі немає жодних записів ані про реєстрацію цього статуту, ані про внесення змін до нього. Однак, відповідно до пункту 6 Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. №1150, відомості про реєстрацію статуту *“вносяться до реєстру статутів територіальних громад, який ведеться органом, що здійснює реєстрацію статутів, за встановленою формою ... та оприлюднюються на офіційному веб-порталі цього органу.”*

І при цьому на сайті Мін'юсту текст статуту є.<sup>100</sup>

У 2016-2017 роках робоча група при Київській міській раді напрацювала *“Концепцію нової редакції Статуту територіальної громади м. Києва”*. Метою Концепції стало *“визначення підходів до встановлення засад локально нормативного регулювання питань організації та функціонування місцевого самоврядування в м. Києві відповідно до Конституції України та сучасних стандартів і принципів муніципальної демократії”*.<sup>101</sup> Однак, на сьогодні нової редакції статуту немає.

Чинна редакція статуту складається з:

1. Преамбули, де визначена Київська міська рада *“як повноважний представник територіальної громади міста Києва”*.

<sup>98</sup> <https://www.mvk.if.ua/statut>

<sup>99</sup> <https://kmr.gov.ua/uk/content/status-terytorialnoyi-gromady-mista-kyyeva>

<sup>100</sup> <https://minjust.gov.ua/dep/ddr/statut-teritorialnoi-gromadi-mista-kyeva>

<sup>101</sup> <https://dnipr.kyivcity.gov.ua/files/2016/11/28/kon.pdf>

2. Розділу 1 “Загальні положення”, де визначено у статті 1 поняття “територіальна громада” у відповідності до Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, статус міста Києва (стаття 2), адміністративно-територіальний устрій (стаття 3), символіка міста Києва (стаття 4), пам'ятні дати, серед яких закріплено 28 березня – день прийняття Статуту територіальної громади міста Києва (стаття 5). Також у цьому розділі обумовлено відзнаки та почесні звання (стаття 6), право мати міста-побратими міста Києва (стаття 7).

3. Розділу 2 “Порядок здійснення місцевого самоврядування у місті Києві”, де визначено правові засади здійснення народовладдя у місті Києві, організаційно-правові форми місцевого самоврядування у місті Києві. У статті 10 встановлено форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування у місті Києві, а саме: референдум, вибори органів і посадової особи, загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання. Зазначено, що порядок безпосереднього здійснення місцевого самоврядування у місті Києві визначається законами України, цим статутом та рішеннями Київської міської ради.

У статті 11 цього розділу йдеться про загальні збори, що “проводяться за місцем проживання членів територіальної громади міста Києва”. І при цьому рішення таких зборів, прийняте більш, ніж 100 учасниками таких зборів, є обов'язковим до розгляду на сесії районної у місті Києві ради. Проте, у місті Києві наразі немає районних у місті рад. Ті рішення, що набрали більш, ніж 1000 голосів на підтримку, є обов'язковими до розгляду на сесії Київської міської ради. Ця стаття містить загальні принципи ініціювання та проведення загальних зборів. Однак, вона (як і наступні) є декларативною та архаїчною: наприклад, в частині районних у місті рад, “мажоритарних” округів тощо.

Стаття 12 регламентує питання місцевих ініціатив. Письмові пропозиції, передані на розгляд районної у місті Києві ради, повинні бути підписані не менш, ніж 100 членами територіальної громади міста Києва, Київської міської ради - не менш, ніж 1000 членами територіальної громади міста Києва.

Стаття 13 – про громадські слухання, де відтворені загальні позиції та принципи ініціативи, організації, проведення таких слухань, в основному, – відтворення норм Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Пропозиції за результатами громадських слухань вважаються внесеними, якщо за них проголосувало більше половини учасників відповідних громадських слухань.

Органам самоорганізації населення міста Києва присвячена стаття 14, в якій зазначено, що “*всі органи самоорганізації населення міста Києва, незалежно від розмірів території, на якій вони утворені та здійснюють свою діяльність, мають рівний правовий статус*”. Також зазначено, що порядок створення та діяльність органів самоорганізації населення визначаються законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про столицю України – місто-герой Київ”, “Про органи самоорганізації населення”, статутом та рішеннями Київської міської ради.

4. Розділу 3 “Представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування у місті Києві”, де йдеться про Київську міську та районні у місті Києві ради, Київського міського голову, питання їх організації роботи, посадових осіб, актів представницьких органів, секретаріат Київради, приймальні депутатів, виконавчий

комітет Київради, особливості створення районних у місті Києві рад та особливості їх повноважень та повноважень їх виконавчих органів. У цьому ж розділі йдеться про відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста Києва.

5. Розділу 4 “Матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування у місті Києві”, де регламентовано питання комунальної власності, право власності на землю, планування та забудова території міста Києва, управління об'єктами державної власності у місті Києві, бюджет міста Києва та районів у місті Києві, місцеві податки і збори.

6. Розділу 5 ”Охорона правопорядку та культурної спадщини у місті Києві”, де зазначено, що “охорона правопорядку у місті Києві здійснюється міліцією ...” (стаття 35), тобто розділ містить терміни, що не є вживаними. У цьому ж розділі йдеться про охорону культурної спадщини.

7. “Заключних положень”, де, серед іншого, зазначено, що “контроль за виконанням Статуту територіальної громади міста Києва здійснюють Київська міська рада, Київський міський голова та інші суб'єкти в порядку, передбаченому чинним законодавством України та рішеннями Київської міської ради”. Внесення змін до цього статуту можуть ініціювати “Київський міський голова, депутати Київської міської ради, виконавчий орган Київської міської ради та члени територіальної громади міста Києва шляхом проведення місцевого референдуму або здійснення місцевої ініціативи”, а рішення про зміни приймається двома третинами голосів депутатів від загального складу Київської міської ради.

### **Статут Кропивницької міської територіальної громади**

Статут Кропивницької міської територіальної громади наразі відсутній. На сайті міста Кропивницький у легкій доступності є статут територіальної громади міста Кропивницький, затверджений рішенням міської ради від 31 січня 2019 р. №2303, а інформації про реєстрацію цього статуту не зазначено.<sup>102</sup>

За даними Реєстру, немає зареєстрованого статуту територіальної громади міста Кропивницький. Натомість є інформація про статут територіальної громади міста Кіровограда, затверджений Кіровоградською міською радою 04.03.2010, зареєстрований у цей же день Кіровоградським міським управлінням юстиції. Реєстрація його не скасована.

Кропивницька міська територіальна громада утворена 12 червня 2020 р. шляхом об'єднання Кіровоградської міської ради обласного значення та Новенської селищної ради Кіровоградської міськради. Після реформи адміністративно-територіального устрою 2020 року до Кропивницької міської територіальної громади входить безпосередньо місто Кропивницький, як адміністративний центр територіальної громади, та селище міського типу Нове.

<sup>102</sup> <http://www.kr-rada.gov.ua/site/uploads/files/Vyconavchi%20organy/Viddil-z-pitan-vnutrishnoi-polotiki/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%83%D1%82%202019%20%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82.pdf>

### ***Статут Луганської міської територіальної громади***

Статут Луганської міської територіальної громади наразі відсутній, з причин тимчасової окупації територій статутна нормотворчість не є актуальною.

До окупації статут міста Луганська був затверджений рішенням Луганської міської ради восени 2006 року. Цей статут було зареєстровано Луганським міським управлінням юстиції майже через три роки після затвердження - 29 липня 2009 року.

### ***Статут Львівської міської територіальної громади***

Статут Львівської міської територіальної громади наразі відсутній.

На сайті Львівської міської ради у легкій доступності є статут територіальної громади міста Львова, затверджений рішенням міської ради від 7 грудня 2017 р. №2667.<sup>103</sup> Тут же є наступні дані про його реєстрацію: 27 грудня 2017 р. наказом Головного територіального управління юстиції у Львівській області Міністерства юстиції України № 645/6 було зареєстровано статут територіальної громади м. Львова (свідectво про державну реєстрацію статуту територіальної громади м. Львова від 27 грудня 2017 р. № 5). Однак, в Реєстрі зазначено, що реєстрація відбулась 19 січня 2018 року.

Як зазначено на офіційному сайті місцевої ради: *“Статут територіальної громади міста Львова є місцевим нормативно-правовим актом, який встановлює в межах Конституції і законів України права, свободи і обов’язки жителів міста Львова, повноваження територіальної громади міста, механізми здійснення місцевого самоврядування, регулює відносини між територіальною громадою міста та міською владою, визначає організаційні, матеріальні і фінансові основи місцевого самоврядування на території міста, а також регулює інші питання, віднесені чинним законодавством України до компетенції місцевого самоврядування.”*

Львівська міська територіальна громада утворена 17 липня 2020 р. шляхом об’єднання Львівської міської ради, Винниківської міської ради Личаківського району м.Львова, Брюховицької селищної ради Шевченківського району м.Львова, Рудненської селищної ради Залізничного району м. Львова, Лисиничівської сільської ради Пустомитівського району, Дублянської міської, Малехівської, Грибовицької, Грядівської, та Зашківської сільських рад колишнього Жовківського району, Рясне-Руської сільської ради Яворівського району.

Нині у складі громади 20 населених пунктів: 3 міста (Львів, Винники, Дубляни), 2 смт (Брюховичі, Рудне) та 15 сільських населених пунктів (Великі Грибовичі, Воля-Гомулецька, Гряда, Завадів, Зарудці, Зашків, Збиранка, Лисиничі, Малехів, Малі Грибовичі, Малі Підліски, Підбірці, Підрясне, Рясне-Руське, Ситихів).

### ***Статут Миколаївської міської територіальної громади***

Миколаївська міська територіальна громада створена у 2020 році відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 719-р “Про

<sup>103</sup> [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument)

визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Миколаївської області” з одного населеного пункту - міста Миколаїв.

При цьому наразі громада послуговується статутом територіальної громади міста Миколаєва, затвердженим рішенням міської ради від 21 березня 2002 р. № 41/1, викладеним у новій редакції рішенням міської ради від 3 вересня 2009 р. № 36/4.<sup>104</sup>

У вступній частині статуту територіальної громади міста Миколаєва зазначено, що Миколаївська міська рада *“усвідомлюючи свою відповідальність за долю міста, збереження і примноження його досягнень і традицій, спираючись на славетну історію міста, враховуючи досвід управління міським господарством, а також передовий досвід міського розвитку, прямуючи до досягнення найвищих світових стандартів у життєдіяльності міста, дбаючи про забезпечення промислового, екологічного, наукового, культурного розвитку міста, підвищення рівня життя та створення умов для задоволення соціально-культурних та економічних потреб жителів міста, підтримуючи процес розбудови України як демократично-правової держави та реалізуючи надане Конституцією України право на самоврядування, на підставі положень Європейської Хартії про місцеве самоврядування та Загальної декларації прав людини, Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про органи самоорганізації населення” й інших актів, що регулюють організацію і діяльність органів та форм місцевого самоврядування, у тому числі територіальної громади як первинного суб’єкта місцевого самоврядування та носія його функцій, приймає Статут територіальної громади міста Миколаєва”*.

