

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ УСТАВОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ГРОМАД

Изучение истории развития местного самоуправления свидетельствует о том, что невозможно создать всеобщий, универсальный и исчерпывающий свод законов для жителей поселений с разными социальными, бытовыми и культурными традициями и устоями. Система права, совместимая с потребностями самоуправляемого общества, должна быть основана больше на разнообразии, в том числе и на широте охвата, нежели на единообразном и исчерпывающем юридическом регулировании. Успех формирования гражданского общества зависит от того, насколько каждый его член научится пользоваться наукой и искусством ассоциаций, основанных на взаимопомощи и договорных механизмах взаимоотношений (3, с. 127).

Учесть исторические, национально-культурные, социально-экономические и иные особенности осуществления местного самоуправления можно в рамках нормативных актов, принимаемых его органами или населением в целом в пределах своих полномочий.

Конституционные и законодательные положения, регулирующие местное самоуправление, подлежат детализации. Таким образом могут быть урегулированы вопросы функционирования системы местного самоуправления, организации работы органов и должностных лиц местного самоуправления, структуры исполнительных органов и распределения полномочий между исполнительным комитетом, управлениями, отделами и иными органами.

Среди нормативных актов органов местного самоуправления особое место должны занять уставы территориальных громад городов, поселков, сел. Уставы как нормативные акты локального характера представляют собой воплощение демократических начал самоорганизации и саморегулирования в рамках Конституции и законов Украины, которые признают территориальные общности населения субъектами политических отношений властвования.

Право представительных органов местного самоуправления принимать устав территориальной громады не имело аналогов в России в истории земства, губернского управления и тем более в практике функционирования командно-административной системы, официальная доктрина которой отрицала совместимость местного самоуправления с советской формой организации власти. Идея ме-

стного саморегулирования получила наибольшее развитие в США, недавно устав как регулятор общественных отношений в сфере местного самоуправления стал применяться в России.

Следует отметить, что механическое копирование зарубежного опыта без учета специфики среды, в которой он должен быть применен, влечет в конечном счете его дискредитацию и отторжение либо радикальную трансформацию. Опыт применения уставов должен быть тщательно изучен и критически осмыслен. Например, в США муниципалитеты принимают хартии. Право их принятия обеспечивает большую самостоятельность в отношениях с органами власти штатов, значительную свободу усмотрения в решении дел местного значения, включая вопросы устройства власти, финансов, собственности, местной политики. Сегодня лишь шесть штатов из пятидесяти не предусматривают для своих муниципалитетов хартий самоуправления. В ряде штатов право принятия хартий закреплено за городами, численность населения которых превышает установленный минимум (например, в Аризоне — за городами с численностью населения 3,5 тыс. человек, в Техасе — 5 тыс. человек). В некоторых штатах хартии самоуправления предусмотрены помимо городов также для графств и тауншипов.

Использование уставов территориальных громад имеет ряд преимуществ, объясняющих привлекательность этого института для органов местного самоуправления. В социально-экономическом плане уставы олицетворяют суть самоуправления как возможности самоорганизации и саморегулирования, обеспечивающей населению активную роль в осуществлении власти на местах. Кроме того, уставы обеспечивают большую весомость мнений и положений в программировании деятельности органов местного самоуправления, стимулируют интерес граждан к местному управлению и их участию в его осуществлении. В функциональном плане уставы способствуют ограничению вмешательства органов государственной власти в местные дела, содействуют расширению местного самоуправления, в особенности в таких вопросах, как изыскание дополнительных доходов, финансирование капиталовложений, стимулирование предпринимательства, проведение мер социальной защиты бедных и малообеспеченных слоев населения, использование земли и иной коммунальной собственности, формирование различных местных программ. В организационном плане уставы гарантируют плюрализм форм местного управления, позволяют населению избирать приемлемые для него варианты устройства местной власти, отношений между представительным и исполнительным органом, структуры

исполнительных органов, организации коммунальных служб. Значительное место должны занять нормы процедурного характера деятельности органов местного самоуправления, исполнения должностными лицами и коммунальными служащими своих обязанностей, эффективного использования на местном уровне институтов прямой демократии.

В правовом аспекте задачей уставов территориальных громад является обобщение законодательства, регулирующего местное самоуправление и деятельность его органов. Нормы, затрагивающие местное самоуправление, содержатся во многих законодательных актах, количество которых настолько огромно, что эти нормы труднодоступны не только для населения, но и для специалистов. Уставы должны оптимально их воспроизвести с условием необходимой достаточности или содержать ссылку на нормативный акт, чтобы избежать чрезмерной громоздкости, изложить в логически упорядоченном виде, адаптировать к местным условиям и тем самым облегчить работу с законодательством, содействовать выработке у населения правильных, достаточно полных представлений о том, как устроен и работает механизм местного самоуправления, как граждане могут его контролировать и участвовать в его работе.

Закон "О местном самоуправлении в Украине" закрепил перечень вопросов, которые определяются уставом территориальной громады: порядок формирования и организации деятельности совета (ч. 4 ст. 10), проведения общего собрания граждан по месту жительства (ч. 3 ст. 8), внесения местной инициативы на рассмотрение совета, обнародования решения совета, принятого по вопросу, внесенному на его рассмотрение путем местной инициативы (ст. 9), организации общественных слушаний (ч. 4 ст. 13) (2).

Отсутствие опыта разработки и принятия уставов территориальных громад вызывает необходимость создания модельного устава, который должен обобщить положительные теоретические и практические наработки в этой сфере.

Устав территориальной громады может иметь следующую внутреннюю структуру:

1. **Преамбула**, в которой следует изложить цели, задачи и принципы местного самоуправления.

