

УДК 342.57

**Галус Олена Олександрівна** –

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного,

адміністративного та фінансового права

Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

**Olena O. Halus** –

candidate of juridical sciences, associate professor,

assistant professor of department of constitutional,

administrative and financial law,

Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

(8 Heroes' Square, Khmelnytskyi city, 29001, Ukraine)

## **Правове регулювання форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення**

*Стаття присвячена дослідженню конституційного, законодавчого та підзаконного рівнів правового регулювання форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Доведено, що оптимальним рівнем правового регулювання порядку проведення місцевих виборів, місцевих референдумів та загальних зборів громадян за місцем проживання виступає законодавчий, а місцевих ініціатив та громадських слухань – підзаконний (статуту територіальних громад).*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, територіальна громада, форми безпосередньої участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання.*

*Статья посвящена исследованию конституционного, законодательного и подзаконного уровней правового регулирования форм непосредственного участия территориальной общины в решении вопросов местного значения. Доказано, что оптимальным уровнем правового регулирования порядка проведения местных выборов, местных референдумов и общих собраний граждан по месту жительства выступает законодательный, а местных инициатив и общественных слушаний – подзаконный (уставы территориальных общин).*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, территориальная община, формы непосредственного участия территориальных общин в решении вопросов местного значения, общее собрание граждан по месту жительства, местные инициативы, общественные слушания.*

### ***O.O. Halus Legal Regulation of Forms of a Territorial Community's Direct Participation in Solving Local Issues***

*Legal regulation of forms of direct participation of a territorial community in solving local issues occurs at three levels: constitutional, legislative and subordinate.*

*It is advisable to consolidate, at the constitutional level, the following main forms of participation of the territorial community in addressing issues of local importance, such as general citizens' meeting at the place of residence, local initiatives and public hearings. This will be an important guarantee of the right of territorial communities to address local issues directly, as well as facilitate the normative regulation of these forms at the local level and broadly introduce them into the practice of local self-government.*

*It is expedient to include the legal regulation of the mentioned forms in the international legal treaties, the consent of which is binding on the Verkhovna Rada of Ukraine, and the laws of Ukraine, to the legislative level.*

*The main legislative and regulatory act is the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine". At the legislative level, only the basic principles and the guarantees of implementation of separate forms of direct*

*participation of the territorial community in the decision of issues of local importance should be determined, and not exhaustively regulated the order of their organization and holding. The optimal level of legal regulation of the general meeting of citizens at the place of residence is the special law, local initiatives and public hearings - the by-law level.*

*To the sub-legal level of legal regulation of the forms of direct participation of the territorial community in resolving issues of local importance, it is expedient to include the legal regulation of the mentioned forms in sub-legal normative acts, mainly in the municipal-legal. Legal regulation of the forms of direct participation of the territorial community in solving local issues in subordinate regulatory legal acts of state authorities seems inappropriate, as territorial communities should be granted autonomy in resolving internal organizational issues of their activities.*

*Legal regulation of the procedure for implementing forms of direct involvement of the territorial community in resolving issues of local significance at the subordinate level, namely in the statutes of territorial communities, is justified. Territorial communities have the right to decide organizational issues themselves on the implementation of individual forms of direct involvement of the territorial community in addressing issues of local importance. The statutes of territorial communities in this aspect are more dynamic compared to the laws, there is a possibility of promptly making changes to them in connection with the development of social relations, the introduction of new forms. In addition, the drafting of the statutes takes into account historical, national-cultural, socio-economic and other peculiarities of the implementation of local self-government in a particular territorial community.*

**Keywords:** *local self-government, territorial community, forms of direct participation of territorial communities in solving local issues, general meetings of citizens at the place of residence, local initiatives, public hearings.*

**Постановка проблеми.** Із проведенням в Україні муніципальної реформи, об'єднанням територіальних громад все більшого значення набуває ефективне здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування безпосередньо або через представницькі органи місцевого самоврядування. Проблема правового регулювання форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, співвідношення його рівнів в науці конституційного та муніципального права залишається малодослідженою. Ґрунтовне наукове дослідження отримали окремо такі правові явища, як територіальна громада, форми участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, місцеві форми безпосередньої демократії тощо. Були спроби дослідити проблеми законодавчого регулювання основних форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення [1]. Що ж стосується визначення співвідношення конституційного, законодавчого та підзаконного рівнів правового регулювання форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, то його з юридичної точки зору не було здійснено.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню форм безпосередньої

участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення присвячені роботи таких вчених, як Батанов О. В., Ващук-Огданська О. Л., Віхляєв М. Ю., Дрешпак В. М., Кравченко Т. А., Лациба М. В., Липовська Н. А., М. Лукеря І. М., Мочков О. Б., Муркович Л. І., Нудненко Л. А., Онишко О. Б., Письменний І. В., Погорілко В. Ф., Руснак Б. А., Трачук П. А., Шпак Д. О. та інші. Проблеми законодавчого регулювання форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення були ґрунтовно досліджували такі вчені як Батанов О. В., Кравченко В. В., Муркович Л. І., Приходько Х. В. та інші.

**Невирішені раніше проблеми.** Невирішеними дотепер залишаються питання визначення оптимального співвідношення законодавчого та підзаконного, а саме муніципально-правового, регулювання основних форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення для забезпечення реальної здатності членів територіальної громади брати участь у здійсненні місцевого самоврядування.

**Метою** статті є аналіз рівнів правового регулювання форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань

місцевого значення та визначення оптимального співвідношення між ними.

**Виклад основного матеріалу.** Під формою безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення доцільно розуміти передбачений Конституцією та законами України, статутами територіальних громад, а також не заборонений правовими приписами, спосіб безпосереднього (прямого) волевиявлення територіальної громади або її окремої частини з метою вирішення найважливіших питань місцевого значення.

Як слушно стверджує Л. І. Муркович, Конституція і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вміщує досить широкі повноваження громадян щодо безпосередньої участі в управлінні місцевим життям [2].

Правове регулювання форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення відбувається на трьох рівнях: конституційному, законодавчому та підзаконному. Розглянемо їх детальніше.

*Конституційний рівень.* Конституція України в ст. 140 закріплює, що 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. Конституція не містить переліку форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, однак у ч. 1 ст. 5 закріплюється, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. У ст. 69 передбачено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії [3]. Отже, виходячи з положень ст. 5 та 69 Конституції в Україні на конституційному рівні закріплено можливість існування необмеженого кола форм безпосереднього народовладдя, оскільки не дано вичерпного їх переліку [4, с. 3].

Окрім того, в Розділі II Конституції України «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» закріплюється можливість здійснення місцевих форм безпосереднього

народовладдя, а саме в ст. 38 – право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; статті 40 – право на звернення [3] тощо.

На нашу думку, доцільно на конституційному рівні закріпити також такі основні форми участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, як загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи та громадські слухання. У зв'язку із цим може постати питання, в якому розділі їх згадувати – в III під назвою «Форми безпосереднього народовладдя» або ж в XI під назвою «Міське самоврядування». На думку автора, логічно було б доповнити статтю 140 Розділу XI Конституції, яка закріплює, що «міське самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи» нормою такого змісту: «Безпосереднє волевиявлення територіальних громад здійснюється через місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання та інші форми безпосереднього волевиявлення громадян. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Порядок внесення місцевих ініціатив та організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади» [4, с. 140-141].

На сьогодні форми безпосереднього волевиявлення громадян на місцях закріплені лише на законодавчому рівні, а саме в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». На нашу думку, закріплення цих форм на конституційному рівні буде важливою гарантією права територіальних громад безпосередньо вирішувати питання місцевого значення, а також сприятиме нормативному врегулюванню цих форм на локальному рівні та широкому запровадженню їх в практику місцевого самоврядування. Саме на місцевому рівні безпосереднє народовладдя у формі зборів, правотворчих ініціатив, громадських обговорень є найбільш ефективним [4, с. 141].

Наступним рівнем правового регулювання форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення виступає *законодавчий*, до якого доцільно віднести правове регулювання згаданих форм у міжнародно-правових договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та законах України.

Як справедливо стверджує Т. А. Кравченко, важливе місце в інституційному каркасі безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні в Україні займають міжнародні норми [5, с. 75].

Конституція України у ст. 9 визначає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Згідно із ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [6].

Міжнародні джерела можна класифікувати на: загальні (ухвалюються для всіх членів міждержавного об'єднання); субрегіональні (ухвалюються для декількох країн об'єднання, наприклад, для держав – членів Ради Європи з числа колишніх радянських республік); конкретизовані (ухвалюються для конкретної держави – члена об'єднання, наприклад Рекомендації ОБСЄ № 192 (2006) «Про місцеві і регіональні вибори в Україні, спостереження за якими проводилося 26 березня 2006 р.» від 1 червня 2006 р.); двосторонні (ухвалюються між міждержавними об'єднаннями та державою, яка входить до такого об'єднання) [7, с. 55].

