

УДК 351

## Партисипативна демократія в системі місцевого самоврядування: проблеми законодавчого регулювання

О.В. БАТАНОВ, В.В. КРАВЧЕНКО, Х.В. ПРИХОДЬКО

Інститут держави і права ім. В.М.Корецького Національної академії наук України, м. Київ, Україна

### Авторське резюме

Статтю присвячено дослідженню стану законодавчої та законопроектної роботи в сфері муніципальної партисипативної демократії в Україні, проведеного на основі науково-правового експертного аналізу законопроектів, які перебували на розгляді в Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування VII скликання.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, партисипативна демократія, децентралізація, субсидіарність, законопроектна робота.

## Participatory democracy in local government system: problems of legal regulation

O. V. BATANOV, V. V. KRAVCHENKO, KH. V. PRYKHODJKO

V.M.Koretsky Institute of state and law of National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine

### Abstract

The article studies the state legislature and legislative work in the field of municipal participatory democracy in Ukraine performed on the basis of scientific and legal expert analysis of bills that were pending in the Verkhovna Rada of Ukraine on State Building and Local Government VII convocation.

**Key words:** local government, territorial community, participatory democracy, decentralization, subsidiarity, legislative work.

**Постановка проблеми.** Становлення реального місцевого самоврядування, яке б базувалося на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, – одне з найбільш складних та суперечливих завдань становлення розбудови демократичної державності України. На цьому шляху, з моменту визнання місцевого самоврядування, постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, психологічних та інших проблем. Адже реальна, дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й

розвиток економічного і фінансового потенціалу Української держави в цілому. Лише просування у вирішенні цих проблем дозволить говорити про утвердження демократичної системи організації влади на місцях, без якої стає неможливою існування громадянського суспільства та правової держави в Україні.

Органічний взаємозв'язок державного і муніципального будівництва об'єктивно обумовлений тим, що місцеве самоврядування є фундаментальною основою розвитку української державності. На наш погляд, визнання на конституційному рівні в якості однієї із засад конституційного ладу та сучасного конституціоналізму інституту місцевого самоврядування, стало конституційно-легальним підтвердженням того, що одним з концептуальних орієнтирів на шляху до формування в Україні соціаль-

© О.В. Батанов, В.В. Кравченко, Х.В. Приходько, 2014

но-правової, демократичної державності та конституціоналізму мають стати ідейні засади класичного муніципалізму.

Муніципалізм як теорія і практика становлення та розвитку місцевого самоврядування – іманентного атрибуту конституційної демократичної держави і громадянського суспільства належить до тих фундаментальних цінностей світової цивілізації, які вироблялися людством протягом усього його розвитку. Саме тому місцеve самоврядування є одним з тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що, у контексті європейського вектора розвитку української держави, вимагає свого всебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права. Адже визнання державою інститутів місцевого самоврядування стало гаслом реформаторських дій усіх без винятку постсоціалістичних держав Європи, у тому числі й України.

Так, у Концепції внесення змін до Конституції України [10], яку було прийнято Конституційною Асамблеєю, утвореною у 2012 році Президентом України [19], встановлювалося, що «метою конституційної реформи є створення ефективної системи місцевого самоврядування, здатної гарантувати найвищу соціальну цінність людини, створити оптимальні умови для її життєзабезпечення та гармонійного розвитку, а також забезпечити комплексний та стабільний розвиток територіальних громад, районів та регіонів України на основі найповнішого використання їх потенціалу, збалансування і вирівнювання регіонального розвитку».

Слід зазначити, що, незважаючи на колосальний науковий інтерес до питань місцевого самоврядування в сучасній Україні, проблематика реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади з позиції принципів класичного муніципалізму, його сутності, змісту та системи набуває колосальної актуальності в умовах сучасних конституційно-модернізаційних процесів. У цьому

зв'язку, актуалізується проблема концептуального аналізу конституційної та конституційно-проектної регламентації сучасної та перспективної моделі місцевого самоврядування в Україні [2; 4; 5; 7]. Метою цієї статті є аналіз сучасних конституційно-проектних та законодавчих ініціатив у сфері місцевого самоврядування та муніципальної партисипативної демократії з позиції теорії класичного муніципалізму.

**Виклад основного матеріалу.** Як наголошувалося у Концепції внесення змін до Конституції України, прийнятої Конституційною Асамблеєю, «фундаментальною передусім конституційною проблемою розвитку місцевого самоврядування є відсутність чіткої доктринальної основи цього політико-правового інституту, невизначеність його правової природи та перспективних напрямків розвитку. Це не дозволяє упродовж тривалого періоду часу належним чином окреслити вектори системно-структурної організації муніципальної влади, виокремити функціонально-компетенційну його сферу, вибудувати ефективний механізм взаємодії та контролю між органами державної влади і місцевого самоврядування».

Варто вказати на те, що муніципальна реформа, як складова реформи інститутів політичної системи в Україні в цілому, тривалий час проголошується різними політичними силами та суб'єктами політичної системи, зокрема, значною мірою декларується як політичний курс усіх президентів України. Більше того, з моменту прийняття чинної Конституції України 28 червня 1996 р., питання недосконалості конституційної моделі місцевого самоврядування та необхідності її модернізації перманентно порушувалися як теоретиками, так і практиками. Отже, не викликає сумніву, що серед інших питань конституційно-правової модернізації, проблема муніципальної реформи відноситься до числа пріоритетів державної політики у сфері забезпечення стабільності та функціональності системи конституційного ладу.

Таким чином, одна з найважливі-

ших проблем муніципальної реформи полягає у пошуку оптимальної доктринальної основи місцевого самоврядування. Адже теоретичні засади сучасного муніципалізму мають суттєвий вплив не тільки на становлення вітчизняної муніципальної науки, але й на муніципальне будівництво нашої країни, слугуючи своєрідним інтегруючим орієнтиром правової ідеології. Зокрема, вони істотно вплинули як на зміст низки ключових законів про місцеве самоврядування, відповідних положень Конституції України 1996 р., так і відіграють вагомое значення у процесі сучасних законопроектних робіт, які стосуються можливих змін до чинної Конституції у частині щодо місцевого самоврядування.

Якщо проаналізувати положення цієї Концепції, доктринальною основою реформи місцевого самоврядування замислювалося розглядати теорію муніципального дуалізму. Зокрема, у Концепції вказувалося, що «конституційне закріплення засад муніципального дуалізму констатує можливість органів місцевого самоврядування вирішувати як питання місцевого значення, так і брати участь у розв'язанні державних справ шляхом виконання делегованих повноважень. Це, – вважають її автори, – забезпечить імплементацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування та конституювання національних традицій розвитку місцевого самоврядування, а також надасть можливість поєднати визначені Європейською Хартією принципи децентралізації публічної влади та субсидіарності у функціонально-компетенційному механізмі здійснення місцевого самоврядування».

