

О. Орловський,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри права і законотворчого процесу
ОРІДУ НАДУ при Президентові України

РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ СТАТУТАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Конституція та Закони України закріплюють достатньо широкий перелік форм локальної демократії, до якого входять створення і діяльність об'єднань громадян та органів самоорганізації населення, місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання, громадський контроль та інші. Але розвиток ефективної системи місцевого самоврядування та формування громадянського суспільства залежить від наявності як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях нормативно — правових актів, які роблять можливим реальне скликання та проведення загальних зборів, здійснення громадського контролю тощо. На сучасному етапі чинне законодавство України тільки рамково регламентує більшість питань, пов'язаних із локальною демократією, делегуючи деталізацію і насичення законодавчих норм (перш за все Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [1]) на рівень органів місцевого самоврядування, які закріплюють ці норми у своїх актах.

Саме тому належне нормативне регулювання на локальному рівні залишається нагальним питанням. Його ефективному вирішенню у переважній більшості випадків заважають некваліфікованість та / або бездіяльність персоналу органів місцевого самоврядування, а також часте нехтування органами публічної влади та посадовими особами законодавчими нормами щодо створення належних умов для розвитку локальної демократії у селах, селищах, містах. Основним локальним актом, у якому закладається основа для такого регулювання, є статут територіальної громади. Його положення повинні розвивати норми Конституції і законів України і, у свою чергу, бути розвиненими

у нормативних актах органів місцевого самоврядування. Думається, що це істотно обмежує можливості членів територіальних громад для реалізації своїх конституційних прав та свобод, — адже вони майже не мають змоги брати реальну участь в управлінні місцевими справами.

Проблема, якій присвячена стаття, полягає у відсутності нормативних або доктринальних рекомендацій стосовно змісту положень статуту територіальної громади, зокрема, у тій його частині, в якій йдеться про різноманітні форми локальної демократії. Розв'язанню цієї проблеми істотно заважає і незначна кількість статутів територіальних громад в Україні, і відсутність відповідних досліджень. Автори, увагу яких привертають проблеми статутів територіальних громад, розглядають ці питання або майже виключно на теоретичному рівні (В. Ф. Погоріло, О. Ф. Фрицький, О. В. Батанов, А. Т. Назарко), або у контексті проекту певного статуту (М. П. Орзіх, С. Є. Саханенко, А. С. Крупнік, В. І. Брудний). Стаття спрямована на ліквідацію саме цієї прогалини.

Стаття базується на висновках автора, сформульованих у процесі роботи у складі експертної групи Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення», яка у 2007–2008 роках реалізувала всеукраїнський проект «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування в сфері розвитку локальної демократії». Метою проекту було висвітлення стану розвитку локальної демократії та забезпечення громадського контролю у шести обраних містах України (Луганськ, Миколаїв, Одеса, Полтава, Прилуки та Рівне) [2]. Особистий внесок автора у цей проект полягав, зокрема, у прове-

денні системного аналізу відповідності чинному законодавству України рішень місцевих рад та їх виконкомів у сфері розвитку локальної демократії у шести містах України. *Метою статті* є надати огляд норм статутів територіальних громад шести міст, які стосуються різноманітних форм локальної демократії, і сформулювати висновки і пропозиції, які будуть корисними як для цих міст (для Одеси — при прийнятті статуту, — незважаючи на наявність значної кількості проектів статуту (дивись, наприклад, [3, 4, 5]), його ще не прийнято), так і для інших населених пунктів.

Статут територіальної громади міста *Луганська* був ухвалений Луганською міською радою 5 вересня 2006 року. Значна частина Статуту (близько 70 відсотків документа) присвячена правовій регламентації різних форм локальної демократії; зокрема, цим питанням присвячений розділ 3 «Форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою». Разом із тим у Статуті повністю відсутня правова регламентація таких форм безпосередньої демократії, як місцеві вибори і референдуми. І якщо стосовно місцевих виборів подібний підхід (наявність норм — посилян на положення чинного законодавства України) виглядає виправданим, то відсутність у Статуті навіть згадки про таку форму локальної демократії, як місцеві референдуми, явно обмежує можливості членів територіальної громади міста *Луганська* на реалізацію цієї форми локальної демократії. Така правова регламентація була б виправданою, оскільки це питання вкрай слабо врегульоване на рівні загальнодержавних норм (перш за все, застарілого Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»).

