

ставницькі органи в унітарних державах: порівняльно-правовий аналіз / Г. Г. Абасов // Бюлетень М-ва юстиції України. – 2004. – № 10 (36). – С. 75–83. **13.** Борденюк В. Територіальна автономія як форма децентралізації державної влади: конституційно-правові аспекти / В. Борденюк // Юридична Україна. – 2004. – № 11. – С. 8–19. **14.** Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М., 2002. – 622 с. **15.** Конституційне право України : підруч. для студ. вищих навч. закл. / [за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша]. – Х. : Право, 2008. – 500 с. **16.** Данильян О. Г. Політична влада як механізм розв'язання суперечностей у сучасних соціальних системах / О. Г. Данильян // Актуальні проблеми державного управління. – 2001. – № 1 (9). – С. 162–167. **17.** Алексеев С. С. Государство и право : начальный курс / Алексеев С. С. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрид. лит., 1996. – 192 с. **18.** Смородинський В. С. Щодо співвідношення понять «політична влада» і «державна влада» / В. С. Смородинський // Методологічні проблеми правової науки : матеріали міжнар. наук. конф. (Харків, 13–14 груд. 2002 р.). – Х. : Право, 2003. – С. 371–372. **19.** Лук'янов В. Д. Держава і політичні партії (проблеми співвідношення та взаємодії) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / В. Д. Лук'янов. – Х., 2002. – 20 с. **20.** Байтин М. И. Государство и политическая власть. / М. И. Байтин. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1972. – 322 с. **21.** Чиркин В. Е. О публичной власти (постановка проблемы) / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 8–15. **22.** Тодька Ю. Н. Проблемы конституционно-правового регулирования политической и государственной властей / Ю. Н. Тодька, И. В. Бенедик // Проблемы законности. – 1996. – Вып. 31. – С. 43–54. **23.** Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз : монографія / Г. В. Чапала. – Х. : Право, 2006. – 224 с.

*Надійшла до редакції 05.06.2009*

УДК 352

**О. С. Орловський**

### **РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПРАВА НА МІСЦЕВУ ІНІЦІАТИВУ У СТАТУТАХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

*Розглянуто, як юридичні гарантії права членів територіальних громад на місцеву ініціативу, закріплені на державному рівні у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», розвинуто на локальному рівні у статутах територіальних громад. Зроблено висновок, що норм Закону і статуту територіальної громади недостатньо для того, щоб забезпечити реалізацію права на місцеву ініціативу, а отже, здійснення цього права залежить від того, чи існує у населеному пункті прийняте місцевою радою положення про місцеві ініціативи.*

\*\*\*

*Рассмотрено, как юридические гарантии права членов территориальных громад на местную инициативу, закрепленные на государственном уровне в Законе «О местном самоуправлении в Украине» и развиты на локальном уровне в уставах территориальных громад. Сделан вывод, что норм Закона и уставов территориальных громад недостаточно для того, чтобы обеспечить реализацию права на местную инициативу, а следовательно, осуществление этого права зависит от того, существует ли в населенном пункте принятое местным советом положение о местных инициативах.*

\*\*\*

*It is considered how the legal guarantees of community members' rights to the local initiative which are secured on the state level in the Law of Ukraine «On Local Government in Ukraine» are developed on the local level in statutes of communities. It is concluded that norms of this Law and municipal charters are not sufficient to guarantee this right. So the right on the local initiative could be implemented only if there is a local council's act «On Local Initiatives».*

Важливим практичним завданням на сучасному етапі є розвиток місцевої демократії, а важливим науковим завданням – доктринальне забезпечення цього розвитку. Одним з найменш розвинутих інститутів безпосередньої демократії на локальному рівні залишається інститут місцевих ініціатив. На жаль, це належним чином гарантоване у зарубіжних країнах право членів територіальної громади досить часто проблематично реалізувати в Україні, зокрема через незадовільну нормативно-правову регламентацію його як на державному, так і на місцевому рівнях.