Отже, у Концепції, як доктринальний базис майбутньої конституційної моделі місцевого самоврядування, розглядалася подвійна природа влади місцевого самоврядування та його органів. В результаті аналізу природи місцевої влади, апологети цієї доктрини роблять висновок про те, що у ній одночасно поєднуються дві засади: громадівська та державна. Розмірковуючи про ознаки місцевого самоврядування, його від-

мінності від державної влади та основні функції, вони доводять, що державні та самоврядні начала знаходяться у площині єдиного поля публічної влади, зміни відбуваються в інтересах децентралізації управління та підвищення його ефективності. Відмінності, головним чином, полягають у виборі засобів реалізації цих цілей. По суті, виходячи з цієї доктрини, місцеве самоврядування розглядається лише як варіант державно-суспільного регулювання муніципальних відносин та є формою технічного переміщення на локальний рівень державних повноважень, свого роду «наближення» державної влади до потреб та інтересів жителів – членів територіальних громад.

На наш погляд, такий доктринальний підхід, який пропонувався втілити у процесі оновлення Конституції України та покласти за основу майбутньої муніципальної реформи, слід розглядати як суттєвий крок назад у порівнянні з тими ідейними засадами, які закладено у чинній Конституції України. Адже, попри суттєві протиріччя, які існують у сучасній конституційній моделі місцевого самоврядування, концептуально вона базується на громадівській доктрині муніципалізму.

Виходячи з ідейних засад громадівського муніципального праворозуміння, Конституція заклала основи запровадження лібералізованої моделі місцевого самоврядування, що зумовило визнання прав територіальних громад на самоврядування та створило певні правові межі інституціоналізації муніципальної влади як самостійного виду публічної влади в Україні. Так, наприклад, за ст. 7 Конституції в Україні «визнається» місцеве самоврядування, що зводить даний інститут у ранг природного права територіальної громади, а якщо взяти за основу ст. 140 Основного Закону України, в якій йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, то можна дійти висновку, що вибір у нашій країні було зроблено на користь громадівської теорії. Про це ж свідчить і той факт, що місцеве самоврядування здебільшого самостійно ви-

рішує питання місцевого значення та зосереджується лише в селах, селищах та містах як «природних» населених пунктах.

Акцент у контексті конституційної модернізації на зміні громадівської філософії місцевого самоврядування на користь дуалістичної моделі не може не привести до часткової втрати орієнтирів у середовищі експертів з питань місцевого самоврядування та теорії муніципального права в цілому, розгубленості серед спеціалістів. Доктринальні основи місцевого самоврядування нібито втратили чіткість кордонів та орієнтирів. Здається, що не тільки правова, організаційна, територіальна, соціальна, економічна та інші основи місцевого самоврядування, у т. ч., як це не парадоксально, і наукові, залежать від свавільного умогляду політиків, а й сама теорія місцевого самоврядування може стати предметом ревізії з боку законодавця. Це може детонувати кризу муніципальної реформи та самої ідеї місцевого самоврядування в Україні, яке так і не досягло своєї зрілості, не спромоглося повною мірою реалізувати закладені в ньому внутрішні потенційні можливості та сьогодні, як підсумок більш ніж двадцятирічної діяльності держави у сфері місцевого самоврядування, перебуває в глибокому системному занепаді.

На наше переконання, реалізація на конституційному рівні концептуальних положень дуалістичної моделі місцевого самоврядування, особливо в умовах відсутності сталих демократичних традицій в організації та функціонуванні соціально орієнтованої держави, суперечливої внутрішньої політики, у тому числі і сфері муніципального та регіонального розвитку, закостенілості бюрократичного апарату, тотальної корупції на всіх рівнях та ланках державної влади, фактичної відсутності мотивації та стимулів для розвитку самоврядної ініціативи людей, може стати суттєвим бар'єром на шляху муніципального прогресу.

Держава, як набагато «сильніший» суб'єкт публічних владовідносин, завжди (коли їй це вигідно) може повер-

нутися до централізованої форми управління. Тому в умовах нестабільного або перехідного політичного режиму дуалістична модель місцевого самоврядування не є стабільною. Вона схильна до перманентних змін або у напрямі адміністративної, або у напрямі децентралізованої моделі, перша з яких характеризується прямим підпорядкуванням органів місцевого самоврядування органам державної влади. Вона завжди знаходиться під загрозою повної «вбудованості» місцевого самоврядування до системи органів державної влади, а через це – його перетворення на місцеве управління. До речі, проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» внесений Президентом України Петром Порошенком 26 червня 2014 року базується на засадах громадівської концепції місцевого самоврядування [22].

У цьому контексті слід розглядати й інші проблеми локальної демократії, у тому числі які є предметом сучасних законодавчих ініціатив у сфері місцевого самоврядування, що вносяться різними суб'єктами конституційного процесу. Одне із нагальних завдань муніципальної реформи – становлення реальної та дієвої системи безпосередньої муніципальної демократії або так званої муніципальної партисипативної демократії. Як наголошується в «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року [17], ефективного та швидкого розв'язання потребує, зокрема, проблема «нерозвиненості форм прямого народовладдя, неспроможності членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади». Відтак, один з шляхів і способів вирішення цієї та інших проблем вбачається в «максимальному залученні населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя».

Безсумнівно, правовий інструмен-

тарій запровадження технологій партисипативної демократії є особливим для кожної країни. Це зумовлено багатьма факторами. Наприклад, в країнах Європейського Союзу за результатами опитування громадянської думки щодо застосування європейцями партисипативної демократії та її форм, предметом якого було обговорення питань доцільності більш широкого застосування ресурсу неурядових організацій і асоціацій у вирішенні питань публічного значення поряд з прямим голосуванням, більшість країн-респондентів усе ж таки схиляється до безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення, і до обговорення та узгодження питань союзнного значення через використання ресурсів неурядових організацій і асоціацій [21]. Така ситуація є цілком закономірною для країн з розвиненими формами демократії на місцевому, регіональному, національному і наднаціональному рівнях.

Для України ж важливим є стимулювання та збалансований розвиток партисипативної демократії на усіх рівнях, але в перехідний і трансформаційний період становлення демократичних цінностей ефективнішим виступає базовий рівень – громада. Одним з аргументів такого концептуального бачення є зміст законодавчих і законопроектних ініціатив, які є предметом розгляду парламентськими інституціями, зокрема Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування. Зокрема, це такі законопроекти, як «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 3747, народні депутати України), «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740, народні депутати України), «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704-1, народні депутати України).

Актуальність, обґрунтованість та доцільність прийняття Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», внесеного народ-

ними депутатами В. Д. Бондаренком, Н. В. Новак, Ю. Р. Мірошніченком та ін. не викликає сумнівів. Адже відповідно до частини першої статті 140 Конституції України місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. При цьому, відповідно до частини третьої вищезгаданої статті, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає загальні збори громадян за місцем проживання як зібрання всіх або частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. Рішення загальних зборів враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Відповідно до ст. 8 вказаного Закону, порядок проведення загальних зборів визначається законом та статутом територіальної громади.

