



**ІНСТРУМЕНТИ
ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ
В ГРОМАДАХ
Донецької та
Луганської областей**

Дане видання здійснено **ГО «Точка доступу»** в рамках проекту ГС «Форум НДО в Україні» за підтримки Посольства Великої Британії в Україні.

У 2016 році на мапі громадського сектору Донеччини з'явилась нова неурядова організація - «Точка доступу». Проте історія виникнення нашої організації розпочалась за десять років до дати офіційної реєстрації.

До 2016 року (протягом 12 років) команда ГО «Точки доступу» працювала як частина команди Донецького КВУ (ДОО КВУ), що втілювала в життя проекти напрямків «Розвиток потенціалу громадянського суспільства» і «Розвиток місцевого самоврядування».

Місія ГО «Точка доступу» - підтримка громадських ініціатив та об'єднань для покращення добробуту та вирішення нагальних питань розвитку регіону.

ГС «Форум НДО в Україні» є членською організацією, яка об'єднує міжнародні і національні НДО, що надають гуманітарну допомогу і сприяють відновленню України.

Форум НДО в Україні створено в 2014 році як асоціацію близько 40 міжнародних і національних недержавних організацій (скорочено: НДО), що надають гуманітарну допомогу і сприяють відновленню України.

Цілі Форуму НДО в Україні:

Сприяти на оперативному рівні обговоренню організаціями, які відгукнулися на кризу в Україні, питань, що пов'язані з доступом, безпекою на місцевому рівні, синергією та дублюванням, політичними питаннями, які впливають на здійснення програм, тощо.

Здійснювати обмін інформацією в рамках відкритого обговорення та вирішення питань, що стосуються здатності установ надавати допомогу, наприклад, з реєстрації, законодавства, координації, фінансування.

Нарощувати потенціал міжнародних та національних НДО за допомогою семінарів і практикумів.

Виступати від імені спільноти НДО з узгоджених стратегічних і нагальних питань, пов'язаних з гуманітарною діяльністю.

tochkadostupugo@gmail.com

<https://dostupoint.org.ua>

nchora-bokhniak@ngoforum.org.ua

www.ngoforum.org.ua

Видання цього посібника стало можливим завдяки фінансовій підтримці Посольства Великої Британії в Україні в рамках проекту «Розбудова заради майбутнього: цілісний підхід до зміцнення громадянського суспільства на Донбасі», який виконує Форум НДО в Україні. Погляди висловлені в цій публікації, належать авторам і можуть не збігатися з офіційною позицією уряду Великої Британії.

З М І С Т

Вступ	4
Опис проекту	5
Визначення основних понять	6
Результати моніторингу	7
Аналіз сайтів місцевих рад	7
Аналіз інструментів участі громадян в місцевому самоврядуванні	11
Висновки	35
Рекомендації	37

Аналітичний звіт за результатами моніторингу інструментів участі в громадах Донецької та Луганської областей

Вступ

Україна ратифікувала основні міжнародні нормативні документи щодо участі громадян в житті держави, регулювання питань місцевого самоврядування та надання захисту громадянських та політичних прав. Зокрема, це Міжнародний Пакт про громадянські та політичні права, Європейська Хартія місцевого самоврядування, тощо. Також, національне законодавство України надає можливість та сприяє розвитку партисипативних механізмів участі громадян в житті держави та в місцевому самоврядуванні. Так, Конституцією закріплені такі положення: стаття 5 «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування»; статтею 140 розділу XI передбачається: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи». Отже, як можна побачити з основного закону України, саме територіальна громада має вирішувати питання місцевого значення, як опосередковано, через представників (обрання депутатів місцевих рад), так і безпосередньо через механізми участі.

В контексті реформи децентралізації, яка триває в Україні, можливість участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні стає ще більш актуальним. Дана реформа має

запровадити нові стандарти взаємодії влади з громадою та запровадити новий підхід у реалізації місцевого самоврядування, більш демократичний та відкритий. Тому, актуальним питанням стає наявність статутів територіальних громад і різноманітних механізмів прямої демократії в кожній громаді. Важливо відмітити, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» більшість механізмів участі громадян мають регулюватися на рівні статутів територіальних громад, тому, для успішності проведення реформи децентралізації та розвитку локальної демократії, вкрай важливим є прийняття якісних статутів. Останні мають бути чіткими регуляторами відносин в межах територіальної громади, які виникають як між членами територіальної громади, так і між останніми та владою. Важливо, щоб нормативно-правові акти щодо того чи іншого механізму участі встановлювали реальні вимоги, для його використання, а не носили декларативний характер, який унеможливує територіальній громаді користуватися своїми правами. Для цього вбачається за доцільне провести аналіз інструментів участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні в Донецькій та Луганській областях.

Об'єктом дослідження є форми безпосередньої участі громадян в місцевому самоврядуванні.

Предметом дослідження є наявність нормативно-правових актів, що закріплюють форми безпосередньої участі громадян в місцевому самоврядуванні в громадах, які досліджуються, а також реальність їх використання.

Географія проекту



Моніторинг проводився в 20 громадах Донецької та Луганської областей.

Донецька область:

- **Бахмут**
- **Слов'янськ**
- **Краматорськ**
- **Селідове**
- **Костянтинівка**
- **Маріуполь**
- **Волноваха**
- **Покровськ**
- **Мирноград**
- **Дружківка**
- **Добропілля**
- **Курахове**
- **Іллінівська ОТГ**
- **Лиманська ОТГ**
- **Соледарська ОТГ**

Луганська область:

- **Сєвєродонецьк**
- **Сватово**
- **Білокуракинська ОТГ**
- **Троїцька ОТГ**
- **Новолосківська ОТГ**

Інструменти моніторингу: аналіз сайтів відповідних міських рад щодо наявності тих чи інших положень, доступності для користувачів інформації; надсилання інформаційних запитів щодо наявності чи відсутності відповідних положень; аналіз наявних положень в кожній громаді щодо дотримання вимог чинного законодавства та реальної можливості без перешкод використовувати наявні інструменти участі членами місцевої громади.

Для дослідження предмету моніторингу вивчалися наступні механізми:

1. Наявність прийнятих та зареєстрованих в органах юстиції статутів територіальних громад.
2. Наявність в статуті положень про:
 - загальні збори (конференції) жителів;
 - індивідуальні та колективні звернення (петиції) жителів міста до органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
 - громадські слухання;
 - місцеві ініціативи;
 - громадська експертиза проектів актів та чинних актів місцевого самоврядування з питань, які мають суттєве значення для членів громади і впливають на соціально-економічний та культурний розвиток міст;
 - участь у роботі органів місцевого самоврядування і роботі на виборних посадах місцевого самоврядування;

- взаємодія з органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами через участь у діяльності міських партійних і громадських організацій;

- участь у створенні і діяльності органів самоорганізації населення;

- масові мирні акції (мітинги, ходи, пікетування, демонстрації);

- участь у роботі колегіальних органів, робочих груп, комісій, які створюються при органах місцевого самоврядування;

- участь у роботі громадських рад, громадських колегій та інших консультативно-дорадчих органів при органах та посадових особах місцевого самоврядування;

- висування міською громадою своїх представників до складу наглядових органів при комунальних підприємствах, установах, організаціях;

- обрання міською громадою представників її інтересів в органах, організаціях та установах, розташованих поза межами міста.

3. Наявність можливості подання е-петиції на сайті органу місцевого самоврядування.

4. Можливість подання звернення громадянина через сайт органу місцевого самоврядування.

5. Положення та реальне провадження бюджету участі (відповідний розділ на сайті органу місцевого самоврядування).

6. Наявність можливості онлайн обговорення проектів рішень ОМС.

8. Наявність положення про консультативно-дорадчі органи.

Визначення основних понять

Механізми участі – конкретна практика участі члена територіальної громади в місцевому самоврядуванні. В дослідженнях і літературі склався ряд синонімічних понять: механізми, інструменти, практики, методи чи заходи участі.

Статут територіальної громади - це мала конституція територіальної громади, яка визначає правовідносини у самій громаді та з зовнішнім середовищем. Статут територіальної громади не може суперечити Конституції України та законам України, прийнятим на її основі.

Загальні збори - зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення.

Індивідуальні та колективні звернення (петиції) - викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Громадські слухання - зустріч 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.

Місцеві ініціативи - ініціювання розгляду у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Громадська експертиза – проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів місцевого самоврядування, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Органи самоорганізації населення (ОСН) - представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин.

Громадські ради - постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утворений для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Бюджет участі - інструмент прямої демократії, за допомогою якого мешканці громади залучаються до розподілу частини міського бюджету.

Електронна петиція (е-петиція) - колективне звернення громадян до органу місцевого самоврядування, яке може бути подана через офіційний веб-сайт органу, якому вона адре-

сована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

Результати моніторингу

Аналіз сайтів місцевих рад

З розвитком інформаційних технологій, сайти в мережі інтернет стали одним з основних джерел інформації для кожної людини. Оприлюднення відповідних даних та інформації на сайті органів місцевого самоврядування сприяють відкритості самого органу та поінформованості населення щодо будь-якого питання або можливості. Так, певні інструменти участі в місцевому самоврядуванні безпосередньо пов'язані з мережею інтернет, такі як електронні петиції, електронні звернення або бюджет участі (партисипаторний бюджет, громадський бюджет). Інші форми участі опосередковано пов'язані з мережею інтернет. Нормативно-правова база щодо певних механізмів участі міститься на офіційних сайтах органу місцевого самоврядування, що сприяє доступу до цих інструментів більш широкого кола членів територіальних громад. Враховуючи, що немає єдиних вимог щодо інформації, яка має міститись на сайтах місцевих рад, окрім Постанови КМУ №835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних» від 21.10.2015 р., то сайти кожної громади мають досить різне наповнення. Особливо це стосується частини можливості членів громади брати участь в місцевому самоврядуванні (Мал. 1).