Дослідники концентруються переважно на вивченні інших форм безпосередньої локальної демократії – місцевих виборів, місцевих референдумів, загальних зборів членів територіальних громад. Про місцеві ініціативи йдеться або в текстах статутів територіальних громад чи їхніх проектах, але досить фрагментарно, або в юридичних енциклопедіях і у посібниках для територіальних громад, у яких увага приділяється кожному з видів локальної демократії. У цьому контексті про місцеві ініціативи писали О. Батанов, В. Бондаренко, І. Бураковський, В. Зайчикова, М. Лаціба, С. Максименко, І. Парасюк, В. Рубцов, Б. Руснак, А. Ткачук. Виділяючи не вирішені раніше частини загальної проблеми зазначимо, що ці та інші автори поки що не досліджували правову регламентацію права на місцеву ініціативу, розглядаючи існуючі норми виключно у сукупності із нормами, що регламентують місцеві вибори, місцеві референдуми тощо, а отже – недостатньо детально. Тільки М. Лаціба і В. Бондаренко аналізували відповідні положення статутів територіальних громад, але вони оцінювали повноту регламентації відповідного інституту майже не надаючи критичного аналізу існуючих норм та пропозицій з їхнього вдосконалення. Метою статті є ліквідувати цю прогалину і розглянути, як юридичні гарантії права членів територіальних громад на місцеву ініціативу, закріплені на державному рівні у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», розвинуто на локальному рівні у статутах територіальних громад.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) регламентує інститут місцевих ініціатив дуже фрагментарно. Стаття 9 Закону визначає, що місцева ініціатива – це право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Ця ж

стаття містить кореспондуючий із правом на місцеву ініціативу обов'язок місцевої ради розглянути таке питання на відкритому засіданні за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи і обнародувати прийняте рішення в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади [1].

Остання норма, яка стосується обнародування прийнятого рішення, викликає декілька зауважень. Місцеві ради можуть бути не зацікавлені у встановленні спеціального порядку обнародування рішень за результатами розгляду питань, що вносилися на їхній розгляд як місцева ініціатива. У такому випадку члени територіальної громади можуть наполягати на врегулюванні цього питання у статуті територіальної громади. Але територіальні громади далеко не усіх міст мають свої статути; ситуація із статутами територіальних громад селищ та сіл є значно гіршою. Таким чином, рішення буде обнародуватися у загальному порядку, передбаченому для обнародування та інших рішень місцевої ради. Однак досить часто для пересічного члена територіальної громади ознайомитись із рішенням місцевої ради є проблематичним. І це надає підставу для можливих зловживань з боку міської ради. Крім того, текст цієї норми є нечітким: незрозуміло, чи представницький орган місцевого самоврядування встановлює єдиний порядок оприлюднення таких рішень, чи кожного разу, приймаючи рішення, визначається з тим, як саме його оприлюднити. Наприклад, ч. 6 ст. 12 Статуту територіальної громади м. Києва передбачає, що рішення Київської міської ради, а також відповідної районної у м. Києві ради, прийняті з питань, внесених на їх розгляд шляхом місцевої ініціативи, оприлюднюються в порядку, що визначається відповідною радою при розгляді таких питань.

У зв'язку з цим доцільно на законодавчому рівні встановити обов'язок для місцевої ради обнародувати рішення, прийняте за результатами розгляду питань, що вносилися на їхній розгляд як місцева ініціатива, у чітко визначеному порядку. Найбільш прийнятним у цьому випадку уявляється встановити обов'язок опублікувати рішення в офіційному друкованому органі місцевої ради. Крім того, доцільно передбачити і термін, протягом якого така публікація повинна бути здійснена: оптимальним є термін у 10 днів.

Крім того, ст. 9 Закону передбачає, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. У зв'язку із цим О. Микитюк рекомендує розробити для територіальних громад методичні рекомендації стосовно підготовки статуту територіальної громади та Положення про місцеву ініціативу, а також напрацювати механізм поширення існуючого досвіду застосування механізму місцевої ініціативи [2]. Необхід-

ними є обидва нормативно-правових акти, тому що статут територіальної громади є своєрідною «локальною конституцією», обсяг не дозволяє включити до нього усі норми, необхідні для детальної регламентації інституту місцевих ініціатив. У зв'язку з цим статуту часто містять відсильні норми. Наприклад, у Статуті територіальної громади м. Суми від 24 грудня 2003 р. місцевим ініціативам, які названо «однією із форм безпосередньої участі сумчан у місцевому самоврядуванні» (ст. 63), присвячено лише одну статтю, у якій: надано дефініцію місцевої ініціативи (викладена в письмовій формі пропозиція про необхідність розгляду міською радою питання і ухвалення рішення або внесення до міської ради проекту нормативно-правового акта з питань, віднесених до її повноважень); визначено форми реалізації права на місцеву ініціативу (сумчани можуть реалізувати своє право на місцеву ініціативу або через письмове звернення (заяву, клопотання, лист) до міського голови, депутата міської ради, постійної комісії міської ради, виконавчого її комітету, або через загальні збори громадян за місцем проживання, які приймають відповідне рішення щодо внесення питання на розгляд міської ради); передбачено, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд міської ради визначається відповідним положенням, що затверджує міська рада.