Відзначимо, що статті 8, 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» містять бланкетні норми, які стимулюють статутне регулювання та локальну нормотворчість щодо процедури як загальних зборів, так і інших форм партисипативної демократії. Це, на наш погляд, треба врахувати при розгляді цієї законодавчої ініціативи. Як основний організаційно-правовий механізм територіальної громади, статут має установчий характер. Статут має функції дії, що встановлює право (правовідносини) по реалізації жителями – членами окремої територіальної громади права на здійснення форм безпосередньої демократії, організаційних форм місцевого самоврядування, що забезпечують або об'єктивно мають забезпечувати життєдіяльність громади.

Однак, статутне регулювання не виключає об'єктивно існуючу потребу в



законодавчій регламентації загальних зборів, оскільки компетенція, порядок скликання і проведення загальних зборів та реалізації їхніх рішень регулюються Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні». Загальні збори громадян за місцем проживання є багатогранним та багатофункціональним явищем. Вони можуть розглядатися як засіб народовладдя та форма здійснення місцевого самоврядування; організаційна форма діяльності громадських організацій та структурний елемент інших форм народовладдя; форма реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина – засіб волевиявлення; комплекс природних прав; засіб зворотного зв'язку між громадянами та державою тощо.

За відносною спрощеністю організаційного механізму даної форми безпосередньої демократії – відносно складне завдання: об'єднати політично та соціально різнорідних людей у працездатну асоціацію, яка приймає збалансовані рішення, що відповідають інтересам більшості мешканців даної території. В соціальному плані загальні збори жителів можна визначити як форму публічного контакту людей, які складають більш-менш стійку територіальну спільноту.

Загальні збори громадян за місцем проживання значною мірою відрізняються від інших форм безпосередньої (прямої) демократії, зокрема референдумів, виборів тощо. На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами громади, загальні збори, як правило, проводяться на рівні «мікрोगромад», у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

Істотний момент, який відрізняє за-

гальні збори від означених заходів – одночасна присутність учасників в одному місці та прийняття ними рішення безпосередньо після обговорення винесеного на порядок денний питання. Відмінність загальних зборів жителів від усіх інших зборів, зокрема трудових колективів, полягає також в організаційній постійності та періодичності, у великому розмаїтті питань, які обговорюються та вирішуються місцевими жителями.

Основною перевагою загальних зборів як інституту безпосередньої демократії і як форми місцевого самоврядування є органічне поєднання в них колективної соціальної дії: обговорення тієї чи іншої проблеми, вираження колективної думки, прийняття колективного рішення з особистою активністю учасників зборів. У рамках загальних зборів кожний його учасник тим чи іншим шляхом виражає свою думку, інтерес, які шляхом зіставлення з думками та інтересами інших учасників можуть набувати спільного значення. На відміну від референдумів, діяльності представницьких органів зіставлення думок та опрацювання спільного рішення має при проведенні зборів безпосередній характер, тобто «не відривається» від самих їх учасників, від тієї стадії зборів, на якій проходить обговорення питань. При цьому суб'єкти обговорення та суб'єкти опрацювання конкретного рішення, а в деяких випадках і суб'єкт реалізації прийнятого рішення переважно збігаються (суб'єктів обговорення іноді може бути більше, ніж суб'єктів прийняття рішення). Попри важливість та значення загальних зборів громадян за місцем проживання у процесі вирішення питань місцевого значення та в цілому становлення місцевого самоврядування в Україні, чинне законодавство не містить належної регламентації порядку їх скликання та проведення. Це унеможливує реалізацію прав членів територіальної громади на участь у вирішенні питань місцевого значення. Зокрема, ставить під загрозу створення та існування органів самоорганізації населення, оскільки нечіткість формулювань щодо порядку проведення загальних

зборів (конференцій) породжує протести прокуратури, судові процеси і не дає членам територіальних громад спільно вирішувати важливі місцеві проблеми.

Отже, актуальність даної законопроектної розробки та необхідність подальшого ухвалення Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» не викликає сумніву.

Законопроект містить низку новацій, які дозволять суттєво удосконалити існуючий порядок проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання. Зокрема, у ньому наводяться визначення низки понять, які не мають адекватного нормативного закріплення в існуючих правових актах (зокрема, «конференція», «мікрогромада», «член територіальної громади», «член мікрогромади», «структурний підрозділ територіальної громади» тощо), або щодо визначення яких у чинному законодавстві існують різні трактування (наприклад, термін «загальні збори»).

Загальні збори (конференція) визначаються в цьому законопроекті як одна із форм безпосередньої участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст у вирішенні питань місцевого значення, що повністю відповідає сутності, змісту та функціональному призначенню таких муніципальних заходів. Законопроект встановлює завдання загальних зборів (конференцій) та принципи їх проведення.

Позитивом проекту є те, що, згідно з його положеннями брати участь у роботі загальних зборів (конференцій) з правом вирішального голосу можуть члени територіальної громади, які досягли вісімнадцятирічного віку, не визнані судом недієздатними та на законних підставах проживають у межах територіальної громади (відповідної мікрогромади). При цьому, згідно з ст. 1 проекту члени територіальної громади – це громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці та вимушені переселенці, які зареєстровані у встановленому законом порядку та на законних підставах проживають на території села, селища,

міста. Законопроектом передбачена заборона будь-яких обмежень прав членів територіальної громади на участь у роботі загальних зборів (конференцій) залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, політичних уподобань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.

У законопроекті встановлюється територіальна основа проведення загальних зборів (конференцій), зокрема, визначено чотири територіальні рівні проведення загальних зборів (конференцій).

Законопроект визначає перелік повноважень загальних зборів (конференцій), а також встановлює обмеження щодо можливості розгляду та вирішення ними питань, які належать до компетенції органів державної влади.

В законопроекті визначається порядок скликання, проведення загальних зборів (конференцій) та ухвалення ними рішень. Зокрема, вперше на законодавчому рівні пропонується закріпити мінімальну квоту представництва членів територіальної громади на конференції для забезпечення легітимності ухвалюваних нею рішень.

Є в законопроекті й інші позитивні моменти і положення, які, за умовою прийняття цього Закону, сприятимуть створенню належної правової бази для підготовки, проведення загальних зборів (конференцій) та реалізації їхніх рішень, покращуватимуть муніципально-правовий режим безпосередньої участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, створюватимуть умови для подальшого розвитку органів самоорганізації населення, зміцнення їхньої ролі в місцевому самоврядуванні та впровадження в Україні більш ефективної публічної політики щодо цих органів.

Попри загальну позитивну оцінку законопроекту, він містить низку недоліків, спірних або дискусійних положень.

З точки зору застосування юридико-процесуальних технологій, процесуальних принципів, процесуальних дефініцій, процесуальних строків, статусу

процесуальних документів і, головне, процесуальних наслідків актів загальних зборів за місцем проживання залишається нереалізованим.