Мал.1. Аналіз наявності інформації щодо механізмів участі на сайтах місцевих рад

	статут	е-петиції	бюджет участі	он-лайн звернення	загальні збори	громадські слухання	місцеві ініціативи	громадські експертизи	ОСН	громадська рада
Бахмут	✗	✗	✗	✗		✗			✗	✗
Білокуракинська ОТГ		✗	✗							
Волноваха										
Добропілля	✗	✗		✗						✗
Дружківка		✗		✗						✗
Іллінівська ОТГ										
Костянтинівка		✗		✗						✗
Краматорськ	✗	✗	✗	✗		✗	✗	✗		
Курахове	✗			✗		✗				✗
Лиман	✗		✗	✗						✗
Маріуполь		✗		✗						✗
Мирноград	✗	✗	✗	✗		✗				
Новопсковська ОТГ		✗	✗	✗		✗				
Покровськ	✗	✗	✗	✗					✗	✗
Сватове	✗			✗		✗				
Селідове	✗	✗	✗	✗						✗
Сєвєродонецьк	✗	✗	✗	✗						✗
Слов'янськ		✗	✗	✗		✗				✗
Соледарська ОТГ	✗	✗		✗						
Троїцька ОТГ		✗		✗						

Отже, аналіз сайтів місцевих рад демонструє, що наявна на них інформація щодо механізмів та можливостей участі у кількісному та якісному відношенні є достатньо малою. **Варто зазначити, що відсутність того чи іншого механізму у таблиці не означає його відсутність взагалі у відповідній територіальній громаді. Це свідчить про те, що для того, щоб знайти відповідний нормативно-правовий акт, який регулює використання даного механізму, слід витратити достатню кількість часу та звернутися до ОМС.**

Важливо відмітити, що у Конвенції Ради Європи про доступ до офіційних документів зазначається: «За власною ініціативою та у випадку, якщо це є доцільним, орган публічної влади повинен вжити необхідних заходів для оприлюднення офіційних документів, що є у його розпорядженні, з метою сприяння прозорості та ефективності державного управління та заохочення свідомої участі громадськості у вирішенні питань, що становлять загальний інтерес». Таким чином, можна побачити, що існує прямиий зв'язок між відкритістю та безперешкодним доступом до інформації з однієї сторони, та рівнем громадської участі з іншої сторони. Тож, слід максимально повно та доступно оприлюднювати інформацію щодо механізмів участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні на сайтах міських рад.

Під час моніторингу було виявлено ситуації відсутності тих чи інших нормативно-правових актів на сайтах органів місцевого самоврядування, наприклад, в місті Краматорськ положення про проведення масових мирних акцій відсутнє на сайті, так як воно було при-

йнято ще в 1998 році, в місті Маріуполі наявне положення про громадські слухання, однак, воно не міститься на сайті через такі ж причини: документи в цифровому вигляді почали публікувати пізніше, ніж їх було прийнято місцевою радою. Також, на сайті Добропільської міської ради відсутні положення про загальні збори та місцеві ініціативи. Все це ускладнює для членів відповідної територіальної громади можливість скористатись даними інструментами.

Такі випадки ускладнюють можливість використання інструментів партисипативної демократії на місцевому рівні. Слід зазначити, що є певна тенденція, сайти об'єднаних територіальних громад є менш інформативними щодо механізмів участі громадян, ніж сайти місцевих рад.

Ще однією специфікою сайтів місцевих рад, які було обрано для моніторингу є наявність розділів щодо тих чи інших форм участі (громадська рада, громадські слухання, громадські обговорення, тощо), однак в них не міститься самих положень про відповідні інструменти, а наявні лише графіки проведення, інформація про склад, графіки засідань або новини про вже проведені відповідні слухання, обговорення чи засідання.

Можна зробити висновок, що відсутність швидкого доступу до нормативно-правових актів щодо механізмів участі громадян в місцевому самоврядуванні може опосередковано впливати на використання останніх. Як наслідок, громада є обмеженою від участі в місцевому самоврядуванні, що суперечить міжнародним стандартам та національному

законодавству. Також, це може призвести до певного «розриву» між владою та громадськістю, члени якої не поінформовані про можливість реальної демократичної участі в житті своєї громади.

За результатами моніторингу станом на лютий 2018 року порівнянно з серпнем 2017 року кількість інструментів участі зросла. Перш за все, слід відмітити, що за цей час був зареєстрований, відповідно до чинного законодавства, статут територіальної громади міста Краматорськ. Також, в містах Добропіллі, Дружківці, Покровську та Слов'янську були прийняті положення про бюджет участі. Таким чином, спостерігається позитивна тенденція в розвитку форм участі громадян в місцевому самоврядуванні.

Задля більш тісної співпраці влада-громадськість та легітимності прийнятих рішень з того чи іншого питання можна надати наступні рекомендації.

Рекомендації:

- **Створити на сайтах місцевих рад спеціальні розділи, які б містили посилання на всі нормативно-правові акти щодо механізмів участі в місцевому самоврядуванні, наявні в громаді задля безперешкодного доступу громадян до відповідної інформації.**
- **Завантажити в цифровому вигляді всі, без виключення документи, які регулюють порядок використання механізмів партисипативної демократії.**
- **Додати положення у вже наявні розділи, наприклад, розділи про громадську раду, громадські слухання, громадські обговорення, тощо.**

Аналіз інструментів участі громадян в місцевому самоврядуванні

Важливе місце у розвитку партисипаторної демократії на місцевому рівні займають статuti територіальних громад. Законом України «Про місцеве самоврядування» визначений перелік форм участі членів територіальних громад, які мають регламентуватись виключно статутом територіальних громад, зокрема:

- стаття 8: «Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади»;
- стаття 9: «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»;
- стаття 10: «Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад» ;
- стаття 13: «Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади».

Також, відповідно до Розділу II Перехідні положення частини 2 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції»: «До визначення у статуті територіальної громади вимог щодо кількості

підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів...». Таким чином, існує вимога щодо визначення кількості підписів під е-петицією у статуті територіальної громади. Відсутність статуту може призвести до маніпуляції з відповідним інструментом участі в частині завищених вимог для її розгляду, проте відсутність в статуті чітких вимог суперечить існуючому законодавству України.

Отже, статут територіальної громади є вкрай важливим нормативним документом для розвитку та функціонування партисипаторної демократії, а також громади в цілому. Однак, поки що на законодавчому рівні відсутня вимога обов'язкового прийняття та реєстрації статутів територіальної громади. В Законі України «Про місцеве самоврядування» зазначається: «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 прийняти статут територіальної громади села, селища, міста», видно що прийняття статуту територіальної громади є добровільним для органів місцевого самоврядування. Проте, Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016-2020 рр. містить пункт про розробку законодавчого акту, яким би встановлювався обов'язок прийняття статуту територіальної громади.

Виходячи з положень законодавства України та добровільності прийняття статутів територіальної громади, відсутність останніх може справляти значний негативний вплив на розвиток місцевої демократії в громаді та можливість

участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні. Однак, не завжди відсутність статуту в громаді є причиною відсутності волі у представницького органу громади.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1150 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад» від 27 листопада 1998 року «Прийняття та видача документів здійснюється через центри надання адміністративних послуг». Однак, у Розпорядженні КМУ № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» у переліку надання адміністративних послуг обов'язкових послуг органів виконавчої влади, що надаються через ЦНАПи відсутня послуга щодо реєстрації статутів територіальних громад. Таким чином, виник певний правовий вакуум, який з однієї сторони, каже, що статут має бути зареєстрований через ЦНАП, а з іншої сторони - не всі ЦНАПи мають таку послугу в своєму переліку.

Так, за результатами моніторингу було виявлено, що в Донецькій області послуги з реєстрації статутів територіальних громад надають лише 8 центрів надання адміністративних послуг з 27, які функціонують на території області. В Луганській області ситуація дещо краща, такі послуги надають 12 з 15 ЦНАПів. Виникла ситуація, в якій центри надання адміністративних послуг мають укладати додаткові угоди з управлінням юстиції щодо можливості надання відповідної послуги, однак обов'язку це робити нормативно не передбачено. Дана проблема суттєво ускладнює розвиток локальної демократії, а як наслідок й можливість участі громадян в місцевому самоврядуванні. Тож, для

вирішення даної проблеми слід стимулювати ЦНАПи укладати відповідні угоди або внести реєстрацію статутів до переліку обов'язкових послуг органів виконавчої влади, що надаються через центри надання адміністративних послуг.

Однак, не дивлячись на існуючі проблеми, в певних громадах наявні статuti. Окрім статутів, в досліджуваних громадах наявні різноманітні форми участі громадян в місцевому самоврядуванні. Перелік існуючих інструментів є достатньо різноманітним в кожній громаді (Мал.2). Важливо відмітити, що майже не існує на законодавчому чи підзаконному рівнях вимог щодо необхідної кількості підписів, строків збору підписів задля використання того чи іншого інструменту участі. Також, на вищому рівні щодо тих інструментів участі, які згадуються в Законі України «Про місцеве самоврядування» використовується формулювання «громада має право», тобто обов'язку прийняття положень про відповідні інструменти закон не містить. Проблема полягає в тому, що за відсутності відповідних положень, громада не може реалізувати свої наявні права, які гарантовані Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами.

В контексті дослідження форм участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні та тих процесів, які зараз відбуваються на території України, в наслідок яких з'явилася достатньо чисельна група внутрішньо переміщених осіб, важливим питанням залишається визначення приналежності особи до територіальної громади та можливості її участі в місцевому самоврядуванні. Законодавчо питання належності особи до громади визначене в

Законі України «Про місцеві вибори», стаття 3 пункт 3 відповідного закону говорить: «Належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його зареєстрованим місцем проживання». З цієї норми виходить, що всі, хто має офіційно зареєстроване місце проживання на території відповідної громади є членом територіальної громади, сукупність яких і складає територіальну громаду. Однак, внутрішньо переміщені особи не можуть використовувати відповідні механізми в громадах, в які було здійснено внутрішнє переміщення не дивлячись на те, що відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» статті 5 частини 1 «Довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує місце проживання внутрішньо переміщеної...». Отже, внутрішньо переміщена особа підтверджує факт проживання її на території відповідної громади та робить особу її членом. Однак, в більшості наявних нормативно-правових актів щодо того чи іншого інструменту участі право їм користуватись належить лише особам, які мають право голосу на місцевих виборах у відповідній громаді. Таким чином, внутрішньо переміщені особи, не дивлячись на реєстрацію місця проживання в громаді все одно не можуть користуватись інструментами прямої демократії. Винятковим є випадок Северодонецька. Так, в положенні про міський бюджет участі передбачено, що внутрішньо переміщені особи мають право брати участь в голосуванні за відповідний проект. Опосередковано в аналогічних положеннях в містах Краматорськ та Слов'янськ передбачена можливість користуватись таким інструментом як бюджет участі для ВПО.