Статут складається з:

1. Розділу 1 “Загальні положення”, де дано характеристику міста Миколаєва, його території. Визначено права та обов’язки жителів міста Миколаєва. Обумовлено офіційну символіку, пам’ятні дати міста, окреслено відзнаки та почесні звання територіальної громади міста Миколаєва.

2. Розділу 2 “Система місцевого самоврядування. Порядок його здійснення”, в якому зазначено, що *“Міське самоврядування в місті Миколаєві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Миколаївську міську раду, її виконавчі органи, Миколаївського міського голову та органи самоорганізації міста.”* Варто відмітити, що стаття 140 Конституції України встановлює, що *“Міське самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи”*. Частина друга статті 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає, що *“Міське самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст”*. Отже, стаття 7 статуту не повністю відповідає зазначеним положенням в частині встановлення здійснення місцевого самоврядування *“через ... Миколаївського міського голову” та “органи самоорганізації міста”*. При цьому не є зрозумілим, що мається на увазі під терміном *“органи самоорганізації міста”*, адже законодавчо закріпленим є поняття *“орган самоорганізації населення”*. У цьому розділі також

<sup>104</sup> <https://mkrada.gov.ua/content/statut-mista.html>

окреслено питання взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади (стаття 8). А також визначено у статті 9 участь жителів міста Миколаєва у безпосередньому здійсненні місцевого самоврядування. У цій статті формами участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні є:

- ✓ місцевий референдум;
- ✓ місцеві вибори;
- ✓ загальні збори громадян за місцем проживання;
- ✓ місцеві ініціативи;
- ✓ громадські слухання;
- ✓ колективні та індивідуальні звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- ✓ участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування;
- ✓ участь у діяльності органів місцевого самоврядування через громадські організації та осередки політичних партій;
- ✓ органи самоорганізації населення, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків;
- ✓ інші форми участі громадян у місцевому самоврядуванні.

3. Розділу 3 “Органи та посадові особи місцевого самоврядування”, де обумовлено, серед іншого, принципи діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, проведення сесій міської ради, робота депутатів, постійних і тимчасових контрольних комісій міської ради, виконавчого комітету та інших виконавчих органів (статті 11-14). Стаття 15 присвячена актам органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста Миколаєва та їх обов’язковості.

4. Розділу 4 “Органи самоорганізації населення”, де регламентовано загальні принципи діяльності органів самоорганізації населення, порядок формування та повноваження органів самоорганізації населення.

5. Розділу 5 “Матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування”, де йдеться про бюджет, комунальну власність, регулювання земельних відносин.

6. Розділу 6 “Соціальний захист городян”, де визначено міську систему соціального захисту населення та громадський контроль за виконанням соціальних програм.

7. Розділу 7 “Екологічна безпека та навколишнє середовище міста Миколаєва”. Основним аспектом у статтях 25-27 є відповідальність органів місцевого самоврядування та громадський контроль за станом навколишнього природного середовища та екологічної безпеки.

8. Розділу 8 “Гарантії місцевого самоврядування”, де йдеться не лише про гарантії, а й про відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

9. Розділу 9 “Заключні положення”.

Формам прямої демократії присвячений, як зазначалось, цілий розділ, але є окремі дискусійні питання. Так, статтею 9.1. регламентовано питання місцевого референдуму. І хоча частиною третьою цієї статті визначено, що “*порядок призначення, підготовки й проведення місцевого референдуму визначається законами України*”, у частині другій врегульовано предмет референдуму: “*предметом*



*місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування. На міський референдум не виносяться питання про скасування законних рішень вищестоящих органів державної влади і самоврядування; питання, віднесені до відання органів суду, прокуратури; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, які відносяться до компетенції міської ради та її виконавчих органів. На референдум також не виносяться питання про бюджет міста, скасування чи введення місцевих податків і зборів, надзвичайних і термінових заходів стосовно забезпечення громадського порядку та безпеки населення міста”.*

Стаття 9.2. “Місцеві вибори” дає наступне тлумачення місцевим виборам: *“це спосіб формування органів міського самоврядування: обрання депутатів міської ради та міського голови шляхом голосування членами територіальної громади міста Миколаєва, які мають виборче право”* (частина друга). Частина третя визначає принципи місцевих виборів (тотожні до тих, що є у Виборчому кодексі України). У частині четвертій зазначено, що *“порядок організації та проведення виборів визначається виключно законами України”*.

Стаття 9.3. “Загальні збори громадян за місцем проживання” повторює окремі норми Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні (Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ) з осучасненими формулюваннями. Однак є певні розбіжності: наприклад, статутом передбачено право участі у таких зборах для громадян – членів територіальної громади, які досягли на момент проведення зборів 18 років. А у згаданому Положенні таке право є у *“громадяни, які досягли 18 років і постійно проживають на відповідній території”*. Зазначена стаття передбачає, що компетенція загальних зборів визначається чинним законодавством. При цьому регламентує питання: права участі, права скликання, правомочність, порядок ведення та прийняття рішення, реалізації прийнятих рішень.

Колективні та індивідуальні звернення жителів міста Миколаєва, регламентовані статтею 9.4. статуту – це право направляти такі звернення органам та посадовим особам місцевого самоврядування. Однак, це право встановлене статтею 40 Конституції України (*“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”*), Законом України “Про звернення громадян”. Вочевидь, дублювання норм є дискусійним питанням. Цією статтею обумовлено першочерговість розгляду звернень, *“що мають більше п'ятдесяти підписів”* та *“Звернення Героїв України, Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни, Почесних громадян міста Миколаєва”*. А стаття 20 Закону України “Про звернення громадян” встановлює, що *“звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку”*. Терміни розгляду звернень повністю кальковано із Закону.

При цьому частина п'ята цієї статті статуту встановлює *“мету колективних звернень”*, а саме:

*“- внесення до Миколаївського міського голови, Миколаївської міської ради, її виконавчих органів конкретних пропозицій з питань соціально-економічного та культурного розвитку міста чи окремих міських територій, стану довкілля;*

*- аналіз роботи органів місцевого самоврядування в цілому або заслуховування звітів про виконання окремих завдань щодо соціально-економічного або культурного розвитку, з інших питань, віднесених чинним законодавством України до відання місцевого самоврядування;*

*- порушення питання про недовіру посадовій особі органу місцевого самоврядування;*

*- порушення питання про утворення, реорганізацію або ліквідацію органів самоорганізації населення”.*

Отже, встановлюючи можливу “мету звернення”, фактично відбувається порушення громадянських прав на звернення з інших питань.

Наступна стаття 9.5. дає визначення поняттю громадські слухання – *“форма участі населення міста Миколаєва в здійсненні повноважень місцевого самоврядування, передбачених законодавством України, та виявлення думки населення міста Миколаєва”* – та встановлює, що Положення про громадські слухання у місті Миколаєві затверджується Миколаївською міською радою.

Частина друга цієї статті визначає предмет громадських слухань:

*“1) річний та підсумковий (у кінці терміну повноважень) звіти міського голови;*

*2) річний та підсумковий (у кінці терміну повноважень) звіти секретаря міської ради й голів постійних комісій міської ради;*

*3) проект плану-прогнозу соціально-економічного розвитку Миколаєва та проект міського бюджету на наступний рік;*

*4) звіти інших посадових осіб міської влади;*

*5) генеральний план міста та зміни в ньому, проекти забудови окремих частин міста;*

*6) проекти програм соціально-економічного розвитку міста;*

*7) проекти планів і програм соціально-економічного розвитку районів, мікрорайонів, територій міста Миколаєва;*

*8) питання, які виносяться на міський референдум;*

*9) намір створення в місті Миколаєві чи поблизу нього нових екологічно небезпечних об'єктів, які можуть змінити умови життя і підвищити ризик техногенних аварій, сприяти виникненню шкідливих для здоров'я мешканців факторів;*

*10) міські соціальні програми;*

*11) міські екологічні програми;*

*12) зміни, доповнення та уточнення до Статуту міста Миколаєва;*

*13) інші соціально важливі питання, що стосуються результатів роботи органів місцевого самоврядування міста Миколаєва.”*

Дискусійним є пункт 8 *“питання, які виносяться на міський референдум”*: ототожнення предмету місцевого референдуму та громадських слухань не є правильним.

Серед іншого, стаття 9.5. регламентує питання оформлення рішення громадських слухань, відкритість, порядок їх проведення та їх реалізацію. Участь у слуханнях можуть брати члени територіальної громади міста, які мають право голосу на місцевих виборах. Окрім того, учасниками громадських слухань можуть бути громадські об'єднання і некомерційні організації, підприємства й установи усіх форм власності, розташовані на території м. Миколаєва.

Відповідно до частини п'ятої цієї статті статуту проведення слухань можливе за ініціативи:

- не менше 500 членів територіальної громади м. Миколаєва;
- не менш як 5 громадських об'єднань і некомерційних організацій;
- не менш як 5 підприємств, установ й організацій усіх форм власності, розташованих на території м. Миколаєва;
- міського голови;
- депутатів міської ради м. Миколаєва (не менш як 1/3 від чисельного складу міської ради);
- постійних комісій міської ради, депутатських груп, фракцій;
- не менше як 100 підписантів від міських осередків політичних партій (щоправда, не зрозуміло – чиї мають бути підписи: членів чи представників таких партій).

І хоча окремі питання реалізації права на громадські слухання визначені статутом, ним же передбачено імператив затвердження Положення про проведення громадських слухань в місті Миколаєві.

Стаття 9.6 статуту передбачає таку форму прямої демократії як *“громадські ініціативи”*. Однак по тексту зустрічається і поняття *“громадських ініціатив”*, і термін *“місцеві ініціативи”*. Відтак не є зрозумілою різниця між ними. Вочевидь, нормотворці вважають ці поняття синонімічними, що є дискусійним.

Окремий розділ 4 статуту присвячено питанням органів самоорганізації населення. Здебільше його положення відтворюють положення спеціального Закону України *“Про органи самоорганізації населення”*. Відповідно до частини 1 статті 16 статуту *“органи самоорганізації населення є представницькими органами мешканців міста Миколаєва, що постійно проживають на його території, які утворюються ними для вирішення окремих питань місцевого значення”*. Таке визначення не повністю відповідає тому, що міститься в статті 2 згаданого Закону (*“представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом”*). Зокрема, не зрозумілим є критерій *“постійного проживання”*, наведений в статуті, на відміну від *“на законних підставах проживають”*, як це визначено Законом. Статут визначає мету, завдання ОСНів, принципи створення, легалізації та діяльності. Частина четверта статті 16 передбачає можливість асоціювання ОСНів.