Статут містить значну кількість декларативних положень і норм, що відсилають до інших актів; значно вигіднішими в цьому контексті виглядають статті Статуту, що регламентують статус органів самоорганізації населення. В той же час Статут в деяких випадках обмежується відтворенням окремих положень чинного законодавства. Крім

цих форм локальної демократії, Статут регламентує (але досить фрагментарно) питання проведення у місті *Луганську* загальних зборів членів територіальної громади (стаття 13), місцевих ініціатив (стаття 14) і громадських слухань (стаття 15); увага приділяється й іншим формам локальної демократії. Зокрема, це стосується можливості створення Громадської палати та інших дорадчих органів при міському голові, місцевих радах та їх виконавчих органах за участю представників громадськості (думається, однак, що було б логічним доповнити перелік осіб, які можуть залучатися до роботи в таких структурах, представниками органів самоорганізації населення). Також привертає увагу певне порушення логіки у побудові структури Статуту — до розділу 3 «Форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою» потрапили статті 18 «Громадські приймальні депутатів місцевих рад» і 19 «Право членів територіальної громади на отримання інформації через засоби масової інформації». Позитивним також є факт впровадження і розвитку електронного управління в місті. Проте із змісту статті 16 Статуту не зрозуміло, в якому обсязі повинна розмішуватися інформація з питань місцевого самоврядування на електронних веб-сторінках міської ради.

Статут територіальної громади міста *Миколаєва* як базовий нормативний документ був ухвалений 10 липня 2002 року рішенням Миколаївської міської ради № 3/11 «Про затвердження Статуту територіальної громади міста *Миколаєва*». Правовий аналіз статуту територіальної громади міста *Миколаєва* дозволяє зазначити, що міська рада міста приділила недостатньо уваги питанням регламентації розвитку на території міста різних форм локальної демократії. Про це свідчить хоч би той факт, що цим питанням присвячена відносно невелика частина Статуту (близько 1/10 від його загального обсягу). Зокрема, цим питанням присвячений розділ III «Демократія в місті *Миколаєві* і участь населення в управлінні міськими спра-

вами». Саме тут сконцентрована основна частина норм, що стосуються предмета дослідження. Привертає увагу стаття 16, в якій зазначено, що місцеве самоврядування у місті здійснюється не тільки на основі норм чинного законодавства України, але й низки міжнародних нормативно-правових актів, таких як Європейська хартія місцевого самоврядування, Європейська конвенція про права людини, а також інших міжнародних документів, ратифікованих Україною. Стаття 17 Статуту закріплює форми, в яких жителі міста можуть реалізовувати своє право на участь у здійсненні місцевого самоврядування. До них віднесені: місцеві референдуми та місцеві вибори; створення та організація діяльності органів самоорганізації населення; внесення пропозицій по питаннях міського життя і самоврядування на зборах і конференціях; ухвалення звернень; використання інших форм безпосередньої демократії в порядку, встановленому законами України, Статутом, іншими нормативними актами. Однак навряд чи є виправданим внесення до переліку звернення жителів міста, оскільки їх правова регламентація здійснюється згідно із Законом України «Про звернення громадян», а не законодавством про місцеве самоврядування. Крім того, порівняння переліку із змістом Статуту надає підстави стверджувати, що перелік не є вичерпним. Зокрема, до нього не були включені такі форми локальної демократії, як громадські слухання, місцеві ініціативи, регламентація яких згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» повинна здійснюватися саме на рівні норм статуту, проте вказані форми локальної демократії згадуються у тексті Статуту.