Мал. 2. Наявність форм участі в територіальних громадах

(інформація подана відповідно до наданих відповідей на запити на доступ до публічної інформації та наявної інформації на сайтах органів місцевого самоврядування)

	статут	е-петиції	бюджет участі	загальні збори	звернення та петиції	громадські слухання	місцеві ініціативи	громадські експертизи	ООН	масові акції	громадська рада	наглядова рада	консультації з громадськістю
Бахмут	✗	✗	✗	✗	✗						✗		
Білокуракинська ОТГ			✗										
Волноваха													✗
Добропілля	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗		✗				
Дружківка		✗	✗								✗		✗
Іллінівська ОТГ	✗	✗		✗	✗	✗	✗		✗				
Костянтинівка		✗			✗	✗					✗		
Краматорськ	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗		✗	✗		✗
Курахове	✗	✗		✗		✗	✗		✗	✗			
Лиман	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗		✗		✗
Маріуполь		✗	✗			✗	✗					✗	
Мирноград	✗		✗	✗		✗	✗			✗			
Новопсковська ОТГ		✗	✗										
Покровськ	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗		✗		✗		✗
Сватове	✗	✗		✗	✗	✗	✗		✗				✗
Селідове	✗		✗	✗	✗	✗	✗				✗		
Сєвєродонецьк	✗		✗	✗	✗	✗	✗				✗		
Слов'янськ		✗	✗								✗		
Соледарська ОТГ													
Троїцька ОТГ													

Наведена вище інформація відображає наявні в громадах форми участі, проте, слід зауважити, що в статутах деяких громад достатньо чітко прописаний порядок використання відповідного механізму, що додаткове положення не має сенсу приймати. Тому в таблиці наведені дані, як по окремим положенням, так і по нормах статутів, які регламентують ті чи інші форми участі.

Отже, з 20 громад, які було відібрано для аналізу, тільки у 11 наявні прийняті та зареєстровані статuti. Як можна побачити, то найпоширенішим інструментом участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні є е-петиції (15 громад з 20), слід зазначити, що не в усіх громадах наявні положення про е-петиції, однак міститься відповідний розділ на сайті. Бюджет участі (13 громад з 20), громадські слухання (13 громад з 20) та місцеві ініціативи (12 громад з 20). Найменш поширеними є наглядові ради комунальних підприємств (1 громада з 20), громадські експертизи (0 громад з 20), положення про громадські експертизи рішень органів місцевого самоврядування (2 громади з 20). Також, спостерігається тенденція, що в новостворених об'єднаних територіальних громадах практично відсутні будь-які механізми участі громадян в місцевому самоврядуванні, що є достатньо загрозливим для розвитку локально демократії в новостворених територіальних одиницях і протирічить ідеї реформи децентралізації. З іншого боку, члени територіальної громади позбавлені можливості реалізувати свої конституційні права, що має бути вирішено якнайшвидше.

Задля кращого розуміння проблем, а також кращих практик щодо розвитку локальної демократії, слід розглянути кожному громаду окремо.

Аналіз інструментів участі м. Бахмут

Статут. Форми участі громадян в місцевому самоврядуванні:

1. Місцевий референдум
2. Місцеві вибори
3. **Загальні збори** – в статуті відсутній порядок проведення загальних зборів, що суперечить вимогам ЗУ «Про місцеве самоврядування». Перелік ініціаторів загальних зборів є достатньо широким, проте в нього не входять інститути громадянського суспільства. Ще одним недоліком є відсутність в статуті обов'язку місцевої ради розглянути на своїй сесії рішення зборів, якщо вони стосуються всієї громади та відносяться до компетенції органів місцевого самоврядування.

4. Звернення громадян

5. **Громадські слухання** - в статуті відсутній порядок громадських слухань, що суперечить вимогам ЗУ «Про місцеве самоврядування». Однак, зазначений перелік ініціаторів, який є достатньо широким і включає в себе як і громадськість, так і представників органів місцевого самоврядування. Позитивним положенням статуту є обов'язковість розгляду пропозицій органами та посадовими особами місцевого самоврядування, проте не зазначенні строки такого розгляду, що може нести загрозу затягування такого розгляду.

6. **Місцева ініціатива** – ЗУ «Про місцеве самоврядування» передбачається можливість визначення порядку внесення місцевої ініціативи в статуті територіальної громади, що сприяє сталості функціонування даного інструменту.

Враховуючи, що статут м. Бахмута дублює норми ЗУ «Про місцеве самоврядування», можна надати рекомендацію щодо внесення змін до статуту.

7. Інші форми участі членів територіальної громади м. Бахмут

Електронні петиції – наявне положення, яке було прийнято місцевою радою, та визначає строки збору підписів й кількість необхідних підписів для розгляду даної петиції. Так відповідним порядком визначена необхідна кількість підписів для розгляду електронної петиції – 250 підписів, які мають бути зібрані протягом одного місяця. Дане положення суперечить нормам чинного законодавства про звернення громадян, так як в статті 231 Закону України «Про звернення громадян» зазначено: «Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади». В статуті міста Бахмут відсутнє будь-яке нормативне регулювання щодо електронних петицій. Не відповідають вимогам зазначеного закону й норма про кількість підписів, так як зазначений закон встановлює, що для міст, які мають населення від 100 до 500 тисяч жителів для розгляду петиції необхідно 250 підписів, відповідно для міст, які мають меншу кількість жителів потрібна й менша кількість підписів. Таким чином, норми щодо розгляду електронних петицій в місті Бахмуті не відповідають вимогам чинного законодавства та створюють перепони для участі громадян в місцевому самоврядуванні.

Бюджет участі – строки та необхідна кількість підписів для розгляду відповідного проектного

пропозиції є задовільними враховуючи кількість мешканців міста.

Обговорення проектів рішень – Рішенням щодо внесення змін до Регламенту роботи Бахмутської міської ради забезпечена можливість надсилати коментарі або пропозиції до проектів рішень міської ради. Проте, у вказаному рішенні не зазначаються строки публікації проектів рішень та адреса, на яку можна відповідну пропозицію надсилати.

Положення про загальні збори – норми положення суперечать нормам статуту в частині ініціаторів загальних зборів, так в статуті таке право має міська рада, яка в положенні не зазначена, натомість в положенні серед ініціаторів міститься міський голова, який не зазначений в статуті. Отже, норми статуту та відповідного положення суперечать одна одній. Враховуючи, що відповідно до статуту міста Бахмуту він є основним НПА громади, то його норми мають більшу юридичну силу ніж рішення органів місцевого самоврядування, а відповідно й міський голова не має права ініціативи загальних зборів, так як він не зазначений в переліку ініціаторів в статуті. Положення містить достатньо високі кількісні вимоги щодо ініціювання загальних зборів громадянами, а саме третини від загальної кількості мешканців на відповідній території, що робить майже неможливим проведення загальноміських або районних зборів громадян за ініціативою мешканців. Дана вимога перешкоджає реалізації громадянами права на участь в місцевому самоврядуванні. Також, в положенні, відсутні вимоги щодо кількості членів ініціативної групи та строків збору підписів, що також, може бути причиною у відмові проведення загальних збо-

рів. В положенні також не зазначені джерела інформування громадян про проведення загальних зборів, що може негативно відображатись на участі громадян в зборах.

Положення про громадські слухання – статут м. Бахмута передбачено, що ініціаторами громадських слухань можуть бути, зокрема, й осередки політичних партій, що не передбачено чинним положенням, тому слід унормувати дане питання. Недоліком відповідного положення є відсутність чітких вимог до кількості ініціативної групи, а також строків збору підписів на підтримку проведення громадських слухань. З тексту положення випливає, що для проведення загальноміських слухань або для проведення слухань одного з мікрорайонів необхідна достатньо велика кількість членів ініціативної групи. Дана вимога перешкоджає реалізації громадянами права на участь в місцевому самоврядуванні.

Положення про місцеві ініціативи – нормами визначено задовільні вимоги щодо кількості членів ініціативної групи та підписів необхідних для підтримки даної ініціативи. Також, строк збору підписів є таким, що не перешкоджає та не ускладнює процес внесення місцевої ініціативи на розгляд органу місцевого самоврядування. Норми положення не суперечать нормам статуту Бахмутської громади. Однак, внесенню місцевої ініціативи мають передувати загальні збори, що ускладнює процес використання даного інструменту прямої демократії, а як наслідок й унеможливує участь громадян в місцевому самоврядуванні за допомогою цього інструменту.

Положення про громадську раду - дане положення враховує можливість для участі в конкур-

сі для широкого кола інститутів громадянського суспільства. Чітко регламентує повноваження, строки та принципи діяльності громадської ради.

Аналіз інструментів участі в Білокуракинській ОТГ

Відсутні всі інструменти та Статут. (у відповіді на запит зазначено, що статут громади було прийнято й він розміщений на сайті громади), однак, на сайті громади він наразі відсутній.

Електронні петиції – на сайті наявна можливість подачі електронних петицій через загальнонаціональний портал об'єднаних територіальних громад. Однак, положення про електронні петиції в громаді відсутнє, відповідно неможливо встановити кількісні вимоги щодо необхідної кількості підписів та строку їх збору для електронних петицій.

Бюджет участі - існує вимога попередньої підтримки проектної пропозиції (5 осіб), крім автора. Така вимога не є достатньо високою, тому це не може перешкоджати використанню даного інструменту або ускладнювати його використання, тим не менш, така вимога дублює процес голосування. Тільки члени громади можуть голосувати за проект. Нетиповим та таким що ускладнює процес прийняття (обрання переможця) рішення по проектах є вимога проведення загальних зборів/конференцій, на яких обговорюються проекти та обираються переможці. Такий процес ускладнює використання даного інструменту, так як вимагає його використання через інший інструмент локальної демократії. Відсутня можливість голосувати онлайн за проєкти.

Аналіз інструментів участі м. Волноваха

Статут не зареєстрований.

Статут. Форми участі громадян в місцевому самоврядуванні:

1. Місцевий референдум – в статуті зазначено «цим та іншим законом» - прирівняли статут до закону.

2. Місцеві вибори

3. **Загальні збори** – в статуті відсутній порядок проведення загальних зборів, що суперечить вимогам ЗУ «Про місцеве самоврядування». Ще одним недоліком є відсутність в статуті обов'язку місцевої ради розглянути на своїй сесії рішення зборів, якщо вони стосуються всієї громади та відносяться до компетенції органів місцевого самоврядування. Статутом визначено, що порядок проведення загальних зборів визначається Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання у місті Волноваха, затвердженим міською радою, проте дане положення відсутнє, що означає про неможливість використання громадою даного механізму участі в місцевому самоврядуванні.