Звертає на себе увагу в тексті статуту некоректність вживання окремих законодавчо визначених термінів, наприклад, замість Миколаївського міського голови – “міський голова міста Миколаєва”, зустрічається термін “депутати міської ради м. Миколаєва”, паралельно вживаються терміни “місцеві ініціативи” та “громадські ініціативи”, а також “загальні збори громадян” та “загальні збори громадян за місцем проживання” тощо.

### **Статут Одеської міської територіальної громади**

Статуту Одеської міської територіальної громади наразі немає.

Однак, є статут територіальної громади міста Одеси, який затверджено рішенням Одеської міської ради від 25 серпня 2011р. №1240-VI.<sup>105</sup> Свідоцтво про державну реєстрацію статуту територіальної громади, як зазначено на сайті міської ради, видано Одеським міським управлінням юстиції 7 жовтня 2011р. Але за даними Реєстру дата реєстрації цього статуту - 19 листопада 2015 року.

На виконання пункту 2 розпорядження Одеського міського голови від 22 грудня 2015 р. № 1259 “Про створення робочої групи з аналізу і узагальнення практики застосування статуту територіальної громади м. Одеси”<sup>106</sup>, робоча група у 2016-2019 роках надавала звіти про застосування норм статуту міста Одеси.

Як зазначено на сайті Одеської міської ради “*За останні роки в усіх сферах життя Одеси – соціальних, політичних, військових, міжнародного співробітництва – відбулися зміни, що потребують відображення у Статуті. За дорученням Одеського міського голови Геннадія Труханова в Одесі проведено роботу з підготовки нової редакції Статуту територіальної громади міста Одеси.*”<sup>107</sup> Отже, наразі триває громадське обговорення нової редакції статуту не міста Одеса, а статуту саме Одеської міської територіальної громади.

Одеська міська територіальна громада утворена відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 720-р “Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Одеської області” і має у своєму складі 1 населений пункт – місто Одеса.

Чинний статут міста Одеса складається з :

1. Преамбули, де, в основному, йдеться про історію міста Одеси.
2. Розділу 1. “Загальні положення”, де визначена мета та предмет регулювання статуту, основні терміни, принципи міського самоврядування, символіка, святкові та пам’ятні дати, відзнаки та нагороди міської громади.
3. Розділу 2 “Адміністративно-територіальній устрій та розвиток території міста”, в якому регламентовані питання територіального устрою, районів в місті, топонімічні об’єкти та найменування, йдеться про розвиток території міста та міську агломерацію.
4. Розділу 3 “Система міського самоврядування”, де регламентовано питання діяльності міської громади, міської ради, голови, виконкому, інших виконавчих

<sup>105</sup> <https://omr.gov.ua/ua/open-city/statute/>

<sup>106</sup> <https://omr.gov.ua/ru/acts/mayor/79060/>

<sup>107</sup> <https://omr.gov.ua/ua/news/231952>

органів, органів самоорганізації населення. Також йдеться про взаємодію міської ради та виконавчих органів ради з органами самоорганізації населення.

5. Розділу 4 “Форми безпосередньої участі членів міської громади та інститутів громадянського суспільства у здійсненні міського самоврядування”, де регламентовано детально питання форм прямої демократії, а саме:

- ✓ у статті 21 - вибори та референдум;
- ✓ у статті 22 - місцеві ініціативи;
- ✓ у статті 23 - організація та підготовка громадських слухань;
- ✓ у статті 24 - проведення громадських слухань;
- ✓ у статті 25 - розгляд рекомендацій громадських слухань;
- ✓ у статті 26 - організація та підготовка загальних зборів громадян за місцем проживання;
- ✓ у статті 27 - проведення загальних зборів громадян за місцем проживання;
- ✓ у статті 28 - звітування перед міською громадою посадових осіб та органів місцевого самоврядування;
- ✓ у статті 29 - звернення громадян;
- ✓ у статті 30 - взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами міського самоврядування;
- ✓ у статті 31 - консультації з громадськістю;
- ✓ у статті 32 - громадська експертиза.

6. Розділу 5 “Культурна спадщина та сприяння соціально-культурному розвитку міста”, в якому обумовлено питання видатних осіб, культурної спадщини, соціально-культурний розвиток міста, питання співробітництва громад, навіть благодійництво та меценатство.

7. Розділу 6 “Матеріальна та фінансова основа міського самоврядування”, де приділено увагу питанням майна, управлінню та розпорядженню об’єктами комунальної власності, фінансовій політиці, підприємництву та інвестиційній політиці.

8. Розділу 7 “Прикінцеві положення”: порядок прийняття статуту, внесення змін та доповнень до нього.

### ***Статут Полтавської міської територіальної громади***

Статут Полтавської міської територіальної громади наразі відсутній.

Статут територіальної громади міста Полтави був прийнятий рішенням міської ради 11 квітня 2000 року. Наразі на офіційному сайті Полтавської міської ради текст цього статуту відсутній<sup>108</sup>. У Реєстрі зазначена інша дата рішення -23 червня 2000 р., а дата реєстрації Полтавським обласним управлінням юстиції – 16 червня 2000 року.

Полтавська міська територіальна громада створена у 2020 році, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 721-р “Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Полтавської області”, шляхом об’єднання територій та населених пунктів Полтавської міської та Абазівської, Бричківської, Валківської, Гожулівської,

<sup>108</sup> <https://www.rada-poltava.gov.ua/files/Statut%20ter%20gromadu.doc>

Ковалівської, Пальчиківської, Сем'янівської, Супрунівської, Тахтаулівської, Черноглазівської сільських рад Полтавського району Полтавської області. До складу громади увійшли 56 населених пунктів: місто Полтава, села Абазівка, Андріївка, Андрушки, Бершацьке, Бочанівка, Бричківка, Бугаївка, Біологічне, Валок, Верхоли, Витівка, Глухове, Говтвянчик, Гожули, Грабинівка, Гринівка, Гутирівка, Давидівка, Долина, Жуки, Залізничне, Затурине, Зорівка, Івашки, Їжаківка, Каплунівка, Карпусі, Келебердівка, Ковалівка, Косточки, Лаврики, Лозівка, Макарцівка, Макухівка, Мильці, Носівка, Олєпіри, Очканівка, Пальчиківка, Патлаївка, Петрівка, Рожайівка, Сем'янівка, Соломахівка, Соснівка, Супрунівка, Тахтаулове, Тернівщина, Трирогове, Уманцівка, Циганське, Червона Долина, Черноглазівка, Шостаки, Яцинова Слобідка.

### ***Статут Рівненської міської територіальної громади***

Статут Рівненської міської територіальної громади наразі відсутній.

На сайті Рівненської міської ради є статут територіальної громади міста Рівного, затверджений рішенням міської ради від 27 червня 2001 р. № 504 <sup>109</sup>, до якого вносились зміни у 2001, 2002, 2003 (двічі), 2006, 2008 роках.

Щоправда, щодо таких змін інформація в Реєстрі відсутня. Реєстр містить наступну інформацію про цей статут: Рівненське міське управління юстиції зареєструвало статут 22 травня 2009 р., рішення щодо якого прийнято було 24 січня 2002 року.

Рівненська міська територіальна громада створена у 2020 році, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 722-р “Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Рівненської області”. Рівненська міська громада має у своєму складі місто Рівне (адміністративний центр) та селище міського типу Квасилів.

### ***Статут Сумської міської територіальної громади***

Статут Сумської міської територіальної громади наразі відсутній.

Варто відмітити, що станом на лютий 2022 року створена розпорядженням міського голови Олександра Лисенка спеціальна робоча група по розробці статуту завершувала свою роботу. Однак, повномасштабне російське вторгнення завадило затвердити статут.

Проект нового статуту розміщено на офіційному сайті Сумської міської ради.<sup>110</sup> На цій же сторінці є текст статуту територіальної громади міста Суми, затверджений рішенням Сумської міської ради від 26 жовтня 2011 р. № 893-МР. Однак, в Реєстрі є інша інформація: цей статут зареєстровано Сумським обласним управлінням юстиції 20 серпня 2009 р. на підставі рішення ради від 24 грудня 2003 року. А рішення про зміни приймалися місцевою радою 9 червня 2010 р. та 2 грудня 2011 року. При чому

<sup>109</sup> <https://rivnerada.gov.ua/portal/view-content/2430>

<sup>110</sup> <https://smr.gov.ua/uk/dokumenti/statut-mista.html>

в Реєстрі навпроти всіх трьох записів є одна дата реєстрації – саме 20 серпня 2009 року.

Сумська міська територіальна громада утворена 24 квітня 2019 р. шляхом приєднання Піщанської сільської ради до Сумської міської ради. У 2020 році, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 723-р “Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Сумської області”, до складу Сумської міської територіальної громади включені територіальні громади: Сумська, Битицька, Великочернечинська, Піщанська, Стецьківська. У складі Сумської міської територіальної громади 21 населений пункт: місто Суми; Піщанський старостинський округ: села Піщане, Верхнє Піщане, Житейське, Загірське, Кириківщина, Трохименкове; Битицький старостинський округ: села Битиця, Вакалівщина, Зелений Гай, Микільське, Пушкарівка; Великочернечинський старостинський округ: села Велика Чернеччина, Вільшанка, Липняк, Хомине; Стецьківський старостинський округ: Стецьківка, Кардашівка, Радківка, Рибці, Шевченкове.

### ***Статут Тернопільської міської територіальної громади***

Тернопільська територіальна громада утворена 14 листопада 2018 року шляхом приєднання Кобзарівської, Куровецької, Малашовецької та Чернихівської сільських рад Зборівського району до Тернопільської міської ради. У той же час, враховуючи рішення міської ради від 14 листопада 2018 р. № 7/п29/1 “Про добровільне приєднання до Тернопільської міської територіальної громади” та з метою розробки статуту Тернопільської міської територіальної громади, була утворена робоча група при міській раді.

За результатами роботи такої робочої групи Тернопільська міська рада прийняла рішення від 5 квітня 2019 р. № 7/33/8 внести зміни в своє рішення від 19 травня 2011р. № 6/8/10 “Про затвердження Статуту територіальної громади міста Тернополя” (zareєстровано цей статут Тернопільським міським управлінням юстиції 8 червня 2011 р.), а саме:

*“1.1 Змінити назву Статуту та замість слів “Статут територіальної громади м.Тернополя” читати “Статут Тернопільської міської територіальної громади”;*

*1.2. Викласти Статут Територіальної громади міста Тернополя в новій редакції, згідно з додатком 1 (додається).*

*2. Внести зміни в рішення Тернопільської міської ради №6/47/5 від 25.04.2014р. “Про затвердження Положень, які є невід’ємною частиною Статуту територіальної громади м. Тернополя”<sup>111</sup>*

При цьому Головне територіальне управління юстиції у Тернопільській області зареєструвало ці зміни, указавши дату цієї реєстрації таку ж, як реєстрація самого статуту - 8 червня 2011 року.