До числа загальних міжнародних документів, в яких знайшли втілення міжнародні стандарти безпосередньої демократії, належать:

Загальна декларація прав людини 1948 року (закріплює право на свободу мирних зборів і асоціацій; право брати участь в управлінні своєю державою безпосередньо чи за посередництвом вільно обраних представників) [8]; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року (закріплює право на мирні збори; право на свободу асоціації з іншими право брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників, голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах) [9]; Конвенція про політичні права жінок 1952 року (визнає право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо чи за посередництвом вільно обраних представників і право рівного доступу до державної служби у своїй країні, а також виражає прагнення зрівняти положення чоловіків і жінок відносно володіння і користування політичними правами) [10]; Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 року [11].

Серед регіональних міжнародно-правових актів, які закріплюють міжнародно-правові стандарти безпосередньої демократії можна виділити прийняті Радою Європи Європейську конвенцію про захист прав людини і основних свобод 1950 року (гарантує право на свободу мирних зборів і свободу асоціації з іншими; право на звернення до Європейського Суду з прав людини та інших правозахисних структур Ради Європи) [12] та Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 року [13].

Оскільки в самій Європейській конвенції про захист прав та основоположних свобод закріплене обмежене коло політичних прав, багато політичних прав не передбачених конвенцією впливають з рішень Європейського суду. Так, Європейський суд створив на базі Конвенції прецедентне право, що вважається обов'язковим для національних судів держав – учасниць Конвенції [4, с. 177].

Верховна Рада України 23 лютого 2006 р. прийняла Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», в ст. 17 якого передбачено, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права [14].

Основним міжнародно-правовим актом, де закріплені основні форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні

питань місцевого значення виступає Європейська хартія місцевого самоврядування, у ст. 3 якої закріплено, що місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права. У ст. 5 передбачається обов'язкове проведення референдуму або інше з'ясування думки місцевої громади при зміні територіальних кордонів органів місцевого самоврядування [13].

На розвиток форм безпосереднього народовладдя на місцевому рівні прийнятий Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 р., у якому наголошено, що держави-сторони в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади [15]. Зокрема, закріплюється активне та пасивне виборче право, гарантії реалізації права участі в управлінні місцевими справами та конкретні засоби здійснення такого права участі (процеси залучення людей, які включають консультаційні процеси, місцеві референдуми та звернення; процедури доступу до офіційних документів; механізми і процедури розгляду скарг і пропозицій та реагування на них тощо) [4, с. 178].

Що стосується правового регулювання основних форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення законами України, то основним нормативно-правовим актом виступає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», де закріплені місцеві референдуми (ст. 7), загальні збори населення за місцем проживання (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13) [16].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [16]. Однак вже в ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлюється лише право громадян України на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних

територіальних громад. Що ж стосується іноземців та осіб без громадянства, то їх право на участь в місцевому самоврядуванні законом не передбачено.

Розглянемо детальніше законодавчі вимоги щодо рівня правового регулювання окремих форм безпосередньої участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення.

В ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. До сьогодні спеціального закону не було прийнято, продовжує діяти Положення про загальні збори громадян за місцем проживання, затверджене Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року [17]. Варто зазначити, що згадану Постанову законом не визначено в якості нормативно-правової бази щодо регулювання порядку проведення цих зборів. Крім того дана Постанова прийнята ще до набрання чинності Конституцією України 1996 р. та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р., і багато її положень є такими, що суперечать Конституції і законам [18, с. 325].

24 березня 2015 року до Верховної Ради України народні депутати С. В. Власенко, І. І. Подоляк, О. Р. Березюк та ін. подали проект Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» № 2467 [19]. Позитивним видається пропозиція авторів визнавати членами територіальної громади не лише громадян України, але й іноземців, осіб без громадянства, біженців та вимушених переселенців, які зареєстровані у встановленому законом порядку та на законних підставах проживають на території села, селища, міста. При цьому брати участь у загальних зборах (конференціях) з правом вирішального голосу можуть члени територіальної громади (мікрогромади), які досягли вісімнадцятирічного віку, не визнані судом недієздатними та на законних підставах проживають на території, в межах якої проводяться загальні збори (конференція) [18, с. 326].

