

річчя юридичного інституту ОДУ) : зб. наук. пр. – Одеса, 1997. – С. 96–97.
Стаття надійшла до редакції 10.03.2011 р.

M. Baymuratov

**LOCAL SELF-GOVERNMENT AS GENERAL INHERITANCE of HUMAN
CIVILIZATION AND IMPORTANT PHENOMENON of MODERN WORLD
CONSTITUTIONALISM**

In the article, becomings local self-government are probed in quality the general inheritance of human civilization and important the phenomenon of modern world constitutionalism, the issues of the day of becoming of local self-government are analysed in Ukraine.

УДК 342.722

Ю. Ю. Бальцій

**ПРАВО ГРОМАДЯН НА УЧАСТЬ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ:
ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ**

Постановка проблеми. На сучасному етапі побудови правової демократичної держави, однією з форм реалізації народовладдя і одним із найважливіших демократичних інститутів суспільства і держави є місцеве самоврядування.

Створення належних умов щодо реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні сприятиме ефективному розвитку не тільки відповідної територіальної громади, а й всієї системи місцевого самоврядування в Україні. Крім того, це тісно пов'язане із проводимою муніципальною реформою та подальшим розвитком місцевого самоврядування як відносно автономної форми публічної (муніципальної) влади. Цим питанням присвячені наукові праці багатьох вітчизняних вчених, таких як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. І. Борденюк, О.Л. Копиленко, В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький та ін., які найбільш гостро обговорюють питання про становлення та розвиток місцевого самоврядування. У той же час стан розбудови місцевого самоврядування в Україні недостатньо досліджений. У цій статті ставиться *мета* розглянути право громадян України на участь у місцевому самоврядуванні.

Викладення основного матеріалу. Одним з вирішальних напрямків соціального розвитку, а також формою адаптації громадян до кризового існування є процес ефективної самоорганізації, зокрема, процес створення громади, всебічне сприяння розгортанню місцевих (у межах вулиці, кварталу, населеного пункту в цілому) ініціатив та інші форми громадської участі. Треба оцінювати цей процес здебільшого як процес таких змін, які відбуваються в особистості, в їх поведінці і ставленні до себе.

Незважаючи на конституційне закріплення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, вона, зважаючи на об'єктивні причини, не може і не зможе здійснювати перманентне і цілеспрямоване управління локальними процесами в рамках адміністративно-територіальних одиниць з метою реалізації питань місцевого значення (за винятком форм самоорганізації населення, в рамках яких реалізують свої потреби тільки частина членів територіальної громади). Підтвердженням цьому служать різноманітні та різноцільові інтереси жителів конкретних населених пунктів – членів територіальних громад, які в межах порівняно великій території (село, селище, місто) без управлінської ланки практично не піддаються координації та іншого управлінського впливу. Звідси набуває об'єктивний характер необхідність формування представницьких органів територіальної громади, які б формувалися самою громадою з

числа її членів і могли б у концентрованому вигляді відображати інтереси громадян з метою їх подальшого вирішення.

Зарубіжний досвід (зокрема, досвід вирішення подібних проблем у Польщі, Чехії і в деяких країнах Західної Європи) показує, що в цілому позитивні зміни необхідно шукати в об'єднанні зусиль людей з підтримкою влади і створення з часом однією загальною для всіх мережі неурядових організацій, громад і неформальних центрів, які могли б залучати в полі свого тяжіння, до своєї роботи всіх людей, які вимагають не просто підтримки, але і відновлення живої повноцінної комунікації.

Говорячи про можливості населення брати участь в управлінні справами суспільства, можна виділити різні форми участі, наприклад рекомендаційне, дорадче, вирішальне [1].

У залежність від переваги тієї чи іншої форми участі громадян у місцевому самоврядуванні в юридичній літературі виокремлюється наступна класифікація демократії:

– консультативна (мітингова) демократія дає широкі можливості участі населення в управлінському процесі, але реального впливу на сферу прийняття рішень немає, як немає і відповідальності за прийняті рішення;

– представницька демократія дозволяє громадянам брати участь у створенні представницьких органів через існуючу виборчу систему;

– пряма демократія передбачає значні можливості для безпосередньої участі громадян у процесі прийняття рішень, причому остаточних.

В той же час, аналізуючи реалізацію населенням права на місцеве самоврядування, А. Г. Гладишев виділяє наступні форми його участі:

– участь у місцевих виборах;
– участь у місцевому референдумі, опитуванні, плебісциті;
– участь в органах територіального громадського самоврядування;
– участь у зборах, сходах громадян;
– участь у мітингах, демонстраціях, демонстраціях, пікетуванні та/або їх організація;

– спрямування звернень до органів місцевого самоврядування;
– реалізація нормотворчої ініціативи;
– діяльність в представницьких органах місцевого самоврядування;
– участь у публічних слуханнях, відкритих сесіях представницького органу місцевого самоврядування;
– здійснення муніципальної служби [2].

Виходячи з чинного законодавства України можна виділити такі основні форми здійснення окремими громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні:

– участь у місцевих референдумах;
– участь у виборах до органів місцевого самоврядування;
– участь у висуненні місцевих ініціатив;
– участь у загальних зборах громадян;
– участь у формуванні та діяльності органів громадського самоврядування;
– участь у громадських слуханнях.

