

**Молчанова Ю.Ю.**

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## АКТИ ЛОКАЛЬНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ В МЕХАНІЗМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ УЧАСТІ ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УПРАВЛІННІ МІСЦЕВИМИ СПРАВАМИ

*У статті проаналізовано правову природу та роль актів локальної нормотворчості в регулюванні колективних форм безпосереднього вирішення питань місцевого значення територіальними громадами. Досліджено окремі статутні та рішення місцевих рад, у яких регулюються форми локальної демократії. Окреслено проблеми статутного регулювання, зокрема їхній необов'язковий характер. Зазначено проблематику неналежної форми регулювання загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань та інших форм локальної демократії. Визначено напрями вдосконалення правової основи окремих колективних форм участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.*

**Ключові слова:** локальні акти, громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громадян, статут територіальної громади.

**Постановка проблеми.** Місцеве самоврядування можна справедливо вважати одним із найважливіших для розвитку демократії інститутів, який надає можливість населенню на власний розсуд вирішувати важливі питання свого життя. Цей потенціал може бути реалізований лише за належного правового регулювання безпосередніх форм вирішення територіальними громадами питань місцевого значення. Для України це питання залишається на порядку денному та є особливо актуальним в умовах проведення муніципальної реформи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання нормотворчості в органах місцевого самоврядування та форм локальної демократії були об'єктом уваги таких учених, як О.В. Батанов, І.І. Бодрова, М.О. Петришина, К.Є. Солянік, та інших. Проте існуючі на практиці проблеми та необхідність удосконалення правової основи форм безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування зумовлюють подальші дослідження в цій сфері.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення ролі локальних актів у механізмі правового регулювання громадських слухань, місцевих ініціатив та інших колективних форм локальної демократії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Звертаючись до визначень муніципальної нормотворчості, які наведені в літературі, можна навести її тлумачення «як урегульованого законодавством виду муніципально-владної діяльності територі-

альної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо розроблення та прийняття муніципально-правових актів, які містять загальні правила поведінки, що здійснюється в межах компетенції у встановлених процедурно-процесуальних формах» [4, с. 81]. Тобто така діяльність має відповідати конституційним і законодавчим вимогам, зокрема у питаннях форми та процедури, а також бути спрямована на вирішення питань місцевого значення. Сьогодні український законодавець поставив собі за мету збільшення предметів відання органів і посадових осіб місцевого самоврядування, побудову компетенції на засадах субсидіарності. В умовах зростання ролі місцевого самоврядування в системі публічної влади дотепер недостатньо використовуються на практиці форми локальної демократії, причиною чого, зокрема, є недосконалість правової основи.

Першою проблемою можна назвати невизначеність правової природи локальних актів загалом. Варто зауважити, що не всі вчені вважають за доцільне називати акти органів місцевого самоврядування правовими. Це пов'язано з тим, що місцеве самоврядування передбачає здійснення влади територіальної громади (муніципальної), результатом чого можуть бути прийняті акти, які за своєю юридичною природою не бувають правовими [2, с. 19]. Підтвердженням цього слугує те, що ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. має назву «Акти

органів і посадових осіб місцевого самоврядування» [7] та не містить згадки про їхній правовий характер. Ця ж ідея простежується і в інших нормах цього Закону, наприклад у контексті обов'язковості актів (ст. 73), можливості визнання актів місцевої ради незаконними та призначення позачергових виборів (ч. 4 ст. 78), можливості скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради (п. 15 ч. 1 ст. 26); права виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їхніх посадових осіб.

При цьому науковці зауважують, що держава, залучивши організаційні структури територіальної громади як необхідну ланку здійснення влади, створює для них певні механізми та гарантії, однією з яких є надання актам органів місцевого самоврядування властивостей правових актів, санкціонування їх державою, включення до законодавства країни та встановлення юридичної відповідності за їх порушення [9, с. 90].