Крім того, у Статуті міститься низка норм, які направлені на розвиток гласності в діяльності органів місцевого самоврядування, демократичних основ життя міста, що позитивно впливатиме на місцевий розвиток. У Статуті закріплюється ціла система забезпечення вільного доступу членів територіальної громади до актів органів місцевого самоврядування: у спеціально обладнаному місці

в приміщенні міськради; у місцях прийому жителів міста посадовими особами; у приміщенні Центральної міської бібліотеки; в інформаційно-комп'ютерних центрах. При цьому жителі міста за їх запитом мають право на отримання копій затверджених актів. Особливо цікавим уявляється закріплення у Статуті положень про відкритість проведення засідань Миколаївської міської ради. Щоправда, Статут не містить деталізації процедури, як саме члени територіальної громади можуть використовувати це право. Немає також опису того, в яких випадках радіотрансляція пленарного засідання міськради є обов'язковою, а в яких випадках ні.

Статут територіальної громади міста *Полтави* був прийнятий 11 квітня 2000 року рішенням 14-ї сесії Полтавської міської ради 23-го скликання. Полтавська міська рада виявилася одним з перших представницьких органів місцевого самоврядування з числа міст — обласних центрів, які прийняли (затвердили) статuti територіальних громад. Значна частина Статуту (близько 1/3 від загального обсягу) присвячена правовій регламентації різних форм локальної демократії, — практично весь розділ 2 Статуту «Організація місцевого самоврядування в м. Полтаві». Це вигідно відрізняє Статут у порівнянні з іншими «локальними конституціями», прийнятими протягом декількох років після затвердження Верховною Радою України Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Стаття 30 Статуту закріплює форми локальної демократії, в яких жителі міста можуть реалізовувати своє право на участь у здійсненні місцевого самоврядування. До цих форм віднесені: місцевий референдум; вибори міського голови; вибори депутатів міської та районної в місті рад; загальні збори громадян за місцем проживання; місцеві ініціативи; громадські слухання; участь у роботі органів місцевого самоврядування і робота на виборних посадах місцевого самоврядування; інші не заборонені законом форми локальної демократії. Цікаво, що в даний перелік включена така позиція,

як робота на виборних посадах місцевого самоврядування. Враховуючи, що, посідаючи виборні посади, члени територіальної громади виконують представницькі функції, включення даної норми в означений перелік як форми локальної демократії слід визнати помилковим. Хоча аналіз відповідного розділу Статуту (розділ 2. 9) свідчить про те, що положень, які регламентують статус таких виборних осіб, в ній не міститься. Тобто фактично назва статті не збігається з її реальним змістом. У той же час перелік, що міститься в ст. 30 Статуту, не потрапили органи самоорганізації населення, які, поза сумнівом, мали б бути віднесені до форм локальної демократії. Навряд чи можна погодитися і з іншим положенням ст. 30 Статуту, в якому місцевий референдум і місцеві вибори названі «найбільш важливими формами безпосереднього здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування». Подібний підхід, по суті, нівелює волевиявлення членів територіальної громади за допомогою інших форм локальної демократії. Водночас вказана норма є виключно декларативною, оскільки не передбачає якого-небудь механізму її реалізації в процесі застосування Статуту.

Серед інших форм локальної демократії, які регламентуються нормами статуту, закріплена можливість бути присутнім на відкритих засіданнях сесії міської та районних рад, брати участь з правом дорадчого голосу в засіданнях виконавчого комітету відповідної ради, а також постійних комісій ради. Уявляється, що процедурні питання такої участі повинні були б бути детально регламентовані в нормах Статуту. Проте ці норми відсутні, а Статут обмежується переважно констатацією факту наявності у членів територіальної громади такої можливості. І якщо відносно відвідань сесій місцевих рад Статут містить посилання на регламентацію відповідних процедур регламентом ради, то щодо участі в засіданнях виконкому і постійних комісій регламентація відповідних процедур в тексті Статуту відсутня. Позитивним слід визнати і факт

закріплення на рівні норм Статуту, правда без необхідної деталізації, можливості участі членів територіальної громади в інших формах брати участь у виробленні рішень органами місцевого самоврядування. Мова йде про можливість брати участь у роботі комісій, які створюються при органах та посадових особах місцевого самоврядування і працюють на громадських засадах; участь у роботі громадських рад при вказаних органах; участь у проведенні громадських експертиз різних проектів рішень і т. д.