4. **Звернення громадян:** 1) індивідуальні та 2) колективні – є чітка вимога щодо мінімальної кількості підписів під зверненням, а також чітке визначення першочерговості розгляду таких звернень.

5. **Місцева ініціатива** – ЗУ «Про місцеве самоврядування» передбачається можливість визначення порядку внесення місцевої ініціативи в статуті територіальної громади, що сприяє сталості функціонування даного інструменту. Статутом передбачено, що внесення місце-

вої ініціативи регламентується Положенням про місцеві ініціативи, яке затверджується рішенням міської ради. Однак, дане положення відсутнє, що означає про неможливість використання громадою даного механізму участі в місцевому самоврядуванні.

6. **Громадські слухання** – в статуті відсутній порядок громадських слухань, що суперечить вимогам ЗУ «Про місцеве самоврядування». Статутом передбачено, що внесення місцевої ініціативи регламентується Положенням про громадські слухання, яке затверджується рішенням міської ради. Однак, дане положення відсутнє, що означає про неможливість використання громадою даного механізму участі в місцевому самоврядуванні.

7. **Органи самоорганізації населення** – відповідні рішення та положення в м. Волноваха відсутні. Статут має відсылки до законодавства України.

Положення про проведення громадських обговорень – дублює норми Постанови КМУ № 966 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» але є адаптованим для місцевого рівня. Проте, в даному положенні не міститься перелік можливих ініціаторів громадських обговорень. Також відсутні строки інформування про предмет та дату проведення обговорень, що може негативно впливати на можливість участі членів громади та ІГС в громадських обговореннях.

Таким чином, не дивлячись на те, що в місті Волноваха прийнятий статут територіальної громади, проте норми щодо участі громадян в місцевому самоврядуванні є декларативними та

не відповідають вимогам законодавства України. Більшість норм не регламентують взагалі порядку використання механізмів локальної демократії та мають відсилку на відповідні положення, які наразі не прийняті місцевою радою, що перешкоджає в реалізації конституційних прав та інших, які гарантовані законами України членами територіальної громади міста Волноваха.

Аналіз інструментів участі м. Добропілля

Статут. Прийнятий та зареєстрований.

Форми безпосередньої участі громадян

1. Місцевий референдум

2. Місцеві вибори

3. **Загальні збори** - в статуті відсутній порядок проведення загальних зборів, що суперечить вимогам ЗУ «Про місцеве самоврядування». Перелік ініціаторів загальних зборів за місцем проживання є достатньо широким, проте в нього не входять інститути громадянського суспільства. Статутом визначено, що для проведення загальних зборів за місцем проживання за ініціативою членів територіальної громади необхідно мінімум 10 осіб, які б входили до ініціативної групи, що є достатньо великою кількістю, яка може негативно вплинути на ініціювання загальних зборів. Загальноміські збори скликаються тільки за рішенням міської ради або ОСН, що є достатньо вузьким колом ініціаторів, відповідно дана норма перешкоджає участі громадян в місцевому самоврядуванні. Важливо відмітити, що в м. Добропілля є положення про проведення зборів громадян за місцем проживання, проте відсутнє жодне

положення, яке б регламентувало проведення загальноміських зборів, що перешкоджає розвитку місцевої демократії. Важливо відзначити, що рішення зборів громадян за місцем проживання носять рекомендаційний характер, що ставить під загрозу реальність впливу членів територіальної громади на вирішення важливих питань місцевого самоврядування.

4. **Звернення громадян** - в статуті чітко розмежовані поняття індивідуального та колективного звернення. Також, прописана процедура розгляду відповідних звернень.

5. **Громадські слухання** - в статуті відсутній порядок громадських слухань, що суперечить вимогам ЗУ «Про місцеве самоврядування». Процес проведення громадських слухань громадянами має певні перепони, в тому, що потрібно колективне звернення для цього. Іншим ініціатором можуть виступати депутати міської ради. Такий вузький перелік ініціаторів громадських слухань не враховує ІГС та ОСН.

6. **Місцева ініціатива** - ЗУ «Про місцеве самоврядування» передбачається можливість визначення порядку внесення місцевої ініціативи в статуті територіальної громади, що сприяє сталості функціонування даного інструменту. Тож, в статуті м. Добропілля не прописана процедура внесення та розгляду місцевої ініціативи. Дана норма майже повністю дублює законодавство України, проте вводить відсутнє в законодавстві поняття «правотворчої ініціативи» й не дає визначення такого виду місцевої ініціативи.

Положення про громадські слухання - перелік суб'єктів ініціаторів громадських слухань

враховує як представників органів місцевого самоврядування, так і членів територіальної громади та ІГС. Кількість підписів для подання ініціативи від членів територіальної громади є достатньо невисокими, як для локальних, так і для загальноміських. Також, положенням передбачений принцип «мовчазної згоди», що безперечно позитивно впливає на можливість їх проведення, навіть вразі ігнорування владою відповідної ініціативи. Строки розгляду звернення щодо проведення громадських слухань чітко прописані. Значним недоліком даного положення є відсутність кількісних показників щодо складу ініціативної групи та строку збору підписів під відповідною ініціативою. Чітко прописані строки та джерела інформування щодо проведення та результатів громадських слухань. Положенням передбачена можливість оскарження дій та бездіяльності посадових осіб щодо проведення громадських слухань. Отже, положення про громадські слухання є достатньо детальним, проте відсутність певних норм, може створити перепони для участі громадян в місцевому самоврядуванні.

Положення про ОСН – положення відповідає вимогам законодавства України та чітко регламентує порядок створення та діяльності ОСН.

Електронні петиції – наявне положення, яке було прийнято місцевою радою, та визначає строки збору підписів й кількість необхідних підписів для розгляду даної петиції. Так відповідним порядком визначена необхідна кількість підписів для розгляду електронної петиції – 200 підписів, які мають бути зібрані протягом одного місяця. Дана положення суперечить нормам чинного законодавства про звернення громадян, так як в статті 231 Закону України «

Про звернення громадян» зазначено: «Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади». В статуті міста Добропілля відсутнє будь-яке нормативне регулювання щодо електронних петицій. Не відповідають вимогам зазначеного закону й норма про кількість підписів, так як зазначений закон встановлює, що для міст, які мають населення від 100 до 500 тисяч жителів для розгляду петиції необхідно 250 підписів, відповідно для міст, які мають чисельність мешканців від 5 до 50 тисяч жителів кількість підписів складає 100. Так як на території Добропілля мешкає майже 80 тисяч жителів, то необхідна кількість підписів має складати 150 – 175 підписів. Чітку кількість не можна вирахувати, так як в законодавстві України є прогалини щодо даного питання. Таким чином, норми щодо розгляду електронних петицій в місті Добропіллі не відповідають вимогам чинного законодавства та створюють перепони для участі громадян в місцевому самоврядуванні. Положення майже повністю дублює норми статті 231 ЗУ «Про звернення громадян».

Щодо положень про загальні збори та місцеві ініціативи, то вони відсутні на сайті Добропільської міської ради, що робить неможливим членам відповідної територіальної громади скористатись даними інструментами.

Бюджет участі - в положенні дане визначення поняття «голосування» - «процес визначення мешканцями міста віком від 16 років проєктів-переможців серед поданих проєктів шляхом заповнення бланку для голосування (додаток 3) в паперовому чи електронному вигляді».

Тут є певні неточності щодо осіб, які можуть голосувати за проекти, так як мешканці – це особи, які мешкають на території міста (трудова мігранти, ВПО та інше.). Тому слід внести зміни, щоб чітко окреслити коло тих, хто може голосувати за проекти. Існує вимога, яка дублює процес голосування – попередній збір підписів для подачі проекту, що ускладнює використання даного інструменту (необхідно зібрати мінімум 50 підписів осіб). Враховуючи кількість населення міста, то так вимога є завищеною. В іншому вимоги щодо проектів цілком є задовільними та не перешкоджають реалізації громадянами свого права на участь в місцевому самоврядуванні. Також, до положення слід додати норми щодо порядку голосування.

Аналіз інструментів участі м. Дружківка

Статут – розробляється.

Положення про консультації з громадськістю

– дане положення чітко регламентує перелік ініціаторів та учасників публічного обговорення. Також, зазначені строки його проведення, способи інформування та збирання пропозицій. Позитивною стороною даного положення є передбачена можливість вносити та ініціювати консультації з громадськістю інститутами громадянського суспільства, які здійснюють свою діяльність на території міста Дружківка.

Інших механізмів, крім передбачених законами України: електронні петиції та звернення громадян, відсутні. Відповідні положення щодо даних форм також відсутні. Отже, в місті Дружківка відсутній статут територіальної громади та положення щодо більшості форм участі громадян в місцевому самоврядуванні, що

перешкоджає громадян в реалізації своїх конституційних прав та робить неможливим брати участь у вирішенні питань місцевого значення.

Положення про громадську раду – дане положення враховує можливість для участі в конкурсі для широкого кола інститутів громадянського суспільства. Чітко регламентує повноваження, строки та принципи діяльності громадської ради.

Електронні петиції – на сайті існує розділ, в якому можна подати електронну петицію, а також наявне положення про порядок подачі та розгляду електронної петиції. Відповідне положення дублює основні норми ЗУ «Про звернення громадян». Однак, враховуючи кількість населення, існує вимога щодо необхідності набрати 175 підписів на підтримку відповідної петиції, що є занадто завищеною та може ускладнювати використання даного інструменту або взагалі його невілювати.

