

## СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН НА УЧАСТЬ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

**Лілія Баєва,**

*аспірантка кафедри конституційного та адміністративного права  
Класичного приватного університету*

*Стаття присвячена питанням реалізації окремих форм місцевої демократії, а також проблемам їх правової регламентації, зокрема, через статuti територіальних громад.*

**Ключові слова:** статут територіальної громади, місцеві ініціативи, місцеві референдуми, збори громадян, громадські слухання, рішення місцевих рад.

У світовій практиці конституціоналізму апробовані різні моделі функціонування місцевого самоврядування як права територіальної громади вирішувати справи місцевого значення під відповідальністю її органів влади та посадових осіб. Місцеве самоврядування у політичній системі суспільства є важливою засадою демократичного ладу, відповідно до чого члени територіальних громад можуть самостійно вирішувати питання місцевого самоврядування [1]. Статут територіальної громади відіграє важливу роль у реалізації конституційного права на участь у місцевому самоврядуванні.

Починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремі аспекти проблеми статутів територіальних громад досліджували у наукових працях такі вчені, як М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, Т. Буряк, І. Бутко, Ю. Волошин, М. Воронцов, В. Григор'єв, Р. Давидов, І. Дробуш, В. Кампо, О. Карлов, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, П. Любченко, М. Орзіх, Б. Бережний, В. Погорілко, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, В. Рубцов, О. Фрицький, Г. Чапала, В. Шкабора та ін. Вони зазначали, що саме статuti територіальних громад краще за все виражають демократичні засади самоорганізації та саморегулювання в рамках закону та виходять з визнання територіальних (місцевих) спільнот населення суб'єктами політичних відносин владарювання [2, с. 121]. Зокрема, О. Батанов, О. Кутафін і В. Фадєєв приділяли увагу актуальним проблемам місця та ролі місцевого самоврядування у структурі публічної влади, правосуб'єктності громадян у системі місцевого самоврядування, безпосередніх і представницьких форм їх участі у місцевому самоврядуванні.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» надає територіальним громадам

право брати участь у процесі прийняття рішень і висловлювати позицію громадян. Це стає можливим через запровадження таких форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, як місцеві ініціативи, громадські слухання, участь у проведенні громадської експертизи (статті 3, 9, 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Однак цей Закон не визначив порядку реалізації цих прав, передбачивши, проте, що відповідні процедури мають бути регламентовані у статутах територіальних громад або у відповідних положеннях місцевих рад про організацію та проведення таких заходів.

На жаль, у переважній більшості населених пунктів України немає ні статутів територіальних громад, ні спеціальних положень місцевих рад про організацію та проведення громадських слухань або внесення місцевої ініціативи. Більше того, у містах, де ухвалені статuti, механізми громадської участі відрегульовані на користь не громади та громадян, а органу місцевого самоврядування. Це унеможливує реалізацію прав громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення.

**Метою цієї статті є науково-теоретичне обґрунтування необхідності та доцільності розроблення статутів територіальних громад як актів, що визначають порядок і забезпечують належну реалізацію прав членів територіальних громад на участь у здійсненні місцевого самоврядування.**

*Громадські форми безпосередньої демократії забезпечують стимулювання участі громадян у місцевому самоврядуванні. Їх реалізація, насамперед, пов'язана із забезпеченням суб'єктивних публічних прав, що свідчить про рівень заінтересованості жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Місцеве представництво можливе не тільки безпосередньо у прямому*

значенні цього слова, а й через діяльність певної частини жителів територіальної громади. Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонує ряд способів участі населення у здійсненні місцевого самоврядування, організація та проведення яких врегульовані державою, на відміну від попередніх форм участі, механізм організації та проведення яких має бути врегульований на рівні відповідної територіальної громади. Зокрема, державний механізм організації закладено для таких форм участі населення у здійсненні місцевого самоврядування, як місцевий референдум і загальні збори громадян. Порядок організації цих заходів урегульовано не лише нормами Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 7, 8), а й такими нормативно-правовими актами, як Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 р. та Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3748-XII.

*Місцеві ініціативи* можуть виявлятися у трьох формах: місцевій правотворчій ініціативі, громадських роботах та самооподаткуванні жителями територіальної громади. Стаття 9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесенного до відання місцевого самоврядування.

*Місцева правотворча ініціатива* має регулюватися законодавчо і, як правило, конкретизуватися статутами територіальних громад. Така ініціатива повинна визначати важливість проектів правового акта залежно від кількості населення відповідної територіальної громади. Місцеву правотворчу ініціативу можна також розглядати як спосіб громадського тиску жителів територіальної громади, як субсидіарний спосіб внесення проектів правових актів на розгляд органів місцевого самоврядування [3].