А вже 2020 року до складу громади приєдналась Городищенська сільська рада Зборівського району. У склад громади наразі входить 1 місто (Тернопіль) і 10 сіл:

<sup>111</sup> <https://ternopilcity.gov.ua/sesiya/rishennya-sesii/28454.html>

Вертелка, Глядки, Городище, Іванківці, Кобзарівка, Курівці, Малашівці, Носівці, Плєсківці, Чернихів.

Таким чином, на сьогодні діючим статутом Тернопільської міської територіальної громади є нова його редакція від 14 листопада 2018 року, тобто прийнята до “дооб’єднання” громад у 2020 році. Визнаючи правомірність рішень міської ради, констатуємо де-факто відсутність участі у прийнятті рішення представників доєднаних територій.

Цей статут складається з:

1. Розділу 1 “Загальні положення”, де зазначено, що статут Тернопільської міської територіальної громади “є основним локальним нормативно-правовим актом Тернопільської міської територіальної громади”. Цікаво, що у частині першій статті 1 визначено принцип територіальності: “Статут є обов’язковим для виконання та діє в просторових межах Тернопільської міської територіальної громади. Окремі положення Статуту, відповідно до чинного законодавства, можуть діяти і на території, що перебуває за межами території громади”. Отже, не зрозуміло, у який спосіб цей статут може бути реалізованим за межами Тернопільської територіальної громади.

У цьому розділі також йдеться про символіку територіальної громади (стаття 2), дні громади та інші святкові і пам’ятні дні (стаття 3), відзнаки Тернопільської міської територіальної громади (стаття 4). Тут же згадано питання перейменування та найменування населених пунктів, вулиць (стаття 5), однак, не зрозуміло, що мається на увазі під терміном “територіальні зони зі спеціальним статусом”.

2. Розділу 2 “Система місцевого самоврядування”. У статті 6 цього розділу визначено, що система місцевого самоврядування Тернопільської міської територіальної громади включає: “територіальну громаду; внутрішні громади, які утворюють жителі населених пунктів громади; Раду – представницький орган місцевого самоврядування, що представляє територіальну громаду та здійснює від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України; міського голову, який є головною посадовою особою Тернопільської міської територіальної громади; виконавчі органи Ради (виконавчий комітет, управління, відділи, служби тощо); старост селищ, сіл; органи самоорганізації населення”. Однак, варто зазначити, що старости, відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, не входять до системи місцевого самоврядування. Окрім того, введено новий термін “внутрішні громади, які утворюють жителі населених пунктів громади”, що не відповідає чинному законодавству.

У цьому розділі визначено принципи організації місцевого самоврядування в громаді, засади здійснення місцевого самоврядування. У статті 9 є тлумачення окремих термінів: “територіальна громада - жителі, об’єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр” та “житель Тернопільської міської територіальної громади – фізична особа, яка проживає у межах територіальної громади на законних підставах та місце проживання якої зареєстроване у встановленому законом порядку”.



У статті 10 йдеться про акти органів та посадових осіб територіальної громади, стаття 11 присвячена плануванню розвитку територіальної громади.

3. Розділу 3 “Участь жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення”, де визначено права жителів територіальної громади на участь у вирішенні питань місцевого значення, а саме:

*“1) подавати індивідуальні та колективні звернення органам і посадовим особам місцевого самоврядування, одержувати на них відповіді у встановлені законодавством строки;*

*2) бути включеними у встановленому порядку до складу консультативно-дорадчих органів при Раді та її виконавчих органах;*

*3) одержувати повну і достовірну інформацію про діяльність Ради, міського голови, виконавчих органів Ради та їх посадових осіб у спосіб, передбачений чинним законодавством та іншими нормативно-правовими актами;*

*4) у порядку, визначеному законодавством, одержувати копії актів Ради, міського голови, виконавчих органів Ради та їх посадових осіб, сільських, селищних старост;*

*5) брати участь у здійсненні контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ та організацій у порядку та формах, встановлених законодавством України;*

*6) брати участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення;*

*7) на участь у розподілі частини видатків місцевого бюджету територіальної громади через механізм Громадського бюджету;*

*8) бути присутніми на засіданнях Ради, її постійних комісій, виконавчого комітету в порядку, встановленому цим Статутом, регламентами Ради та її виконавчого комітету;*

*9) на виступ на пленарному засіданні Ради, засіданні постійної комісії в порядку, встановленому Радою, на засіданні виконавчого комітету в порядку, встановленому виконавчим комітетом;*

*10) на особистий прийом депутатами Ради, міським головою, іншими посадовими особами органів місцевого самоврядування;*

*11) на ознайомлення з проектами актів органів місцевого самоврядування;*

*12) на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;*

*13) брати участь у реалізації форм участі територіальної громади в місцевому самоврядуванні, визначених цим Статутом;*

*14) користуватися іншими правами, передбаченими Конституцією та актами законодавства України”.*

У статті 13 визначено обов’язки жителів територіальної громади, статті 14 - гарантії прав жителів територіальної громади.

4. Розділу 4 “Форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення”, де регламентовано такі форми прямої демократії:

- ✓ місцеві вибори та місцевий референдум;
- ✓ загальні збори громадян за місцем проживання;
- ✓ місцеві ініціативи;
- ✓ громадські слухання;

- ✓ звернення громадян, у тому числі у форматі електронної петиції;
- ✓ консультації з громадськістю;
- ✓ органи самоорганізації населення;
- ✓ участь у консультативно-дорадчих органах;
- ✓ участь у роботі контрольно-наглядових органів юридичних осіб публічного права, утворених за рішенням Ради;
- ✓ участь в розподілі коштів місцевого бюджету (Громадський бюджет);
- ✓ участь у роботі інститутів громадянського суспільства;
- ✓ інші форми участі, передбачені законодавством.

У цьому розділі констатується, що місцеві вибори та референдуми регламентуються національним законодавством, є відсильні норми щодо загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань, місцевих ініціатив, звернень громадян та електронних петицій, консультацій з громадськістю, органів самоорганізації населення до відповідних положень, які є додатками до цього статуту. Подекуди положення цього розділу дублюють відповідні статті законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про звернення громадян”.

Але при цьому статтею 18 визначено, що *“суб’єктами розробки проекту рішення Ради у порядку місцевої ініціативи можуть бути: 1) жителі територіальної громади, об’єднані в ініціативну групу; 2) органи самоорганізації населення, легалізовані на території громади”*. У статті 19 визначено, що *“громадські слухання не можуть використовуватися для політичної, в тому числі, передвиборчої агітації”*.

У статті 20 міститься визначення електронної петиції: *“особлива форма колективного звернення громадян до органів місцевого самоврядування територіальної громади, міського голови, яке здійснюється через визначений Радою веб-сайт, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції, щодо будь-якого питання, яке належить до компетенції Ради та її виконавчих органів”*.

У статті 23 йдеться про дискрецію створення консультативно-дорадчих органів при міському голові (громадські ради, дорадчі комітети, інші). Стаття 24 передбачає право жителів брати участь в роботі контрольно-наглядових органів юридичних осіб публічного права, утворених за рішенням ради. Участь у розподілі коштів місцевого бюджету визначена у статті 25 як *“демократичний процес, який надає можливість кожному жителю брати участь в розподілі коштів місцевого бюджету через створення проектів для покращення розвитку територіальної громади та/або голосування за них”*.

Закріплюючи у статті 26 наміри співпраці з інститутами громадянського суспільства, таким інститутам дається наступне визначення: *“громадські організації, благодійні організації, професійні спілки, асоціації роботодавців, інші некомерційні організації, легалізовані на території громади, статутна діяльність яких передбачає відстоювання інтересів різних категорій (за соціальною, професійною чи іншою ознакою) жителів територіальної громади”*. При цьому таке визначення інституту громадянського суспільства не відповідає тому, що надається у Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня

2011 р. № 1049 (“*громадські об’єднання та їх відокремлені підрозділи із статусом юридичної особи, творчі спілки, які згідно із законодавством та рішеннями органів місцевого самоврядування мають право на отримання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів*”).<sup>112</sup>

5. Розділу 5 “*Взаємовідносини Тернопільської міської територіальної громади та її посадових осіб з органами державної влади, установами, підприємствами і організаціями, з інститутами громадянського суспільства, іншими територіальними громадами*”, де визначено, що взаємодія з інститутами громадянського суспільства розглядається як пріоритетний напрям розвитку демократії участі. При цьому у частині другій статті 28 повністю повторюється визначення інститутів громадянського суспільства, вже надане у частині другій статті 26 цього статуту. У цьому розділі йдеться також про взаємовідносини територіальної громади з іншими територіальними громадами, з підприємствами, установами та організаціями, про участь в асоційованих організаціях і міжнародна співпраця.

6. Розділу 6 “*Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб*”, де, серед іншого, визначено форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування:

*“1) забезпечення органами місцевого самоврядування Тернопільської міської територіальної громади та їх уповноваженими посадовими особами права кожного на доступ до публічної інформації у обсягах, передбачених актами законодавства України;*

*2) звітування міського голови, депутатів Ради про їхню роботу згідно вимог чинного законодавства;*

*3) участі жителів територіальної громади у роботі консультативно-дорадчих органів, що створюються при Раді або її виконавчих органах;*

*4) подання індивідуальних чи колективних звернень громадян України та/або осіб, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення;*

*5) громадської експертизи діяльності органів місцевого самоврядування Тернопільської міської територіальної громади та їх посадових осіб”.*

Також передбачено і громадську експертизу як “*дослідження діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, підготовку пропозицій щодо розв’язання суспільно значущих проблем місцевого значення для їх врахування цими органами у своїй роботі*”.

7. Розділу 7 “*Органи та посадові особи місцевого самоврядування*”, який здебільше відтворює положення Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” в частині діяльності місцевої ради, регламенту її роботи, діяльності міського голови, секретаря ради, виконавчих органів ради, старост. Стаття 42 присвячена запобіганню конфлікту інтересів.

<sup>112</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF#top>

8. Розділу 8 “Матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування”, де визначено питання матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування у громаді, питання управління об’єктами права комунальної власності.