Положення про бюджет участі – в положенні визначено: «автор проекту - дієздатний громадянин України, на момент подання проекту який досяг 16-річного віку, об'єднання громадян, орган самоорганізації населення, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, житлово-будівельний кооператив, інші громадські організації». Таке формулювання безперечно розширює коло ініціаторів та сприяє залученню до програми й ОГС. З формулювання неможливо зробити висновок щодо можливості ініціювання проектів ВПО, так як не існує вимоги про наявність офіційно зареєстрованого місця проживання на території міста. Однак, з пункту «голосування в електронній системі можуть здійснювати дієздатні

громадяни України, що зареєстровані, працюють, навчаються на території міста Дружківка та на момент голосування досягли 16-річного віку» можна зробити висновок, що ВПО, які проживають на території міста мають право брати участь в голосуванні. В положенні існує норма, що голосування за проект триває 15 днів, це достатньо короткий термін, який слід збільшити. Вимога щодо необхідної кількості голосів на підтримку проектів є задовільною – 50 осіб. Однак, в положенні не чітко прописана норма, яка передбачає винесення проектів переможців (які набрали 50 підписів) на публічне обговорення – однак положення про такі обговорення в місті відсутнє, також не має норм з якою ціллю це проводиться та які має наслідки. Такі вимоги можуть призвести до ускладнення використання даного інструменту, так як певні норми нечітко прописані, що може викликати спірні моменти, а також залишають поле для маніпулювання при затвердженні відповідних проектів. В положенні слід додати можливість голосування не тільки в електронній формі.

Аналіз інструментів участі в Іллінській ОТГ

Статут. Прийнятий та зареєстрований

Форми участі громадян в місцевому самоврядуванні:

1. Місцевий референдум

2. Місцеві вибори

3. **Загальні збори** - в статуті відсутній порядок проведення загальних зборів, що суперечить вимогам ЗУ «Про місцеве самоврядування». Перелік ініціаторів загальних зборів є достат-

ньо широким, проте в нього не входять інститути громадянського суспільства. Ще одним недоліком є відсутність в статуті обов'язку місцевої ради розглянути на своїй сесії рішення зборів, якщо вони стосуються всієї громади та відносяться до компетенції органів місцевого самоврядування. Однак, частково статутом визначені порядок організації (в частині питань з яких такі збори можуть бути ініційовані та строки оприлюднення інформації про такі слухання), проте відсутній перелік джерел інформування про них. Позитивним є, що в статуті передбачена обов'язковість виконання рішень загальних зборів для ОСН та старост окремих територій. Статутом зазначено, що організація загальних зборів регламентується окремим положенням місцевої ради, однак, таке положення відсутнє, що унеможливорює використання даного інструменту.

4. **Громадські слухання** – в статуті міститься перелік ініціаторів, необхідна кількість підписів для винесення питання на громадські слухання, яка є задовільною з точки зору участі громадян в місцевому самоврядуванні, також окресленим є можливий предмет таких слухань. Однак, не прописані в статуті процедурні вимоги до проведення та розгляду слухань, зокрема щодо реєстрації ініціативи про їх проведення, кількості ініціативної групи, строків збору підписів, проведення самих слухань, прийняття рішень та урахування прийнятих рішень міськрадою. Статут має відсилку до Положення про громадські слухання, проте воно відсутнє. Все це суперечить вимогам ЗУ «Про місцеве самоврядування».

5. **Місцеві ініціативи** - ЗУ «Про місцеве самоврядування» передбачається можливість ви-

значення порядку внесення місцевої ініціативи в статуті територіальної громади, що сприяє сталості функціонування даного інструменту. Статутом передбачений перелік суб'єктів внесення місцевої ініціативи, члени тергромади, ІГС та ОСН, що дає можливість їм брати участь в місцевому самоврядуванні. Також, статутом визначені кількісні показники щодо необхідних підписів мешканців громади під відповідною ініціативою, така кількість складає 200 підписів, що з урахування кількості населення громади є занадто великою кількістю та унеможливує використання даного інструменту. Також відсутні вимоги щодо кількості членів ініціативної групи та часових меж зборів відповідних підписів. Відсутніми є й інші процедурні моменти, які відповідно до статуту регулюються окремим положенням. Проте таке положення відсутнє, що робить неможливим використання даного інструменту.

6. **ОСН** – положення дублюють норми Закону України «Про органи самоорганізації населення». Статутом передбачено, що організація та діяльність ОСНів регламентується законом та положення місцевої ради, проте на даний час воно відсутнє.

7. **Індивідуальні звернення та колективні петиції**

8. **Електронні петиції**, консультативно-дорадчі органи – статутом дотриманні всі вимоги чинного законодавства щодо розгляду електронних петицій. Строки та кількість підписів також відповідають вимогам чинного законодавства. Статутом передбачено, що розпорядженням голови регламентується діяльність громадської ради, проте таке розпорядження відсутнє або не доступне онлайн.

Положення про громадські слухання – згідно з відповіддю на офіційний запит, дане положення в громаді наявне. Однак, його текст відсутній на сайті. Таким чином, доступ до використання відповідного інструменту достатньо ускладнений через брак інформації в електронному вигляді.

Аналіз інструментів участі м. Костянтинівка

Положення про електронні петиції – вимогами положення встановлені об'єктивні та реальні вимоги щодо кількості підписів під петицією й часові рамки щодо даної процедури. Встановлені критерії не суперечать чинному законодавству (ЗУ «Про звернення громадян» та ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції»). В положенні не зазначено, яким чином та ким здійснюється перевірка підписів щодо їх справжності. Порядок розгляду електронної петиції прописаний чітко, майже дублює норми чинного законодавства, проте, відсутній обов'язок ОМС розробити відповідне рішення та розглянути його на засіданні ради.

Положення про громадську раду - дане положення враховує можливість для участі в конкурсі для широкого кола інститутів громадянського суспільства. Чітко регламентує повноваження, строки та принципи діяльності громадської ради.

Аналіз інструментів участі м. Краматорськ

Статут. Прийнятий та зареєстрований

Статутом чітко визначаються члени територіальної громади. Достатньо ліберальний підхід застосований до цього, що безперечно є плюсом та дає змогу всім, хто проживає на тери-

торії міста, користуватись механізмами прямої демократії.

1. Загальні збори – не дивлячись на ліберальний підхід до визначення члена територіальної громади, в них можуть брати участь лише ті члени, які мають право голосу на місцевих виборах в даній громаді, що суперечить попередньому визначенню та невілює запропонований ліберальний підхід. Широке коло ініціаторів зборів, яке включає ОМС, ОСН, ІГС та членів громади, проте вимога щодо скликання зборів «на вимогу третини мешканців відповідної території» в межах міста є просто нереальною. Порядок організації та проведення, шляхи інформування та врахування рішення зборів нечітко регламентовані статутом. Також, відсутні вимоги щодо кількості членів ініціативної групи та строків збору підписів за проведення зборів. В місті також відсутнє відповідне положення – це перешкоджає реалізації своїх конституційних прав членами громади.

2. Громадські слухання – встановлені достатньо великі вимоги щодо ініціаторів громадських слухань. Також, ІГС, ОСН не можуть бути ініціаторами громадських слухань, що суперечить демократичній практиці та розвитку громадянського суспільства. Пункт 6 суперечить статті 52. Відсутні вимоги щодо кількості членів ініціативної групи. Використання даного інструменту громадянами неможливе без використання іншого інструменту – зборів за місцем проживання. Це ускладнює процес участі громадськості в місцевому самоврядуванні. Присутній принцип «мовчазної згоди» та чітко прописана процедура інформування.

3. Місцева ініціатива - ЗУ «Про місцеве самоврядування» передбачається можливість ви-

значення порядку внесення місцевої ініціативи в статуті територіальної громади, що сприяє сталості функціонування даного інструменту. Враховуючи, що статут м. Краматорська дублює норми ЗУ «Про місцеве самоврядування», можна надати рекомендацію щодо внесення змін до статуту.

4. ОСН – відсилання до Закону України.

5. Порядок подання та розгляду електронних петицій відсутній, що суперечить вимогам законодавства України.

Положення про місцеві ініціативи – ЗУ «Про місцеве самоврядування» передбачається можливість визначення порядку внесення місцевої ініціативи в статуті територіальної громади, що сприяє сталості функціонування даного інструменту. Підставою для внесення місцевої ініціативи є рішення зборів громадян, ІГС, ОСН або політичних партій. Дане положення суперечить праву членів територіальної громади брати участь в місцевому самоврядуванні, так як ускладнює цей процес проведенням зборів (які є окремим механізмом прямої демократії). Треба, щоб члени громади мали змогу самостійно вносити ініціативу, а легітимація її має підтверджуватись підписами під ініціативою. Також, слід забрати у місцевих осередків політичних партій право вносити місцеві ініціативи, так як партії як інститут має інші цілі та завдання, а місцеві ініціативи – це форма участі членів громади в місцевому самоврядуванні. Враховуючи, що законодавчо не врегульоване питання кількості підписів для внесення місцевої ініціативи, Краматорська міська рада встановила її – 250 підписів. Така кількість є занадто високою, враховуючи, кількість населення міста та процедуру внесення

через рішення інших колективних об'єднань. Тож, міськраді слід зменшити дану кількість підписів. Кількісні вимоги до ініціативної групи є задовільними, проте порядок створення такої групи невіліює «місцеві ініціативи» як самостійний механізм участі членів громади в місцевому самоврядуванні, так як передбачає проведення зборів громадян, ІГС, ОСН чи політичних партій. Затвердження проекту рішення на зборах громадян, ІГС, ОСН чи політичної партії ускладнює процес використання даного інструменту та дублює вимогу збору підписів на підтримку відповідної ініціативи, що ускладнює участь громадян в місцевому самоврядуванні. Часова вимога збору підписів є задовільною – 30 днів, з моменту повідомлення про створення ініціативної групи. Неналежне оформлення місцевої ініціативи не повинно бути причиною для відмови в її реєстрації, вона має повертатись на доопрацювання із зазначенням помилок. Внесення місцевої ініціативи до порядку денного сесії міської ради залежить від голови, проте Положенням не передбачений принцип «мовчазної згоди».

Електронні петиції - наявне положення, яке було прийнято місцевою радою, та визначає строки збору підписів й кількість необхідних підписів для розгляду даної петиції. Так відповідним порядком визначена необхідна кількість підписів для розгляду електронної петиції – 250 підписів, які мають бути зібрані протягом одного місяця. Дані норми відповідають вимогам законодавства України. Відповідне положення здебільшого дублює ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції». Розгляд петиції радою відбувається у разі визнання за доцільне. Проте критерії доцільності взагалі не встановлені в наявному положенні, що може ста-

ти перешкодою для розгляду тієї чи іншої петиції.

Положення про консультації з громадськістю

– дублює норми Постанови КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»

Положення про проведення громадської експертизи

– дублює норми Постанови КМУ «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»

Положення про проведення масових акцій

– відсутні на сайті.