Основні положення законопроекту, які викликають суттєві заперечення зводяться до наступного. Так, частиною другою ст. 8 передбачено проведення загальних зборів (конференцій) на рівні села (сіл), селища, міста, району в місті. На наш погляд, проведення таких муніципальних заходів, особливо з питань, вирішення яких віднесено законодавством до повноважень сільських, селищних, міських, районних у містах рад, може привести до конкуренції або колізії компетенцій. Тому загальні збори варто проводити лише на тих відповідних територіях, які не мають власних окремих представницьких органів місцевого самоврядування.

Аналіз положень частини першої «г» статті 9 законопроекту, якою закріплені повноваження загальних зборів, свідчить, що у ньому надмірно детально розглядаються повноваження загальних зборів (конференцій) у сфері забезпечення створення, діяльності та ліквідації органів самоорганізації населення. Вважаємо, що такі питання з метою уникнення колізій повинні регулюватися Законом України «Про органи самоорганізації населення».

Спірною є передбачена п. 2 частини другої, частиною четвертою статті 11 можливість скликання загальних зборів (конференцій) постійною комісією місцевої ради. Вважаємо, що таке положення може спричинити надмірне розширення повноважень постійних комісій. Таке скликання постійною комісією може лише ініціюватися, а остаточне рішення на предмет скликання має прийматися відповідною радою.

Спірними виглядають закріплені в частині другій статті 12 норми представництва делегатів на конференції.

Таким чином, Проект Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 3747), внесений народними депутатами В. Д. Бондаренком, Н. В. Новак, Ю. Р. Мірошни-

ченком та ін., попри його актуальність, обґрунтованість та доцільність прийняття може бути розглянутим на сесійному засіданні парламенту за умовою врахування зазначених зауважень.

Щодо проекту Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740), внесеного народним депутатом України С. В. Гордієнком, то акцентуємо увагу на таких позиціях.

Місцеве самоврядування, безпосередня муніципальна діяльність територіальних громад та діяльність його органів і посадових осіб насамперед знаходить своє вираження в регулюванні життєдіяльності територіальної громади, вирішенні питань місцевого значення. Дана життєдіяльність різноманітна. Вона включає місцеві питання соціально-економічного, політичного, духовно-культурного й екологічного значення тощо. Тому однією з передумов формування дієздатних територіальних громад, створення повноцінної системи місцевого самоврядування та реалізації різнопланових місцевих інтересів є визначення сфери відання місцевого самоврядування, у тому числі й у першу чергу в аспекті їх самодіяльності, самоорганізації, саморегулювання тощо. Однією з форм вирішення питань місцевого значення є місцева ініціатива.

Так, відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» членом територіальної громади надано право ініціювати в порядку місцевої ініціативи розгляд у місцевій раді будь-якого питання, що віднесене до відання органів місцевого самоврядування. Цей Закон не визначає порядку внесення місцевої ініціативи та її розгляду місцевою радою, надаючи право врегулювання цього питання представницьким органам місцевого самоврядування. Попри позитивне значення такого дозвільного режиму щодо місцевих ініціатив, вітчизняна муніципальна практика свідчить, що у більшості територіальних громад місцевими радами не запроваджено чітких процедур з цього питання.

У цьому зв'язку, у відповідних експертних колах обґрунтовується ініціатива щодо прийняття окремого Зако-



ну України «Про місцеві ініціативи». Свідченням тому є проект Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740), внесений народним депутатом України С. В. Гордієнком.

На думку авторів законопроекту № 3740 обумовлена потребою вирішення на практиці територіальними громадами проблем розгляду на сесіях місцевих рад питань ініційованих ними, що віднесені до відання органів місцевого самоврядування та врахування в українському законодавстві норм європейських демократій участі на місцевому рівні, сформульованих у низці актів Ради Європи, зокрема у Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 11 листопада 2009 року.

Проект Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740) значною мірою рефлексує на складні питання муніципально-правової модернізації статусу форм муніципальної партисипативної демократії виходячи з динаміки суспільних відносин у відповідній сфері на сучасному етапі, враховує складність та суперечливість становлення законодавчої бази місцевого самоврядування, що визначає організацію, порядок внесення на розгляд та прийняття рішень у порядку місцевої ініціативи з метою забезпечення прав громадян України вирішувати питання місцевого значення.

Даний законопроект підготовлено з метою гарантування прав громадян України на безпосередню участь у місцевому самоврядуванні. Встановлюється, що місцева ініціатива, як форма безпосередньої участі громадян України у місцевому самоврядуванні, – це офіційна письмова пропозиція громадян України з питань, які належать до відання місцевого самоврядування, внесена в порядку, передбаченому цим Законом до відповідної ради для розгляду та прийняття відповідного рішення в межах її компетенції (ст. 1 законопроекту).

Законопроектом пропонується запровадити єдину для рад усіх рівнів (сільських, селищних, міських, районних, районних у місті, обласних, Верховної

Ради Автономної Республіки Крим) процедуру щодо порядку внесення та розгляду радою питань в порядку місцевої ініціативи (частина друга ст. 2 законопроекту).

Також законопроектом передбачається визначення предмету місцевої ініціативи, закріплення порядку реалізації права на внесення місцевої ініціативи, її оформлення, утворення ініціативної групи з цих питань, легалізації останньої, збирання підписів на підтримку місцевої ініціативи, реєстрації місцевої ініціативи, її розгляду тощо. Законопроектом пропонується внести низку змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині щодо місцевих ініціатив.

На наш погляд, попри колосальну важливість у процесах становлення місцевого самоврядування різноманітних форм безпосереднього муніципального волевиявлення територіальних громад, необхідність подолання існуючих прогалин у регламентації правового статусу окремих форм муніципальної партисипативної демократії, внесений народним депутатом України С. В. Гордієнком проект Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740), містить низку недоліків, спірних або дискусійних положень, наявність яких суттєво впливає на його загальну оцінку.

Заслужують на критику положення частини першої ст. 2 законопроекту, згідно з якою «місцева ініціатива може бути внесена безпосередньо громадянами України ...». На наш погляд, це суперечить правовій природі цієї форми безпосередньої демократії та звужує конституційне право на участь у місцевому самоврядуванні інших осіб – негромадян України, враховуючи, що згідно з частиною першою ст. 140 Конституції України «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Згідно з доктриною сучасного конституційного права, жителі – члени територіальної

громади, це не тільки громадяни України, а й особи без громадянства, іноземці, які постійно проживають на території відповідної громади [3; 6; 18].

Свідченням сприйняття цього принципу є сучасні законопроектні роботи. Так, наприклад, у проекті Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 3747), зазначається, що члени територіальної громади – громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці та вимушені переселенці, які зареєстровані у встановленому законом порядку та на законних підставах проживають на території села, селища, міста.