9. Розділу 9 “Засади розвитку Тернопільської міської територіальної громади”, де йдеться не лише про засади розвитку територіальної громади, а й планування. Особливий акцент – на охорону довкілля.

10. Розділу 10 “Відкритість в діяльності органів місцевого самоврядування Тернополя”, що присвячений принципам відкритості, офіційному веб-сайту місцевої ради.

11. Розділу 11 “Звітування органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб перед Тернопільською міською територіальною громадою”.

12. Розділу 12 “Гарантії місцевого самоврядування”. У цьому розділі акцентовано на громадській безпеці та правопорядку у громаді (стаття 56).

13 Розділу 13 “Заклучні положення”.

14. Додатків до статуту:

✓ Положення про загальні збори (конференції) жителів Тернопільської міської територіальної громади за місцем проживання;

✓ Положення про місцеві ініціативи в Тернопільській міській територіальній громаді;

✓ Положення про консультації з громадськістю в Тернопільській міській територіальній громаді;

✓ Положення про громадські слухання в Тернопільській міській територіальній громаді.

### ***Статут Харківської міської територіальної громади***

На офіційному сайті Харківської міської ради є текст статуту територіальної громади.<sup>113</sup> Варто зазначити, що Харківська міська територіальна громада утворена 12 червня 2020 року, до складу громади входить лише місто Харків.

На жаль, в Реєстрі немає жодних записів ані про реєстрацію цього статуту, ані про внесення змін до нього. Однак, відповідно до частини шостої Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. №1150, “*відомості про це вносяться до реєстру статутів територіальних громад, який ведеться органом, що здійснює реєстрацію статутів, за встановленою формою ... та оприлюднюються на офіційному веб-порталі цього органу.*”

За даними з відкритих джерел, статут був затверджений рішенням Харківської міської ради 29 листопада 2000 року.<sup>114</sup> Нова редакція статуту була затверджена цією радою рішенням від 4 липня 2007 р. № 121/07.<sup>115 116</sup>

<sup>113</sup> <https://www.city.kharkiv.ua/uk/dokumenty/ustav-territorialnoj-gromady.html>

<sup>114</sup> <http://kharkiv.rocks/reestr/378862>

<sup>115</sup> <https://www.city.kharkiv.ua/uk/document/pro-zatverdzhennya-novoyi-redaktsiyi-statutu-territorialnoyi-gromadi-mista-harkova-2574.html>

<sup>116</sup> <https://doc.city.kharkov.ua/uk/profile/document/view/id/392583>

Внесення змін відбувалось рішенням Харківської міської ради від 23 грудня 2015 р. № 29/15.<sup>117</sup>

Цей статут складається з:

1. Преамбули, в якій, серед іншого, зазначено, що *“Статут юридично оформлює об'єднання жителів міста в територіальну громаду з урахуванням історичних, культурних і соціально-економічних особливостей, установлює систему, структуру, повноваження органів місцевого самоврядування, територіальну, правову і матеріально-фінансову основи діяльності територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування.”* Вочевидь, таке положення є дискусійним, адже не статутом *“оформлюється об'єднання жителів міста в територіальну громаду”*.

2. Розділу 1 *“Територіальна громада міста Харкова”*, де визначено, що *“членами територіальної громади міста Харкова є жителі, що постійно проживають і зареєстровані на території міста Харкова”*. Однак, далі зазначено, що *“членство жителя міста в територіальній громаді та наявність у нього встановленої законодавством України дієздатності є підставою для володіння та реалізації всієї повноти індивідуальних і колективних прав на участь у місцевому самоврядуванні”*. І це суперечить статті 38 Конституції України, якою надано право участі в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування саме громадянам, а не *“жителям”*.

У цьому розділі згадано принципи організації та діяльності територіальної громади, мету та завдання територіальної громади, компетенцію територіальної громади.

Стаття 5 статуту визначає право членів територіальної громади брати участь у здійсненні місцевого самоврядування, що може бути реалізоване через участь у:

- “а) місцевому референдумі;*
- б) виборах міського голови, депутатів міської ради;*
- в) загальних зборах громадян;*
- г) реалізації місцевих ініціатив;*
- д) громадських слуханнях;*
- е) індивідуальних та колективних зверненнях жителів міста;*
- є) роботі органів місцевого самоврядування;*
- ж) інших, не заборонених законодавством формах здійснення місцевого самоврядування.”*

Також обумовлено питання символіки територіальної громади, відзнаки, місцеві святкові дати. Є згадка про можливість мати *“міста-побратими”*.

3. Розділу 2 *“Територіальна основа організації та діяльності територіальної громади”*, де зазначено, що *“територію міста, у межах якої здійснюється місцеве самоврядування, визначає межа міста - міська межа”*. Згадано про адміністративний поділ на райони (і закріплено їх назви, що, насправді, вже перейменовані в рамках

<sup>117</sup> <https://doc.city.kharkov.ua/uk/profile/document/view/id/645775>

“декомунізації”, однак, в статут відповідні зміни не внесено). У цьому ж розділі згадано про правовий режим земель в межах міста Харкова.

4. Розділу 3 “Права членів територіальної громади при здійсненні місцевого самоврядування”, де, серед іншого, наголошено про права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні, на користування об'єктами комунальної власності, на освіту та додаткові гарантії його реалізації, на охорону здоров'я, додаткові гарантії прав пенсіонерів та осіб з функціональними обмеженнями.

Стаття 19 статуту визначає право на особисту участь “в обговоренні питань міського життя”. З цією метою *“органи місцевого самоврядування оприлюднюють у міських засобах масової інформації проекти програм соціально-економічного розвитку міста і приватизації об'єктів комунальної власності, міського бюджету, нормативно-правових актів, що стосуються інтересів усіх або більшості жителів міста”*. Вочевидь, йдеться не про процедуру обговорення, а про відкритість і прозорість з обмеженого переліку питань. У цій процедурі, на жаль, не передбачено зворотного зв'язку.

У цьому розділі також йдеться про рівноправність членів територіальної громади (стаття 20).

5. Розділу 4 “Форми безпосередньої реалізації компетенції територіальної громади”, а саме:

– стаття 21 - місцевий референдум, де, серед іншого, зазначено, що порядок призначення і проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються винятково на референдумі, визначається чинним законодавством України,

– стаття 22 - дорадче опитування громадян. При чому, під цим терміном розуміється саме “консультативний референдум”. І в цій частині статут не містить відсильних норм до національного законодавства,

– стаття 23 - вибори органів і посадових осіб територіальної громади, що містить відсильні положення до законодавства України,

– стаття 24 - загальні збори громадян за місцем проживання, де зазначено, що вони *“скликаються та проводяться відповідно до Положення “Про загальні збори громадян за місцем проживання в м. Харкові”*,

– стаття 25 - місцеві ініціативи, де зазначено, що *“порядок реалізації права на місцеву ініціативу визначається Положенням “Про місцеві ініціативи в місті Харкові”*,

– стаття 26 - громадські слухання, які здійснюються *“відповідно до Положення “Про громадські слухання в місті Харкові”*,

– стаття 27 - звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що частково повторює положення Закону України “Про звернення громадян” та, зрештою, має відсильні положення до нього,

– стаття 27-1 - звернення до Харківської міської ради з електронними петиціями: *“електронна петиція, адресована Харківській міській раді, розглядається у порядку,*

*встановленому рішенням виконавчого комітету Харківської міської ради, за умови збору на її підтримку не менш як 5000 підписів громадян протягом не більше 3 місяців з дня оприлюднення петиції”.*

6. Розділу 5 “Органи та посадові особи територіальної громади”, де визначено систему органів і посадових осіб територіальної громади, принципи роботи міської ради, її регламент, діяльності депутатів міської ради, постійних та тимчасових контрольних комісій міської ради, Харківського міського голови, виконавчого комітету та інших виконавчих органів міської ради. Згадано про акти органів і посадових осіб територіальної громади.

Стаття 40 присвячена органам самоорганізації населення. Її положення відтворюють загальні положення Закону України “Про органи самоорганізації населення” та мають відсылні положення до Положення про орган самоорганізації населення та до “закону”.

7. Розділу 6 “Матеріальне та фінансове забезпечення територіальної громади”, де обумовлено матеріальну і фінансову основу територіальної громади, згадано про комунальну власність (як міста, так і районів), бюджет міста, у т.ч. цільові фонди. Окрема стаття присвячена комунальним замовленням (стаття 46).

8. Розділу 7 “Взаємовідносини територіальної громади, її органів, посадових осіб між собою, з державними органами, підприємствами, організаціями, установами”, де йдеться про відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, про підстави дострокового припинення повноважень органів і посадових осіб територіальної громади, відносини територіальної громади, її органів і посадових осіб із підприємствами, установами та організаціями, про можливість брати участь “у розвитку міжнародних відносин”.

9. Розділу 8 “Прикінцеві положення” (порядок прийняття, реєстрації статуту, внесення змін тощо).

10. Додатків до статуту:

- Положення “Про загальні збори громадян за місцем проживання в місті Харкові”,
- Положення “Про місцеві ініціативи в місті Харкові”,
- Положення “Про громадські слухання в місті Харкові”.

## *Статут Херсонської міської територіальної громади*

Херсонська міська територіальна громада створена у 2020 році відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 726-р “Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Херсонської області”, шляхом об'єднання територій та населених пунктів Херсонської міської ради (у складі Антонівської, Зеленівської, Комишанської, Наддніпрянської селищних, Степанівської сільської рад міста Херсон) та Садівської сільської ради Білозерського району Херсонської області. До складу громади увійшли м. Херсон, селища міського типу Антонівка, Зеленівка, Комишани, Наддніпрянське села: Богданівка, Петрівка, Садове, Степанівка та селища Благовіщенське, Зимівник, Інженерне, Молодіжне, Придніпровське, Приозерне, Сонячне.

Статут Херсонської міської територіальної громади затверджено рішенням Херсонської міської ради від 3 вересня 2021 р. № 463.<sup>118</sup>

Однак, в Реєстрі є кілька записів щодо статутної нормотворчості Херсонської міської ради:

- ✓ про реєстрацію Суворовським районним управлінням юстиції у м. Херсоні статуту територіальної громади міста Херсона від 14 липня 2009 року,
- ✓ про реєстрацію Суворовським районним управлінням юстиції у м. Херсоні статуту Херсонської міської територіальної громади від 13 лютого 2012 року,
- ✓ про реєстрацію Управлінням державної реєстрації Головного територіального управління юстиції у Херсонській області змін до статуту Херсонської міської територіальної громади від 13 лютого 2012 року,
- ✓ про реєстрацію Суворовським районним управлінням юстиції у м. Херсоні змін до статуту Херсонської міської територіальної громади від 13 лютого 2012 року.