Серед локальних актів першим необхідно назвати статут територіальної громади. Через роль, яку він відіграє у регулюванні питань місцевого значення, статут називають «малою конституцією» територіальної громади, яка відображає її індивідуальність, демократичні начала самоорганізації населення цієї території та саморегулювання нею питань місцевого значення в межах законодавства» [1, с. 83]. Статут «є правовим актом, що конститує місцеве самоврядування на відповідній території, він є центральною ланкою системи нормативно-правових актів місцевого самоврядування, що в сукупності становлять суттєву частку муніципального права» [4, с. 94].

Проте, незважаючи на таке значення статуту, його ухвалення не є обов'язковим і віднесено законодавцем на розсуд представницького органу місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). На практиці це призводить до недостатнього поширення статутів (їх ухвалення характерне переважно для територіальних громад міст). Серед проблемних питань можна зазначити й практику неналежної форми схвалення – усупереч ч. 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статути приймаються ухвалами, а не рішеннями місцевих рад (наприклад, статут територіальної громади м. Львова був прийнятий ухвалою Львівської міської ради «Про статут територіальної громади м. Львова» № 2667 від 7 грудня 2017 р.).

Провідну роль відіграють статути територіальних громад і для регулювання форм участі членів

територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Наприклад, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює обов'язкове поряд із законом регулювання порядку проведення загальних зборів громадян (ч. 3 ст. 8); виключне регулювання статутом порядку організації громадських слухань (ч. 4 ст. 13); альтернативну регламентацію поряд із рішенням місцевої ради для місцевих ініціатив (ч. 2 ст. 9).

Водночас більш детальне регулювання предмета такої форми, як місцевий референдум, порядок його призначення та проведення має визначатися виключно законом, що передбачено як законодавчими (ч. 5 ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), так і конституційними нормами (п. 20 ч. 1 ст. 92 Основного Закону). Те ж саме стосується і місцевих виборів. І хоча законодавство з питань місцевих виборів піддається критиці через окремі недоліки регулювання процедурних аспектів, у літературі аналізується доцільність і позитивний ефект від змін виборчої системи [див.: 8, с. 128–138], правове регулювання місцевих виборів перебуває в динамічному розвитку в пошуках кращого функціонування цього інституту локальної демократії та не характеризується значними прогалинами. На противагу цьому інститут місцевого референдуму фактично не може застосовуватись через відсутність законодавства.

Окрім положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 7, ч. 4 ст. 16, п. 18 ч. 1, ст. 26, п. 12 ч. 4 ст. 42, ст. ст. 78, 79, ч. 2, 7 розділу V), сьогодні інститут місцевого референдуму згадується в інших законах, наприклад у контексті використання даних Державного реєстру виборців (ст. 26 Закону України «Про державний реєстр виборців» № 698-V від 22 лютого 2007 р.); видатків, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів (п. 18 ч. 1 ст. 91 Бюджетного кодексу); щодо заборони проведення місцевого референдуму на тимчасово окупованій території (ч. 5 ст. 8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян і правовий режим на тимчасово окупованій території України» № 1207-VII від 15 квітня 2014 р.), у контексті можливості вирішення питання про добровільне об'єднання територіальних громад на референдумі (ч. 5, 7 ст. 7, ч. 1 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 5 лютого 2015 р.).

Що стосується локального регулювання цього інституту, то варто зазначити, що без ухвалення профільного закону використання локальних норм є неможливим. Серед актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які стосуються місцевих референдумів, можна назвати рішення місцевої

ради про проведення місцевого референдуму, ухвалення якого є необхідним етапом референдного процесу (п. 18 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

У статутах територіальних громад можуть міститися визначення місцевого референдуму, закріплюватись право на участь у місцевому референдумі, окремі характеристики предмета, деякі процедурні питання порядку ініціювання та проведення місцевого референдуму, засади фінансування місцевих референдумів, примат рішень, прийнятих на місцевому референдумі, над рішеннями місцевої ради, порядок оприлюднення рішень та інше. Часто статуту містять відсилочні норми до необхідного профільного закону, наприклад ч. 2 ст. 27 Статуту територіальної громади м. Львова: «Порядок ініціювання, призначення та проведення місцевих референдумів визначається законодавством України» [11, с. 19], ст. 2.3.4 Статуту територіальної громади міста Волочиськ. Хоча трапляються й випадки безпосереднього посилання на Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (ч. 6 ст. 18 Статуту територіальної громади м. Запоріжжя) [10], що втратив чинність.