Статут міста *Прилуки* (саме таку назву, а не назву «Статут територіальної громади міста Прилуки» має цей документ) був ухвалений 31 травня 2001 року рішенням 19-ї сесії Прилуцької міської ради 23-го скликання. Його змістовна частина щодо регламентації питань локальної демократії в окремих положеннях кореспондується із Статутом територіальної громади міста Полтави, який був ухвалений трохи більше ніж за рік до ухвалення Статуту міста Прилуки. Отже, в останньому значною мірою відтворюються переваги та помилки, які були характерні для Статуту територіальної громади міста Полтави. Проте окремі положення Статуту міста Прилуки більш насичені, з огляду на особливості місцевого розвитку (зокрема, це стосується регламентації статусу органів самоорганізації населення). Істотна частина Статуту (близько 1/3 від його загального обсягу) присвячена правовій регламентації різних форм локальної демократії; зокрема, цим питанням присвячений практично весь розділ 2 Статуту «Система місцевого самоврядування». Проте, слід зазначити, що автори Статуту з формально-юридичної точки зору не зовсім вдало застосували назву вказаного розділу до його змістовного наповнення. Фактично висвітленню системи місцевого самоврядування присвячені лише положення глави 2. 1, яка відтворює зміст однойменної ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Решта ж положень вказаного розділу присвячені правовій регламентації переважної більшості

форм локальної демократії. З іншого боку, факт включення до Статуту розділу «Система місцевого самоврядування» таких форм локальної демократії, як місцевий референдум, вибори депутатів та міського голови, місцеві ініціативи, громадські слухання і т. д., опосередковано свідчить про визнання міською владою тієї великої ролі, яку відіграють на практиці члени територіальної громади, використовуючи різні форми безпосередньої демократії в процесі здійснення місцевого самоврядування на території міста.

Стаття 2.2.6 Статуту закріплює форми локальної демократії, в яких жителі міста можуть брати участь у здійсненні місцевого самоврядування. До них віднесені: місцевий референдум; вибори депутатів міської ради, депутатів Чернігівської обласної ради та міського голови (місцеві вибори); загальні збори громадян за місцем проживання; громадські слухання; місцеві ініціативи; участь у роботі органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та робота на виборних посадах місцевого самоврядування; інші не заборонені законом форми локальної демократії. Привертає до себе увагу, що в даний перелік форм локальної демократії включена така позиція, як робота на виборних посадах місцевого самоврядування. Враховуючи, що посадаючи виборні посади, члени територіальної громади виконують представницькі функції, включення даної норми в позначений перелік як форми локальної демократії слід визнати помилковою. Хоча аналіз відповідної частини Статуту (глава 2. 9. «Участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування») свідчить про те, що будь-яких положень, що регламентують статус таких виборних осіб, в Статуті не міститься. Тобто фактично назва глави не збігається з її реальним змістом. У той же час до переліку, що міститься в ст. 2.2.6 Статуту, не потрапили органи СОН, які мають бути віднесені до форм локальної демократії.

Що ж до інших форм локальної демократії, які закріплені у Статуті, то в першу чергу привертає увагу надання

жителям можливості бути присутніми на відкритих засіданнях сесії міської ради та засіданнях її виконавчого комітету. Уявляється, що процедурні питання такої участі повинні були б бути детально регламентовані саме в нормах Статуту. Проте ці норми в переважній більшості відсутні (за винятком визначення терміну, протягом якого мешканці міста мають заявити про свої бажання бути присутніми на сесії міської ради, та про обов'язковість надання відмови у письмовому вигляді), а Статут обмежується переважно констатацією факту наявності у членів територіальної громади такого права. Позитивним також слід визнати закріплення на рівні норм Статуту інших можливостей членів територіальної громади брати участь у виробленні рішень органами місцевого самоврядування. Мова йде, зокрема, про проведення громадських обговорень, участь громадян у роботі фахових комісій, які створюються при органах і посадових особах місцевого самоврядування та працюють на громадських засадах; участь у роботі громадських рад при міській раді; участь у проведенні громадських експертиз різних проектів рішень і т. д.