Слід погодитися із О. В. Батановим, В. В. Кравченком та Х. В. Приходько, які стверджують, що актуальність даної

законопроектної розробки та необхідність подальшого ухвалення Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» не викликає сумніву [1, с. 18].

Ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади [16]. 6 липня 2015 року народними депутатами України Бойко О. П., Ледовських О. М., Федорук М. Т. та ін. до Верховної Ради України було внесено законопроект № 2296а «Про місцеві ініціативи» [20].

На нашу думку, прийняття згаданого законопроекту суперечить вимогам, встановленим ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, проект закону значно обмежує коло осіб, що можуть вносити місцеву ініціативу, а саме передбачається, що місцева ініціатива може бути внесена у порядку визначеному цим Законом дієздатними громадянами України, які належать до відповідних територіальних громад, проживають за місцем реєстрації та яким на день ініціювання виповнилося вісімнадцять років. Крім цього, законопроект встановлює обмеження про те, що місцева ініціатива не може бути внесена депутатами відповідної місцевої ради, посадовими особами органів місцевого самоврядування, державними службовцями, працівниками правоохоронних органів, військовослужбовцями, громадянами України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі або вважаються такими, що не належать до жодної територіальної громади. Вважаємо, що у випадку прийняття цього закону будуть не виправдано обмежені права на участь у вирішенні питань місцевого значення таких категорій населення як державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, військовослужбовців, у випадку їх належності до відповідної територіальної громади. Також у статті 1 проекту закону містяться також вікові обмеження суб'єктів внесення місцевих ініціатив, а саме вісімнадцятирічний вік.

До прикладу статуту окремих територіальних громад містять більш лояльні норма щодо суб'єктів внесення місцевих

ініціатив. Наприклад, Статутом територіальної громади м. Хмельницького передбачено, що місцева ініціатива може бути ініційована та внесена безпосередньо членами територіальної громади міста Хмельницького, які досягли шістнадцяти років. Отже, у випадку прийняття закону про місцеві ініціативи, ця норма статуту територіальної громади буде суперечити закону.

Ст. 2 проекту закону передбачає, що підставою для внесення місцевої ініціативи на розгляд відповідної ради може бути рішення зборів (конференції) з питань місцевої ініціативи членів територіальної громади, органу самоорганізації населення, що діє на відповідній території, підтримане належною кількістю підписів членів територіальної громади, оформлене та внесене на розгляд ради відповідно до цього Закону. Тобто законопроект передбачає ще й додатковий етап, а саме збір підписів на підтримку місцевої ініціативи. Вважаємо, що це занадто ускладнить процедуру внесення місцевих ініціатив. До прикладу для внесення місцевої ініціативи до Хмельницької міської ради потрібно зібрати збори членів територіальної громади з внесення місцевої ініціативи, які є правомочними за умови участі у них членів територіальної громади міста у кількості (без врахування депутатів міської ради, які приймали участь у таких зборах) не менше загального складу міської ради відповідного скликання (42 чоловіка).

Отже, процедура внесення місцевої ініціативи, запропонована в проекті закону про місцеві ініціативи № 2296а занадто переобтяжена, містить дискримінаційні обмеження щодо якісних та кількісних характеристик суб'єктів внесення місцевих ініціатив. Аналізуючи відкликаний проект Закону України «Про місцеві ініціативи» № 3740 від 06.12.2013 р., О. В. Батанов, В. В. Кравченко та Х. В. Приходько слушно вважають, що одним з найбільш суттєвих недоліків проекту Закону України «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 3740) є нівелювання ролі і значення статутного регулювання в місцевому самоврядуванні [1, с. 21].

На нашу думку, оптимальним рівнем правового регулювання місцевих ініціатив залишається підзаконний. Доцільним вважаємо розробку типового положення про місцеві ініціативи на рівні підзаконного нормативно-

правового акту, яке носило б рекомендаційний характер і могло використовуватися при розробці статутів територіальних громад та додатків до нього. Першим кроком на шляху цього стало розробка Методичних рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади, розроблених на замовлення Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [21].

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади [16]. Попри таку норму закону 6 липня 2015 року до Верховної Ради України народними депутатами Бойко О.П., Ледовських О.В., Федорук М.Т. та іншими був поданий проект Закону про громадські слухання № 2295а, у якому громадські слухання пропонують визначати як форму безпосередньої участі членів територіальної громади, посадових осіб органів місцевого самоврядування у спільному обговоренні та прийнятті рішень з найбільш важливих питань місцевого значення. Рішенням громадських слухань визнається нормативно-правовий акт, предмет якого схвалено на громадських слуханнях та оформлено у встановленому цим Законом порядку [22].