Але при цьому в Реєстрі запису про скасування реєстрації статуту територіальної громади міста Херсона від 14 липня 2009 р. немає.

Так само, немає записів про реєстрацію та скасування реєстрації статуту територіальної громади міста Херсона у новій редакції (рішення міської ради про затвердження статуту від 30 березня 2018 р. № 1353).

У пункті 2 рішення Херсонської міської ради від 3 вересня 2021р. № 463 йдеться про визнання такими, що втратили чинність, рішення міської ради від 5 вересня 2003 р. № 357 “Про прийняття Статуту громади м.Херсона”, від 30 березня 2018 р. № 1353 “Про затвердження Статуту територіальної громади міста Херсона у новій редакції”.

Цей статут складається з:

1. Преамбули, де, серед іншого, зазначено населені пункти, що входять до складу територіальної громади.

2. Розділу 1 “Загальні положення”, де, зокрема, йдеться про символіку, місцеві свята, відзнаки та основні засади здійснення місцевого самоврядування в

<sup>118</sup> <https://miskrada.kherson.ua/pro-kherson/statut-gromadi-hersona/>



Херсонській міській територіальній громаді. Серед основних принципів здійснення місцевого самоврядування у статті 6 зазначено принцип “демократії участі - територіальна громада використовує форми безпосередньої громадської участі при прийнятті рішень”.

3. Розділу 2 “Права, обов'язки, гарантії прав територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

4. Розділу 3 “Форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення”. Формами безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення у статті 10 визначено:

- ✓ “місцеві вибори;
- ✓ місцевий референдум;
- ✓ загальні збори громадян за місцем проживання;
- ✓ місцеві ініціативи;
- ✓ громадські слухання;
- ✓ звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі у форматі електронної петиції;
- ✓ публічні консультації;
- ✓ участь у консультативно-дорадчих органах, утворених при органах та посадових особах місцевого самоврядування;
- ✓ участь у роботі наглядових рад або інших контрольно-наглядових органів юридичних осіб, засновниками яких є Рада;
- ✓ участь жителів у розподілі коштів бюджету територіальної громади (громадський бюджет тощо);
- ✓ участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення;
- ✓ інші форми участі, які не суперечать чинному законодавству України”.

Стаття 11, де згадано місцеві вибори та місцевий референдум, має відсылні положення до чинного законодавства України.

У статтях 12, 13, 16, де йдеться про загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, публічні консультації, також є відсылні норми, але вже до Положення про загальні збори громадян за місцем проживання, Положення про місцеві ініціативи та Положення про публічні консультації відповідно, які є невід'ємними додатками до цього статуту.

У статті 14, присвяченій громадським слуханням, окрім посилання до Положення про громадські слухання, зазначено наступне: “При формуванні та реалізації питань молодіжної політики, молодь віком з 14 років має право ініціювати громадські слухання, брати участь та голосувати на них за правилами, визначеними у Положенні про громадські слухання”.

Звернення громадян та електронні петиції, як особлива форма колективного звернення громадян, регламентовані статтею 15 статуту, в якій зазначено, що ці питання регулюються законом. Окрім того, дано визначення електронної петиції – “це особлива форма колективного звернення громадян до органів місцевого самоврядування територіальної громади, що здійснюється через офіційний вебсайт Ради або вебсайт громадського об'єднання, яке здійснює збір

*підписів на підтримку електронної петиції, щодо будь-якого питання, котре належить до компетенції Ради, її виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування”.*

Як визначено статтею 17 статуту, *“при Раді, її виконавчих органах та посадових особах місцевого самоврядування можуть утворюватися консультативно-дорадчі органи, метою яких є підготовка пропозицій щодо вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування, участь у розробленні проєктів рішень з важливих питань місцевого значення”.* Порядок утворення та форми роботи консультативно-дорадчих органів визначаються положеннями, які затверджуються суб'єктом створення.

Про порядок участі у роботі контрольно-наглядових органів юридичних осіб публічного права, утворених за рішенням Ради, йдеться у статті 18 статуту.

Участь жителів в розподілі коштів бюджету територіальної громади регламентовано статтею 19 статуту, де зазначено, що *“це демократичний процес, який дає можливість кожному жителю брати участь у розподілі коштів бюджету територіальної громади через різні форми, а також через створення проєктів для поліпшення розвитку територіальної громади та/або голосування за них. Це спосіб визначення напрямів використання видаткової частини бюджету територіальної громади за допомогою прямого волевиявлення жителів територіальної громади”.*

5. Розділу 4 “Органи самоорганізації населення”, де визначаються принципи діяльності, територіальність, повноваження, строки повноважень ОСНів тощо.

6. Розділу 5 “Участь дітей та молоді у місцевому самоврядуванні”, де обумовлено права дітей та молоді на участь у місцевому самоврядуванні, гарантії та механізми їх участі, зокрема участі в Молодіжній раді, повноваження місцевої ради у галузі розвитку молодіжної сфери, про молодіжні центри та підтримку обдарованої молоді.

7. Розділу 6 “Відносини органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами”.

8. Розділу 7 “Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб”, де визначено засади, форми здійснення громадського контролю та обумовлено громадську експертизу.

9. Розділу 8 “Засади розвитку територіальної громади”, де визначені, серед іншого, такі питання: стратегічні документи з розвитку територіальної громади (стаття 37), стратегія сталого розвитку територіальної громади (стаття 38), принципи реалізації завдань стратегічних документів з розвитку територіальної громади, порядок розподілу бюджету територіальної громади, питання охорони довкілля. Також згадано загальні засади планування громадських просторів у Херсонській міській територіальній громаді та участь жителів у цьому процесі. У цьому ж розділі йдеться про гендерно-орієнтований підхід під час планування розвитку територіальної громади, розвиток науки й освіти, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, культури та мистецтва.

10. Розділу 9 “Звітування органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб перед територіальною громадою” (депутатів, посадових осіб, старости).

11. Розділу 10 “Відкритість та прозорість у діяльності органів та посадових

осіб місцевого самоврядування”, де, окрім принципів відкритості та прозорості, згадано про офіційний веб-сайт.

12. Розділу 11 “Староста”.

13. Розділу 12 “Служба в органах місцевого самоврядування”, де, окрім загальних засад, згадано про принципи планування кар'єри посадової особи.

14. Розділу 13 “Заключні положення”.

15. Додатків:

- ✓ положення про загальні збори (конференції) жителів територіальної громади за місцем проживання в Херсонській міській територіальній громаді;
- ✓ положення про місцеві ініціативи в Херсонській міській територіальній громаді;
- ✓ положення про громадські слухання в Херсонській міській територіальній громаді;
- ✓ положення про публічні консультації в Херсонській міській територіальній громаді;
- ✓ положення про порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності Херсонської міської ради та її виконавчих органів;
- ✓ порядок роботи виконавчих органів міської ради з електронною петицією, адресованою Херсонській міській раді;
- ✓ положення про присвоєння звання “Почесний громадянин Херсонської міської територіальної громади”;
- ✓ описи герба та прапора міста Херсона.

### ***Статут Хмельницької міської територіальної громади***

Статут Хмельницької міської територіальної громади наразі відсутній.

За даними Реєстру, статут територіальної громади міста Хмельницького зареєстровано Хмельницьким міським управлінням юстиції (дата рішення міської ради - 21 травня 1999 року). Однак, дата реєстрації у Реєстрі відсутня.

При цьому на сайті Хмельницької міської ради є текст статуту територіальної громади міста Хмельницького, затверджений рішенням міської ради від 31 травня 2017 р. № 5 .<sup>119</sup> Отже, даних про реєстрацію цього тексту статуту у Реєстрі немає.

Зауважимо, що Хмельницька міська територіальна громада утворена 2020 року шляхом об'єднання Хмельницької міської ради обласного значення, Богдановецької сільської ради Деражнянського району, Копистинської, Олешинської, Шаровечківської сільських територіальних громад та Водичківської, Давидковецької сільських рад Хмельницького району.

Наразі до складу громади входять 1 місто (Хмельницький), 1 селище (Богданівці) і 23 села: Бахматівці, Березове, Богданівці, Велика Калинівка, Водички, Волиця, Давидківці, Іванківці, Івашківці, Климківці, Колибань, Копистин, Мала Колибань, Малашівці, Масівці, Мацьківці, Олешин, Пархомівці, Пирогівці, Прибузьке, Черепівка, Черепова, Шаровечка.

<sup>119</sup> <https://www.khm.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-m-hmelnyckogo>

## **Статут Черкаської міської територіальної громади**

Черкаська міська територіальна громада утворена 2020 року. До складу громади ввійшла колишня Черкаська міська рада, що об'єднувала два населених пункти: місто Черкаси та селище Оршанець.

За даними Реєстру, статут Черкаської міської територіальної громади зареєстровано Черкаським міським управлінням юстиції 16 липня 2009 р. (дата рішення міської ради - 10 серпня 2009 р.). До нього 13 листопада 2015 р. вносились певні зміни. А 1 листопада 2021 р. Центральне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Київ) прийняло рішення про реєстрацію нових змін, які затверджені рішенням міської ради від 30 вересня 2021 р. №10-25<sup>120</sup>.

Цей статут складається з:

1. Розділу 1 “Загальні положення”, де, серед іншого, визначено адміністративно-територіальний устрій, але саме міста Черкаси, а не Черкаської міської територіальної громади. Також згадано про символіку міста, свята, почесні звання та відзнаки.

2. Розділу 2 “Правова основа Статуту”, де зазначено, що правовою основою цього Статуту є *”Конституція України, Закони України ”Про місцеве самоврядування в Україні”, ”Про органи самоорганізації населення”, ”Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону” та інші нормативно-правові акти”*. Також зазначено, що *“дія Статуту поширюється на всю територію міста”,* а не територію громади.

3. Розділу 3 “Територіальна громада міста Черкаси” (знову ж таки, не йдеться про Черкаську міську територіальну громаду), де зазначено, що *“членами територіальної громади міста Черкаси є жителі, які постійно проживають на території міста Черкаси і інформація про яких внесена до Реєстру територіальної громади міста Черкаси”*.

Тут же зазначено право “жителів міста” брати участь у здійсненні місцевого самоврядування, що може бути реалізовано в таких формах:

- ✓ *“вибори депутатів міської ради та міського голови, депутатів Черкаської обласної ради;*
- ✓ *створення органів самоорганізації населення (Закон України ”Про органи самоорганізації населення”);*
- ✓ *загальні збори громадян за місцем проживання;*
- ✓ *колективні та індивідуальні звернення жителів міста до органів і посадових осіб місцевого самоврядування (Закон України ”Про звернення громадян”);*
- ✓ *громадські слухання;*
- ✓ *громадська експертиза діяльності Черкаської міської ради та її виконавчих органів;*
- ✓ *публічні консультації;*
- ✓ *інші місцеві ініціативи, які вносяться на розгляд міської ради;*
- ✓ *участь у роботі органів місцевого самоврядування, зокрема, на виборних посадах місцевого самоврядування (Закон України ”Про місцеве самоврядування в Україні”);*
- ✓ *інші форми, не заборонені законом”*.