Сумнівним є положення частини другої ст. 2 законопроекту, згідно з якою «Місцева ініціатива може бути внесена до будь-якої сільської, селищної, міської, районної, районної в місті, обласної ради або Верховної Ради Автономної Республіки Крим». У даному випадку, на наше переконання, надмірно розмивається предмет місцевої ініціативи, переважantlyються муніципально-ініціативні відносини з точки зору їх суб'єктно-об'єктного складу, ускладнюється механізм процесуально-процедурного забезпечення цих відносин тощо. Вважаємо, що такий порядок матиме наслідком нівелювання ролі місцевих ініціатив, розмивання природних «кордонів» таких форм безпосередньої муніципальної демократії, знецінювання їх значення як форми участі людей за місцем проживання тощо. Внаслідок цього виникає плутанина з рівнями реалізації місцевого самоврядування. Проектом до місцевого рівня віднесено Верховну Раду Автономної Республіки Крим. Це небезпечно з точки зору методології та практики подальшої регламентації інших форм активної участі громади. Перевірена вітчизняною муніципальною практикою можливість внесення місцевих ініціатив лише на рівні сіл, селищ, міст членами відповідних територіальних громад є більш виправданою та адекватною природі цих форм муніципальної партисипативної демократії.

Законопроектом передбачений над-

мірно ускладнений порядок внесення місцевої ініціативи (ст. ст. 4–13 проекту). Ускладнення та заформалізованість, багатоступінь внесення місцевої ініціативи (зокрема, утворення спеціальної ініціативної групи (ст. 6–7 проекту), її легалізація (ст. 8 проекту), збирання підписів на підтримку місцевої ініціативи (ст. 9 проекту), встановлення вимог до підписних листів (ст. 10 проекту), реєстрація місцевої ініціативи (ст. 11 проекту) тощо) можуть заблокувати процес самоорганізації населення на багатьох територіях, нівелюватиме суть і зміст муніципальної ініціативи, провокувати ініціаторів їх проведення до фальсифікацій або пошуку підстав з боку реєструючих органів у відмові за абсолютно формальними підставами тощо.

Знову ж таки, одним з найбільш суттєвих недоліків проекту Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740) є нівелювання ролі і значення статутного регулювання в місцевому самоврядуванні. Насамперед, йдеться про обов'язкові положення статутів територіальних громад, які передбачені чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Незважаючи на загальний факультативний характер права щодо прийняття цих нормативно-правових актів (ст. 19 Закону), ряд положень мають бути врегульовані насамперед у статуті територіальної громади. Так, наприклад, окрім загальних положень ст. 19, відповідно до частини другої ст. 9 цього Закону, порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Також Закон не визначає і порядок організації, періодичності, терміни проведення громадських слухань, також встановлюючи право врегулювати ці питання саме у статуті територіальної громади (частина четверта ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Таким чином, надаючи подібне право представницьким органам місцевого самоврядування регулювати ці питання або в окремому положенні (яке може бути додатком до статуту територіальної

громади), або безпосередньо у статуті територіальної громади, законодавець не тільки чітко встановлює, що ці питання регулюються саме статутом територіальної громади, а й допускає різні варіанти порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд ради та проведення громадських слухань, що, по суті, надає можливість найбільш оптимально врахувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування у конкретній територіальній громаді, хоча й на основі Конституції України та в межах закону.

Тобто, фактично йдеться про можливість регламентації відповідних питань виключно у таких локальних нормативно-правових актах. Варто зазначити, що у проекті Закону України «Про місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади» від 2 листопада 1999 р., реєстр. № 4179, внесеному народним депутатом України Р. П. Безсмертним, до предмета статутної регламентації передбачалося віднесення тільки питань організації розгляду місцевої ініціативи.

Зазначимо й те, що питання щодо статутної регламентації форм муніципальної партисипативної демократії вже тривалий час є предметом не тільки ретельної уваги експертів з проблем місцевого самоврядування [12–13], а й доволі оригінальних та креативних пошуків розробників окремих статутів територіальних громад українських міст [11]. Крім того ці питання набули надзвичайної актуальності і в контексті ратифікації Україною Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [23].

Скасування передбаченого чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» права регулювати положення щодо внесення місцевої ініціативи на розгляд ради представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади та запровадження положення, згідно з яким «порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається зако-

ном про місцеві ініціативи» [п. 2 розділ IV «Прикінцеві положення» проекту Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740)], на наш погляд, слід вважати суттєвим кроком назад. Такого роду надмірна «опіка» з боку держави до інституту місцевої ініціативи не тільки нівелюватиме самоорганізацію за місцем проживання, а й створюватиме суттєві бар'єри на шляху розвитку статутної нормотворчості територіальних громад.

Щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704-1, внесений народними депутатами В. Д. Бондаренком, Н.В. Новак, Ю. Р. Мірошниченком та ін., то відзначимо існуючу тривалий час фахову дискусію навколо проблематики функціонування органів самоорганізації населення та їх становлення як повноцінних (рівноправних) суб'єктів системи місцевого самоврядування, зумовлену значними недоліками чинного Закону України «Про органи самоорганізації населення» 2001 року [9]. Про це регулярно зазначають експерти, науковці та представники самих органів самоорганізації населення в контексті обговорення відповідних питань на відкритих засіданнях профільного парламентського комітету.

У контексті цього дослідження вважаємо за доцільне звернути увагу на два останні зареєстровані законопроекти – концептуальних антиподів за своїм змістом; прикладів ретроспективного та перспективного. Так, в аспекті критичного аналізу законопроектних ініціатив так званого «вдосконалення» правової основи діяльності органів місцевого самоврядування варто згадати суттєві недоліки проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3407), внесений Кабінетом Міністрів України, які свідчать про домінуючий тривалий час у законодавчій практиці централізований підхід у вирішенні питання оптимізації правового статусу органів самоорганізації населення. Погоджуючись з тим, що необхідність прийняття законопроекту зумовлена недосконалістю чинного Закону України

«Про органи самоорганізації населення» в редакції від 2001 року, який не забезпечує належним чином ефективність діяльності цих органів, про що зазначається в пояснювальній записці до зазначеного законопроекту, відзначимо те, що пропонуваній законопроект суттєво не відтворює і не оптимізує правові механізми активізації та самоорганізації жителів з метою самостійно ініційованого вирішення питань місцевого значення, здійснення громадського моніторингу та контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування. В пояснювальній записці метою законопроекту декларується визначення правового статусу, порядку створення, організації діяльності, дострокового припинення повноважень і ліквідації органів самоорганізації населення, тобто статусні питання цих суб'єктів системи місцевого самоврядування. Проте, не акцентується увага на сприянні подальшому утвердженню ролі органів самоорганізації населення як самостійних, ініціативних (добровільних), відповідальних, альтернативних (додатково можливих) суб'єктів системи місцевого самоврядування, здатних реалізовувати функції місцевого самоврядування на субмуніципальному рівні на принципах субсидіарності, закладеного Європейською хартією місцевого самоврядування.

