

Т. О. Астапова,  
к. держ. упр., ст. викладач  
кафедри іноземних мов ХарPI НАДУ

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ УПРАВЛІННІ В УКРАЇНІ

*Проаналізовано чинно законодавство щодо забезпечення участі громадян у місцевому управлінні в Україні. Виділено основні проблеми та недоліки взаємодії між різними органами самоорганізації населення, їх завдання та перспективи діяльності.*

**Ключові слова:** Організаційно-правові засади, участь громадян, місцеве управління, взаємодія, органи самоорганізації населення.

Політичні прагнення України щодо інтеграції у світове співтовариство передбачають відповідність українського законодавства світовим стандартам. Проте, на жаль, на даний час існує низка недоліків у законах і положеннях, що безпосередньо регулюють такий аспект, як участь громадян в управлінні країною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної проблематики дозволяє дійти висновку, що існує чимало проблем у вітчизняному законодавстві, на які вказують такі провідні вчені, як А. Гошко, В. Дзюндзюк, Д. Кольцова, В. Корженко, В. Кравченко, Л. Лановюк, В. Лісовик, В. Луговий, В. Мамонова, А. Матвієнко, Н. Мельтюхова, О. Молодцов, М. Підмогильний, М. Пітцик та ін. Проте уявляється корисним наведення результатів останнього з них.

Мета статті полягає у більш докладному висвітленні організаційно-правових засад участі населення в управлінні територіями в Україні.

Згідно зі ст. 5 Основного Закону України, єдиним джерелом влади в Україні є народ. Причому, народ може здійснювати свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [4]. Тобто можна стверджувати, що в Конституції України задекларовано принципи партисипативної демократії. Одним з інструментів реалізації цих принципів є місцеве самоврядування.

Згідно зі ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [4].

У Законі України “Про місцеве самоврядування” наголошується, що самоврядування – це не тільки право, але і здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [3]. Закон встановлює, що одними з основних принципів місцевого самоврядування в Україні є:

- народовладдя;
- гласність;
- підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб.

Закон визначає декілька форм безпосередньої участі громадян в управлінні територією:

- по-перше, це органи самоорганізації населення (дозвіл на створення яких дають відповідні ради),
- по-друге, громадські слухання (зустрічі 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, причому згідно законодавства, громадські слухання повинні проводитися не рідше одного разу на рік, а порядок їх організації та проведення вирішується місцевою радою);
- по-третє, загальні збори громадян за місцем проживання (їх рішення повинні враховуватися органами місцевого самоврядування у своїй діяльності),
- по-четверте, місцеві ініціативи (коли члени територіальної громади

ініціюють розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) певного питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування; порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування);

– по-п’яте – через місцеві референдуми.

Як видно з наведеного, чинне законодавство визначає конкретні форми участі громадян в управлінні територією, між тим їх реальний прояв цілком залежить від відповідних рішень органів місцевого самоврядування.

Розглянемо цю тезу докладніше.

У Конституції оговорено, що місцеві ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна [4]. У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” органами самоорганізації населення називаються представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища або міста [3].

Отже, громадянам гарантується право створювати поряд з органами місцевого самоврядування інші організаційні структури для розв’язання актуальних місцевих проблем. Для реалізації цих повноважень у 2001 р. було прийнято Закон України “Про органи самоорганізації населення” [2].

Між тим, рівень впливу органів самоорганізації населення (далі – ОСН) на вирішення місцевих проблем є доволі низьким.

До органів самоорганізації населення можна віднести будинкові, вуличні, квартальні та інші органи. Між тим усі вони створюються за дозволом сільських, селищних та міських рад за ініціативою жителів і самі ради вирішують, які повноваження надавати тому чи іншому органу самоорганізації. Відповідно великою проблемою для діяльності ОСН залишається коло їхніх повноважень, зокрема і тих, що делегуються відповідними місцевими радами. Не визначеними залишаються і питання підзвітності та підконтрольності ОСН перед відповідними радами

територіальною громадою.

Наступною проблемою є реєстрація органів самоорганізації. Згідно з чинним законодавством, кількість установ, в яких органи самоорганізації населення повинні проходити реєстрацію, є занадто великою.

Також істотними є протиріччя у законодавстві, які визначають юридичний статус ОСН. Статус юридичної особи, який набувається ОСН після реєстрації, згідно з Цивільним кодексом України, передбачає необхідність володіння відокремленим майном. Між тим, матеріальною основою ОСН є майно, що передається відповідною радою в оперативне управління. Тобто ОСН не має права власності.

Не до кінця визначеними у законодавстві залишаються і питання взаємодії між різними органами самоорганізації населення: районними, квартальними, вуличними і будинковими комітетами.

Основними завданнями органів самоорганізації населення є створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення; надання послуг громадянам; участь у реалізації місцевих програм соціально-економічного розвитку тієї чи іншої території. Проте необхідно зазначити, що фінансування органів самоорганізації населення здійснюється за рахунок органів місцевого самоврядування. Зазначене негативно впливає на діяльнісний потенціал органів самоорганізації.

Процедура проведення громадських слухань, згідно чинного законодавства, регламентується Статутами територіальних утворень, що приймаються місцевими радами. Між тим, навіть у багатьох обласних центрах України, процедура проведення громадських слухань не закріплена у відповідних статутах. Тому не дивно, що й досі ця форма безпосередньої участі громадян в управлінні територією ще не набула належного поширення.

Отже, потребує законодавчого врегулювання:

- процедура ініціювання та проведення громадських слухань;
- формування переліку питань, які можуть розглядатися на таких

слуханнях;

– механізм впровадження рішень громадських слухань в рішення представницьких органів самоврядування.

Такі ж проблеми стосуються і проведення загальних зборів громадян і висунення місцевих ініціатив.

