

Додатки

Додаток 1

Перелік інституціалізованих територіальних громад у західних областях України

Львівська область: с. Переможне, с. Старичі, с. Воля-Бартатівська, с. Шоломиничі, с. Мшана, с. Прибужани, с. Гайок, с. Руда-Сілецька, с. Руда, с. Стеміль, с. Реклинець, с. Добротвір Кам'яно-Бузького району, м. Золочів (районний центр).

Закарпатська область: с. Монастирець, Хустського району.

Івано-Франківська область: с. Рожнів, Косівський район, с. Деліїв Галицького району, с. Мошківці Калуського району, с. Печеніжин, с. Шепарівці Коломийського району.

Чернівецька область: с. Димка Глибоцького району, с. Нелипівці Кельменецького району, смт. Кельменці (районний центр).

Тернопільська область: с. Михнівка, с. Гніздиче Збаразького району.

Рівненська область: с. Мигороща Друга Дубенського району, с. Оженин Острозького району, с. Гільча Друга Здолбунівського району.

Засновником органу місцевого самоврядування може бути лише територіальна громада, яка здійснює самоврядування через міські, селищні і сільські ради та їх виконавчі комітети. Оскільки у більшості поселень територіальні громади не були інституціалізовані, засновником таких органів місцевого самоврядування у реєстраційних документах зафіксовані вони ж самі (наприклад, засновником міської ради виступає ця ж міська рада); у деяких випадках в установчих документах місцевих, сільських, селищних рад засновником визначено виконавчий комітет цього ж поселення, а для виконавчого комітету засновником визнається міська (селищна, сільська) рада. Зафіксовані випадки, коли засновниками органів місцевого самоврядування були фізичні особи¹. Таким чином, представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування представляють інтереси не територіальних громад, а конкретних юридичних чи фізичних осіб, що суперечить Конституції України та законодавчим актам, які регулюють місцеве самоврядування.

Сформувалася правова колізія, коли право власності на об'єкти спільної сумісної власності територіальних громад (землі, озера, ліси тощо) оформлюється на представницькі чи виконавчі органи влади. У свідоцтві про право власності, наприклад, на землю територіальних громад власником зазначена обласна, міська, селищна рада, а не безпосередньо територіальна громада. Хоча згідно Земельного кодексу України власником комунального майна, у тому числі і землі, є територіальна громада (стаття 80).

Згідно роз'яснення Міністерства юстиції України щодо управління майном спільної власності територіальних громад² об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом. В Україні територіальні громади не є засновниками представницьких чи виконавчих органів влади, а тому вилучення об'єктів комунальної власності міськими селищними радами, виконками є незаконним, оскільки воно не було погоджене безпосередньо

¹ Білоцерківська Р. Територіальні громади: семінар / Р.Білоцерківська// ГО «Правовий простір» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravoprostir.com/seminar-po-teritorialnim-gromadam-rimma-bilocerkivska/>.

² Роз'яснення Міністерства юстиції України щодо управління майном спільної власності територіальних громад Від 09.08.13 Р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uaror.org.ua/rozyasnennya-ministerstva-yustici%D1%97-ukra%D1%97ni-shhodo-upravlinnya-majnom-spilno%D1%97-vlasnosti-teritorialnix-grom>.

територіальною громадою. Відповідно отримані акти на право власності відчуженого комунального майна органами місцевого самоврядування, засновниками яких не є територіальна громада, можуть бути оскаржені;

Для територіальних громад, не оформлених суб'єктами публічного права, фактично відсутні механізми скасування рішень представницького чи виконавчого органу, навіть якщо воно суперечить інтересам територіальної громади. Єдиним реально застосовуваним механізмом вимоги розгляду важливих для громади питань представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування є громадські слухання. Законом «Про місцеве самоврядування» (ст. 13) передбачено, що порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади, отже, якщо територіальна громада не має затвердженого Статуту, громадські слухання не можуть ініціюватися. Обласні центри західного регіону мають затверджені статuti територіальних громад, але фактично жоден з них не зареєстрував територіальні громади як суб'єкти публічного права. Втім за визначеного статутом порядку, мешканці можуть ініціювати громадські слухання. У сільських поселеннях, які не зареєстрували територіальні громади, статuti громад взагалі відсутні, що позбавляє громадян можливості вимоги розгляду селищними радами чи виконавчими комітетами важливих питань. В окремих Статутах територіальних громад міст кількість підписів, які необхідно зібрати для ініціювання громадських слухань, необґрунтовано завищена. *Наприклад, діючим статутом територіальної громади м. Львова, який не затверджений територіальною громадою, але зареєстрований управлінням юстиції, передбачено, що територіальна громада може ініціювати громадські слухання, зібравши 10 тис. підписів мешканців. Фактично з часу прийняття цього Статуту (2002 р.) жодного громадського слухання, ініційованого територіальною громадою м. Львова, проведено не було.*