Відзначимо й те, що чинна Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [20], на яку посилаються автори в пояснювальній записці, спрямовані на підняття рівня усвідомлення громадянами механізмів демократії участі та самоорганізації у процесі розв'язання суспільних проблем, що, на наше глибоке переконання, є можливим через виведення органів самоорганізації населення з площини суто виконавчих (технічних) суб'єктів системи місцевого самоврядування та утвердження їх як інститутів громадянського суспільства.

Необґрунтованою є викладена пропозиція законопроекту в ст. 10, згідно з якою «Примірне положення про органи самоорганізації населення затверджу-

ється Кабінетом Міністрів України». Такий підхід пропонує подальше обмеження компетенції органів місцевого самоврядування, що суперечить принципам Європейської хартії місцевого самоврядування та положенням статті 140 Конституції України щодо самостійності вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України, а також об'єктивно сприяє процесам централізації публічного управління. Відтак, з урахуванням територіального рівня формування ініціативи, утворення, реєстрації, подальшої діяльності органів самоорганізації населення доцільним є застосування локально-правового способу забезпечення функціонування органів самоорганізації населення та подальшого правозастосування відповідного Положення про органи самоорганізації населення. Тобто віднесення питання про Примірне положення про органи самоорганізації населення до компетенції місцевих рад, які в межах статутної та/або регламентної нормотворчості мають вирішувати подібні питання.

Виходячи з того, що одним із завдань державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та її реалізації визначається спрощення процедур та скорочення строків реєстрації інститутів громадянського суспільства, зокрема органів самоорганізації населення, надзвичайно важливим фактором ефективності їх діяльності є діалог з іншими суб'єктами системи місцевого самоврядування, наявність партнерських відносин. У цьому зв'язку доцільно було б повідомити порядок утворення органів самоорганізації населення, а не дозвільний, як пропонують автори законопроекту в ст. 7 (щодо порядку надання дозволу на утворення органів самоорганізації населення) та подальша легалізація (реєстрація) органів самоорганізації населення у встановленій законом процедурі.

На відміну від наведеного законопроекту новітні законопроектні ініціативи, зокрема включений до порядку денного четвертої сесії Верховної Ради України сьомого скликання законопроект «Про внесення змін до Закону України



«Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704-1), внесений народними депутатами України Н. В. Новак, С. С. Фабрикант, Е. В. Леоновим та ін. [15], відрізняються децентралізованим підходом.

Цей законопроект включений до списку першочергових «Реанімаційного пакета реформ» [16], який сформувала для парламенту України спільнота провідних експертів. Як відзначають останні, цей законопроект дозволить громадянам брати більш активну участь у місцевому самоврядуванні та посилить їхню відповідальність за стан справ у їхніх будинках, мікрорайонах, селах та селищах [1; 8; 14].

Оцінюючи соціальну значущість органів самоорганізації населення, варто наголосити, що згідно з частиною шостою ст. 140 Конституції України сільські, селищні, міські ради можуть дозволити за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Таке піднесення статусу органів самоорганізації населення на конституційний рівень свідчить про високе значення означених інституцій не лише в ході вирішення питань місцевого значення, а й в процесі становлення муніципальної демократії в Україні.

Отже, ті нововведення, які передбачені законопроектом «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704-1), значною мірою рефлексують на складні питання муніципально-правової модернізації статусу органів самоорганізації населення виходячи з динаміки муніципально-правових відносин у відповідній сфері на сучасному етапі, враховує складність та суперечливість становлення законодавчої бази, що регламентує порядок утворення, організації діяльності, дострокового припинення повноважень і ліквідації органів самоорганізації населення.

**Висновки.** Концептуальний аналіз сучасних законодавчих ініціатив у сфері місцевого самоврядування з позиції те-

орії сучасного муніципалізму дозволяє стверджувати, що муніципальна партисипативна демократія – це легальні та легітимні форми безпосередньої участі громадян у публічному житті на місцевому рівні, які дозволяють і в подальшому забезпечувати вирішення питань і розв'язання проблем місцевого значення шляхом їх публічного обговорення, узгодження, винесення на публічні слухання та/або голосування тощо. До таких форм, насамперед, слід віднести звернення громадян (індивідуальні та колективні), загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, громадські ради, органи самоорганізації населення, мітинги, соціальні опитування, місцеві комісії громадського моніторингу та контролю та ін.

Загальною тенденцією змісту сучасних законопроектних робіт є те, що основним суб'єктом місцевої ініціативи виступає місцева рада, а не місцева громада. Хоча згідно з базовим Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» основним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Вбачаємо в цьому підміну суб'єктом законодавчої ініціативи базових понять та принципів місцевого самоврядування, коли під поняттям «територіальна громада» фактично виступає місцева рада, яка узурпує владу на місцевому рівні.

Таким чином, даними законопроектами прерогатива владних повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування надана представницьким органам місцевого самоврядування, а не територіальним громадам, насамперед в особі громадян України – членам цих громад.

Згідно з законопроектами члени територіальної громади, громадяни України та інші фізичні особи, фактично втратили можливість організувати, провести (лобіювати) та прийняти рішення з питань місцевого значення шляхом місцевої ініціативи та загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання, оскільки з точки зору фактичного процесуального механізму і юридичних технологій не члени територіальної громади виступають при-



оритетним суб'єктом проведення цих форм партисипативної демократії.

Територіальна громада об'єктивно має самоорганізувати себе, як юридична особа, розробити і закріпити права та обов'язки членів громади, принципи та форми самоорганізації та самоуправління на рівні статуту територіальної громади. І відповідно в подальшому виконувати принципи, закріплені статутом територіальної громади. Це сприятиме розвитку самої громади, впевненості громадян України в своїх правах, як членів територіальної громади, утвердження останньої як основного суб'єкта локально-територіального управління. Зосередження жителів місцевої громади на пріоритетах розвитку власної громади, максимального залучення громадськості до розробки та прийняття правил поведінки в своїй громаді. В подальшому це призведе до розвитку активної форми суспільних відносин між членами громади як всередині, так і зовні в зв'язку з їхніми спільними інтересами, потребами та відповідними завданнями.

Слід констатувати, що законопроекти, які у рамках цієї статті були предметом науково-правової експертної оцінки, не виконують в повному обсязі покладені на них соціальні, зокре-

ма соціально-інтеграційні та соціально-комунікативні функції, здебільшого є непослідовними та хаотичними, без урахування ключових принципів місцевого самоврядування, закріплених Європейською хартією місцевого самоврядування, не сприятимуть системному та збалансованому (стійкому) розвитку форм муніципальної партисипативної демократії, зокрема «місцевих ініціатив», «загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання», «органів самоорганізації населення» в системному зв'язку з іншими формами як партисипативної, так і репрезентативної та прямої демократії – більшою мірою інституціоналізованих форм в Україні, а також деліберативної демократії – менш інституціоналізованої на концептуально-правовому, але популярній на прикладному рівні. Про це свідчать факти масового застосування таких форм, як «майдани», соціальні мережі, інтернет-форуми та ін.

