



## ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

УДК 352.075

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i2.1725>

**В. Луцков,**

аспірант кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ КОНСУЛЬТАТИВНОГО ОПИТУВАННЯ ЯК ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У ЗДІЙСНЕННІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

У вітчизняному муніципальному праві існують форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, які лише згадуються законодавцем у нормативно-правових актах, однак детально регулюються на рівні нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування [1].

Однією з таких форм є консультативне опитування, яке застосовується окремими територіальними громадами та можливість реалізації якого лише згадується в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відсутність нормативно-правового регулювання на загальнодержавному рівні спричиняє різні варіанти використання цього інституту органами місцевого самоврядування, які мають свої позитивні та негативні сторони.

Підходи до розуміння призначення консультативного опитування суб'єктів, що можуть брати в ньому участь, та розташування в системі форм безпосередньої участі територіальної громади в територіальних громадах є досить різними. Так, в окремих територіальних громадах консультативне опитування ототожнюють із консультативним референдумом [2].

У своїх працях консультативне опитування як інститут місцевого само-

врядування згадували К. Головки, В.О. Величко та Л.В. Челомбитько. Разом із тим ґрунтовного дослідження консультативного опитування як форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування в Україні та особливостей його застосування у вітчизняній правовій науці не було.

Усі вищеперелічені аспекти разом із малодослідженістю цього інституту вітчизняними вченими актуалізує дослідження особливостей застосування консультативного опитування як форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування.

Визначення консультативного опитування нині відсутнє у законодавстві України.

Як зазначається в Академічному тлумачному словнику української мови, опитування – процес звернення до однієї або кількох осіб із запитаннями для збирання певних відомостей, з'ясування чого-небудь [3].

У положенні «Про консультативне опитування мешканців міста Івано-Франківська» наводять таку дефініцію цього інституту: «Консультативне опитування громадян (далі – опитування) є формою безпосередньої





участі мешканців міста у місцевому самоврядуванні, який проводиться з метою з'ясування думки членів територіальних громад із питань, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування, та результати якого розглядаються і враховуються під час прийняття рішень відповідними органами місцевого самоврядування або їх посадовими особами» [4]. У решті нормативно-правових актів українських органів місцевого самоврядування такі повноцінні дефініції автор не зустрів.

Формулювання «консультативне (або «дорадче») опитування» вказує на необов'язковість результатів опитування для органів місцевого самоврядування, на чому сходяться всі територіальні громади, де функціонує цей інститут. Однак у решті аспектів органи місцевого дещо по-різному підходять до функціонування цього інституту.

До прикладу, якщо в більшості територіальних громад зазначається, що органи місцевого самоврядування враховують результати громадського опитування під час прийняття рішень, то в статуті територіальної громади Луцька окремо підкреслюють, що якщо проект рішення міської ради не відповідає результатам консультативного опитування, то таке рішення може бути прийняте не менш як двома третинами від загального складу депутатів міської ради [5]. Таке обмеження є позитивним із погляду прав членів територіальних громад.

У Коростені, Калуші, Івано-Франківську та низці інших населених пунктів консультативне опитування розуміють як окрему форму безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, яка регулюється окремими нормативно-правовими документами [5–7]. Натомість у статуті Одеси значиться, що «однією з форм консультацій із громадськістю можуть бути електронні опитування» [8]. Окремого регулювання цього інституту в Одесі немає.

У статуті територіальної громади міста Харкова цей інститут («дорадче

опитування») позначають також як «консультативний референдум» [2]. Цей приклад є досить колізійним, оскільки це означає або обхід відсутності законодавства про місцеві референдуми, або виключно номінативність назви.

У Вінниці, попри відсутність окремого нормативно-правового регулювання цього інституту, міська рада використовувала форму електронного опитування. Для розроблення бренду міста на сайті Вінницької міської ради з'явилося анонімне опитування щодо різних сфер суспільного життя територіальної громади [9]. Попри необов'язковість результатів голосування, питання віднесення цього випадку до інституту консультативного опитування є дискусійним.