Порівняльна таблиця діючої редакції та проект змін до Конституції України, внесений Президентом України до Верховної Ради України в межах законопроекту № 4178а від 26.06.2014, які обмежують повноваження територіальних громад і збільшують повноваження представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування

Чинна редакція Конституції України	Пропоновані зміни	Вплив на повноваження територіальних громад
Стаття 118.	Стаття 118.	
Обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь.	вилучити	Усувається механізм висловлення недовіри державному представнику
Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.	вилучити	Усувається механізм відставки державного представника за ініціативи місцевої ради
Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.	вилучити	Державні представництва не звітуватимуться перед місцевими радами!
Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.	вилучити	Державні представництва підконтрольні лише Президента України та Кабінету Міністрів
Стаття 140. 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.	Стаття 140. Місцеве самоврядування є правом і спроможністю жителів громад в межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо так і через органи місцевого самоврядування.	Територіальна громада (як об'єднання мешканців) не є органом місцевого самоврядування і суб'єктом публічного права
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.	Органами місцевого самоврядування громади є відповідно голова громади - сільський, селищний, міський голова; рада громади - сільська, селищна, міська рада; виконавчі органи ради.	Територіальну громаду позбавляється права на безпосереднє врядування. Територіальну громаду виключено з переліку органів місцевого самоврядування.
Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.	вилучити	Територіальні громади, фактично позбавляють можливості об'єднувати свої ресурси для спільного врядування.
Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.	Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції і законам України в порядку і строки, визначені законом зупиняються головами відповідних державних представництв з одночасним зверненням до суду.	Подання до суду щодо порушень Конституції і законів України у рішеннях відповідних рад може здійснювати лише державний представник, монополізуючи це право
Стаття 142.		
Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних	Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого	Пропоновані зміни можливі лише за паралельного внесення

засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.	самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим Конституцією та законами України.	змін до Податкового кодексу та інших нормативно-правових актів, які забезпечили б децентралізацію фінансової системи держави і формування відповідних механізмів наповнення місцевих бюджетів. За ситуації, коли понад 90 % сільських поселень є дотаційними, а понад 70 % з них – дотаційні на понад 50 %, відмова участі держави від функції співформування місцевих бюджетів на даному етапі призведе до повної деградації і занепаду громад. Тому зміни до Конституції повинні розглядатися паралельно зі змінами до Податкового кодексу.
Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.	Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.	Територіальні громади виключені з переліку органів місцевого самоврядування і позбавляють їх права прямого врядування, що суперечить європейським принципам місцевого самоврядування.
Стаття 143. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.	Стаття 143. Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи вирішують питання місцевого самоврядування, віднесені законом до їх компетенції.	Планування діяльності областей і районів, затвердження бюджетів стає обов'язковим. Зобов'язання планувати діяльність адміністративно-територіальних одиниць стає обов'язковим. Доцільність планування діяльності не передбачена також для громад. Відповідно, представницькі і виконавчі органи місцевого самоврядування не братимуть на себе зобов'язання виконання планів, що унеможливить оцінку ефективності їх роботи.
Стаття 144	Сільські, селищні, міські, районні, обласні ради можуть у порядку, визначеному законом, надавати в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці статус спеціальної російської мови, іншим мовам національних меншин України.	
Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.	Дія рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України за поданням представника Президента України у відповідному регіоні зупиняється Президентом України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності.	Тобто лише Президент, за поданням державних представників може призупинити дію рішення органу місцевого самоврядування, що суперечить Конституції України, що позбавляє права територіальних громад самостійно ініціювати припинення дії таких рішень.

Складено за даними: Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)/ Верховна Рада України 4178а від 26.06.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_J?ses=10008&num_s=2&num=4178%E0&date1=&date2=&name_zp=&out_type=&id=

Текст колективної заяви мешканців м. Львова щодо вимог підвищення рівня публічності і прозорості роботи представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування з використанням принципів електронного врядування

ЗАЯВА

Ми, представники територіальної громади м. Львова, вимагаємо ініціювати громадське слухання щодо підвищення прозорості роботи та звітування міського голови, депутатів та апарату Львівської міської ради з використанням принципів електронного врядування.