Водночас викликають питання такі положення, як можливість проведення консультативного референдуму з питань, які не віднесені чинним законодавством до відання місцевого самоврядування, проте мають важливе значення для міської громади, соціально-економічного та культурного розвитку міста (ч. 5 ст. 21 Статуту територіальної громади міста Рубіжне) [12], а також встановлення чітких строків опублікування рішень за відсутності необхідних законодавчих вказівок.

На жаль, таке становище нормативної бази суттєво вплинуло й на практику застосування інституту місцевого референдуму. З 1991 по 2012 рр. було проведено 153 імперативні місцеві референдуми, а 22 ініціативи залишились нереалізованими. До того ж, як зазначається, більшість референдумів було проведено щодо рішень, які могли бути ухвалені виключно шляхом місцевого референдуму, зокрема з питань об'єднання в одну адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр, та питань про зміну базового рівня місцевого самоврядування в сільських районах, яким було присвячено 68 місцевих референдумів, з питання перейменування населених пунктів проведено 42 референдуми. Решта референдумів були присвячені питанням висловлення недовіри міському голові (19), благоустрою територій (12) і земельним питанням (9) [3, с. 4]. Ці дані свідчать про нагальну необхідність ухвалення закону

про місцевий референдум і приведення у відповідність з ним локальних актів.

Наступною формою локальної демократії є загальні збори громадян за місцем проживання, для яких встановлена вимога правового регулювання на рівні статутів територіальних громад і закону. Водночас, незважаючи на численні зауваження науковців, сьогодні чинною є постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ (далі – Положення), тобто прийнята раніше від Основного Закону та профільного закону про місцеве самоврядування, яка не відповідає цим нормам (наприклад, використання формулювання «голова Ради» в тексті положення стосовно базового рівня адміністративно-територіального устрою є некоректним, адже існування такої посадової особи не передбачено; це ж стосується такого органу, як «Рада народних депутатів»). Тому послугоування цим актом під час призначення та проведення зборів, на наш погляд, є незаконним і може бути підставою для судового оскарження прийнятого рішення.

Що стосується статутів територіальних громад як складової механізму правового регулювання цієї форми локальної демократії, то варто зазначити велику розбіжність в обсязі регулювання. Наприклад, у деяких статутах загальні збори громадян практично не регламентуються, лише зазначаються в переліку безпосередніх форм участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні та при цьому можуть розглядатись в контексті місцевих ініціатив як один з етапів їх внесення (ст. 20, 21 Статуту територіальної громади міста Кременчука).

До іншої групи можна зарахувати статуту, у яких подана детальніша регламентація порядку ініціювання та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, включно з питаннями ініціювання зборів, питаннями, що можуть на них виноситись (із посиланням на закон або із поданням розгорнутого переліку), порядку проведення, вимог до протоколів, виконання прийнятих рішень. Водночас можна прослідкувати вплив вищезазначеної постанови на формулювання окремих статутних положень. Наприклад, ряд статутів територіальних громад містить вказівку, що в роботі зборів можуть брати участь (зазвичай зазначається, що з правом дорадчого голосу) народні депутати, депутати місцевих рад, представники органів державної влади, підприємств, установ, організацій, трудових колективів, об'єднань громадян (див.: ч. 2 ст. 27 Статуту територіальної громади міста Рубіжне; а. 2 ч. 4 ст. 19 Статуту територіальної