Підсумовуючи, варто зазначити, що на законодавчому рівні повинні визначитися лише основні засади та закріплюватися гарантії здійснення окремих форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, а не вичерпно регулюватися порядок їх організації та проведення.

До *підзаконного рівня* правового регулювання форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення доцільно віднести правове регулювання згаданих форм у підзаконних нормативно-правових актах, в основному у муніципально-правових. Під останніми доцільно розуміти рішення нормативно-правового або індивідуально-правового характеру, прийняті безпосередньо членами територіальної громади або уповноваженими органами чи посадовими особами місцевого самоврядування з метою вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України [23, с.31].

Правове регулювання форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення у підзаконних нормативно-правових актах органів державної влади (наприклад, постановках Верховної Ради України, указах Президента України, постановках Кабінету Міністрів України, наказах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади тощо) видається недоцільним, оскільки територіальним громадам повинна надаватися автономія у вирішенні внутрішньо організаційних питань їх діяльності. Прикладом такого підзаконного нормативно-правового акту можна вважати Постанову Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» [17].

Питому вагу в муніципально-правовому регулюванні форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення відіграють статuti територіальних громад. Проаналізуємо детальніше норми статутів територіальних громад щодо регулювання ними основних форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення та визначення суб'єктів їх здійснення.

По-перше, статuti територіальних громад по-різному визначають склад територіальних громад. Так, Статут територіальної громади м. Києва визначає, що право на участь у прийнятті рішень з питань місцевого самоврядування у м. Києві мають громадяни, яким чинним законодавством України надано право голосу [24].

Статут територіальної громади м. Львова надає право всім жителям м. Львова брати участь в здійсненні місцевого самоврядування без обмежень щодо громадянства, віку, крім місцевих виборів та місцевих референдумів [25].

Статут територіальної громади м. Рівного визначає, що членами територіальної громади м. Рівного є громадяни України, які постійно або тимчасово проживають у межах території міста, перебувають на статистичному обліку і не обмежені в своїх правах [26].

У ст. 57 Статуту територіальної громади м. Суми встановлено, що міська громада (територіальна громада міста) складається із сумчан – жителів, що постійно проживають у межах м. Суми. Однак у ст. 61 встановлюється

обмеження, згідно з яким кожному сумчанину, що має право голосу на виборах, забезпечується вся повнота прав на участь у міському самоврядуванні. Право ж голосу, згідно із ст. 70 Конституції України, мають лише громадяни України, які досягли 18 років і не визнані судом недієздатними [27].

Статут територіальної громади м. Хмельницького визначає, що територіальну громаду міста складають жителі, об'єднанні постійним проживанням у межах міста. Цікавою є норма даного статуту, яка визначає, що право на участь в ініціюванні та внесенні питань на розгляд міської ради мають члени територіальної громади м. Хмельницькою, які досягли 16 років [28].

Отже, в статутах, закріплюючи за територіальною громадою право здійснювати місцеве самоврядування безпосередньо, при регулюванні окремих форм безпосереднього народовладдя встановлюється різне коло таких суб'єктів, обмежуються при цьому права іноземців та осіб без громадянства.

По-друге, статuti територіальних громад різняться за кількістю закріплених в них форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

У Методичних рекомендаціях щодо створення Статуту територіальної громади, розроблених експертами за ініціати́ви Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, пропонують наступні форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення: місцеві вибори; місцевий референдум; загальні збори громадян за місцем проживання; місцеві ініціати́ви; громадські слухання; звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі у форматі електронної петиції; консультації з громадськістю; участь у консультативно-дорадчих органах, утворених при органах місцевого самоврядування; участь у роботі контрольно-наглядових органів юридичних осіб публічного права, утворених за рішенням Ради; участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення проектів для покращення розвитку територіальної громади та/або голосування за них (громадський бюджет, бюджет місцевих проектів) [21].