Положення про громадську раду

- дане положення враховує можливість для участі в конкурсі для широкого кола інститутів громадянського суспільства. Чітко регламентує повноваження, строки та принципи діяльності громадської ради.

Бюджет участі

– існує вимога відповідності поданих проектів до стратегічних цілей розвитку міста, проте на сайті міськради відсутня можливість ознайомитись з Стратегією розвитку міста. В іншому вимоги щодо проектів цілком є задовільними та не перешкоджають реалізації громадянами свого права на участь в місцевому самоврядуванні. Також, до положення слід додати норми щодо порядку голосування.

Аналіз інструментів участі м. Курахово

Статут. Прийнятий та зареєстрований

1. **Загальні збори** - в статуті відсутній порядок проведення загальних зборів, що суперечить вимогам ЗУ «Про місцеве самоврядування». Пе-

релік ініціаторів загальних зборів є достатньо вузьким, так ОСН та ІГС не мають права ініціювати такі збори. Вимога щодо кількості членів територіальної громади є занадто завищеною – третина мешканців міста. Відсутній взагалі порядок ініціювання, інформування та проведення загальних зборів. Статутом передбачена наявність відповідного положення, проте, воно відсутнє.

2. Місцеві ініціативи - ЗУ «Про місцеве самоврядування» передбачається можливість визначення порядку внесення місцевої ініціативи в статуті територіальної громади, що сприяє сталості функціонування даного інструменту. Відповідне положення відсутнє. Положення статуту створюють перепони для використання даної форми участі громадян, так як встановлюють достатньо великі кількісні вимоги для ініціативної групи та підписів під ініціативою.

3. Громадські слухання - в статуті відсутній порядок проведення громадських слухань, що суперечить вимогам ЗУ «Про місцеве самоврядування». Статутом визначене широке коло ініціаторів громадських слухань.

4. Звернення громадян

5. Електронні петиції – дублюють норми законодавства. Однак, дотримані вимоги ЗУ щодо необхідної кількості підписантів петиції для її розгляду. Статут має посилання на відповідний Порядок, проте він відсутній на сайті міськради.

6. ОСН – посилання на Закон.

7. Масові мирні заходи – положення відсутнє, статут порядок не передбачає.

8. Інші форми

Положення про громадські слухання – широке коло ініціаторів. Встановлені чіткі вимоги до кількості членів ініціативної групи та необхідних підписів під ініціативою, проте не врегульоване питання внесення ініціативи щодо проведення громадських слухань ІГС та ОСН. Не зрозуміла вимога реєстрації учасників громадських слухань в якості ініціативної групи. Рішення слухань, відповідно до положення, мають рекомендаційний характер, а відповідно до ЗУ «Про місцеве самоврядування» таке рішення має бути обов'язком розглянуте міською радою.

Аналіз інструментів участі Лиманської ОТГ

Статут. Прийнятий та зареєстрований

1. Загальні збори - в статуті відсутній порядок проведення загальних зборів, що суперечить вимогам ЗУ «Про місцеве самоврядування». Перелік ініціаторів загальних зборів є достатньо вузьким, в ньому в ньому відсутні депутати місцевої ради та ІГС. Відповідне положення відсутнє, що свідчить про неможливість членам територіальної громади використовувати даний інструмент.

2. Консультації з громадськістю – статут не регламентує проведення консультацій з громадськістю, відсилає до відповідного положення.

3. Місцеві ініціативи - ЗУ «Про місцеве самоврядування» передбачається можливість визначення порядку внесення місцевої ініціативи в статуті територіальної громади, що сприяє сталості функціонування даного інструменту. Відсилка до положення.

4. **Електронні петиції** - дане положення суперечить нормам чинного законодавства про звернення громадян, так як в статті 231 Закону України «Про звернення громадян» зазначено: «Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади». В статуті міста Лиман відсутнє будь-яке нормативне регулювання щодо електронних петицій.

5. **ОСН** – дублює норми Закону, відсилає до Положення.

6. **Індивідуальні звернення та колективні петиції**

7. Консультативно-дорадчі органи (**громадські ради**)

Положення про місцеві ініціативи – встановлені кількісні вимоги щодо членів ініціативної групи, проте, вимога є недостатньо ліберальною – краще «не менше 3 осіб». У разі некоректного оформлення, не слід відмовляти в реєстрації ініціативи, а краще повертати на доопрацювання. Вимога щодо кількості необхідних підписів під ініціативою є занадто завищеною, що робить штучні перешкоди для реалізації конституційного права громадян на участь в місцевому самоврядуванні. Можна додати положення про можливі варіанти прийняття рішень й подання альтернативних проектів рішень. Позитивним є невідкладність та першочерговість розгляду.

Громадські слухання – встановлено чіткі та ліберальні вимоги щодо кількості підписантів під зверненням щодо проведення громадських слухань. Однак, не встановлено вимоги щодо кількості членів ініціативної групи, що може ускладнити організаційно роботу щодо внесення

відповідного повідомлення. Важливим є факт чіткого поділу кількості підписантів за кількістю населення. Також, передбачено можливість для ІГС та ОСН ініціювати проведення громадських слухань. Передбачений принцип «мовчазної згоди». Регламентований порядок інформування громадськості про громадські слухання. Дуже чітко регламентує процес проведення та врахування рішення громадських слухань.

Консультації з громадськістю - дублює норми Постанови КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Електронні петиції – вимоги щодо кількості необхідних підписів під петицією є занадто високими, що унеможливує використання такої форми та суперечить вимогам ЗУ. Інше протиріччя з законом в тому, що вразі не набрання необхідної кількості підписів така петиція не розглядається як колективне звернення, а просто повідомляється автору про те, що її не буде розглянуто.

Як додаток до статуту наявне положення «Про звітування міського голови, виконавчих органів, постійних комісій та депутатів Лиманської ради» - сприяє відкритості та прозорості посадових осіб ОМС, контролю за їх діяльністю та виконанням передвиборних обіцянок.

ПОРЯДОК сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування Лиманської ОТГ - дублює норми Постанови КМУ «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади».

Положення про громадську раду - дане поло-

ження враховує можливість для участі в конкурсі для широкого кола інститутів громадянського суспільства. Чітко регламентує повноваження, строки та принципи діяльності громадської ради.

Бюджет участі – позитивним положенням є те, що авторами можуть бути не тільки особи, які мають офіційну реєстрації місця проживання на території Лиманської ОТГ, а й також інші громадяни України, які можуть підтвердити факт проживання на території громади. Також, важливо відмітити, що авторами (ініціаторами) проектів можуть виступати ОГС. Також існує вимога щодо попереднього збору підписів на користь проекту, що в принципі, дублює сам процес голосування. Негативною є норма щодо обов'язкового власного внеску для автора проекту у розмірі 10%, це може перешкоджати громадянській участі в житті громади. Важливо зазначити, що дане положення передбачає як проведення онлайн голосування, так і голосування в спеціальних пунктах, що забезпечує широке коло тих, хто може підтримати проект, а відповідно й легітимізує його.

Аналіз інструментів участі м. Маріуполь

Електронні петиції – наявне положення, яке було прийнято місцевою радою, та визначає строки збору підписів й кількість необхідних підписів для розгляду даної петиції. Так відповідним порядком визначена необхідна кількість підписів для розгляду електронної петиції – 250 підписів, які мають бути зібрані протягом одного місяця. Дані норми відповідають вимогам законодавства України. Відповідне положення здебільшого дублює ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції».

Громадські слухання – положення наявне, проте воно не міститься на сайті, що перешкоджає доступу до нього членам територіальної громади, а відповідно й використання даного механізму.

Положення про місцеві ініціативи – в залежності від питання місцевої ініціативи встановлена різна кількість членів ініціативної групи, оптимальною кількістю є 3 особи. Тому, краще уніфікувати дану норму. Щодо кількості підписів під ініціативою, то вони також розділені за сферами. Тут вимога є занадто великою – 300 підписів, слід уніфікувати цю норму до 150 підписів. Дуже чітко прописана процедура внесення та розгляду.

Положення про громадську раду – дане положення враховує можливість для участі в конкурсі для широкого кола інститутів громадянського суспільства. Чітко регламентує повноваження, строки та принципи діяльності громадської ради.

Аналіз інструментів участі м. Мирноград

Статут. Прийнятий та зареєстрований

При визначенні членів територіальної громади зазначено, що кожен, хто має право голосу на виборах та проживає в межах міста може брати участь в місцевому самоврядуванні (не зазначено на яких саме виборах).

1. **Загальні збори** – дуже вузький перелік ініціаторів, відсутні серед них ІГС та ОСН. Завищеною є вимога щодо кількості членів-ініціаторів (250), яка навіть не диференціюється по різних видах зборів. Відсутня регламентація інформування. Відсутні вимоги до ініціативної групи та порядок ініціювання загальних зборів, а також детальна регламентація їх проведення.

2. Місцева ініціатива - ЗУ «Про місцеве самоврядування» передбачається можливість визначення порядку внесення місцевої ініціативи в статуті територіальної громади, що сприяє сталості функціонування даного інструменту. Враховуючи, що статут м. Краматорська дублює норми ЗУ «Про місцеве самоврядування», можна надати рекомендацію щодо внесення змін до статуту. Навіть не містить відсилки до відповідного положення. Відсутня можливість користуватись даним інструментом.

3. Громадські слухання – дублюють норми закону та суперечать вимогам ЗУ «Про місцеве самоврядування», так як їх порядок прописаний окремим положенням до статуту.

4. Інші форми

5. Масові заходи – відсилка до положення.

Положення про місцеві ініціативи – встановлені вимоги щодо кількості членів ініціативної групи – 5, краще зробити 3. Достатньо високі вимоги щодо необхідної кількості підписів для внесення місцевої ініціативи, які треба зібрати за короткий проміжок часу, що може стати перепоною для реалізації. Існує можливість подання альтернативного проекту рішення, що є певною загрозою для розгляду ініціативи членів громади.

Громадські слухання – слід зазначити, що відсутність відповідних посадових осіб не може бути причиною визнання слухань такими, що не відбулись. Вузкий перелік суб'єктів ініціювання громадських слухань. Високі вимоги щодо необхідної кількості підписів під ініціативою проведення. Передбачений опосередкований «принцип мовчазної згоди». Відсутні вимога щодо ініціативної

групи та періоду збору підписів.

Масові заходи – не має протиріч Конституції, чітко регламентований порядок проведення. До ініціаторів слід додати ІГС, а також дати чіткіше визначення ніж «достатні строки».