<sup>120</sup> <https://centraljust.gov.ua/files/general/2021/11/08/20211108104307-75.pdf>

Місцевий референдум і місцеві вибори у статті 20 названо “*вищими формами безпосереднього здійснення міською територіальною громадою місцевого самоврядування*”. Звідси виникає питання: чому “вищі” і які є “нижчі”?

4. Розділу 4 “Органи та посадові особи місцевого самоврядування”, де окреслено права депутатів та їхні повноваження, а також повноваження самої міської ради, що, вочевидь, має регулюватись не статутом, а національним законодавством, як це визначено в законах України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про статус депутатів місцевих рад”.

5. Розділу 5 “Забезпечення інформаційної відкритості діяльності Черкаської міської ради та її виконавчих органів”, де способами оприлюднення інформації про діяльність міської ради та її виконавчих органів визначено: “*опублікування матеріалів у друкованих засобах масової інформації; повідомлення по радіо та телебаченню; видання інформаційних бюлетенів; створення інтернет-сайтів, що містять відповідний масив інформації, та забезпечення вільного доступу до них; надання, в межах повноважень, інформації громадянам та юридичним особам*”.

6. Розділу 6 “Органи самоорганізації населення”, положення якого в цілому відображають основні положення Закону України “Про органи самоорганізації населення”.

7. Розділу 7 “Взаємовідносини органів місцевого самоврядування з установами, підприємствами, організаціями”.

8. Розділу 8 “Матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування”, де, серед іншого, зазначено, що “Об’єкти права комунальної власності винятково громадського користування не можуть бути відчуженими без рішення місцевого референдуму”.

9. Розділу 9 “Місцеві вибори”. У цьому розділі констатується, що місцеві вибори регламентуються національним законодавством.

10. Розділу 10 “Місцевий референдум”. У цьому розділі констатується, що місцеві референдуми регламентуються національним законодавством.

11. Розділу 11 “Ознайомлення з роботою органів місцевого самоврядування”, де зазначено, що “*громадяни мають право бути присутніми на відкритих пленарних засіданнях сесій Черкаської міської ради*”. Вочевидь, така відкритість є ризиком неможливості фізичної реалізації такої норми, тим більше, що таке право надається “громадянам”, а не жителям територіальної громади.

12. Розділу 12 “Загальні збори громадян за місцем проживання”. У цьому розділі детально регламентується порядок проведення загальних зборів за місцем проживання. Статут визначає норми представництва мешканців на загальних зборах (з обранням делегатів). Суб’єктами права ініціювання загальних зборів визначено: органи самоорганізації населення, утворені в місті за дозволом Черкаської міської ради відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення»; міського голову; депутатів міської ради у кількості не менше трьох осіб; ініціативну групу жителів міста в кількості не менше 20 осіб (для проведення загальних зборів у межах будинку, кварталу, вулиці) та не менше 50 осіб (для проведення загальних зборів у межах мікрорайону). У цьому розділі також визначено порядок ініціювання зборів, що детально описаний і, насправді, є складним. Така деталізація обтяжує сам

текст статуту. А встановлені умови ініціювання є фактично перепорою у проведенні таких зборів (у першу чергу, це перевірка даних, умови по термінам, та навіть часу проведення, норми та умови представництва тощо). Так само є зарегламентованим сам порядок проведення та реалізація рішень зборів. При цьому передбачено як відкрите (що традиційно для загальних зборів), так і таємне голосування бюлетенями. Так, в статуті зазначено, що *“Таємне голосування відбувається шляхом самостійного і без свідків заповнення бюлетеня й опускання його в скриньку, опечатану лічильною комісією за допомогою паперової стрічки з підписами членів комісії. Після закінчення голосування лічильна комісія рахує невикористані бюлетені та гасить їх шляхом відокремлення правого нижнього кута. Потім комісія пересвідчується в цілісності папірця, яким було опечатано скриньку й розкриває її. Бюлетені перераховуються визначеним членом комісії вголос. Їх кількість не може перевищувати різниці між кількістю виготовлених для зборів бюлетенів та кількістю невикористаних бюлетенів”*. Вочевидь, такі положення ототожнюються з виборчими процедурами.

13. Розділу 13 *“Громадські слухання”*, де в цілому так само детально регламентовано процедури цієї форми демократії. Цікаво, що відповідно до статті 60 статуту *“громадські слухання не можуть відбуватися протягом строку, визначеного чинним законодавством для проведення виборчого процесу”*. Стаття 61 передбачає, що громадські слухання можуть проводитися в режимі онлайн. При тому, що результати громадських слухань носять рекомендаційний характер, пропозиції, які надійшли за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду Черкаською міською радою. Учасниками громадських слухань можуть бути всі дієздатні особи, яким виповнилося 18 років та які зареєстровані в місті Черкаси (стаття 66).

14. Розділу 14 *“Порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд Черкаської міської ради”* передбачає, що *“право на внесення місцевої ініціативи в місті Черкаси належить членам територіальної громади міста Черкаси, які мають виборчі права”* (стаття 69). Знову ж таки, не враховані інтереси всієї територіальної громади. У цілому цей розділ, як і попередні, детально регламентує порядок реалізації права на місцеву ініціативу. Цікаво, що цим статутом встановлюється кількість підписів для місцевої ініціативи у прив'язці до референдного права: *“Мінімальна кількість підписів, необхідна для продовження процесу місцевої ініціативи, складає 25% від кількості, необхідної для проведення місцевого референдуму відповідно до чинного законодавства”* (стаття 71).

15. Розділу 15 *“Розвиток нових форм участі у здійсненні місцевого самоврядування”*, де встановлено, що *“нові форми можуть ініціюватися членами територіальної громади міста Черкаси, а також встановлюватися міською радою у процесі розвитку новітніх інформаційних технологій. Такими формами можуть бути:*

✓ *визначення годин та абонентської лінії телефонного зв'язку для безпосереднього та регулярного спілкування посадових осіб місцевого самоврядування з мешканцями міста;*

✓ *проведення регулярних опитувань мешканців міста через комп'ютерну або телефонну мережу;*

✓ розміщення інформації з питань місцевого самоврядування на електронних сторінках міської ради та міського голови, а також розміщення адрес-скриньок посадових осіб місцевого самоврядування в електронній пошті з метою регулярного отримання запитань та пропозицій мешканців міста;

✓ організація телефірів для безпосереднього спілкування мешканців міста з посадовими особами місцевого самоврядування, зокрема, під час проведення громадських слухань;

✓ інші форми”.

16. Розділу 16 “Електронні петиції”. Зазначено, що електронна петиція розглядається за умови збору на її підтримку протягом не більш як одного місяця з дня її оприлюднення не менше 500 підписів. У цьому ж розділі обумовлюється громадська експертиза діяльності Черкаської міської ради та її виконавчих органів.

17. Розділу 17 “Публічні консультації”, в якому міститься визначення таких консультацій: “відкритий процес діалогу між Черкаською міською радою, її виконавчими органами та їх посадовими особами, комунальними підприємствами, установами, закладами та мешканцями, спрямований на прийняття оптимальних рішень щодо питань, які впливають на якість життя членів територіальної громади міста Черкаси” (стаття 76).

18. Прикінцевих положень, де, серед іншого, акцентовано, що “статут не підлягає перезатвердженню новообраним складом міської ради”, що викликає дискусію.

### ***Статут Чернівецької міської територіальної громади***

Статут Чернівецької міської територіальної громади наразі відсутній.

За даними Реєстру, 10 квітня 2003 р. управління юстиції м.Чернівці зареєстровано статут територіальної громади міста Чернівці за рішенням Чернівецької міської ради 26 грудня 2002 р. № 115. До нього були внесені зміни:

1. За даними з Реєстру: 30 жовтня 2015 р. (запис Реєстраційної служби Чернівецького міського управління юстиції Чернівецької області) та 7 вересня 2017 р. (запис Управління державної реєстрації Головного територіального управління юстиції у Чернівецькій області).

2. За даними з веб-сайту Чернівецької міської територіальної громади, такі зміни вносились тричі: окрім наведених в Реєстрі ще й 23 листопада 2016 р. (запис Головного територіального управління юстиції в Чернівецькій області).<sup>121</sup>

На сьогодні Чернівецька міська територіальна громада має у своєму складі 1 місто (Чернівці) і 2 села: Коровія, Чорнівка.

<sup>121</sup> <https://www.city.cv.ua/mt/pro-misto/statut-teritorialnoi-gromady-4>

## ***Статут Чернігівської міської територіальної громади***

Статут Чернігівської міської територіальної громади наразі має назву “Статут територіальної громади міста Чернігова”, а не Чернігівської міської територіальної громади.

Чернігівська міська територіальна громада утворена відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. №730-р “Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Чернігівської області”. До складу громади увійшло лише місто Чернігів.

Статут територіальної громади зареєстровано Чернігівським міським управлінням юстиції (рішення від 10 грудня 2007 р.). До нього були внесені зміни реєстраційною службою Чернігівського міського управління юстиції Чернігівської області (відповідно до рішення від 27 травня 2015 р.) та Чернігівським міським управлінням юстиції (відповідно до рішення від 24 лютого 2016 р.). Зрештою, Північно-Східне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м.Суми) зареєструвало зміни (відповідно до рішення від 25 червня 2021 р.).

Однак, у Реєстрі всі ці записи мають єдину дату реєстрації - 4 червня 2009 року.

При цьому на офіційному сайті Чернігівської міської ради розміщено статут територіальної громади міста Чернігова від 2021 року, на титульній сторінці якого указані дати затвердження та реєстрації, жодна з яких не співпадає з датами Реєстру, а саме:<sup>122</sup>

рішенням Чернігівської міської ради від 11 жовтня 2007 р. було затверджено статут територіальної громади міста Чернігова, який зареєстровано Чернігівським міським управлінням юстиції 10 грудня 2007 року. Надалі було внесено зміни 20 лютого 2008 р. (зареєстровано 27 березня 2008 р.), 20 березня 2008 р. та 29 жовтня 2009 р. (зареєстровано 20 листопада 2009 р.), 27 квітня 2015 р. (зареєстровано 27 травня 2015 р.), 28 січня 2016 р. (дата реєстрації відсутня), 27 травня 2021 р. (дата реєстрації відсутня).

Цей статут складається з:

1. Преамбули, де зазначено, що “*Статут територіальної громади міста Чернігова відповідно до Конституції України і законів України визначає порядок здійснення місцевого самоврядування в місті Чернігові*”.