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» надає членам територіальної громади право ініціювати в порядку місцевої ініціативи розгляд у місцевій раді будь-якого питання, що віднесене до відання органів місцевого самоврядування (ст. 9). Однак згаданий Закон не визначає порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, делегуючи це повноваження представницьким органам місцевого самоврядування, тобто раді, яка повинна визначити механізм внесення ініціативи, а також подальший її розгляд своїм актом, а саме – рішенням відповідної ради.

На жаль, органи місцевого самоврядування не поспішають запровадити чіткі про-

цедури включення громадян в управління місцевими справами. Переважна більшість міських, селищних, сільських рад не прийняли статутів територіальних громад або окремого положення про порядок реалізації права на місцеву ініціативу.

За результатами здійсненого у жовтні 2006 р. моніторингу експерти УНЦПД з'ясували, що порядок реалізації місцевої ініціативи врегульований у 17 із 25 міст (обласних центрів), у тому числі у 14 статутах територіальних громад (міст Дніпропетровська, Запоріжжя, Івано-Франківська, Києва, Кіровограда, Луцька, Миколаєва, Полтави, Рівного, Ужгорода, Харкова, Херсона, Хмельницького, Чернівців) та в окремих положеннях і рішеннях трьох громад (Вінниці, Донецька, Сум).

Аналіз наявних положень про місцеву ініціативу свідчить, що процедури реалізації такого права, як правило, значно ускладнені через запровадження значних дискримінаційних обмежень, що не відповідають нормам чинного законодавства. Фактично наявні положення обмежують та унеможливають право громадян на місцеву ініціативу.

Відповідно до ст. 9 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» право ініціювати в порядку місцевої ініціативи розгляд у місцевій раді певних питань можуть члени територіальної громади. Однак у більшості обласних центрів право на висунення місцевої ініціативи надано не лише безпосередньо членам територіальної громади, а й опосередковано громадським організаціям, трудовим колективам, органам самоорганізації населення, навіть районним радам, а в деяких містах – і загальним зборам громадян чи учасникам громадських слухань.

Згідно із ст. 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада має право проводити *громадські слухання* – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Громадські слухання є формою безпосереднього народовладдя, яка забезпечує, насамперед, гарантії періодичних звітів депутатів місцевих рад і прямих зустрічей виборців із сільським, селищним, міським головою. Предмет громадських слухань детально розглянутий М. Корнієнком (зокрема, це стосується програм розвитку територіальної громади, фінансово-бюджетних питань, приватизації муніципальної власності тощо). Він зазначає, що згідно з принципом партиципації формою громадських слухань є громад-

ські експертизи та громадські обговорення проектів правових актів органів місцевого самоврядування [3].

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» надає також територіальним громадам право проводити громадські слухання, зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування (ст. 13). Під час цих заходів члени територіальної громади можуть заслуховувати депутатів і посадовців, порушувати питання місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування, та вносити пропозиції щодо них. Але цей Закон не визначає порядку проведення громадських слухань і делегує це право представницьким органам місцевого самоврядування. У 2006 р. експерти моніторингу УНЦПД з'ясували, що порядок проведення громадських слухань визначено в 17 з 25 міст обласних центрів, у тому числі у 12 статутах територіальних громад (міст Дніпропетровська, Запоріжжя, Івано-Франківська, Києва, Кіровограда, Луцька, Миколаєва, Полтави, Рівного, Ужгорода, Херсона, Хмельницького) й окремих положеннях і рішеннях п'яти громад (Вінниці, Донецька, Сум, Харкова, Чернівців). Зокрема у м. Харкові норми, що регулюють порядок проведення громадських слухань, містяться як у статуті, так і регламенті міської ради.

У той самий час прийняття місцевими радами окремих положень щодо порядку реалізації членами територіальної громади права на проведення громадських слухань є прямим порушенням норм ч. 4 ст. 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», яка прямо встановлює, що цю норму регулює виключно статут територіальної громади.

Результати аналізу статутів і положень міст свідчать, що місцеві ради більшості з них значно ускладнюють реалізацію права на громадські слухання. Більше того, вони намагаються узурпувати право скликати громадські слухання та максимально обмежити права територіальних громад. Ця ситуація фактично унеможливує залучення громади до процесу вирішення питань місцевого значення, що призводить до крайніх форм протесту (мітингів, блокування тощо).