Проаналізуємо окремі статuti територіальних громад щодо закріплення в них різних форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Досить цікавим є перелік форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, закріплений в Статуті територіальної громади міста Суми. Крім передбачених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» форм безпосереднього народовладдя в Статуті закріплюється, що право сумчан безпосередньо брати участь у здійсненні міського самоврядування може бути реалізоване участю у: консультативному опитуванні сумчан; обговоренні питань міського життя; загальноміських та територіальних толоках; масових мирних акціях (мітингах, походах, пікетуваннях, демонстраціях); інших, не заборонених законом, формах здійснення міського самоврядування. Сумчани можуть брати участь у роботі громадських рад, що утворюються при міській раді з метою вивчення потреб окремих категорій мешканців міста та чинної практики надання їм соціальних послуг, залучення їх до здійснення міського самоврядування. Мешканці міста Сум можуть брати участь у проведенні громадських експертиз проектів рішень міської ради з питань, що мають важливе значення для міської громади, визначають основні напрями соціально-економічного та культурного розвитку міста [27].

Прогресивним у регулюванні нових форм участі членів територіальної громади при здійсненні місцевого самоврядування є Статут територіальної громади міста Рівне, в статті 25 якого закріплено, що органи місцевого самоврядування забезпечують розвиток нових форм участі членів міської територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Нові форми можуть ініціюватися членами міської територіальної громади, а також встановлюватися органами місцевого самоврядування відповідно до розвитку новітніх інформаційних технологій. Такими формами можуть бути: визначення годин та абонентської лінії телефонного зв'язку для безпосереднього та регулярного спілкування посадових осіб місцевого самоврядування з мешканцями міста; проведення регулярних опитувань мешканців міста через комп'ютерну або телефонну



інформаційну мережу; розміщення інформації з питань місцевого самоврядування на електронних сторінках міської ради та міського голови, а також розміщення адрес-скриньок посадових осіб місцевого самоврядування в електронній пошті з метою регулярного отримання запитань та пропозицій мешканців міста; організація телемостів для безпосереднього спілкування мешканців міста з посадовими особами місцевого самоврядування, зокрема під час проведення громадських слухань тощо [26].

В Статуті територіальної громади м. Хмельницького передбачена можливість застосування таких форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, як місцевий референдум; вибори депутатів міської ради та міського голови; загальні збори громадян за місцем проживання; місцеві ініціативи; громадські слухання; громадські ради; громадські експертизи; консультації з громадськістю; звернення до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування; через співпрацю органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань; подання електронних петицій до міської ради; інші форми [28].

Отже, перелік форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, закріплений в статутах територіальних громад різниться і, як правило, не є вичерпний. В багатьох статутах норми, що закріплюють форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, відсилають до додатків, в яких врегульовується порядок здійснення тієї чи іншої форми.

**Висновки.** Правове регулювання форм безпосередньої участі територіальної громади у

вирішенні питань місцевого значення відбувається на конституційному, законодавчому та підзаконному рівнях. Перелік цих форм, закріплений в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», не є вичерпним. В статутах територіальних громад можуть запроваджуватися нові форми безпосереднього здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування.

Правове регулювання порядку здійснення форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення на підзаконному рівні, а саме в статутах територіальних громад, є виправданим. Територіальні громади вправі самі вирішувати організаційні питання здійснення окремих форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Статути територіальних громад в цьому аспекті є більш динамічні порівняно із законами, існує можливість оперативного внесення до них змін у зв'язку із розвитком суспільних відносин, запровадженням нових форм. Крім того, при розробці статутів враховуються історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування у конкретній територіальній громаді (об'єднаній територіальній громаді).

Отже, у зв'язку із проведенням в Україні реформи з децентралізації влади питання правового регулювання форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення набуло особливої актуальності та потребує подальших наукових розробок.

#### Список використаних джерел:

1. Батанов О. В., Кравченко В. В., Приходько Х. В. Партисипативна демократія в системі місцевого самоврядування: проблеми законодавчого регулювання. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 9-10. С. 12-28. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2014\\_9-10\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2014_9-10_4).
2. Муркович Л. І. Форми участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2013. Вип. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2013\\_1\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_1_29).