громади м. Запоріжжя; а. 2 ч. 2 ст. 26 Статуту територіальної громади міста Одеси). Іноді також закріплюється розширений перелік суб'єктів ініціювання загальних зборів, серед яких не тільки громадяни, депутати місцевої ради, але й трудові колективи та об'єднання громадян (а. 2 ч. 4 ст. 9.3. Статуту територіальної громади міста Миколаєва). Ці формулювання мають своєю основою, на наш погляд, ч. 3 ст. 2 Положення, де зазначено, що «у роботі зборів можуть брати участь депутати Рад народних депутатів, представники державних органів, трудових колективів, об'єднань громадян» [5]. Доцільність запозичення подібних формулювань під час розроблення та ухвалення майбутнього закону (принагідно зауважимо, що законопроекти про безпосередні форми участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення перебувають на розгляді Верховної Ради України) має стати предметом більш детального аналізу крізь призму розуміння загальних зборів саме як форми локальної демократії, інструменту управління місцевими справами саме територіальною громадою.

Наступною формою є громадські слухання, регламентація яких, як зазначалось вище, має здійснюватися лише статутом територіальної громади. Проте варто зазначити відсутність одноманітних підходів до дотримання цієї законодавчої вимоги на практиці. Наприклад, інститут громадських слухань може підлягати регулюванню в статуті територіальної громади, хоча при цьому регламентація може зводитись фактично лише до дублювання законодавчих норм (див.: Статут територіальної громади міста Тетієва), а може передбачати процедурні питання, які дають можливість реалізовувати право територіальної громади (див.: Статут територіальної громади міста Одеси).

Відповідні норми можуть міститись і в окремих додатках до статутів (див.: Положення «Про громадські слухання в місті Харкові» (додаток № 3 до Статуту територіальної громади міста Харкова), а також бути закріплені окремими рішеннями місцевих рад (див.: Порядок організації громадських слухань в місті Києві, затверджений рішенням Київської міської ради VII скликання № 120/2023 від 8 жовтня 2015 р.). Осатаній варіант правової регламентації вбачається некоректним з огляду на пряму законодавчу вимогу статутного регулювання. Що стосується закріплення положення про проведення громадських слухань у додатку до статуту, то такий варіант можна вважати прийнятним за умови визнання додатків складовою статутів.

Ще однією формою локальної демократії є місцеві ініціативи, порядок внесення яких відповідно до закону має регулюватись статутом територіаль-

ної громади або рішенням місцевої ради. Практика локального регулювання свідчить про існування окремих рішень місцевих рад зазвичай паралельно із унормуванням у статутах. При цьому обсяг статутного регулювання може бути як незначним, стосуватись кількості підписів, які необхідні для підтримки місцевої ініціативи та обов'язковості їх розгляду (див.: главу 5 Статуту територіальної громади міста Івано-Франківська; ст. 12 Статуту територіальної громади міста Києва). А може характеризуватись охопленням ширшого кола питань, а саме: строків розгляду, окремих процедурних питань розгляду та ухвалення відповідного рішення місцевою радою (див.: Статут територіальної громади м. Львова). Проте незалежно від обраної моделі статуту містять посилання на відповідні рішення місцевих рад, якими затверджуються положення про порядок внесення та розгляду місцевих ініціатив.

Серед типових питань, які підлягають регламентації на рівні окремих положень можна виділити такі: поняття місцевої ініціативи, вимога її подання у вигляді письмової пропозиції або у вигляді проекту рішення місцевої ради, предмет ініціативи, вимоги до ініціаторів, порядок збору підпису на підтримку місцевої ініціативи, її реєстрації та розгляду на засіданні ради. Також найчастіше положення містять форми необхідних документів для внесення місцевих ініціатив, що, на наш погляд, сприяє реалізації права територіальної громади на управління місцевими справами, полегшує процедуру внесення місцевих ініціатив для пересічних жителів, що не мають професійної освіти. Водночас аналіз положень про порядок внесення місцевих ініціатив демонструє окремі невідповідності чинному законодавству. Зокрема, Тимчасове положення про місцеві ініціативи у м. Львові затверджено неналежним чином (а саме ухвалою Львівської міської ради № 1969 від 18 травня 2017 р.), що, як зазначалось вище, не відповідає положенням ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка встановлює таку правову форму діяльності місцевих рад, як рішення. А тому вважаємо, що й передбачене п. 1.4 цього акта положення про можливість супроводження місцевої ініціативи проектом ухвали міської ради з цього питання [6] є таким, що не відповідає закону.

