

**П. Любченко**, доктор юридичних наук,  
доцент Національної юридичної академії  
України імені Ярослава Мудрого

## Проблеми реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні

Розбудова в Україні громадянського суспільства актуалізує необхідність дослідження проблем реалізації прав і свобод людини та правового регулювання повноважень органів публічної влади щодо їх забезпечення. Відповідно до ст. 21 Загальної декларації прав людини кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Це право закріплено у статтях 5, 38, 39, 40, 69 Конституції України, а також деталізовано на законодавчому та підзаконному рівнях. Незважаючи на нормативно-правову регламентацію прав людини, їх здійснення залишається проблемним, значною мірою малоефективним, а часто й декларативним є право на участь в управлінні своєю країною.

Вивченням прав людини займалися А. М. Колодій, А. Ю. Олійник<sup>1</sup>, О. В. Петришин<sup>2</sup>, В. В. Речицький<sup>3</sup>, В. М. Селіванов<sup>4</sup>, В. Я. Тацій<sup>5</sup>, але значущість, багатогранність та невирішеність засадничих аспектів проблеми потребує поглиблення наукових досліджень у цій сфері. Метою цієї статті є аналіз проблем реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, яка є однією з форм управління країною, формулювання висновків щодо удосконалення правового регулювання їх здійснення, що має як теоретичне, так і практичне значення на сучасному етапі розвитку державності в Україні.

<sup>1</sup> Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права людини і громадянина в Україні: Навч. посіб. – К., 2003. – 336 с.

<sup>2</sup> Петришин О. В. Права людини як фундаментальна цінність правової демократичної державності // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні. До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф.: У 2 ч. / За ред. М. І. Панова. – Х., 2000. – Ч. 1. – С. 39–42.

<sup>3</sup> Речицький В. В. Громадянські права як юридичний засіб протидії державній владі // Укр. право. – 1995. – № 1 – С. 78–83.

<sup>4</sup> Селіванов В. Людський вимір політики трансформації державного управління України // Право України. – 2004. – № 10. – С. 4–10.

<sup>5</sup> Тацій В. Я. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини – головний конституційний обов'язок демократичної, правової, соціальної держави // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2000. – № 4(23). – С. 3–19.

Безпосередня участь громадян у місцевому самоврядуванні може здійснюватися *колективно* (разом з іншими громадянами): а) на місцевому референдумі; б) місцевих виборах; в) зборах; г) громадських слуханнях; д) шляхом внесення місцевих ініціатив; е) колективних звернень та *індивідуально* — шляхом реалізації права на доступ до служби в органах місцевого самоврядування й індивідуальні звернення.

Місцеве самоврядування — це право територіальної громади (жителів сіл, селищ, міст) вирішувати питання місцевого значення. Єдиною формою безпосереднього вирішення питань територіальною громадою є місцевий референдум. Тобто місцевий референдум — це спосіб реалізації влади територіальною громадою з метою здійснення локальної (місцевої) правотворчості й контролю за діями й рішеннями органів і посадових осіб місцевого самоврядування, управління місцевими справами. Це забезпечує верховенство територіальної громади в системі місцевого самоврядування, адже вона може прийняти на місцевому референдумі рішення з будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Важливість цієї форми участі громадян у провадженні місцевого самоврядування виявляється ще й у тому, що рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими до виконання і мають найвищу юридичну силу на відповідній території.

Однак, чи можуть сьогодні громадяни України ініціювати місцевий референдум і таким чином реалізувати своє право на участь в управлінні справами громади? Так, якщо ініціативу підтримує місцева рада. Якщо ж питання, які пропонуються для вирішення на референдумі, можуть привести до дострокового припинення повноважень органів чи посадових осіб місцевого самоврядування, ініціювати та провести його практично неможливо. Чинний сьогодні Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», прийнятий 03.07.91 р., не відповідає сучасним реаліям демократичного устрою нашої держави, суперечить Конституції України, а тому є своєрідним законодавчим бар'єром, що стримує поступ України до побудови повноцінного громадянського суспільства. Законодавство про референдуми потребує невідкладного оновлення, адже зневіра населення у можливість ініціювати місцевий референдум все більше зростає, особливо після декількох невдалих спроб зареєструвати ініціативні групи в містах Києві і Харкові.