Цікаво, що у Вінниці схожим інструментом для вирішення питань місцевого значення користується не лише міська рада, а й обласна державна адміністрація. Так, Управління культури і мистецтв Вінницької ОДА на своїй Фейсбук-сторінці для вивчення громадської думки оголосило онлайн-голосування, у якому кожний бажаючий мав змогу віддати свій голос за найбільш удалий, на його думку, проект пам'ятного знаку серця, який пропонувалося встановити біля новобудови Вінницького регіонального клінічного лікувально-діагностичного центру серцево-судинної патології в м. Вінниці [10]. І хоча питання віднесення цього конкретного випадку до консультативного опитування також є дискусійним (через відсутність чіткого регулювання проведення такого опитування та його наслідків), цей приклад демонструє, що потенційно консультативним опитуванням для вирішення питання місцевого значення можуть користатися не лише органи місцевого самоврядування, не лише серед зареєстрованих членів територіальної громади та не лише в офлайн-форматі.

Понад те: консультативне опитування в онлайн-форматі вбачається наступним етапом розвитку цього інституту через зручність як для членів



територіальних громад, так і для органів місцевого самоврядування чи інших суб'єктів, які беруть участь у цій формі безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування.

Щодо ініціаторів проведення опитування, то, згідно з нормативно-правовими документами більшості міст, де ця форма є окремою, такими суб'єктами можуть бути міський голова, міська рада, місцева громадська організація та ініціативна група мешканців територіальної громади. Винятком є Мукачеве, де серед ініціаторів відсутня міська рада, однак ініціювати консультативне опитування може депутат Мукачівської міської ради, якщо територія опитування входить до його виборчого округу [11].

Привертає увагу саме такий ініціатор, як місцева громадська організація, визначення якої немає в законодавстві України, так само як і в нормативно-правових актах, що регулюють консультативне опитування на місцях. Так, в ЗУ «Про громадські об'єднання» [12] окремо виділяються лише місцеві осередки громадської організації та всеукраїнські організації. Тому залишається не до кінця зрозумілим, яким критеріям має відповідати громадська організація, аби відповідати статусу місцевої – фактична територія діяльності, місце реєстрації громадської організації, наявність статусу осередку тощо. Хоча загалом уже сама можливість громадським організаціям бути ініціаторами форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування є позитивним аспектом нормативно-правової регуляції цього інституту.

Вимоги до кількості членів ініціативної групи мешканців також є різними в різних населених пунктах. Наприклад, в Івано-Франківську для ініціативи консультативного опитування достатньо 10 осіб, у Коростені чи Калуші потрібна група з 30 членів територіальної громади, у Мукачеві – із 40 тощо [4; 6; 7; 11]. Фактично така довільність у призначенні порогової кількості членів терито-

ріальної громади, що входять до ініціативної групи, може негативно вплинути на доступ членів територіальної громади до цієї форми безпосередньої участі у здійсненні місцевого самоврядування.

Рішення про проведення консультативного опитування приймається міською радою, однак територія опитування є різною. Так, опитування може проводитися в межах міста у цілому, серед мешканців одного або декількох будинків, що мають спільну територію, розташованих на одній або кількох довколишніх вулицях, а також у межах вулиці – залежно від питання (питань), що виносяться на опитування.

При цьому деякі міста чітко визначають місця для проведення опитування. Так, в Івано-Франківську опитування проводиться у Центрі надання адміністративних послуг за єдиною конкретною адресою. Разом із тим у цьому місті може бути визначено інше місце у разі проведення опитування серед мешканців одного або декількох будинків, а також у межах вулиці – залежно від питань, що виносяться на опитування [4]. Попри наявність таких винятків, наявність лише одного фізичного місця для проведення опитувань не може сприяти охопленню учасників.

У Калуші поіменно опитування проводиться по опитувальних листах або опитувальних списках як на дільницях для проведення опитування, так і членами комісії з організації консультативного опитування за місцем проживання учасників опитування. Крім того, опитування тут може проводитися також у формі закритого або відкритого опитування на зборах мешканців. Загалом така модель передбачає більше варіантів для організації, ніж у Івано-Франківську, хоча й не є ідеальною: в епоху віртуалізації оптимальним місцем для проведення консультативного опитування є мережа Інтернет.