Статут територіальної громади міста Рівного був ухвалений 2 листопада 2001 року рішенням №549 Рівненської міської ради «Про Статут територіальної громади міста Рівного». Питанням локальної демократії присвячена відносно невелика частина Статуту (близько 1/8 від його загального обсягу). Основна частина норм, що стосуються предмета дослідження, сконцентрована в розділі V Статуту «Права, обов'язки та форми участі членів міської територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення». Проте слід зазначити, що зміст зазначеного розділу дещо розходиться із його назвою. Адже тут мова йде переважно про закріплення досить загальних рис окремих форм локальної демократії. І якщо окремі права членів територіальної громади іноді згадуються в контексті тієї чи іншої форми локальної демократії, то про їх обов'язки тут мова фактично не йде. Частина 2

статті 15 Статуту закріплює форми локальної демократії, в яких жителі міста можуть безпосередньо брати участь у здійсненні місцевого самоврядування (за текстом Статуту — форми безпосередньої участі членів міської територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення). До них віднесені: громадське обговорення; громадська експертиза; залучення до роботи в органах місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування; місцеві ініціативи; загальні збори громадян за місцем проживання; громадські слухання; місцеві вибори; місцевий референдум; колективні або індивідуальні звернення жителів міста до органів і посадових осіб місцевого самоврядування; інші форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування відповідно до положень Статуту.

До переваг Статуту належить те, що у ньому, у порівнянні із статутами усіх міст, які потрапили у сферу цього дослідження, закріплюється самий широкий перелік форм безпосередньої участі членів міської територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Зокрема, в ньому окрема йде мова про такі форми локальної демократії, як громадські обговорення та громадські експертизи. До недоліків віднесемо той факт, що в даний перелік була включена робота на виборних посадах місцевого самоврядування. Враховуючи, що, посідаючи виборні посади, члени територіальної громади виконують представницькі функції, включення даної норми до переліку як форми локальної демократії слід визнати помилковою. Хоча аналіз статті 18 «Залучення до роботи органів місцевого самоврядування» свідчить, що будь-яких положень, що регламентують статус таких виборних осіб, в неї не міститься. Крім цього, в даний перелік навряд чи виправдано були включені звернення жителів міста, оскільки їх правова регламентація здійснюється згідно із Законом України «Про звернення громадян», а не законодавством про місцеве самоврядування. В той же час в перелік, що міститься в ст. 15 Статуту, не потрапили органи самоорганізації населення, які,

поза сумнівом, мали б бути віднесені до числа форм локальної демократії.

Цікавим є закріплення у Статуті можливості жителів бути присутніми на відкритих засіданнях сесії міської ради та її виконавчого комітету. Уявляється, що процедурні питання такої участі повинні бути детально регламентовані саме в нормах Статуту. Проте ці норми в переважній більшості відсутні, а Статут обмежується констатацією факту наявності у членів територіальної громади такої можливості із посиланням на норми Регламенту міської ради. Позитивним також слід визнати закріплення на рівні норм Статуту інших можливостей у членів територіальної громади брати участь у виробленні рішень органами місцевого самоврядування. Мова йде, зокрема, про проведення громадських обговорень, громадських експертиз різних проектів рішень, можливість брати участь у роботі тимчасових контрольних комісій та комісій, які створюються при органах і посадових особах місцевого самоврядування та працюють на громадських засадах; у роботі фахових, експертних та громадських рад, створених за рішенням міської ради чи її виконкому; опрацювання на громадських засадах питань та пропозицій з питань, що віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування і т. д. Проте і тут майже не приділяється уваги деталізації процедурних питань реалізації зазначених прав.