Необхідно усунути від процесу організації і проведення референдумів органи й посадових осіб, для яких рішення місцевого референдуму може мати негативний характер. Новий закон повинен відповіда-

ти загальноприйнятим європейським стандартам у сфері захисту та реалізації політичних прав громадян. Механізми безпосереднього прийняття рішень територіальною громадою потребують удосконалення, необхідно повною мірою гарантувати швидкий та демократичний процес проведення місцевого референдуму, розширити права громадян щодо його ініціювання, мінімізувати можливість адміністративного впливу на ініціаторів референдумів, створити правову основу для втілення результатів місцевого референдуму в життя.

У частині 3 ст. 6 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» визначено перелік питань, які не можуть виноситися на місцеві референдуми. Вважаємо, що практика наявності обмежень проведення референдуму щодо питань, які належать до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих і розпорядчих органів, має антидемократичний характер. А обґрунтування необхідності таких норм відсутністю високої правової культури та правосвідомості громадян<sup>1</sup>, на наш погляд, не може бути достатнім. Як вбачається, права норма, згідно з якою на місцеві референдуми не виносяться питання про скасування законних рішень органів місцевого самоврядування, зводить нанівець права територіальних громад у вирішенні ключових питань місцевого значення. Адже рішення відповідної ради може бути формально законним і в той же час суперечити інтересам територіальних громад. Важливо не допустити, щоб референдум став суперництвом в ім'я тріумфу одних над іншими, він має допомагати співробітництву, для досягнення спільного блага, виключати конфронтацію та протистояння після голосування<sup>2</sup>. Тому доцільно було б передбачити правило, за яким остаточне вирішення питань місцевого значення має належати територіальним громадам як первинним суб'єктам місцевого самоврядування.

Є сенс запозичити з європейського досвіду таку форму участі населення у місцевому самоврядуванні, як інститут «народне вето». Він був започаткований у середині XIX ст. у кантонах Швейцарії і передбачений нині конституціями Швейцарії (гл. 2 розд. 4), Італії (ст. 75), Данії (пп. 1, 7 ст. 42). Суть цього інституту полягає у праві громадян скасовувати шляхом референдуму прийняті представницькими органами місцевого самоврядування нормативно-правові акти чи їх окре-

<sup>1</sup> Див.: Книгін К. Правове визначення референдуму як форми народовладдя (проблеми теорії і практики) // Право України. – 2001. – № 11. – С. 28–31.

<sup>2</sup> Див.: Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / За заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2003. – С. 201.

мі положення<sup>1</sup>. Це сприяло б підвищенню статусу територіальної громади як найвищої інстанції в системі місцевого самоврядування. Інститут «народне вето» міг би також стати дійовим механізмом у руках опозиції: саме з його допомогою вона могла б домогтися скасування окремих нормативних рішень місцевої ради. Безперечно, його впровадження потребує досконалого правового регулювання. Насамперед, це стосується чіткої нормативної регламентації процедури призначення референдуму щодо народного вето.

Бажано спростити процедуру ініціативи місцевого референдуму. Наприклад, якщо рішення щодо його проведення приймається місцевою радою, то для цього достатньо 1/2 голосів депутатів, а якщо з ініціативи жителів — 5 % підписів мешканців відповідної територіальної громади, які мають право голосу. Приміром, в Італії референдум «народне вето» може бути проведено на вимогу 1,2 % від чисельності виборчого корпусу. Щоб не допустити використання цього інституту для деструктивних дій певними політичними силами, необхідно закріпити обов'язок внесення грошової застави, яка не повертається ініціаторам місцевого референдуму в разі непідтримки їх пропозиції населенням, детально врегулювати процедуру збирання підписів, розгляду питань, що виносяться на голосування, а також прийняття рішення про проведення референдуму. Важливо, щоб ці дії здійснював не орган місцевого самоврядування, який не завжди заінтересований у проведенні референдуму, а незалежна установа, наприклад територіальна виборча комісія.

Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та іншими законами України до відання місцевого самоврядування. На нашу думку, доцільно розширити коло питань, які мають вирішуватися виключно на місцевих референдумах. Перш за все це: а) прийняття статуту територіальної громади; б) зміна меж населених пунктів, що призводить до зменшення їх території, або зміна їх статусу; в) дозвіл на будівництво й експлуатацію об'єктів, шкідливих для довкілля, тощо. Потрібно залучати громадян до вирішення на локальному рівні проблем комунальної власності, адже члени територіальної громади не вважають себе співвласниками комунального майна. Частіше громадяни виступають спостерігачами, а не учасниками процесу управління комунальним майном, що є результатом патерналістського виховання в душі безініціативності, тра-

<sup>1</sup> Див.: Руденко В. Н. Інститут «народного вето»: история и современность // История государства и права. – 2002. – № 3. – С. 37 (37–40).

диціоналізму, ультраконсерватизму, пасивної громадянської позиції. Вважаємо, що в разі відчуження особливо важливих для територіальної громади об'єктів комунальної власності обов'язково повинен проводитися місцевий референдум. Перелік таких об'єктів має бути затверджено статутом територіальної громади.

Місцеві референдуми й дорадчі опитування вимагають значних фінансових витрат, організаційного й матеріально-технічного забезпечення. Лише окремі місцеві ради мають відповідні ресурси для таких заходів, але й вони, як правило, проводять їх одночасно з виборами. Переважна ж більшість місцевих рад взагалі позбавлена й такої можливості, а тому місцеві референдуми і дорадчі опитування в Україні є великою рідкістю. Отже, питання матеріально-фінансового забезпечення місцевих референдумів потребують окремого регулювання. Також увагу необхідно приділити питанню конституційності й законності рішень, які приймаються на місцевих референдумах. Недосконалість чинного законодавства створює підстави для скасування у судовому порядку будь-яких рішень місцевих референдумів, що може підірвати довіру до цієї форми народовладдя. Недосконалість правової регламентації організації та проведення місцевих референдумів перешкоджає широкій участі населення в місцевому самоврядуванні, стримує розвиток громадської ініціативи, зростанню соціальної активності членів територіальних громад. Спрощення процедури ініціювання місцевих референдумів й дорадчих опитувань, широке застосування нових форм вивчення громадської думки щодо важливих питань місцевого значення сприятимуть активізації участі громадян у місцевому самоврядуванні, удосконаленню зворотного зв'язку органів місцевого самоврядування з населенням.

Проблем реалізації прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні через місцеві вибори дуже багато і їм необхідно приділити окреме дослідження, а тому зупинимося лише на деяких питаннях. Насамперед, яка виборча система необхідна на місцевому рівні? Застосуванням пропорційної виборчої системи при формуванні місцевих рад (окрім сільських і селищних) не дозволило досягти бажаного результату — подальшого розвитку місцевого самоврядування. Ефективність роботи обласних, районних та міських рад не зросла. І причина, на наш погляд, не в тому, що погана пропорційна система, реальною причиною є відсутність розвинутої партійної системи. Місцеві осередки політичних партій у невеликих містах здебільшого відсутні, а на регіональному рівні часто є слабкими, малоавторитетними

й не виражають політичної волі більшості громадян. Депутати місцевих рад, обрані за пропорційною виборчою системою, не несуть безпосередньої відповідальності перед виборцями, а тому не зацікавлені в тісній взаємодії з населенням.