Крім того, як зазначає О. В. Батанов, однією з функцій місцевого самоврядування є забезпечення ефективної участі населення у вирішенні питань місцевого значення [3]. Питання реалізації цієї функції особливо актуальні на сучасному етапі суспільного розвитку України, оскільки місцеве самоврядування має великий потенціал як засіб подолання соціальної апатії, посилення громадянської активності населення України [4].

Нова Конституція України [5] створила всі необхідні правові передумови для становлення і подальшого розвитку місцевого самоврядування як права територіальної

громади. Так, стаття 1 Основного Закону проголосила Україну демократичною державою, тобто таким, що визнає за громадянами широкий спектр прав на участь в управлінні державними справами. Місцеве самоврядування в свою чергу гарантує жителям сіл, селищ, міст право самостійно вирішувати питання місцевого значення (ч. 1 ст. 143 Конституції України) і з цієї точки зору при правильному практичному втіленні воно має неоціненний демократичний потенціал.

У практичному сенсі, основним завданням місцевого самоврядування на сучасному етапі є забезпечення реальної можливості кожному члену територіальної громади брати участь у вирішенні всіх питань місцевого значення, в управлінні комунальною власністю, відчувати на собі всі позитивні наслідки діяльності самоврядних органів, спрямованої на реальне забезпечення прав, свобод, життєвих потреб та інтересів людини.

Саме тому актуальним є закріплення в поточному законодавстві Україна різноманітних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні, що має базуватися на теоретичному обґрунтуванні та осмисленні правового статусу людини саме як члена місцевої громади, жителя конкретного населеного пункту.

Згідно зі статтею 140 Конституції України територіальна громада реалізує своє право на місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через систему органів місцевого самоврядування, тобто опосередковано. Розглянемо більш детально кожен з форм реалізації даного права.

Виходячи з поняття місцевого самоврядування, перш за все як колективного права територіальної громади, слід визначити, що дана категорія має складний характер і включає в себе як права окремої особистості, так і права територіальної громади як колективного утворення. Тому, при дослідженні проблеми безпосередньої реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні, необхідно вести мову про наявність двох груп прав: індивідуальних, що належать кожному громадянину і можуть бути реалізовані незалежно від інших членів територіальної громади; і колективних, реалізація, яких можлива лише шляхом колективних дій усіх або більшості членів територіальної громади.

Якщо територіальна громада безпосередньо здійснює місцеве самоврядування, то окремі громадяни мають право впливати на рішення місцевого самоврядування тільки за допомогою наданих їм законом коштів. Тому щодо громадян правильніше вести мову про юридично гарантоване право на участь у місцевому самоврядуванні, що охоплює собою реальну здатність будь-якого члена територіальної громади брати участь у вирішенні питань місцевого значення.

Основними формами діяльності територіальних громад є форми їх безпосереднього (прямого) волевиявлення, спрямовані на забезпечення здійснення територіальними громадами безпосереднього самоврядування в межах Конституції та Законів України.

Існування та законодавче закріплення таких форм діяльності територіальних громад є свідченням не лише широкої локальної децентралізації, а й внутрішньомуніципальної децентралізації, яка полягає у розвитку та вдосконаленні громадських засад у діяльності місцевих співтовариств і розкріпачення самодіяльної активності членів таких спільнот – жителів певних територій, об'єднаних у громаду.

Становлення і розвиток форм діяльності територіальних громад в Україні є дуже актуальними проблемами інституту місцевого самоврядування, тому що ці форми засновані на розкріпачення громадянської ініціативи місцевих громад, зростанні соціальної активності кожного жителя, залучення населення до самокерованої процесу. Разом з тим, визнаючи нагальну необхідність розвитку організаційної самодіяльності

населення, деякі автори справедливо виступають проти інституційного змішування державно-апаратних та суспільно-самодіяльних структур, тобто проти змішування публічно-владного і суспільного. Так, М. А. Краснов вважає, що «наважившись ... на внутрішнє життя громадських формувань, держава (в особі законодавця) у зв'язі вб'є управлінські клітини, які при правильному догляді за ними могли б у майбутньому створити тканину реального самоврядування і в будь-якому випадку стати осередками формування психології свободи і відповідальності» [6].

Основним нормативним актом, який регулює зазначені процеси, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]. Стаття 3 Закону встановлює, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Крім цього встановлено, що будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними або іншими ознаками забороняються.

Однак, перешкоди для участі громадян у вирішенні питань місцевого самоврядування виявляються вже в наступній статті закону, яка визначає основні принципи місцевого самоврядування і не передбачає принципу гласності органів місцевого самоврядування по відношенню до громадян. Та й інші положення Закону не створюють сприятливих умов для активного залучення громадян до місцевого самоврядування. Так, наприклад, місцевий голова раз на рік звітує перед громадою на відкритій зустрічі. Яких-небудь дієвих механізмів врахування громадської думки, які можуть бути висловлені на таких зустрічах, не передбачено. Закон передбачає також, що «на вимогу громадян їм може бути видана копія відповідних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування». Проте вираз «може бути видана копія» не передбачає якихось обов'язків для влади і може трактуватися чиновниками досить вільно. Крім наведених прикладів, цей Закон має ще чимало недоліків, проте його незаперечною заслугою є те, що вперше він систематизує форми безпосередньої участі громадян в місцевому самоврядуванні.