Вкрай актуальним сьогодні є здійснення систематизації законодавства про місцеве самоврядування, зокрема в сфері муніципальної партисипативної демократії, шляхом кодифікації, де один з пріоритетних розділів слід присвятити муніципальній демократії, її принципам, формам і процедурам.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Аналіз Проекту Закону України «Про органи самоорганізації населення» (реєстр. № 3704-1) від 11.12.2013 р. [Електронний ресурс] // Інститут громадянського суспільства. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=3208#more-3208>
2. Баймуратов М. О. Муніципальна реформа в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму: у пошуках доктринального оптимуму / М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Х. В. Приходько // Вісник Конституційної Асамблеї. – 2013. – № 2–4. – С. 178–191.
3. Баймуратов М. О. Муніципальні права особистості: становлення та сутність / М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Сосновських // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1997. – № 4. – С. 3–10.
4. Батанов О. В. Актуальні проблеми розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в умовах конституційно-правової модернізації / О. В. Батанов, Н. В. Воротіна, Н. П. Гаєва, Н. К. Ісаєва, М. О. Пухтинський // Правова держава. – Випуск 25. / До 65-річчя Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 1949–2014. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2014. – С. 98–120.
5. Батанов О. В. Муніципальна реформа в Україні з позиції доктрини сучасного муніципалізму / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 2. – С. 89–93.
6. Батанов О. В. Проблема прав людини у світлі запровадження реального місцевого самоврядування / О. В. Батанов // Правова держава : зб. наук. праць. – Вип. 17. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – С. 126–136.
7. Батанов О. В. Проблеми реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з позиції теорії сучасного муніципалізму / О. В. Батанов [Елек-

- тронний ресурс] // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3–1. – С. 87–91. – Режим доступу: [http://www.pap.in.ua/3-1\\_2013/2/Batanov%20O.V..pdf](http://www.pap.in.ua/3-1_2013/2/Batanov%20O.V..pdf)
8. Верховна Рада може прийняти нову редакцію Закону «Про органи самоорганізації населення (інфографіка) [Електронний ресурс] // Самоорганізація в громаді. – Режим доступу : [samoorg.com.ua/](http://samoorg.com.ua/)
9. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року (в редакції від 06.12.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
10. Концепція внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] // Дискусійний форум Конституційної Асамблеї. Режим доступу: <http://cau.in.ua>
11. Муніципальне статутне право. Хрестоматія: Навч. посібн. для студентів вищих навч. закладів: у 2-х ч. – Ч. 1 / Упорядники Х. В. Приходько, В. М. Носова; Автори вступної статті М. О. Баймуратов та О. В. Батанов / Відповідальний редактор Х. В. Приходько. – К. : Академія муніципального управління, 2008. – Серія : Інноваційні освіт. технології в муніципальному праві. – 224 с.
12. Орловський О. Регулювання форм локальної демократії статутами територіальних громад / О. Орловський // Юридический вестник. – 2009. – № 2. – С. 24–30.
13. Орловський О. С. Проблеми локальної нормативно-правової регламентації місцевих ініціатив (на прикладі м. Одеси) / О. С. Орловський [Електронний ресурс] // Сайт Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/VKhnuvs/2009\\_46/46/22.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VKhnuvs/2009_46/46/22.pdf)
14. Парламентський Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування звернувся до АМУ щодо висловлення пропозицій до ряду законопроектів [Електронний ресурс] // Асоціація міст України. – Режим доступу : <http://auc.org.ua/news/parlamentskii-komitet-z-pitan-derzhavnogo-budivnitstva-ta-mistseвого-samovryaduvannya-1>
15. Постанова Верховної Ради України «Про порядок денний четвертої сесії Верховної Ради України сьомого скликання» від 06.02.2014 № 739-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-18/page2>
16. Реанімаційний пакет реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://platforma-reform.org/>
17. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>
18. Танаджи Г. Муніципальні права людини: теоретичні та аксіологічні підходи до поняття та визначення / Г. Танаджи // Порівняльно-правові дослідження. – 2008. – № 2. – С. 131–136.
19. Указ Президента України «Про Конституційну Асамблею» від 17 травня 2012 року № 328/2012 [Електронний ресурс] // Офіційне представництво Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14752.html>
20. Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>
21. Europeans' Engagement in Participatory Democracy. Report [Flash Eurobarometer 373 – TNS Political & Social] / Conducted by TNS Political & Social at the request of the European Commission, Directorate-General for Communication. – 2013. – 63 p.
22. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51513](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513).
23. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_946).

## REFERENCES:

1. Analiz Proektu Zakonu Ukrainy «Pro orghany samoorganizacioni naselennja» (rejeestr. № 3704-1) vid 11.12.2013 r. (Analysis of the Draft Law of Ukraine «On the BSP» (Reg. № 3704-1) from 12.11.2013 p). *Institut ghromadjanskogho suspiljstva*. Mode of access : <http://www.esi.org.ua/www/?p=3208№more-3208>
2. *Bajmuratov M. O.* Muncypaljna reforma v Ukraini z pozycji teorii suchasnogho muncypalizmu: u poshukakh doktrynalnogho optymumu (Municipal reform in Ukraine from the stand-