Зокрема, впроваджуючи принципи електронного врядування, висловлюємо вимогу щорічного звітування міського голови, депутатів, структурних підрозділів Львівської міської ради перед громадою міста Львова в процесі їх професійної діяльності, а також для ефективного реагування громади міста Львова на суспільні процеси які відбуваються в місті, зокрема:

I. Вимагаємо щорічно на сайті Львівської міської ради, на персональній сторінці кожного депутата ЛМР публікувати:

1) декларацію про майновий стан і доходи депутата, членів його родини за попередній рік (не пізніше, ніж 1 квітня року, наступного за звітним);

2) передвиборчу програму депутата (термін розміщення – впродовж усієї каденції депутата);

3) щорічний звіт про діяльність депутата та виконання зобов'язань перед виборцями (не пізніше 1 лютого наступного за звітним роком), який обов'язково повинен містити інформацію щодо: кількості зустрічей з виборцями округу, який депутат представляє; проблеми округу і конкретні організаційно-економічні, правові та інші заходи, у тому числі депутатські запити, з використанням яких депутат вирішує ці проблеми; додаткові дії та заходи, в яких брав участь депутат в своїй професійній діяльності (термін розміщення впродовж усієї каденції депутата);

4) детальний фінансовий звіт про використання бюджетних коштів, які виділені депутату на виконання депутатських повноважень (термін розміщення впродовж усієї каденції депутата);

5) статистику відвідуваності сесій ЛМР, участь у роботі комітетів, комісій, інших комунікаційних заходах, які депутат зобов'язаний відвідувати в межах своїх посадових обов'язків. У випадку відсутності депутата – вказати на персональній сторінці депутата конкретну причину його відсутності (вид, номер і дату документа, який підтверджує офіційну причину відсутності);

Також запровадити:

6) звіти про роботу депутатських комісій, рад та інших організаційних структур, у яких беруть участь депутати;

7) систему публічних електронних звернень до депутатів на їх персональних сторінках сайту ЛМР. Зобов'язати депутатів на персональних сторінках на сайті ЛМР відповідати на електронні запити мешканців міста (не пізніше, ніж за 1 місяць після подання звернення) щодо їх професійної діяльності.

Публікувати питання мешканців і відповіді депутатів (якщо автор електронного звернення не заперечує) у відкритому доступі для усіх мешканців м. Львова. Особливо жорстко зобов'язати депутатів давати відповіді мешканців щодо їх участі в голосуванні (аргументовані відповіді щодо голосування «за», «проти» чи «утримався») на персональній сторінці депутата.

8) запровадити електронні публічні он-лайн-приймальні депутатів, в межах яких не менше одного разу на 2 місяці проводити публічні он-лайн зустрічі з виборцями;

У випадку нерозміщення вказаної інформації у визначені терміни - надавати публічності і широкого розголосу ігнорування депутатами громадських вимог публічності їх діяльності, визначити на громадських слуханнях форму та міру санкцій.

II. Вимагаємо підвищити прозорість діяльності та звітування міського голови перед громадою м. Львова. Зокрема вимагаємо щорічно на сайті Львівської міської ради, на персональній сторінці міського голови публікувати:

1) передвиборчу програму мера міста (термін розміщення – впродовж усієї каденції);

2) щорічний звіт міського голови та виконання зобов'язань перед виборцями (не пізніше 1 лютого наступного за звітним роком), який обов'язково повинен містити інформацію щодо кількості зустрічей з виборцями, представниками ділових кіл, ЗМІ, інтелігенції, гостями, партнерами іншими особами в межах своїх повноважень мера міста, а також перелік конкретних організаційно-економічних, правових та інших заходів, які реалізовані міським головою для вирішення проблем громади міста;

3) звіт про кількість звернень, надісланих на ім'я міського голови за рік і деталізація, як на них було прореаговано міським головою. Зокрема: коли була надана відповідь на звернення, чи вона надана вчасно. Яким чином міський голова сприяв вирішенню проблеми;

4) кількість скарг від фізичних та юридичних осіб щодо професійної діяльності міського голови і як на них було прореаговано;

5) детальний фінансовий звіт про використання бюджетних коштів, якими розпоряджається міський голова;

6) не менше 2 разів на рік проводити он-лайн зустрічі міського голови у форматі «запитання – відповіді» з мешканцями, ЗМІ, представниками бізнесу, інших цільових груп;

7) крім декларації про майновий стан і доходи міського голови, публікувати декларації членів його родини за попередній рік (не пізніше, ніж 1 квітня наступного року);

У випадку нерозміщення вказаної інформації у визначені терміни - надавати публічності і широкого розголосу ігнорування міським головою вимоги громади щодо публічності його діяльності, а також визначити механізми контролю і відповідальності за порушення визначених вимог.