Загалом можна стверджувати, що задекларовані в Конституції України можливості територіальної громади щодо здійснення безпосереднього управління територією суттєво обмежуються, насамперед, Законом про місцеве самоврядування.

У ст. 143 Конституції України зазначено, що територіальні громади 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 [4].

Між тим, ст. 26 Закону про місцеве самоврядування визначає, що виключною компетенцією місцевих рад є:

- заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради;
- прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;
- прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування;
- встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом;
- затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних

програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;

- затвердження статуту територіальної громади;
- прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна;
- прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, як видно з наведених даних, практично вся сфера компетенції, віднесена Конституцією до сфери безпосереднього управління територіями, віднесена до виключних повноважень місцевих рад.

Стаття 74 Закону України “Про місцеве самоврядування” визначає, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою. Але форми такої відповідальності в законі не визначені.

Аналіз визначених у законі повноважень голів та секретарів місцевих рад також дозволяє стверджувати, що вони мало сприяють забезпеченню реального впливу територіальної громади на управління територією.

До повноважень сільського, селищного, міського голови віднесено забезпечення виконання рішень місцевого референдуму. Також у законі зазначено, що сільський, селищний, міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. Але форми проведення таких зустрічей (скільки громадян повинно бути присутніми, кого вони повинні представляти, де такі зустрічі повинні проходити) є законодавчо нерегульованими. Також у цьому Законі зафіксовано, що сільські, селищні, міські голови зобов’язані здійснювати прийом громадян, але нормативи та наслідки такого прийому

цим Законом також не встановлені.

До повноважень секретаря сільської, селищної, міської ради належить організація за дорученням ради здійснення заходів, пов'язаних з підготовкою і проведенням референдумів. Повноваження щодо організації місцевих референдумів у межах відповідних територій мають і голови районних, обласних, районних у місті рад.

У ст. 75 закону зазначається, що органи та посадові особи місцевого самоврядування періодично, але не менш, як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

Пункт 2 цієї статті вказує, що територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України.

Стаття 78 визначає, що повноваження місцевої ради можуть бути достроково припинені:

1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом, і ці порушення встановлені у судовому порядку; рішення про перевибори може прийняти Верховна Рада України;

2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання;

3) за рішенням місцевого референдуму (який сама рада і повинна організувати), який може бути порушеним або сільським, селищним, міським головою, або не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу.

У ст. 79 вказується, що повноваження сільського, селищного, міського

голови, голови районної у місті, районної, обласної ради вважаються достроково припиненими у разі:

- 1) його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови;
- 2) припинення його громадянства;
- 3) набрання законної сили обвинувального вироку щодо нього;
- 4) порушення ним вимог щодо обмеження сумісності його діяльності з іншою роботою (діяльністю), встановлених цим Законом;
- 5) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер;
- б) його смерті.

Також у разі, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень та в інших випадках його повноваження можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради.

За наявності рішень суду про визнання розпоряджень чи дій сільського, селищного, міського голови незаконними, а також наявності висновків відповідного комітету Верховної Ради, вона може призначити позачергові вибори сільського, селищного, міського голови. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільського, селищного, міського голови може порушуватись перед Верховною Радою України відповідним головою місцевої державної адміністрації.

Стаття 69 Конституції України також наголошує, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії [4]. Отже, в Конституції України зазначається, що територіальні громади можуть безпосередньо вирішувати різні питання місцевого значення. Причому основним інструментом для розв'язання таких питань є місцеві референдуми.



Але, на жаль, в Україні й досі немає закону про місцеві референдуми. На сьогодні чинним є “Закон про всеукраїнський та місцевий референдуми” [1], ухвалений аж у липні 1991 р. Він має низку істотних недоліків, які суттєво ускладнюють процедуру народного волевиявлення.

Згідно з цим законом, референдум – це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення.

Референдуми проводяться з метою забезпечення безпосередньої участі громадян в управлінні. Безпосереднім позитивом чинного закону є те, що рішення, прийняті на референдумі, не потребують будь-якого затвердження державними органами.

Отже, аналіз чинного законодавства України з питань організації і проведення місцевих референдумів дозволяє зробити висновок, що проведення місцевого референдуму за народною ініціативою з питання дострокового припинення повноважень депутатів і голови місцевої ради народних депутатів поставлене законодавцем в такі рамки, що практично робить неможливим його проведення. Нагальною є потреба прийняття нового Закону “Про місцевий референдум”. У ньому необхідно законодавчо закріпити дієвий механізм проведення референдумів, завдання якого будуть розглянуті у наступному науковому дослідженні.

#### **Список використаних джерел**

1. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України станом на 3 липня 1991 р. № 1286-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
2. Про органи самоорганізації населення : Закон України станом на 11 липня 2001 р. № 2625-ІІІ // ВВР України. – 2001.– № 48. – Ст. 254.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України станом на 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. –1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

***Astapova T. A. Organisational-legal grounds of citizens` participation provision in local government in Ukraine.***

The article deals with the analysis of modern laws and documents as for citizens` participation provision in local government in Ukraine. It is pointed out the main problems and

drawbacks of interaction between different bodies of self-organization of citizens, their tasks and perspectives.

**Key words:** organizational-legal grounds, citizens` participation, local government, interaction, bodies of self-organization of citizens.

***Астапова Т. А. Организационно-правовые основы обеспечения участия граждан в местном управлении в Украине.***

В статье проведен анализ действующего законодательства касательно обеспечения участия граждан в местном управлении в Украине. Выделены основные проблемы и недостатки взаимодействия между различными органами самоорганизации населения, их задачи и перспективы деятельности.

**Ключевые слова:** организационно-правовые основы, участие граждан, местное управление, взаимодействие, органы самоорганизации населения.