Разом з тим, незважаючи на шквал критики пропорційної виборчої системи, вважаємо, що повернення до мажоритарної системи не буде кроком уперед на шляху розвитку місцевого самоврядування. Для отримання позитивних зрушень необхідно удосконалювати виборче законодавство й Закон України «Про статус депутатів місцевих рад». Йдеться, насамперед, про посилення взаємозв'язку депутатів з виборцями, і не лише напередодні та під час виборів, а й протягом всього строку повноважень ради, розробку дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю системи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Відповідно до ст. 20 Загальної декларації прав людини кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій. Право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, закріплене у ст. 39 Конституції України. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Сьогодні відсутнє належне правове регулювання порядку ініціювання, організації та проведення зборів громадян. Але норми Конституції України є нормами прямої дії, а тому вони застосовуються безпосередньо незалежно від того, чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно-правові акти.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 8) закріплює право громадян проводити загальні збори за місцем проживання. Порядок їх проведення має визначатися законом та статутом територіальної громади. Відсутність законодавчого регулювання порядку проведення загальних зборів зумовлює необхідність детального регулювання цих питань у статутах територіальних громад. На виконання вимог ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у статутах територіальних громад 14 міст (Дніпропетровськ, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Київ, Кіровоград, Луцьк, Миколаїв, Полтава, Рівне, Ужгород, Харків, Херсон, Хмельницький, Чернівці) визначений порядок проведення загальних зборів громадян. У Сумах цей порядок врегульовано окремим положенням, а Донецька міська рада зазначила,

що порядок проведення зборів регулюється Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року.

Разом з тим варто зазначити, що вказана постанова була прийнята Верховною Радою України до прийняття Конституції України, отже, вона діє виключно в тій частині, яка не суперечить нормам Основного Закону. Відповідно до положень п. 1 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина та гарантії цих прав і свобод. А тому вважаємо, що Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні від 17.12.93 р. не повинне застосовуватися при регулюванні порядку проведення загальних зборів громадян. Такий висновок знаходить підтвердження і в практиці діяльності органів місцевого самоврядування. Так, зокрема, у статутах територіальних громад у містах Дніпропетровську, Луганську, Рівному, Сумах, Херсоні кількість громадян, на вимогу яких можуть скликатися загальні збори, коливається в діапазоні від 10 до 1000 осіб. Відповідно до ч. 2 ст. 8 Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні від 17.12.93 р. збори скликаються за пропозицією не менш як третини від загальної кількості громадян, які проживають у відповідному територіальному утворенні, депутатів ради, членів постійної комісії, депутатської групи, трудового колективу, об'єднання громадян.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє стверджувати, що на загальних зборах громадян за місцем проживання можуть бути вирішені достатньо важливі питання, зокрема: а) самооподаткування (ст. 1); б) запровадження місцевих зборів на засадах добровільного самооподаткування (ч. 2 ст. 69); в) реорганізації або ліквідації діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами (п. 30 ч.1 ст. 26); г) про пропозиції, які вносяться на розгляд ради (ч. 12 ст. 46); про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення (ч. 2 ст. 80). Закон України «Про органи самоорганізації населення» встановлює, що на загальних зборах громадян за місцем проживання можуть вирішуватися такі питання: щодо ініціативи про створення органу самоорганізації населення (ч. 1 ст. 8); обирання ініціативної групи, члени якої будуть представляти інтереси жителів —

учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді, яка надає дозвіл на створення органу самоорганізації населення (ч. 2 ст. 8); визначення загального складу і обрання органу самоорганізації населення (ч. 1 ст. 10); переобрання органу самоорганізації населення, відкликання, обрання окремих його членів замість вибулих чи зміна кількісного складу органу самоорганізації населення (ч. 5 ст. 10); затвердження Положення про орган самоорганізації населення (ч. 1 ст. 12); затвердження змін до Положення про орган самоорганізації населення (ч. 10 ст. 13); про звернення до ради про виключення повноваження відповідної ради, яке не забезпечене фінансами і майном з числа делегованих органу самоорганізації населення (ч. 4 ст. 15); про роботу керівника і секретаря органу самоорганізації населення на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення (ч. 2 ст. 21); здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів самоорганізації населення (ст. 24).

Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності, а для органів самоорганізації населення є обов'язковими. У разі невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання повноваження органу самоорганізації населення можуть бути достроково припинені. Згідно зі ст. 5 Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні від 17.12.93 р. рішення зборів, прийняті в межах чинного законодавства, є обов'язковими для виконання усіма громадянами, які проживають на відповідній території. Аналогічні положення закріплені в окремих статутах територіальних громад, що, на наш погляд, не відповідає Основному Закону України. Згідно зі ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються основні обов'язки громадянина. Отже, саме на законодавчому рівні повинен бути закріплений обов'язок громадян виконувати рішення загальних зборів громадян за місцем проживання.

Збори громадян є однією з ключових форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. У переважній більшості статутів територіальних громад закріплюється, що на зборах громадян здійснюється попередній розгляд місцевих ініціатив, створення ініціативних груп для збору підписів на підтримку місцевої ініціативи чи на підтримку вимоги щодо проведення громадських слухань. Отже, належне нормативно-правове регулювання порядку ініціювання, підготовки і проведення зборів громадян має важливе значення для розвитку місцевого самоврядування в Україні.



Участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування буде малопродуктивною без всебічного забезпечення реалізації права на доступ до служби в органах місцевого самоврядування. Сьогодні багато питань як теоретичного, так і практичного характеру щодо реалізації цього права залишаються без відповідей. Законодавство не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації конституційних прав громадянина на доступ до публічної служби, що виступає стримуючим чинником розвитку публічної служби й громадянського суспільства в Україні. Механізм заміщення вакантних посад в системі органів місцевого самоврядування не є прозорим, часто рішення конкурсних комісій приймаються під впливом керівника відповідного підрозділу чи органу. Такий підхід дозволяє начебто сформувати єдину команду, але насправді такі кандидати («свої люди») не завжди достатньо компетентні, ініціативні, професійні, що негативно відбивається на ефективності роботи відповідних органів. Підзаконні нормативно-правові акти містять широкий перелік винятків, які дозволяють керівникам органів публічної влади без конкурсного відбору призначати на посади «своїх» людей. А це перешкоджає реалізації прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні, адже заміщення посад без проведення конкурсу обмежує їх право на доступ до публічної служби.

Заінтересованість населення у розвитку місцевого самоврядування в Україні перебуває на дуже низькому рівні. Які мотиви здатні спонукати населення до активної участі у місцевому самоврядуванні? Мотивація як сукупність сил, що спонукають людину до діяльності, базується на двох категоріях — потреба і винагорода. Сьогодні для більшості людей не є пріоритетним розвиток місцевого самоврядування, адже результат, який, на їхню думку, може бути отриманий ними в цій сфері, у порівнянні із зусиллями їх не задовольняє.

Участь у місцевому самоврядуванні переважної більшості населення зводиться лише до участі у виборах органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Більш-менш пристойна активність громадян на місцевих виборах забезпечується завдяки їх одночасному проведенню з виборами до парламенту України. Явка виборців при обранні окремо сільського, селищного, міського голови коливається в середньому від 20 % до 40 %, що свідчить про апатію й байдужість громадян до виборів та їх результатів. Адже населення не розглядає місцеве самоврядування як інструмент, необхідний для задоволення їх інтересів і потреб як групових, так і особистих. У територіальних громадах пере-

важно панує думка: «хто б не прийшов до влади, це не змінить їх життя».

Гальмування в Україні процесу розвитку місцевого самоврядування переважно визначається психологічним аспектом: неготовністю значної частини державних чиновників та громадян до сприйняття таких основних принципів, як його правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності й автономності у вирішенні всіх питань місцевого життя. Після десятиліть панування тоталітарного режиму населення України ще не набуло навичок, менталітету свідомого суб'єкта місцевого самоврядування. Для подолання такого психологічного бар'єру потрібно не тільки нове законодавство, а й широка систематична просвітницька робота та потужне інформаційне забезпечення розвитку місцевого самоврядування.