Досить цікава ідея втілена у Статуті територіальної громади м. Дніпрорудне, затвердженому 29 грудня 2005 р. У Статуті місцеві ініціативи, разом з іншими формами безпосередньої демократії, регламентуються ст. 13, відповідна частина якої передбачає, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається додатком № 5 до Статуту. Дійсно, уявляється доцільним рекомендувати включити до додатка повний текст проекту Положення про місцеві ініціативи – щонайменше це приверне до даного інституту увагу широкого кола громадськості. Однак у Статуті додаток № 5 «Місцеві ініціативи» є незначним за обсягом (приблизно півсторінки), містить лише 4 короткі статті, а отже залишається необхідність у прийнятті Положення про місцеві ініціативи.

Слід погодитися із дослідниками в тому, що, коли йдеться про місцеві ініціативи, «більшість статутів українських міст ... процедуру детально не виписують, обмежуючись цитуванням Закону» [3, с. 59]. Причому це стосується як статутів, прийнятих майже десятиріччя тому, так і більш нових. Дослідження текстів статутів територіальних громад дозволяє стверджувати, що детальна регламентація місцевих ініціатив у тексті статуту не є найбільш вдалим підходом, але основні положення стосовно цього інституту доцільно закріплювати саме у «локальній конституції». На жаль, незважаючи на дату прийняття статутів, коли йдеться про місцеві ініціативи, у них нечітко визначені або взагалі не визначені такі важливі питання, як коло суб'єктів місцевої ініціативи, перелік

питань, які можуть бути предметом місцевої ініціативи, опис пакету документів, що подаються до ради, порядок їх реєстрації, порядок запрошення ініціаторів місцевої ініціативи на засідання місцевої ради, порядок внесення питання до порядку денного ради, причини відмови у внесенні документів на розгляд ради, участь членів ініціативної групи в обговоренні місцевої ініціативи, порядок ухвалення рішення і контролю за його виконанням тощо.

Крім того, існують також інші зауваження до регламентації місцевих ініціатив статутами територіальних громад. Наприклад, Статут територіальної громади м. Полтави був прийнятий 11 квітня 2000 р. – Полтавська міська рада виявилася одним з перших представницьких органів місцевого самоврядування з числа міст – обласних центрів, які прийняли (затвердили) статuti територіальних громад. Цей акт являє собою незначний за обсягом для такої категорії нормативно-правових актів документ, але його значна частина (близько 1/3) присвячена правовій регламентації різних форм локальної демократії, в тому числі місцевим ініціативам (розділ 2.7, положення якого викликають низку зауважень). Зокрема у ст. 48 серед обов'язкових реквізитів заяви про ініціацію внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, автори Статуту «загубили» посилання на дату проведення відповідних загальних зборів громадян за місцем проживання. Крім того, навряд чи є доцільним покладення на ініціаторів проведення загальних зборів відповідальності щодо додержання громадського порядку; уявляється, що це було б доцільніше доручити органам місцевого самоврядування. Стаття 51 Статуту не передбачає необхідність фіксації у відповідних списках найменування і номера документа, що засвідчує особу учасників загальних зборів, на яких висувається місцева ініціатива; не передбачена і необхідність особистого підпису. У той же час слід відмітити закріплення в тексті Статуту положення про періодичність повторного внесення на розгляд місцевої ради місцевої ініціативи з одного й того ж питання.

Статут м. Прилуки був ухвалений 31 травня 2001 р. Його змістовна частина щодо регламентації питань локальної демократії в окремих положеннях кореспондується із Статутом територіальної громади м. Полтави, а отже, у ньому значною мірою відтворюються переваги та помилки, які були характерні для розглянутої вище «локальної конституції». У Статуті м. Прилуки місцевим ініціативам присвячено гл. 2.8, норми якої передбачають можливість внесення місцевих ініціатив на розгляд міської ради у формі проектів нормативно-правових актів з питань, що належать до її відання. На жаль, у цій главі переважно відтворюються окремі положення ст. 9 Закону, а наявні у Статуті норми не заповнюють існуючі нормативні прогалини, – врегульовано майже той самий перелік питань, що і у Статуті територіальної громади м. Полтави.

Наприклад, нечітко визначено коло суб'єктів, які мають право вносити місцеву ініціативу, – у статті 2.8.2 в одних випадках мова йде про членів територіальної громади, а в інших – про жителів, що мають право голосу на місцевих виборах, тобто громадян. Сумнівною виглядає доцільність встановлення пріоритетності розгляду місцевих ініціатив на пленарному засіданні міської ради залежно від кількості підписів, зібраних на її підтримку. Адже відповідно до змісту ст. 9 Закону розглядають усі питання, які внесені в порядку місцевої ініціативи. Таким чином, встановлення якихось пріоритетів у цьому випадку виглядає недоцільним.