III. Вимагаємо підвищити прозорість діяльності та звітування Виконавчого комітету, департаментів, управлінь та відділів Львівської міської ради. Зокрема, розмістити на сайті Львівської міської ради на сторінках виконкому, окремих департаментів, управлінь та відділів:

1) положення про діяльність цього структурного підрозділу.

2) план роботи структурного підрозділу на поточний рік (не пізніше 1 січня року, для якого затверджений план).

3) звіт про діяльність структурного підрозділу за попередній рік (публікувати не пізніше 1-го лютого наступного за звітним року)

4) детальний фінансовий звіт про використання бюджетних коштів, які виділені структурному підрозділу;

5) звіт про кількість звернень, надісланих чи скерованих підрозділу за рік і деталізація, як на них було прореаговано. Зокрема: коли була надана відповідь на звернення, чи вона надана вчасно, яким чином вирішено проблему;

6) кількість скарг від фізичних та юридичних осіб щодо професійної діяльності керівника і працівників структурного підрозділу і як на них було прореаговано;

7) не менше 2 разів на рік проводити он-лайн зустрічі керівників департаментів, відділів, інших структурних підрозділів з мешканцями, ЗМІ, представниками бізнесу, інших цільових груп, де у он-лайн режимі вони відповідатимуть на питання;

У випадку нерозміщення вказаної інформації у визначені терміни - надавати публічності і широкому розголосу ігнорування керівництвом структурних підрозділів вимоги громади щодо публічності їх діяльності, визначити на громадських слуханнях штрафні санкції для керівників структурних підрозділів за порушення цієї вимоги.

IV. Вимагаємо створити функцію подання електронних петицій на сайті Львівської міської ради як форми збору підписів мешканців Львова.

Згідно Статуту територіальної громади м.Львова ініціювати громадські слухання можна, зібравши 10 тис. підписів мешканців. Вимагаємо внести зміни у відповідне нормативно-правове і організаційно-інформаційне забезпечення Львівської міської ради, передбачивши, що ці підписи можна збирати в форматі електронних петицій на сайті Львівської міської ради (у тому числі внести відповідні зміни у Статут територіальної громади м. Львова). При фіксуванні 10 тис. підписів громадян міста, розгляд питання, під яким підписалися мешканці міста, Львівською міською радою має здійснюватися в першочергово.

V. Вимагаємо публікувати рішення, протоколи та аудіозаписи засідань Виконкому Львівської міської ради на офіційному сайті Львівської міської ради.

VI. Вимагаємо публікувати усю інформацію, пов'язану з оголошенням, проведенням та реалізацією тендерів Львівською міською радою, а також угод, фінансування яких здійснюється за рахунок бюджету міста. Зокрема вимагаємо публікацію кошторисів та документації, цін, а також обґрунтування їх підвищення після завершення тендерів, за якими здійснюються роботи та надаються послуги за бюджетні кошти, обсяги виконаних робіт за кожним тендером, акти виконаних робіт тощо.

VII. Вимагаємо запровадити електронну систему «Прозорий бюджет» у роботі та висвітлювати показники «прозорого бюджету» на сайті Львівської міської ради.

VIII. Вимагаємо надати електронному зверненню громадян статусу офіційного, зокрема скасувати відповідні пункти розпорядженням міського голови від 12.10.2009р. №521 «Про роботу з електронними зверненнями громадян, що надходять на офіційний web-сайт Львівської міської ради», згідно з яким сьогодні електронні звернення та відповіді на них не мають статусу офіційних документів, а є консультативними.

IX. Вимагаємо, щоб сесія Львівської міської ради, на якій будуть затверджуватися результати громадських слухань щодо висловлених у цій заяві вимог, була відкритою для ЗМІ з правом її он-лайн трансляції.