- point of modern theory municipalism: exploring doctrinal optimum). *Visnyk Konstytucijnoji Asambleji*. 2013. № 2–4. P. 178–191.
3. *Bajmuratov M. O.* Municipality prava osobystosti: stanovlennja ta sutnistj (Municipal individual rights: the formation and nature). *Visnyk Odesjkogho instytutu vnutrishnikh sprav*. 1997. № 4. P. 3–10.
4. *Batanov O. V.* Aktualjni problemy rozvytku miscevogho samovrjaduvannja ta terytorialjnoji orghanizaciji vlady v Ukrajinі v umovakh konstytucijno-pravovoji modernizaciji (Actual problems of local government and territorial organization of power in Ukraine in terms of constitutional and legal modernization). *Pravova derzhava. Vypusk 25. / Do 65-richchja Instytutu derzhavy i prava im. V. M. Koreckjogho NAN Ukrajinjy. 1949–2014. K. : Vyd-vo «Jurydychna dumka»*, 2014. P. 98–120.
5. *Batanov O. V.* Municipalityna reforma v Ukrajinі z pozycji doktryny suchasnogho municipalityzmu (Municipal reform in Ukraine from the standpoint of modern doctrine municipalism). *Chasopys Kyjivskogho universytetu prava*. 2013. № 2. C. 89–93.
6. *Batanov O. V.* Problema prav ljudyny u svitli zaprovadzhenja realnogho miscevogho samovrjaduvannja (The problem of human rights in the light of the introduction of real local self-government). *Pravova derzhava : zb. nauk. pracj. Vyp. 17. K. : In-t derzhavy i prava im. V. M. Koreckjogho NAN Ukrajinjy*, 2006. P. 126–136.
7. *Batanov O. V.* Problemy reformuvannja miscevogho samovrjaduvannja ta terytorialjnoji orghanizaciji vlady v Ukrajinі z pozycji teoriji suchasnogho municipalityzmu (Restructuring local government and territorial organization of power in Ukraine from the standpoint of modern theory municipalism). *Porivnjalno-analitychne pravo*. 2013. № 3–1. P. 87–91. Mode of access: [http://www.pap.in.ua/3-1\\_2013/2/Batanov%20O.V..pdf](http://www.pap.in.ua/3-1_2013/2/Batanov%20O.V..pdf)
8. Verkhovna Rada mozhe pryjnjaty novu redakciju Zakonu «Pro orghany samoorghanizaciji naselennja (infografika)» (Parliament may adopt a new law «On the BSP (infographics)). *Camoorghanizacija v ghromadi*. Mode of access : [samoorg.com.ua/](http://samoorg.com.ua/)
9. Zakon Ukrajinjy «Pro orghany samoorghanizaciji naselennja» vid 11 lypnja 2001 roku (v redakcii vid 06.12.2012 r.) (Law of Ukraine «On the BSP» of 11 July 2001 (as amended on 06.12.2012)). Mode of access : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
10. Konceptija vnesennja zmin do Konstytuciji Ukrajinjy (The concept of amending the Constitution of Ukraine). *Dyskusijnij forum Konstytucijnoji Asambleji*. Mode of access: <http://cau.in.ua>
11. Municipalityne statutne pravo. Khrestomatija: Navch. posibn. dlja studentiv vyshhykh navch. zakladiv: u 2-kh ch. P. 1 (Municipal statutory law. Readings: Textbook. posibn. for students teach. institutions: in 2 parts). K. : *Akademiya municipalitynogho upravlinnja*, 2008. Cepija : *Innovacijni ocvit. tekhnologhiji v municipalitynomu ppavi*. 224 p.
12. *Orlovsjkij O.* Reghuljuvannja form lokaljnoji demokraciji statutamy terytorialnykh ghromad (Adjust the forms of local democracy charters communities). *Jurydycheskij vestnyk*. 2009. № 2. P. 24–30.
13. *Orlovsjkij O. S.* Problemy lokaljnoji normatyvno-pravovoji reghlamentaciji miscevykh inicij tyv (na prykladi m. Odesy) (Problems of local normative legal regulation of local initiatives (for example, m. Odesa)). *Sajt Nacionaljnoji biblioteki Ukrajinjy im. V. I. Vernadsjkogho*. Mode of access : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/VKhnuvs/2009\\_46/46/22.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VKhnuvs/2009_46/46/22.pdf)
14. Parlamentskijj Komitet z pytanj derzhavnogho budivnytstva ta miscevogho samovrjaduvannja zvernuvsja do AMU shhodo vyslovlennja propozycji do rjadu zakonoproektiv (The Committee on State Building and Local Government requested the AUC to express a number of proposals for legislation). *Asociacija mist Ukrajinjy*. Mode of access : <http://auc.org.ua/news/parlamentskii-komitet-z-pitan-derzhavnogo-budivnytstva-ta-mistsevogo-samovryaduvannja-1>
15. Postanova Verkhovnoji Rady Ukrajinjy «Pro porjadok dennij chetvertoji sesiji Verkhovnoji Rady Ukrajinjy sjomogho sklykannja» vid 06.02.2014 № 739-VII (Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «On the agenda for the fourth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on the seventh convocation» of 06.02.2014 № 739-VII). Mode of access : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/739-18/page2>
16. Reanimacijnyj paket reform (Emergency care reform package). Mode of access : <http://platforma-reform.org/>
17. Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrajinjy «Pro skhvalennja Konceptiji reformuvannja miscevogho samovrjaduvannja ta terytorialjnoji orghanizaciji vlady v Ukrajinі» vid 01.04.2014 № 333-r. (Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine» dated 01.04.2014 № 333-p). Mode of access : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80%88>
18. *Tanadzhy Gh.* Municipalityna prava ljudyny: teoretychni ta aksiologhichni pidkhody do pon-

jattja ta vyznachennja (Municipal Human Rights: Theoretical and axiological approach to concepts and definitions). *Porivnjalno-pravovi doslidzhennja*. 2008. № 2. P. 131–136.

19. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Konstytucijnju Asambleju» vid 17 travnja 2012 roku № 328/2012 (Decree of the President of Ukraine «On the Constitutional Assembly» on May 17, 2012 № 328/2012). *Oficijne predstavnytvo Prezydenta Ukrainy*. Mode of access: <http://www.president.gov.ua/documents/14752.html>

20. Ukaz Prezydenta Ukrainy «Pro Strateghiju derzhavnoji polityky spryjannja rozvytku ghromadjanskogho suspiljstva v Ukraini ta pershocherghovi zakhody shhodo jiji realizaciji» vid 24 bereznja 2012 № 212/2012 (Decree of the President of Ukraine «On State Policy Strategy for Civil Society Development in Ukraine and priority measures for its implementation» of March 24, 2012 № 212/2012). Mode of access : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>

21. Europeans' Engagement in Participatory Democracy. Report [Flash Eurobarometer 373 – TNS Political & Social] / Conducted by TNS Political & Social at the request of the European Commission, Directorate-General for Communication. 2013. 63 r.

22. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro vnesennja zmin do Konstytuciji Ukrainy» (Draft Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine.»). Mode of access : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51513](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513).

23. Dodatkovyj protokol do Jevropejskoji khartiji miscevogho samovrjaduvannja pro pravo uchasti u spravakh miscevogho orghanu vlady (Additional Protocol to the Charter on the right to participate in the affairs of a local authority). Mode of access : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_946).

**Батанов Олександр Васильович** – доктор юридичних наук, професор  
Інститут держави і права ім. В.М.Корецького Національної академії наук України  
Адреса: 01601, м. Київ, вул.Трьохсвятительська, 4

**Кравченко Віктор Віталійович** – кандидат юридичних наук, професор  
Університет економіки та права «КРОК»  
Адреса: 03113, м. Київ, вул. Лагерна, 30-32

**Приходько Христина Вікторівна** – доктор юридичних наук, доцент  
Інститут законодавства Верховної Ради України  
Адреса: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4

**Batanov Oleksandr Vasylovych** – doctor of juridical sciences, Full Prof.  
V.M.Koretsky Institute of state and law of National Academy of Sciences of Ukraine  
Address: 4, Tryokhsviatitelska Str., Kyiv, 01601, Ukraine

**Kravchenko Vyktor Vytalj'evych** – PhD in juridical science, Full Prof.  
«KROK» University  
Address: 30-32, Lagerna Str., Kyiv, 03113, Ukraine

**Prykhodjko Khrystyna Viktorivna** – doctor of juridical sciences, associate professor  
Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine  
Address: 4, Nestorivskiy provulok, Kyiv, 01601, Ukraine