3. Конституція України від 28 червня 1996 № 254к/96 (редакція від 07.02.2019 р.). *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Галус О. О. *Форми безпосереднього народовладдя в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02, Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького*. К., 2012. 210 с.
5. Кравченко Т. А. Інституційне забезпечення безпосередньої участі громадян України у місцевому самоврядуванні. *Регіональне та муніципальне управління*. 2015. № 10 (24). С. 72-82.
6. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 року № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. ст. 540.
7. Бабін Б. Програмність міжнародного регулювання виборчих правовідносин в Україні. *Вибори та демократія*. 2007. № 1 (11). С. 54–58.
8. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. *Урядовий кур'єр*. 2008. № 232.
9. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р.: Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. К.: Укр. Правнича Фундація; Вид-во Право, 1995. 40 с.
10. Конвенцію про політичні права жінок від 20 грудня 1952 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
11. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (ООН, 1965). *Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи* / упоряд. Ю. К. Качуренко. К.: Юрінформ, 1992. С. 74–88.
12. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 215.
13. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
14. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 306. Ст. 260.
15. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 р. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_946](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_946)[http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_946](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_946).
16. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
17. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. URL: [zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3748-12](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3748-12).
18. Публічна влада в Україні: проблемні аспекти та шляхи вдосконалення: колективна монографія / за заг. ред. доктора юридичних наук, доцента Буханевича О. М. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2018. 391 с.
19. Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання: проект Закону України від 24 березня 2015 р. № 2467, поданий до Верховної Ради України народними депутатами С. В. Власенко, І. І. Подоляк, О. Р. Березюком та ін. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54539](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54539)
20. Про місцеві ініціативи: проект Закону України від 06.07.2015 р. № 2296а, поданий народними депутатами України Бойко О. П., Ледовських О. М., Федорук М. Т. та ін. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55906](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55906).
21. Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. 2019. URL: <https://storage decentralization.gov.ua/uploads/library/file/391/Recommend.pdf>.
22. Про громадські слухання: проект Закону України від 6 липня 2015 р. № 2295а, поданий народними депутатами Бойко О. П., Ледовських О. В., Федорук М. Т. та іншими. № 2467. URL: [rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55905](http://rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55905).

23. Галус О.О. Поняття та види муніципально-правових актів. *Конституційно-правові академічні студії*. 2017. №3. С.26-32.
24. Про затвердження Статуту територіальної громади м. Києва : Рішення Київської міської ради від 28.03.2002 р. № 371. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-mista-kyyeva>.
25. Про Статут територіальної громади м. Львова: Ухвала Львівською міською радою від 07.12.2017 № 2667. URL: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument).
26. Про Статут територіальної громади міста Рівного: Рішення Рівненської міської ради від 02.11.2001 р. № 549. URL: <http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/ukr/statut.aspx>.
27. Про затвердження Статуту територіальної громади м. Суми: Рішення Сумської міської ради від 26.10.2011 р. № 893. URL: [https://www.smr.gov.ua/en/dokumenti/rishennya-vikonavchogo-komitetu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=71&Itemid=173](https://www.smr.gov.ua/en/dokumenti/rishennya-vikonavchogo-komitetu/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=173).
28. Про затвердження нової редакції Статуту територіальної громади м. Хмельницького: Рішення Хмельницької міської ради від 31.05.2017 р. № 5. URL: <https://khm.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-m-hmelnyckogo>.

### References:

1. Batanov O. V., Kravchenko V. V., Prykhodko Kh. V. Partysypatyvna demokratiia v systemi mistsevoho samovriaduvannia: problemy zakonodavchoho rehuliuвання. *Aspekty publichnoho upravlinnia*. 2014. № 9-10. S. 12-28. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2014\\_9-10\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2014_9-10_4).
2. Murkovych L. I. Formy uchasti chleniv terytorialnoi hromady u vyrishenni pytan mistsevoho znachennia. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*. 2013. Vyp. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2013\\_1\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_1_29).
3. Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 № 254k/96 (redaktsiia vid 07.02.2019 r.). Verkhovna Rada Ukrainy. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Halus O. O. Formy bezposerednoho narodovladdia v Ukraini: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.02, Nats. akad. nauk Ukrainy, In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho. K., 2012. 210 s.
5. Kravchenko T. A. Instytutsiine zabezpechennia bezposerednoi uchasti hromadian Ukrainy u mistsevomu samovriaduvanni. *Rehionalne ta munitsypalne upravlinnia*. 2015. № 10 (24). S. 72-82.
6. Pro mizhnarodni dohovory Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 29.06.2004 roku № 1906-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2004. № 50. st. 540.
7. Babin B. Prohramnist mizhnarodnoho rehuliuвання vyborchikh pravovidnosyn v Ukraini. *Vybory ta demokratiia*. 2007. № 1 (11). S. 54–58.
8. Zahalna deklaratsiia prav liudyny vid 10 hrudnia 1948 r. *Uriadovi kur'ier*. 2008. № 232.
9. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski ta politychni prava vid 16 hrudnia 1966 r.: Fakultatyvnyi protokol do Mizhnarodnoho paktu pro hromadianski ta politychni prava. K.: Ukr. Pravnycha Fundatsiia; Vyd-vo Pravo, 1995. 40 s.
10. Konventsiiu pro politychni prava zhinok vid 20 hrudnia 1952 r. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
11. Mizhnarodna konventsiiia pro likvidatsiiu vsikh form rasovoi dyskryminatsii (OON, 1965). Prava liudyny. Mizhnarodni dohovory Ukrainy, deklaratsii, dokumenty / uporiad. Yu. K. Kachurenko. K.: Yurinform, 1992. S. 74–88.
12. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 4 lystopada 1950 r. *Uriadovi kur'ier*. 2010. № 215.
13. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 15 zhovtnia 1985 r. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
14. Pro vykonannia rishen ta zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho sudu z prav liudyny: Zakon Ukrainy vid 23 liutoho 2006 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2006. № 306. St. 260.