У Статуті територіальної громади м. Рівне, ухваленому 2 листопада 2001 р., про місцеві ініціативи йдеться у розд. V Статуту «Права, обов'язки та форми участі членів міської територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення». Але закріплені норми майже не заповнюють існуючі нормативні прогалини. Досить загальною виглядає ст. 19 Статуту «Порядок внесення та розгляду місцевих ініціатив», що передбачає можливість внесення місцевих ініціатив на розгляд міської ради у формі проектів нормативно-правових актів з питань, що належать до її відання. Нечітко визначено і коло суб'єктів, які мають право вносити місцеву ініціативу. Навряд чи доцільно вести мову про «ініціативну групу ... чисельністю не менше 1000 осіб». Скоріш за все, вірніше було б говорити про необхідність зібрання відповідної кількості підписів під проектом, підготовленим невеликою за чисельністю ініціативною групою. Певна непослідовність спостерігається також щодо процедури внесення питання на розгляд міської ради. В одному випадку йдеться про те, що достатньо внесення місцевої ініціативи членами територіальної громади у кількості 1000 осіб, а в іншому – якщо відповідний проект локального нормативно-правового акта підтримали своїми підписами 5000 членів територіальної громади.

У Статуті м. Києва від 28 березня 2002 р. місцевим ініціативам присвячено ст. 12, яка конкретизує право членів територіальної громади м. Києва ініціювати розгляд у Київській міській раді, а також у відповідних районних у місті Київ радах в порядку місцевої ініціативи будь-якого питання, віднесеного Конституцією України, законами України та цим Статутом до предметів відання місцевого самоврядування у місті Київ. Стаття містить декілька норм, які не дублюють Закон: письмові пропозиції, передані на розгляд районної у місті Київ ради, повинні бути підписані не менше, ніж 100 членами територіальної громади міста Київ (ч. 3); письмові пропозиції, передані на розгляд Київської міської ради, повинні бути підписані не менше, ніж 1000 членами територіальної громади міста Київ (ч. 4). Про ч. 6 цієї статті, яка входить у розпорядження із Законом, вже йшлося вище.

У Статуті територіальної громади м. Миколаєва від 10 липня 2002 р. можливість внесення місцевих ініціатив на розгляд міської ради закріплена у ст. 24. Назва цієї статті – «Громадська ініціатива миколаївців» – входить у протиріччя із терміном, що вживається у Законі. Навряд чи можна погодитися з підходом, закріпленням у п. 3 цієї статті, який передбачає, що вирішення питання щодо порядку підготовки і внесення громадських ініціатив миколаївців, який визначається Регламентом міської ради, автори Статуту переадресували на документ, який має процедурний характер і обмежену сферу застосування.

У Статуті територіальної громади м. Луганська, який був ухвалений 5 вересня 2006 р., місцевим ініціативам присвячено ст. 14, яка регламентує можливість внесення місцевих ініціатив на розгляд міської або районної ради. Однак неприпустимим слід вважати положення, відповідно до якого рада може фактично делегувати розгляд місцевої ініціативи відповідному виконавчому органу міськради або ж посадовим особам місцевого самоврядування. Такий підхід входить у протиріччя із Законом, тому що фактично перетворює місцеву ініціативу на колективне звернення, яке надійшло на розгляд сесії ради.

Вищенаведене дає підстави дійти висновку: Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентує право членів територіальних громад на місцеві ініціативи дуже фрагментарно, містячи відсильні норми до статутів територіальних громад і локальних актів місцевих рад. Однак і норми статутів часто є фрагментарними і відсильними, а певні положення викликають зауваження, тому що входять у протиріччя із Законом або є не достатньо виваженими. Таким чином, Закону і статуту територіальної громади недостатньо для того, щоб забезпечити реалізацію права на місцеву ініціативу, а отже, здійснення цього права залежить від того, чи існує у населеному пункті прийняте місцевою радою положення про місцеві ініціативи. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку вбачаються у необхідності розгляду таких положень з метою вивчення і розповсюдження позитивного локального досвіду.

**Список літератури:** 1. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 2. Микитюк О. Механізми участі громадськості у плануванні, реалізації та контролі над виконанням екологічної політики в Україні / О. Микитюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.mama-86.org.ua/ecodemocracy/experts\\_mykytiuk\\_u.htm](http://www.mama-86.org.ua/ecodemocracy/experts_mykytiuk_u.htm). 3. Залучення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування : навч. посіб. / І. Бураковський, В. Зайчикова, С. Максименко, І. Парасюк ; за ред. І. Бураковського. – К. : УНІСЕРВ, 2004. – Ч. 3. – 80 с. – (Упр. фінансами місцевого самоврядування).

*Надійшла до редколегії 23.05.2009*