Ще одна форма участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування – *збори громадян*. На відміну від громадських слухань, цій формі участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, на рівні не лише законодавства, а й наукових досліджень приділяється багато уваги [4; 5]. Збори громадян дають змогу територіальним колективам обговорювати питання місцевого значення й ухвалювати владні рішення. На відміну від референдуму та виборів, тут поєднується спільне обговорення, пошук рішення та подальше

його прийняття. Вони є важливою формою участі громадян у здійсненні різноманітних самоврядних функцій, методом підвищення рівня відповідальності у здійсненні місцевого самоврядування, вираження ініціативи, підвищення політичної культури. Одночасно збори громадян є засобом громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Як зазначає О. Батанов, збори громадян можна розглядати як форму народовладдя та здійснення місцевого самоврядування; організаційну форму діяльності громадських організацій і структурного елемента інших форм народовладдя; форму реалізації конституційних прав і свобод громадян; комплекс природних прав; зворотний зв'язок між громадянами та публічною владою [6, с. 187].

Згідно із ст. 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні справ місцевого значення. Рішення зборів враховуються у діяльності органів місцевого самоврядування. За змістом цієї статті Закону правові основи проведення зборів громадян повинен регулювати спеціальний закон, положення якого мають розвиватися та конкретизуватися у статуті територіальної громади. Нині конкретне нормативне регулювання даного інституту забезпечується Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання. Слід зазначити, що Постанова Верховної Ради України, якою затверджене згадане Положення була прийнята до прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Основного Закону України, отже, вона діє виключно в частині, що не суперечить цим документам. Адже відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок проведення загальних зборів громадян визначається законом або статутом територіальної громади. Разом із тим міські ради деяких обласних центрів (наприклад, м. Сум) приймають окремі положення щодо загальних зборів громадян, що не підлягають реєстрації в органах юстиції України. Прийняття подібних положень окремо від статутів територіальних громад є прямим порушенням норми, вказаної у законі [7, с. 108].

### Висновки

Розглянуті нами інститути безпосередньої демократії забезпечують широку участь населення у місцевому самоврядуванні, сприяють розширенню громадської ініціативи, зростанню соціальної активності жителів територіальних спільнот. Серед інститутів безпосередньої демократії у місцевому самовря-

дуванні специфічну роль відіграють інститути громадського самоврядування жителів територіальних громад, оскільки вони стимулюють участь громадян у місцевому самоврядуванні. Їх реалізація пов'язана, насамперед, із забезпеченням суб'єктивних публічних прав, що свідчить про рівень заінтересованості жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Місцеве представництво можливе не тільки безпосередньо у прямому значенні цього слова, а й через діяльність певної частини жителів територіальної громади. Адже статут територіальної громади є важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади й її органів, необхідним елементом правової основи муніципальної демократії. Саме орієнтація на прийняття власних «комунальних конституцій» найбільш оптимально відповідає ідеї розмаїття та свободи вибору напрямів і видів локальної діяльності населення за місцем проживання, саме статут найбільш оптимально виражають демократичні засади самоорганізації та саморегулювання в рамках закону, виходять із визнання територіальних (місцевих) спільнот населення суб'єктами політичних відносин владарювання [2, с. 121].

Статут «відтворюють та адаптують до місцевих умов численні законоположення, впорядковують їх у логічному викладенні, супроводжують необхідними коментарями, сприяють виникненню у населення правильних і досить повних уявлень про структуру та роботу механізму місцевого самоврядування» [8, с. 128], створюють легальні умови для формування та впровадження додаткових прав і свобод членів територіальних громад, виходячи з того, що конституційні права є вичерпними.

*Present article is dedicated to the problems of realization of separate forms of the local democracy, as well as the problems of their law regulation over the statutes of the territorial communities.*

*Стаття посвящена вопросам реализации отдельных форм местной демократии, а также проблемам их правовой регламентации, в частности, через уставы территориальных громад.*

Таким чином, *статут територіальної громади* – це основний пріоритетний нормативно-правовий акт територіальної громади. Він відіграє суттєву кодифікаційну роль. Статут, відтворюючи норми законів, адаптуючи їх до місцевих умов, подають ці норми в упорядкованому вигляді, полегшуючи роботу муніципальних структур і формуючи у населення більш чітке уявлення про сенс та характер місцевого самоврядування [9, с. 145–146].

### Література

1. Трачук П. А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні. – Ужгород, 2003. – 216 с.
2. Анимица Е. Г., Тертыйшый А. Т. Основы местного самоуправления. – М., 2000.
3. Корнієнко М. Статут територіальної громади: яким він має бути // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Збірник матеріалів конф., 21–22 грудня 1998 р., Київ. – К., 1999. – С. 18–19.
4. Кабышев В. Т. Прямое народовластие в советском государстве. – Саратов, 1974.
5. Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф. Непосредственная демократия в СССР. – М., 1984.
6. Батанов О. В. Місцеві референдуми та інші форми безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні // Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. – К., 2001.
7. Лациба М. В., Бондаренко В. В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення. – К., 2007.
8. Барабашев Г. В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. – 1994. – № 5.
9. Васильев В. И. Местное самоуправление. – М., 1999.