15. Dodatkovyi protokol do Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia pro pravo uchasti u spravakh mistsevoho orhanu vlady vid 16 lystopada 2009 r. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_946](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_946)[http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_946](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_946).
16. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 1997. № 24. St. 170.
17. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro zahalni zbory hromadian za mistsem prozhyvannia v Ukraini: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17 hrudnia 1993 p. URL: [zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3748-12](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3748-12).
18. Publichna vlada v Ukraini: problemni aspekty ta shliakhy vdoskonalennia: kolektyvna monohrafiia / za zah. red. doktora yurydychnykh nauk, dotsenta Bukhanevycha O. M. Khmelnytskyi: Khmelnytskyi universytet upravlinnia ta prava, 2018. 391 s.
19. Pro zahalni zbory (konferentsii) chleniv terytorialnoi hromady za mistsem prozhyvannia: proekt Zakonu Ukrainy vid 24 bereznia 2015 r. № 2467, podanyi do Verkhovnoi Rady Ukrainy narodnymy deputatamy S. V. Vlasenko, I. I. Podoliak, O. R. Bereziukom ta in. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54539](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54539)
20. Pro mistsevi initsiatyvy: proekt Zakonu Ukrainy vid 06.07.2015 r. № 2296a, podanyi narodnymy deputatamy Ukrainy Boiko O. P., Ledovskykh O. M., Fedoruk M. T. ta in. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55906](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55906).
21. Metodychni rekomendatsii shchodo rozroblennia Statutu terytorialnoi hromady. Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy. 2019. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/391/Recommend.pdf>.
22. Pro hromadski slukhannia: proekt Zakonu Ukrainy vid 6 lypnia 2015 r. № 2295a, podanyi narodnymy deputatamy Boiko O. P., Ledovskykh O. V., Fedoruk M. T. ta inshymy. № 2467. URL: [rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55905](http://rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55905).
23. Halus O.O. Poniattia ta vydy munitsypalno-pravovykh aktiv. *Konstyutsiino-pravovi akademichni studii*. 2017. №3. S.26-32.
24. Pro zatverdzhennia Statutu terytorialnoi hromady m. Kyieva : Rishennia Kyivskoi miskoi rady vid 28.03.2002 r. № 371. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-mista-kyieva>.
25. Pro Statut terytorialnoi hromady m. Lvova: Ukhvala Lvivskoiu miskoiu radoiu vid 07.12.2017 № 2667. URL: [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument).
26. Pro Statut terytorialnoi hromady mista Rivnoho: Rishennia Rivnenskoii miskoi rady vid 02.11.2001 r. № 549. URL: <http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/ukr/statut.aspx>.
27. Pro zatverdzhennia Statutu terytorialnoi hromady m. Sumy: Rishennia Sumskoi miskoi rady vid 26.10.2011 r. № 893. URL: [https://www.smr.gov.ua/en/dokumenti/rishennya-vikonavchogokomitetu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=71&Itemid=173](https://www.smr.gov.ua/en/dokumenti/rishennya-vikonavchogokomitetu/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=173).
28. Pro zatverdzhennia novoi redaktsii Statutu terytorialnoi hromady m. Khmelnytskoho: Rishennia Khmelnytskoi miskoi rady vid 31.05.2017 r. № 5. URL: <https://khm.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-m-hmelnyckogo>.