**Висновки.** На підставі зазначеного можна зробити висновок про потенціал практичного використання форм безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою, які здатні сприяти розвитку громадянського суспільства та правової держави. Водночас локальна нормотворчість у цьому аспекті потребує модифікації поряд із потребою в покращенні законодавчої основи форм локальної демократії.

**Список літератури:**

1. Бондар Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. 592 с.
2. Борденюк В.І. Теоретичні аспекти співвідношення правових актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування. Право України. 2004. № 11. С. 16–20.
3. Громадська експертна доповідь у форматі Shadow Report «Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії». URL: [http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/Shadow\\_Referendum\\_Edit.pdf](http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/Shadow_Referendum_Edit.pdf) (дата звернення: 03.07.2018).
4. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: монографія. Х.: Право, 2011. 232 с.
5. Про затвердження «Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні»: постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3748-12> (дата звернення: 06.07.2018).
6. Про затвердження Тимчасового положення про місцеві ініціативи у м. Львові: ухвала Львівської міської ради № 1969 від 18 травня 2017. Офіційний сайт Львівської міської ради. URL: <https://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.nsf/ced0919df4c24883c2256ac400475530/a7b2aaef65874177c225812c00328e74?OpenDocument> (дата звернення: 06.07.2018).
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page> (дата звернення: 03.07.2018).
8. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / За ред. Ю.М. Тодики. Х.: Право, 2009. 540 с.
9. Солянник К.Є. Припинення дії актів органів місцевого самоврядування: проблеми реалізації. Вісник Центральної виборчої комісії. 2009. № 1. С. 90–93.
10. Статут територіальної громади м. Запоріжжя. Офіційний сайт Запорізької міської ради. URL: <http://zp.gov.ua/uk/page/statut> (дата звернення: 04.07.2018).
11. Статут територіальної громади міста Львова. Інформаційний портал депутатів Львівської міської ради. URL: <https://www.lvivrada.gov.ua/informacia/statut-mista> (дата звернення: 04.07.2018).
12. Статут територіальної громади міста Рубіжне. Офіційний сайт Рубіжанської міської ради. URL: <http://rnr.gov.ua/pages/p20> (дата звернення: 04.07.2018).

**АКТЫ ЛОКАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФОРМ УЧАСТИЯ ЧЛЕНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ГРОМАДЫ В УПРАВЛЕНИИ МЕСТНЫМИ ДЕЛАМИ**

*В статье проанализированы правовая природа и роль актов локального нормотворчества в регулировании коллективных форм непосредственного решения вопросов местного значения территориальными громадами. Исследованы отдельные уставы и решения местных советов, в которых регулируются формы локальной демократии. Обозначены проблемы уставного регулирования, в частности их необязательный характер. Указана проблематика ненадлежащей формы регулирования общего собрания граждан по месту жительства, общественных слушаний и других форм локальной демократии. Определены направления совершенствования правовой основы отдельных коллективных форм участия членов территориальной громады в решении вопросов местного значения.*

**Ключевые слова:** *локальные акты, общественные слушания, местные инициативы, общее собрание граждан, устав территориальной громады.*

**ACTS OF LOCAL RULEMAKING IN THE MECHANISM OF FORMS OF PARTICIPATION OF MEMBERS OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT LEGAL REGULATION**

*The article analyzes the legal nature and role of acts of local rulemaking in regulating the collective forms of directly addressing the local issues by territorial communities. Individual statutes and decisions of local councils regulating the forms of local democracy are explored. The problems of statutory regulation, in particular, their optional nature are identified. The problems of improper regulation of general meeting of citizens, public hearings and other forms of local democracy are indicated. The directions for improving the legal basis for collective forms of members of the territorial community participation in solution the issues of local importance are determined.*

**Key words:** *local acts, public hearings, local initiatives, general meeting of citizens, charter of territorial community.*