Бюджет участі – в положенні відсутні будь-які вимоги щодо ініціаторів (авторів) проектів для участі в конкурсі. Також, відсутній порядок голосування за проекти та форми відповідного голосування.

Аналіз інструментів участі у Новопсковській ОТГ

Положення про бюджет участі - в положенні міститься вимога попередньої підтримку проекту, що ускладнює використання даного механізму. Не міститься механізмів формування комісії, а зазначено лише кількісний склад. Передбачено можливість доопрацювання проекту, який подається, що безумовно сприяє участі членів територіальної громади. Міститься чіткі підстави для відмови у прийнятті проекту. Щодо суб'єктів голосування, то в положенні зазначено, що голосувати за проект може мешканець Новопсковської ОТГ, однак не визначені чіткі критерії поняття «мешканець». Виходить, що особа, яка проживає на території громади та може це довести, може брати участь в голосуванні. Слід більш чітко визначити суб'єктів голосування. Відсутні чіткі вимоги щодо інформаційної кампанії про проект та суб'єкти даного процесу. Не прописана процедура голосування за проект у паперовому вигляді. Зазначено, що результати встановлює автоматична система, проте відсутні положення про механізм співвідношення результатів голосування за проект в електронному та паперовому видах. Дане питання слід детально прописати та узгодити.

Положення про електронні петиції – положення не чітко визначає, хто саме може бути ініціатором петиції, так як використовується термін «мешканці». Щодо кількісних вимог, то чітко прописані вимоги щодо необхідної кількості підписів для розгляду петиції, які відповідають нормам чинного законодавства. Також, достатньо детально прописана процедура розгляду петиції, яка набрала необхідну кількість підписів.

Аналіз інструментів участі в м. Покровськ

Статут. Прийнятий та зареєстрований

1. **Загальні збори** – зазначений достатньо широкий перелік ініціаторів загальних зборів, однак ІГС не включені. Слід зазначити, що мається на увазі під «відповідними органами». Відсутні вимоги до кількості членів ініціативної групи, підписів під ініціативою. Також, відсутні джерела інформування про проведення загальних зборів та принцип «мовчазної згоди». Слід уточнити, що рішення приймаються не присутніми, а тими, хто має право голосу. Достатньо чітко прописана процедура врахування або відхилення рішення зборів міськрадою. Дотримана вимога ЗУ «Про місцеве самоврядування».

2. **Місцеві ініціативи** – слід чіткіше визначити, хто саме може вносити місцеву ініціативу. Достатньо широке коло ініціаторів, з якого слід викреслити політичні партії, так як це інститути, які борються за владу та мають інші механізми, також це може призвести до певних маніпуляцій, особливо під час виборчих процесів. Водночас, внесення місцевої ініціативи також ускладнюється тим, що цьому мають передувати громадські слухання чи загальні збори, тобто без одного механізму участі неможливо скористуватись

іншим, така практика може цілком невілювати таку форму участі. Є вимога щодо 500 підписів, яка занадто велика. Це також перешкоджає участі мешканців міста в місцевому самоврядуванні. Однак, вимога щодо кількості членів ініціативної групи є задовільною. Існує можливість внесення альтернативного проекту рішення. Дотримана вимога ЗУ «Про місцеве самоврядування».

3. **Громадські слухання** - достатньо широке коло ініціаторів, з якого слід викреслити політичні партії, це інститути, які борються за владу та мають інші механізми, також це може призвести до певних маніпуляцій, особливо під час виборчих процесів. Вимога щодо кількості членів ініціативної групи є задовільною. Знову, ускладнення внесення ініціативи через збори громадян. Занадто велика вимога (1%) щодо кількості підписів під ініціативою, це перешкоджає використанню цього інструменту з однієї сторони та короткий проміжок часу для цього з іншої сторони. Чітко визначені засоби інформування. Відсутній принцип «мовчазної згоди». Чітко прописаний порядок проведення громадських слухань. Дотримана вимога ЗУ «Про місцеве самоврядування».

4. **Консультаційне опитування** - є вимога щодо кількості необхідних підписів під ініціативою, вона достатньо висока (1%), проте, враховуючи специфіку даної форми участі громадян, то вона вбачається достатньо задовільною, щоб уникнути зловживання таким інструментом. Однак, не зазначена кількість ініціативної групи. Також, відсутня можливість ініціювання опитування ІГС та ОСН. Процес опитування майже ідентичний процесу виборів та референдуму, взагалі, така форма, в принципі є консультативним місцевим референдумом, закон про який в Україні відсутній. Слід передбачити можливість брати

участь онлайн в такому опитуванні.

5. Звернення

6. ОСН – відсилка до ЗУ

7. Відсутній розділ про е-петиції, що суперечить вимогам законодавства України.

Положення про е-петиції - наявне положення, яке було прийнято місцевою радою, та визначає строки збору підписів й кількість необхідних підписів для розгляду даної петиції. Так відповідним порядком визначена необхідна кількість підписів для розгляду електронної петиції – 175 підписів, які мають бути зібрані протягом одного місяця. Дані норми відповідають вимогам законодавства України. Відповідне положення здебільшого дублює ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції». Однак, відповідні норми мають бути відображені в статуті територіальної громади.

Положення про громадську раду - дане положення враховує можливість участі в конкурсі широкого кола інститутів громадянського суспільства. Чітко регламентує повноваження, строки та принципи діяльності громадської ради.

Бюджет участі – в положенні зазначається, що автором проекту може бути «дієздатний громадянин України віком від 18 років, який постійно проживає у м. Покровську». Така норма не є чіткою щодо можливості участі ВПО або трудових мігрантів у відповідній програмі. Також, положення передбачає збір підписів для того, щоб подати проект (15 підписів), це ускладнює процедуру подачі проекту та дублює процес голосу-

вання. Позитивним є положення про можливість голосувати як на сайті міськради, так у пунктах голосування за допомогою паперових бланків.

Аналіз інструментів участі м. Сватово

Статут. Прийнятий та зареєстрований

1. **Опитування** – відсутній порядок ініціювання, проведення та встановлення результатів, також відсутній предмет та суб'єкти.

2. **Загальні збори** – не чітко визначене поняття «право голосу». Встановлена занадто висока (1/3 мешканців) вимога щодо кількості ініціаторів, що унеможлиблює проведення зборів громадськістю. Також, слід точніше прописати коло ініціаторів, замість «об'єднання громадян» - ІГС, ОСН, тощо, тому що тут виникає питання щодо політичних партій. Відсутні положення про ініціативну групу та порядок внесення ініціативи щодо проведення загальних зборів. Джерела інформування також не прописані, що може стати загрозою зриву таких зборів. Відсутній порядок проведення зборів, встановлення результатів та виконання рішення зборів. Загалом, положення в статуті невілюють можливість використання даного інструменту або значно ускладнюють його.

3. **Звернення громадян** – встановлені кількісні вимоги щодо кількості підписів та строків розгляду.

4. **Е-петиції** – виконані вимоги ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції», однак встановлені достатньо великі кількісні вимоги щодо під-

писів під петицією та вузькі часові рамки, що ускладнює використання даного інструменту. Загалом, повністю дублюються норми чинного законодавства. Не враховані ті петиції, які не набрали достатньої кількості підписів.

5. Громадські слухання – в переліку ініціаторів відсутні ІГС. Встановлені високі вимоги щодо кількості ініціаторів (200), відсутні положення про ініціативну групу. Відсутня вимога щодо інформування громадськості через сайт ОМС та відсутній принцип «мовчазної згоди». Відсутня можливість вести слухання членам громади. Відсутній порядок голосування, створення лічильної комісії, обрання секретаря.

6. Місцеві ініціативи – занадто великі вимоги щодо кількості членів місцевої ініціативи (не менше 20) та кількості підписів під нею (200), таке положення перешкоджає можливості участі громадськості в місцевому самоврядуванні. Відсутній порядок внесення та реєстрації. Немає жодних положень щодо причин відмови або направлення її на доопрацювання. Відсутні механізми та строки її розгляду.

7. **ОСН** – посилається на ЗУ.

Аналіз інструментів участі м. Селидове

Статут. Прийнятий та зареєстрований

1. **Загальні збори** – передбачено, що вибори органів місцевого самоврядування можуть проводитись на загальних зборах – повна суперечність законодавству. Вузьке коло ініціаторів, високі вимоги до чисельності ініціативної групи (10), що організаційно ускладнює їх ініціювання. Відсутній порядок ініціювання та

проведення, що суперечить ЗУ «Про місцеве самоврядування», відсилання до Положення.

2. **Звернення** – відсутня можливість подавати е-петиції.

3. **Громадські слухання** – відсутній порядок організації, що суперечить нормам законодавства, наявна вимога щодо кількості ініціаторів (50), проте відсутнє положення про ініціативну групу.

4. **Місцева ініціатива** – наявна вимога щодо кількості ініціаторів (50), проте відсутнє положення про ініціативну групу, відсутня вимога щодо публікації інформації про ініціативу на сайті ОМС.

Бюджет участі – в положенні міститься вимога попередньої підтримки проекту, що ускладнює використання даного механізму. В іншому вимоги щодо проектів цілком є задовільними та не перешкоджають реалізації громадянами свого права на участь в місцевому самоврядуванні.

Положення про Громадську Раду – дане положення враховує можливість для участі в конкурсі для широкого кола інститутів громадянського суспільства. Чітко регламентує повноваження, строки та принципи діяльності громадської ради.

Аналіз інструментів участі м. Сєвєродонецьк

Статут. Прийнятий та зареєстрований

1. **Загальні збори** – завищена вимога щодо кількості членів ініціативної групи (не менше 20), що організаційно ускладнює ініціативу проведення. Не міститься вимог щодо джерел інформування та кількості підписів під ініціативою. Чітко прописана процедура проведення

загальних зборів та розгляду рішення, яке було прийнято, що відповідає вимогам ЗУ «Про місцеве самоврядування».

2. **Звернення** – відповідно до ЗУ.

3. **Громадські слухання** – висока вимога до кількості членів ініціативної групи (не менше 20), а також рішення про ініціативу має, відповідно до статуту, бути прийняте на зборах жителів, що ускладнює та унеможлиблює використання одного інструменту без іншого. Вимога щодо кількості підписантів (1000) є дуже високою, що становить додаткову перепону для участі громадян в місцевому самоврядуванні. Встановлений термін збору підписів (15 днів) також перешкоджає використанню даного інструменту. Дотриманні вимоги ЗУ «Про місцеве самоврядування», чітко прописана процедура ініціювання та проведення, а також розгляду рішення.