Питання, які можуть бути винесені на консультативне опитування, також є різними. Так, здебільшого йдеться про питання, «які мають велике значення для соціально-економічного



і культурного розвитку міста, громадської безпеки, дотримання прав і свобод громадян».

Водночас у Луцьку підкреслюють, що на консультативне опитування можуть бути винесені питання, які не віднесені чинним законодавством до відання місцевого самоврядування, але мають велике значення для міської громади, соціально-економічного та культурного розвитку міста.

Окрім того, в окремих територіальних громадах зазначають, які питання не можуть бути винесені на консультативні опитування. Наприклад, у Коростені це питання, що порушують особисті права громадян; питання про скасування законних рішень органів державної влади та місцевого самоврядування; питання, віднесені до відання органів суду та прокуратури; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб міської ради.

Окрім цього, існують відмінності й щодо тих, хто може брати участь у консультативних опитуваннях. Так, у Калуші та Мукачеві в опитуванні мають право брати участь повнолітні громадяни України, які є мешканцями відповідного міста і зареєстровані в ньому відповідно до встановлених правил реєстрації [7; 11]. Тобто в положеннях, якими регулюється проведення консультативного опитування, чітко розрізняють членів територіальної громади, що фактично мешкають у місті, та юридично зареєстрованих жителів. Понад те, для участі в консультативному опитуванні потрібно і фактично мешкати, і бути зареєстрованим у місті. Водночас у положеннях не згадуються способи перевірки фактичного місця проживання учасників опитування. Тому у тому разі, коли консультативне опитування буде відбуватися не в житлових будинках, а на ділянках, таку вимогу можна назвати недієвою та зайвою.

Інший приклад вимог бачимо у Івано-Франківську. Тут брати участь в опитуванні можуть дієздатні громадяни України, які є членами територіальної громади Івано-Франківська та яким на день проведення опиту-

вання виповнилося вісімнадцять років [4]. Більш загальне формулювання «члени територіальної громади» є нейтральнішим та доцільнішим із погляду норм Конституції України та ЗУ «Про місцеве самоврядування». Водночас вимога «дієздатності» в Івано-Франківську слугує альтернативною відсіюючою вимогою до учасників консультативного опитування.

На підставі вищевикладеного консультативне опитування можна визначити як форму безпосередньої участі територіальної громади у місцевому самоврядуванні, яка реалізовується з метою з'ясування думки повнолітніх членів територіальних громад щодо питань місцевого значення та результати якої можуть ураховуватися органами місцевого самоврядування.

Через відсутність нормативно-правового регулювання на загальнодержавному рівні консультативне опитування має різні варіанти реалізації, що не завжди є доступними.

Найоптимальніша модель консультативного опитування, зокрема в аспекті впливу результатів на рішення органів місцевого самоврядування, спостерігається у Івано-Франківську.

Нині інститут консультативного опитування представлений в офлайн-варіанті, що в сучасних реаліях потребує змін – закріплення можливості проведення консультативного опитування онлайн.

Консультативне опитування як форма безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування потребує законодавчого закріплення. Так, автором пропонується закріпити на законодавчому рівні дефініцію консультативного опитування та врегулювати ключові аспекти реалізації цього інституту, у яких через різне розуміння природи консультативного опитування можуть порушуватися права членів територіальних громад. До прикладу, доцільно визначити перелік осіб, що можуть брати участь в опитуванні, та суб'єктів, які можуть ініціювати проведення консультатив-



ного опитування. Крім того, виглядає доцільним на рівні закону закріплення можливості проведення консультативних опитувань онлайн.

Ураховуючи законодавчу нерегульованість цієї та інших окремих форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування (до прикладу, партисипативного бюджетування чи краудфандингу), вбачається за доцільне прийняття окремого закону, в якому би здійснювалося базове законодавче регулювання форм безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування.

Детальніше регулювання консультативного опитування як форми безпосередньої участі територіальних громад у здійсненні місцевого самоврядування має здійснюватися нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування громад, які будуть використовувати інститут консультативного регулювання.

У статті здійснюється порівняльний аналіз особливостей використання інституту консультативного опитування як форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування в різних територіальних громадах України.