2. Розділу 1 “Загальні положення”, де зазначено загальну характеристику міста, територіальність, адміністративно – територіальний устрій міста Чернігова (“*систему адміністративно-територіального устрою міста Чернігова складають райони в місті*” – стаття 3), згадано про міські свята, символіку, почесні звання і відзнаки міста, участь у добровільних об'єднаннях органів місцевого самоврядування. Стаття 8 – про здійснення засад місцевого самоврядування в місті Чернігові. Систему міського самоврядування в місті Чернігові визначено у статті 9, у статті 10 - матеріальна і фінансова база міського самоврядування.

<sup>122</sup> <https://chernigiv-rada.gov.ua/statut-gromady/>



3. Розділу 2 “Стратегія та основні напрямки розвитку міста Чернігова”, де обумовлено питання засад сталого розвитку міста, планування території, принципи економічного розвитку, охорона довкілля. А також питання розвитку науки й освіти, охорони здоров’я, фізкультури і спорту, культури і мистецтва, соціального захисту населення та міжнародної діяльності.

4. Розділу 3 “Територіальна громада міста Чернігова, права й обов’язки жителів міста”, де дано визначення територіальній громаді і, серед іншого, введено нове поняття активних членів громади: *“Члени територіальної громади міста Чернігова, які досягли 18-річного віку та не визнані судом недієздатними, є активними суб’єктами міського самоврядування.”*

У цьому розділі згадано про такі права членів територіальної громади:

- ✓ Право на проживання і свободу пересування в місті.
- ✓ Право на невтручання в особисте і сімейне життя.
- ✓ Право на приватну власність.
- ✓ Право на житло.
- ✓ Право на власність і на користування землею.
- ✓ Право на працю.
- ✓ Право на підприємницьку діяльність.
- ✓ Право на відпочинок.
- ✓ Право на соціальний захист.
- ✓ Право на охорону здоров’я і медичну допомогу.
- ✓ Право на безпечне для життя і здоров’я довкілля.
- ✓ Право на охорону дитинства і підтримку молоді.
- ✓ Право на освіту.
- ✓ Право на духовний розвиток особистості.
- ✓ Право на користування об’єктами історичної і культурної спадщини.
- ✓ Право на заняття фізичною культурою і спортом.
- ✓ Право на використання природних ресурсів міста.
- ✓ Право на забудову території міста.
- ✓ Право на належний рівень торгівельного і побутового обслуговування.
- ✓ Право на захист прав споживача.
- ✓ Право на громадський порядок.
- ✓ Право на інформацію.
- ✓ Пільги, гарантії і порядок їх встановлення.
- ✓ Право на оскарження рішень органів і посадових осіб міського самоврядування.

5. Розділу 4 “Участь у міському самоврядуванні”, де визначено наступні форми реалізації права участі членів територіальної громади міста у здійсненні міського самоврядування (статті 45-54):

- ✓ Місцевий референдум.
- ✓ Місцеві вибори.
- ✓ Загальні збори громадян за місцем проживання.
- ✓ Місцеві ініціативи.
- ✓ Громадські слухання.

- ✓ Колективні й індивідуальні звернення жителів міста до органів і посадових осіб міського самоврядування.
- ✓ Участь жителів міста у роботі міського самоврядування.
- ✓ Участь у здійсненні міського самоврядування через діяльність місцевих територіальних організацій об'єднань громадян.
- ✓ Інші форми участі жителів міста у здійсненні міського самоврядування.

6. Розділу 5. “Чернігівська міська рада. Загальні засади”, де у статті 55 “Формування Чернігівської міської ради”, серед іншого, зазначено, що “Крім депутатів, до складу Чернігівської міської ради входить за посадою Чернігівський міський голова”, що, вочевидь, викликає питання конституційності такого припису. У цьому розділі йдеться про повноваження Чернігівської міської ради, її роботу, роботу її комісій, Координаційного комітету, громадської ради, депутатських груп і депутатських фракцій.

7. Розділу 6 “Чернігівський міський голова. Секретар Чернігівської міської ради”, в якому обумовлено статус та повноваження Чернігівського міського голови. Згадано про посаду секретаря Чернігівської міської ради.

8. Розділу 8 “Виконавчі органи та посадові особи міського самоврядування”, де регламентовано питання виконавчого комітету Чернігівської міської ради, повноваження, організація роботи, посадові особи, відділи, управління та інші виконавчі органи Чернігівської міської ради та комісії при виконавчому комітеті міської ради.

9. Розділу 9 “Органи самоорганізації населення”, де визначено загальні засади організації і діяльності органів самоорганізації населення.

10. Розділу 10 “Акти органів і посадових осіб міського самоврядування” (про рішення Чернігівської міської ради та акти виконавчих органів і посадових осіб міського самоврядування).

11. Розділу 11 “Матеріальні і фінансові основи міського самоврядування”, в якому йдеться про право комунальної власності, бюджет (доходи, видатки, використання вільних бюджетних коштів, місцеві податки і збори, участь органів міського самоврядування в фінансово – кредитних відносинах, фінансування витрат, пов’язаних із здійсненням органами міського самоврядування повноважень органів виконавчої влади і виконанням рішень органів державної влади).

12. Розділу 12 “Гарантії міського самоврядування”, де зазначено про обов’язковість актів і законних вимог органів і посадових

## ОПИТУВАЛЬНИК

**1. Які форми локальної демократії, на Вашу думку, є найбільш популярними для діалогу “місцева влада-громада” (відмітьте не більше 3 варіантів):**

Місцеві референдуми

Загальні збори

Громадські слухання

Місцеві ініціативи

Петиції

Доручення виборців

Звіти органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Публічні консультації

Консультативно-дорадчі органи

Бюджет участі

Громадська експертиза

Звернення

Не знаю

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**2. Які форми локальної демократії, на Вашу думку, є найбільш ефективними для діалогу “місцева влада-громада”(відмітьте не більше 3 варіантів):**

Місцеві референдуми

Загальні збори

Громадські слухання

Місцеві ініціативи

Петиції

Доручення виборців

Звіти органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Публічні консультації

Консультативно-дорадчі органи

Бюджет участі

Громадська експертиза

Звернення

Не знаю

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**3. Чи є у Вашій територіальній громаді Статут?**

Так

Ні

Не знаю

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**4. Якщо на попереднє питання Ви відповіли “так”, то чи є у тексті Статуту Вашої територіальної громади положення про форми локальної демократії ?**

Так

Ні

Не знаю

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**5. Якщо на питання № 3 Ви відповіли “так”, то коли був зареєстрований Статут?**

До місцевих виборів 2020 року

Після місцевих виборів 2020 року

Статут не зареєстрований

Не знаю

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**6. Які з перелічених положень прийнято Вашою місцевою радою і є чинними?**

Положення про місцеві ініціативи

Положення про громадські слухання

Положення про загальні збори

Положення про публічні консультації

Положення про бюджет участі

Положення про громадську експертизу

Положення про консультативно-дорадчі органи

Не знаю

Немає жодного з перелічених

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**7. Чи берете Ви особисто участь у сприянні проведенню:**

Загальних зборів

Громадських слухань

Місцевих ініціатив

Публічних консультацій

Засідань консультативно-дорадчих органів

Ні

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**8. Скільки загальних зборів за місцем проживання було проведено у Вашій територіальній громаді (у тому числі на частині території) за період після місцевих виборів 2020 року?**

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**9. Скільки громадських слухань було проведено у Вашій територіальній громаді (у тому числі на частині території) за період після місцевих виборів 2020 року?**

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**10. Скільки місцевих ініціатив розглянула Ваша місцева рада за період після місцевих виборів 2020 року та щодо скількох із розглянутих місцевих ініціатив Ваша місцева рада ухвалила позитивне рішення?**

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**11. Скільки доручень виборців, даних депутатам Вашої місцевої ради, було реалізовано Вашою місцевою владою за період після місцевих виборів 2020 року?**

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**12. Скільки разів за 2022 рік депутати Вашої місцевої ради, посадові особи Ваших органів місцевого самоврядування звітували відповідно перед виборцями, територіальною громадою?**

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**13. Чи є у Вашій територіальній громаді практика залучення жителів до формування пропозицій до місцевого бюджету?**

Так

Ні

Не знаю

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**14. Чи є актуальною, на Вашу думку, громадська експертиза діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб?**

Так

Ні

Не знаю

**15. Якщо на попереднє питання Ви дали відповідь “ні”, будь ласка, аргументуйте чому?**

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**16. На Вашу думку, який з ресурсів є найбільш дієвим для комунікації громадян з місцевою владою?**

Соціальні мережі

Інтернет-платформи

Сайти

Месенджери

Особистий прийом

Звернення через листування

Телефонний контакт-центр, “телефон довіри”

Петиції

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**17. Хто, на Вашу думку, у Вашій територіальній громаді найчастіше є ініціатором діалогу “влада-громада”?**

Жителі

Громадські організації

Політичні партії

Міський (сільський, селищний) голова

Депутати

Староста

Виконком ради

Структурні підрозділи виконавчих органів чи комунальні підприємства

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**18. Оцініть за шкалою від 0 до 10 ступінь врахування громадських ініціатив, пропозицій тощо Вашою місцевою владою :**

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**19. Чи проводить Ваша місцева влада публічні консультації?**

Так

Ні

Не знаю

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**20. Чи застосовує Ваша місцева влада інші форми локальної демократії? Якщо так, то які?**

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**21. Які, на Вашу думку, потрібні зміни законодавства для підвищення ефективності форм локальної демократії?**

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**22. Надайте будь-яку іншу додаткову інформацію, яку вважаєте необхідною в розрізі теми дослідження**

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**23. Зазначте, будь ласка, регіон, де Ви проживаєте:**

Вінницька область  
Волинська область  
Дніпропетровська область  
Донецька область  
Житомирська область  
Закарпатська область  
Запорізька область  
Івано-Франківська область  
Київська область  
Кіровоградська область  
Луганська область  
Львівська область  
Миколаївська область  
Одеська область  
Полтавська область  
Рівненська область  
Сумська область  
Тернопільська область  
Харківська область  
Херсонська область  
Хмельницька область  
Черкаська область  
Чернівецька область  
Чернігівська область  
м. Київ

**24. У якій ролі Ви берете участь в опитуванні?**

Представник органу місцевого самоврядування  
Представник асоціації органів місцевого самоврядування  
Ваша відповідь: \_\_\_\_\_

**25. У якому населеному пункті Ви проживаєте:**

Місто

Село

Селище

Ваша відповідь \_\_\_\_\_

**26. Місце роботи, Ваша посада (за бажанням)**

Ваша відповідь \_\_\_\_\_