Крім того, у Статуті містяться певні положення, які спрямовані на започаткування нових, прогресивних та перспективних форм участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Зокрема, мова йде про визначення годин та абонентської лінії телефонного зв'язку для безпосереднього та регулярного спілкування посадових осіб місцевого самоврядування з мешканцями міста; проведення регулярних опитувань мешканців міста через комп'ютерну або телефонну інформаційну мережу; розміщення інформації з питань місцевого самоврядування на електронних сторінках міської ради та міського голови; організація телемостів для безпосереднього спілкування меш-

канців міста з посадовими особами місцевого самоврядування та інші.

Органи місцевого самоврядування міст Луганська, Миколаїв, Полтави, Прилук і Рівного роблять певні спроби за допомогою Статуту територіальної громади врегулювати окремі питання розвитку системи безпосереднього народовладдя. Проте досягнутий рівень нормативно-правового забезпечення цих процесів є поки що недостатнім, особливо в частині регламентації різних процедурних питань, що виникають у ході реалізації права членів територіальної громади на участь в управлінні місцевими справами. Вихід з ситуації, що склалася, вбачається у внесенні змін до Статутів шляхом насичення їх норм додатковими положеннями, або через ухвалення спеціалізованих актів, що регламентують відповідні питання місцевого розвитку. Наприклад, мова може йти про розробку і ухвалення міськими радами рішення «Про затвердження Положення про порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд міської ради», «Про затвердження Положення про органи самоорганізації населення», «Про затвердження Положення про механізм наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями міської ради, фінансами і майном» і т. п. Крім того, уявляється нагальним рекомендувати Одеській міській раді прискорити процес прийняття Статуту територіальної громади міста Одеси. *Перспективи подальших розвідок у даному напрямку* полягають у необхідності проаналізувати інші чинні статuti територіальних громад з метою вивчення позитивного досвіду, а також надання рекомендацій щодо вдосконалення регламентації різних форм локальної демократії на місцевому рівні.

Ключові слова: територіальна громада, статут, чинне законодавство, локальна демократія, громадське слухання, референдум, вибори, самоорганізація населення, самоврядування, звернення громадян.

У статті надано стислий огляд того, як у статутах територіаль-

них громад міст Луганська, Миколаїв, Полтави, Прилук і Рівного врегульовані питання стосовно різноманітних форм локальної демократії, проведено аналіз їх норм з метою поширення позитивного досвіду та надано рекомендації для подальшого вдосконалення локального нормативно-правового регулювання цих правовідносин.

The article contains a brief overview of the statutes of territorial communities in Lugansk, Mykolayiv, Poltava, Pryluky and Rivne and the way these documents regulate various issues of local democracy. The author analyses the provisions of these statutes for the purpose of disseminating positive experience and render recommendations for better legal regulation of such legal relations.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
2. Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії» / За редакцією В. І. Брудного, А. С. Крупніка, О. С. Орловського. — Одеса: ХОББИТ ПЛЮС, 2008. — 168 с.
3. Орзіх М. П. Досвід доктринальної участі у муніципальній правотворчості // Доктринальне супроводження юридичної практики: історія та сучасний досвід кафедри конституційного права: Збірка наук.-практ. статей / Уклад., передмова, заг. ред. М. П. Орзіха. — Одеса: Юридична література, 2007. — С. 125 — 158.
4. Устав территориальной громады города Одессы. Основные этапы создания / Под редакцией В. И. Брудного, А. С. Крупника, А. С. Орловского. — Одесса: ХОББИТ ПЛЮС, 2007. — 160 с.
5. Мучник А. Г. Хартия города Одессы. Проект (извлечения) // Орловский А. С. Опыт города Одессы по разработке устава территориальной громады. — Одеса: ХОББИТ, 2003. — С. 24 — 35.