Науковий підхід вимагає окремого розгляду форм безпосереднього здійснення права на участь у місцевому самоврядуванні з боку окремих громадян і колективів.

Серед індивідуальних форм участі громадян у місцевому самоврядуванні правомірно буде назвати також такі як: а) участь у місцевих референдумах, місцевих виборах; б) служба в органах місцевого самоврядування; в) відшкодування за рахунок місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб при здійсненні ними своїх повноважень; г) отримання вичерпної і правдивої інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, яке впливає зі змісту ряду статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема, статей 4, 75, ознайомлення з документами і матеріалами органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, які безпосередньо стосуються прав і свобод громадян (п. 11 стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); д) особисту участь у громадських слуханнях, зборах громадян, місцевих ініціативах, які, втім, можна розглядати як колективні форми реалізації права на місцеве самоврядування (стаття 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Слід звернути увагу, що і колективні, і індивідуальні форми тісно пов'язані, їх не можна розглядати ізольовано, оскільки кожен окремий громадянин є, в той же час, членом територіальної громади, але колектив громадян – це вже якісно нове утворення, яке має свої власні важелі впливу в процесі реалізації права на місцеве самоврядування.

Серед колективних форм реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні можна назвати наступні:

а) проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій, про які своєчасно повідомляється органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування;

б) направлення колективних звернень до органів місцевого самоврядування, їх посадовим особам;

в) проведення зборів громадян, ініціювання територіальною громадою розгляду в раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (право на місцеву ініціативу);

г) проведення громадських слухань.

Ефективне здійснення завдань місцевого самоврядування, його функцій і повноважень передбачає оптимальне поєднання і взаємодію на місцевому рівні інститутів прямої і представницької демократії. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування та основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл.

Формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення є місцевий референдум. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Іншою формою безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є загальні збори громадян за місцем проживання. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Висновок. Таким чином, до основних форм безпосередньої участі членів територіальних громад у місцевому самоврядуванні, які отримали своє законодавче закріплення, відносяться місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання.

Список використаної літератури

1. Шугрина Е. С. Муниципальное право / Е. С. Шугрина. – М. : Дело, 1999. – С. 124.
2. Гладышев А. Г. Правовые основы местного самоуправления / А. Г. Гладышев. – М., 1996. – С. 75.
3. Батанов О. В. Основні напрями діяльності територіальних громад: проблеми класифікації / О. В. Батанов // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1998. – № 4. – С. 19.
4. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо. – К., 1997. – С. 22.
5. Конституція України : Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

6. Краснов М. А. Местное самоуправление: государственное или общественное? / М. А. Краснов // Сов. государство и право. – 1990. – № 10. – С. 82.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Стаття надійшла до редакції 13.03.2011 р.

Y. Bal'ciy

RIGHT FOR CITIZENS ON PARTICIPATING IN LOCAL SELF-GOVERNMENT: CONCEPT AND MAINTENANCE

The article is devoted the shape of realization of right citizens on participating in one of major democratic institution of society and state – local self-government. An author explore the main shape of direct participation of members of territorial in local self-government: local, referendums, gener al collections of citizens at the place of their residence, local initiatives, public listening.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО І ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ

УДК 347.9(477)

Р. В. Колосов

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЦИВІЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

У роботі досліджуються сучасні тенденції розвитку цивільно-процесуального права України та аналізуються зміни, внесені у Закон України «Про судоустрій та статус суддів» від 07.07.2010р. В статті розглядаються норми цивільно-процесуального законодавства та визначаються перспективи розвитку цієї галузі права в Україні.

Ключові слова: судоустрій, цивільно-процесуальне право, розвиток цивільно-процесуального права.

Постановка проблеми. Після набрання чинності Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 07.07.2010р. № 2453-VI були внесені зміни в більше ніж 20 нормативно-правових актів. Основними з яких слід визнати: Кодекс адміністративного судочинства, Кримінальний процесуальний кодекс, Господарський процесуальний кодекс та Цивільний процесуальний кодекс України (далі – ЦПК України). Тому цей закон вже отримав назву малої судової реформи. Чому так сталося, за якими напрямками здійснювалося реформування законодавства, автор спробує розібратися у цій роботі, на прикладі змін що сталися у ЦПК України.

Метою цієї статті є розгляд та аналіз змін цивільно-процесуального законодавства, що відбулися після введення в дію Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 07.07.2010 р. № 2453-VI. Дуже важливим є проаналізувати ступінь цих змін, вивчити норми права яких вони стосуються, встановити їх доцільність чи недоцільність, а головне визначити шляхи та тенденції розвитку цивільно-процесуального законодавства. Така робота можлива лише шляхом проведення порівняльно-правового аналізу норм права до та після набрання чинності Закону