4. **Місцева ініціатива** - завищена вимога щодо кількості членів ініціативної групи (не менше 20), а також достатньо висока вимога щодо кількості підписантів (250). Встановлені задовільні вимоги щодо строку збору підписів. Чітко прописана процедура внесення та розгляду. Однак, положення не містить вимоги щодо присутності членів ініціативної групи на всіх етапах розгляду ініціативи.

6. Відсутнє положення про **е-петиції**.

Громадська рада - дане положення враховує можливість для участі в конкурсі для широкого кола інститутів громадянського суспільства. Чітко регламентує повноваження, строки та принципи діяльності громадської ради.

Бюджет участі – можлива участь ВПО. Чітко регламентує створення координаційної ради. Дуже чітко регламентує весь процес проведення відповідного конкурсу.

Аналіз інструментів участі м. Слов'янськ

Статут – відсутній.

Е-петиції – положення встановлює цілком законні норми щодо кількості та строків збору підписів під петицією (250-90).

Громадська рада - дане положення враховує можливість для участі в конкурсі для широкого кола інститутів громадянського суспільства. Чітко регламентує повноваження, строки та принципи діяльності громадської ради.

Бюджет участі – положення передбачає широке коло ініціаторів проєктів (не обмежується вимогою наявності офіційної реєстрації місця проживання на території міста), таким чином ВПО та трудові мігранти можуть подавати проєкти. Також, положенням передбачається можливість голосування як у спеціальних пунктах для голосування, так і через сайт міської ради.

Аналіз інструментів участі Соледарській ОТГ

Статут - відсутній.

На сайті міської ради об'єднаної територіальної громади наявний розділ "Статут", однак, в ньому не знаходиться жодного документу. Також, у відповіді на запит на інформацію зазначено, що створена робоча група з розробки статуту.

Електронні петиції - на сайті міської ради пе-

редбачена можливість подання е-петиції, однак, положення про процес ініціювання та розгляду відповідних петицій відсутній, таким чином це ускладнює використання відповідного інструменту.

Аналіз інструментів участі в Троїцькій ОТГ

Статут – відсутній.

З 1 лютого в Троїцькій ОТГ триває громадське обговорення Статуту територіальної громади, який був затверджений місцевою радою 24 січня 2018 року. Положення даного проекту можуть бути змінені. Цікавим є факт, що в громаді відсутнє положення про консультації з громадськістю, однак вони проводяться.

Електронні петиції – на сайті міської ради передбачена можливість подання е-петиції, однак, положення про процес ініціювання та розгляду відповідних петицій відсутній, таким чином це ускладнює використання відповідного інструменту.

Онлайн-звернення – на сайті громади існує можливість подачі онлайн-звернення до місцевої ради.

Висновки

Аналіз механізмів участі в громадах Донецької та Луганської області показав, що лише одинадцять серед обраних двадцяти громад має прийняті та зареєстровані відповідно до чинного законодавства статuti. Це може негативно впливати на розвиток локальної демократії, так як саме статут повинен регулювати відносини в середині громади. Також, відповідно до

законів України саме в статуті мають бути визначені порядки використання основних форм участі громадян в місцевому самоврядуванні. Необхідність прийняття статуту вбачається і в перспективному погляді на розвиток місцевого самоврядування та громадянського суспільства, так як до 2020 року має бути законодавчо закріплений обов'язок прийняття відповідного документа в кожній громаді.

По-друге, визначення членів територіальної громади, які можуть використовувати ті чи інші механізми напряму в усіх громадах залежить від права голосу чи наявної позначки про реєстрацію. Виникає ситуація, що реалізація одного конституційного права обумовлена наявністю іншого. Слід даний процес зробити більш ліберальним, наприклад, дозволити використовувати механізми партисипаторної демократії всім, без виключення, хто має офіційно зареєстроване місце проживання/перебування в даній громаді. Таким чином можливо буде брати участь в місцевому самоврядуванні й внутрішньо переміщеним особам. Позитивним прикладом ліберального підходу до визначення суб'єктів, які можуть користуватись тими чи іншими формами прямої демократії, є положення про бюджет участі в містах Северодонецьк, Краматорськ та Слов'янськ. В яких зазначається можливість користування відповідним інструментом ВПО або дає можливість всім, хто проживає/працює/навчається на території громади офіційно та може це підтвердити.

По-третє, спостерігається чітка тенденція щодо об'єднаних територіальних громад, майже в усіх, які потрапили до вибірки даного дослідження відсутні нормативно-правові акти, що

регламентують форми участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні. Також, прослідковується чітка тенденція щодо сайтів об'єднаних територіальних громад в контексті наявності інформації про механізми участі членів громади в місцевому самоврядуванні, вони є менш інформативними ніж сайти міст.

По-четверте, часто ігнорується вимога Закону України «Про місцеве самоврядування» щодо регуляції форм участі статутом, натомість, статuti містять декларативні норми та відсилки до відповідних положень. Така ситуація спостерігається у 7 громадах з 11, в яких статuti зареєстровані та в 1 громаді, в якій статут прийнятий, проте не зареєстрований. Лише в 4 громадах протеріч нормам чинного законодавства не існує.

По-п'яте, досить часто використовуються завищені вимоги щодо кількісних показників необхідних для використання того чи іншого інструменту участі в місцевому самоврядуванні, наприклад вимоги до кількості членів ініціативної групи, наприклад в містах Добропілля, Селідове та Сєвєродонецьку, що організаційно дуже ускладнює використання відповідного інструменту. Також, завищені вимоги щодо кількості необхідних підписів під ініціативою або петицією, наприклад в містах Сватово та Покровську. Зустрічаються вимоги щодо строку збору підписів, який є занадто коротким. Такі штучні перепони негативно впливають на розвиток локальної демократії та участь членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні, так як практично унеможливають використання відповідного інструменту.

Важливим є також вирішення питання суб'єктів того чи іншого механізму. Так, в місті Бахмут, наприклад, ініціаторами громадських слухань можуть виступати місцеві осередки політичних партій, в Краматорську місцеві осередки політичних партій мають право вносити місцеві ініціативи. Це несе загрозу політизації форм громадської участі в місцевому самоврядуванні та може перетворювати їх на засоби боротьби та агітації задля отримання електоральних переваг, політичні партії мають інші інструменти впливу та боротьби. Поширеною практикою є виключення інститутів громадянського суспільства з переліку ініціаторів тих чи інших форм участі громадян, наприклад в місті Добропілля ІГС та ОСН не мають права виступати ініціаторами громадських слухань, така ж саме ситуація і в Краматорську, Кураховому, Лимані, Мирнограді, Покровську, Сватовому.

Остання проблема, яка була виявлена під час моніторингу, це взаємозалежність одного інструмента прямої демократії від іншого, що невілює принцип незалежності та участі громадян в місцевому самоврядуванні. Наприклад, в місті Краматорськ місцева ініціатива може бути внесена тільки після прийняття відповідного рішення зборів членів громади, таким чином виникає проблема, що використання одного механізму неможливе без використання іншого.

Підсумовуючи, можна сказати, що все ж таки громади не консервуються та не стоять на місці, враховуючи процеси децентралізації та євроінтеграції, вони набувають досвіду, обмінюються знаннями, що безперечно позитивно впливає на розвиток локальної демократії. Тим більше, слід брати до уваги, що громади Донецької та Луганської області протягом останніх трьох ро-

ків зтикнулися з серйозними викликами, які вимагали першочергових та оперативних рішень. Тому, тенденція спостерігається позитивна щодо розвитку локальної демократії.

Рекомендації

- Громадам, в яких відсутній або незареєстрований статут територіальної громади, прийняти та зареєструвати, враховуючи всі вимоги чинного законодавства.
- Вирішити проблему участі внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних груп всередині держави, які постійно проживають на території громади в місцевому самоврядуванні, шляхом надання права використовувати механізми участі всім, хто офіційно зареєстрований на території громади, виключити вимогу щодо права голосу.
- Гармонізувати з існуючим законодавством, а також з пропорційною кількістю населення кількісні вимоги щодо використання того чи іншого механізму участі, так поширеними випадками є вимоги щодо надто великої кількості підписів під ініціативою про проведення загальних зборів, громадських слухань, внесення місцевої ініціативи.
- Розглянути можливість виключення місцевих осередків політичних партій з переліку суб'єктів ініціювання проведення загальних зборів, громадських слухань та місцевих ініціатив.
- Відповідно до законодавства України прописати чіткий порядок реалізації та проведення загальних зборів, громадських слухань та подання місцевої ініціативи в

статутах територіальних громад.

- Розширити перелік ініціаторів, які можуть висувати пропозиції проведення загальних зборів, громадських слухань, внесення місцевої ініціативи через надання такого права інститутам громадянського суспільства та органам самоорганізації населення.
- Прибрати у відповідних положеннях взаємозалежність одного інструменту локальної демократії від іншого (наприклад, вимогу внесення місцевої ініціативи через рішення зборів громадян або організацію громадських слухань через рішення проведення загальних зборів).
- Чітко встановити вимоги до кількості членів ініціативної групи з організації загальних зборів, громадських слухань або внесення місцевої ініціативи. Оптимальною рекомендованою кількістю є чисельність від 3 до 5 осіб.
- Положення про електронні петиції привести у відповідність до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» у частині необхідної кількості підписів під петицією для її розгляду органом місцевого самоврядування.
- Закріпити в статутах територіальних громад положення щодо електронних петицій, як це передбачено Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції»
- Виключити вимогу щодо попереднього збору підписів під проектом бюджету участі (громадського бюджету) для його реєстрації.

- **Внести зміни до нормативно-правових актів, якими регламентується організація та проведення загальних зборів громадян та громадських слухань щодо обов'язковості розгляду відповідною радою рішень, прийнятих за результатами використання даних інструментів.**
- **Узгодити положення статутів територіальних громад в частині порядку використання інструментів участі з окремими положеннями, прийнятими місцевими радами щодо тих же інструментів (зустрічаються випадки, коли в статі встановлюються вимоги до проведення загальних зборів, однак наявне положення встановлює інші вимоги, що призводить до суперечності та перешкоджанню участі громадян в місцевому самоврядуванні).**

для заміток