Автором аналізуються особливості вимог до осіб, які можуть брати участь у консультативних опитуваннях, суб'єктів, котрі можуть ініціювати консультативне опитування, питань, що можуть бути винесені на таке опитування, місця для проведення, території, якої стосується консультативне опитування та юридичних наслідків проведення консультативного опитування як форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Зокрема, автором розрізняються форми проведення консультативних опитувань на території різних територіальних громад України.

У статті автор розглядає проблеми ототожнення інститутів консультативного опитування як форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування та консультативного референдуму в окремих територіальних громадах, а також проблему відсутності законодавчої дефініції цього інституту.

Окрім того, автором обґрунтовується необхідність нормативно-правової фіксації можливості функціонування онлайн-форми консультативного опитування як форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування.

На підставі аналізу нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування пропонується авторська дефініція консультативного опитування як форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Також у статті даються поради щодо нормативно-правового врегулювання функціонування консультативного опитування як форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування в Україні.

**Ключові слова:** консультативне опитування, дорадче опитування, форми безпосередньої участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування, територіальна громада.

**Lutskov V. Peculiarities of using the consultative poll as a form of direct participation of the local community in execution of local self-government of Ukraine**

The article carries out a comparative analysis of the peculiarities of using the institute of consultative poll as a form of direct participation of the local community in the local self-government in different local communities of Ukraine.

The author analyzes the peculiarities of the requirements to persons who may participate in consultative polls, subjects



that may initiate a consultative poll, issues that may be submitted to such a consultative poll, the venue, the territory covered by the consultative poll and the legal consequences of the realization of consultative poll as a form of direct participation of the territorial community in the implementation of local self-government. In particular, the author distinguishes the forms of conducting consultative polls on the territory of different local communities in Ukraine.

In the article the author considers problems of identification of institutes of consultative poll as a form of direct participation of the local community in the local self-government as a consultative referendum in separate territorial communities, and also a problem of absence of the legislative definition of institute of consultative poll.

In addition, the author substantiates the need for legal regulatory and legal fixation of the possibility of functioning of the online form of consultative poll as a form of direct participation of the local community in the local self-government.

Based on the analysis of normative legal acts of local self-government bodies, the author's definition of consultative poll as a form of direct participation of the local community in the local self-government is proposed. The article also provides advice on the legal regulation of the functioning of the consultative poll as a form of direct participation of the local community in the local self-government in Ukraine.

**Key words:** consultative poll, advisory poll, forms of direct participation of the local community in the local self-government, local community.

#### Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL : <https://bit.ly/3cgsXBt>.

2. Статут територіальної громади міста Харків. URL : <https://bit.ly/3ejFo0X>.

3. Словник української мови : в 11 т. Т. 5. С. 711. URL : <http://sum.in.ua/s/opytuvaty>.

4. Про затвердження Положення про консультативне опитування мешканців міста Івано-Франківська : Рішення Івано-Франківської міської ради № 1858-58 від 29.10.2015. URL : <http://www.patok.if.ua/dt/26267/>.

5. Про Статут територіальної громади міста Луцька : Рішення Луцької міської ради № 3 від 23.08.2007. URL : <https://bit.ly/2xrTWLk>.

6. Положення про консультативне опитування мешканців міста Коростеня : Додаток до рішення Коростенської міської ради № 1812 від 12.03.2015. URL : <https://bit.ly/2RtHuBG>.

7. Про місцеве консультативне опитування : Рішення Калуської міської ради № 491 від 29.09.2016. URL : <https://bit.ly/3b4nn4V>.

8. Про затвердження Статуту територіальної громади міста Одеси : Рішення Одеської міської ради № 1240-VI від 25.08.2011. URL : <https://bit.ly/2XwJoty>.

9. Опитування для розробки бренду міста Вінниці від 24.02.2015. URL : <https://bit.ly/2VrFxa0>.

10. Оголошення Управління онлайн-опитування щодо пам'ятного знаку серця. URL : <https://www.facebook.com/cultvojn/posts/177713863688429>.

11. Про затвердження Положення про консультативне опитування мешканців міста Мукачеве у новій редакції : Рішення Мукачівської міської ради № 1088 від 26.07.2018. URL : <https://bit.ly/34x8vtk>.

12. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.