2. **Общие положения** должны содержать: описание территории, в рамках которой осуществляется местное самоуправление территориальной громадой города, поселка, села; значение устава, его место в системе нормативных актов органов местного самоуправления, порядок опубликования и вступления в силу; определе

ние терминов, использованных в уставе; процедуру внесения изменений в устав территориальной громады для сохранения его работающим, отвечающим изменяющимся условиям жизни нормативным актом.

### **3. Разделы устава:**

**3.1. Основы местного самоуправления** — содержит описание организационно-правовой, финансовой и материальной основы местного самоуправления.

**3.2. Система местного самоуправления** — регулирует вопросы, связанные с формированием и функционированием системы местного самоуправления; определяет статус субъектов местного самоуправления, их взаимоотношения внутри системы и взаимоотношения с органами государственной власти, предприятиями, организациями, учреждениями.

**3.3. Компетенция органов и должностных лиц местного самоуправления** — определяет компетенцию и принципы разграничения полномочий между органами и должностными лицами местного самоуправления, правила несовместимости статуса коммунальных служащих с их участием в коммерческой деятельности, влекущей конфликт интересов территориальной громады и данного лица.

**3.4. Права и обязанности членов территориальной громады** — закрепляет права и обязанности членов территориальной громады, формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления: проведение местных референдумов, выборов, общих собраний граждан, внесение и рассмотрение местных инициатив, проведение общественных слушаний; порядок образования органов самоорганизации населения, определение их полномочий.

**3.5. Гарантии местного самоуправления** — устанавливает ответственность перед территориальной громадой органов государственной власти, юридических и физических лиц, судебную защиту прав субъектов местного самоуправления.

Разработка и принятие устава территориальной громады — это длительный и сложный процесс, осуществляя который необходимо обеспечить его соответствие Конституции и законам Украины. О важности этого условия можно судить, ознакомившись с процедурой разработки и принятия хартии самоуправления небольшого тауншипа Рэндор, расположенного в штате Пенсильвания. В июле 1974 г. муниципальный совет Рэндора принял решение о назначении на ноябрь 1974 г. референдума по разработке хартии самоуправления либо о принятии одного из вариантов организации управления,

предусмотренного законодательством. Одновременно с референдумом были проведены выборы 11 членов специальной Комиссии по изучению управления из числа жителей тауншипа. За 9 месяцев работы, проведя 35 публичных слушаний по данному вопросу, комиссия пришла к выводу о целесообразности принятия для Рэндора хартии самоуправления, о чем в августе 1975 г. известила население. После этого согласно закону комиссия обязана в 9-месячный срок подготовить проект хартии. После 60-ти публичных слушаний с участием населения проект был подготовлен, направлен заинтересованным группам и доведен до сведения населения. К середине августа проект был доработан и вынесен комиссией на новый референдум, состоявшийся в ноябре 1976 г., результатом которого и стало принятие хартии. Таким образом, весь процесс занял более полутора лет. Сложность и длительность рассмотренной процедуры компенсировалась тщательностью подготовительных работ и постоянным обращением комиссии к общественному мнению (1, с. 128).

Закон Украины "О местном самоуправлении в Украине" в ст. 19 закрепил, что устав территориальной громады принимается представительным органом местного самоуправления, однако процедура подготовки и принятия устава не определена.

На мой взгляд, такая процедура должна состоять из следующих этапов:

- 1) подготовка представительным органом проекта устава территориальной громады;
- 2) опубликование проекта для всеобщего обсуждения;
- 3) обобщение результатов обсуждения специальной комиссией;
- 4) принятие устава территориальной громады представительным органом или вынесение его на местный референдум;
- 5) регистрация устава территориальной громады в органах Министерства юстиции Украины.

Отказ в государственной регистрации устава территориальной громады возможен только в связи с его несоответствием Конституции и законам Украины, который может быть обжалован в судебном порядке.

Такой порядок подготовки и принятия уставов делает его действительно работающим нормативным актом, рассчитанным на длительное время. Принятие устава территориальной громады отнюдь не освобождает местное самоуправление из-под власти закона, но вместе с тем предоставляет возможность альтернативных решений и прежде всего в организационной сфере.

*Список літератури:* 1. Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США//Государство и право. - 1994. - № 5. 2 Вестник Верховной Рады Украины. - 1997. - № 24. 3. Остром В. Демократия и самоуправление// Государство и право. - 1994. - № 4.

**О.В. Марцеляк**

## **ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ**

Здобуття Україною незалежності викликало демократичні перетворення в країні, формування громадянського суспільства і побудову правової держави, для якої людина є вищою соціальною цінністю, а її права та свободи складають зміст і спрямованість діяльності держави. Фундаментальною правовою базою цих процесів стала прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України. Її роль і значення в забезпеченні прав та свобод громадян проявляється в тому, що вона виступає способом формалізації конституційного ладу України шляхом закріплення його фундаментальних основ. Конституція України визначає основні цінності держави і суспільства, а в якості основоположної цінності визнається людина, її права та свободи. Чинна Конституція України заклала і юридично закріпила нову, відповідаючу міжнародним стандартам, демократичну концепцію взаємовідносин держави і людини: 1) людина, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність та безпека визнаються найвищою соціальною цінністю; 2) орієнтованість не на класові, а на загально визнані цивілізовані демократичні цінності в галузі регулювання правового статусу людини і громадянина, що дало можливість наповнити новим змістом основні права та свободи людини і громадянина; 3) змінено співвідношення і роль структурних елементів правового статусу людини та громадянина, на передній план виводяться не обов'язки, а права і свободи людини; 4) значно зменшено кількість основних обов'язків громадян України; 5) патерналістські основи взаємовідносин держави та громадянина замінено вільною співпрацею і партнерством у відповідності з принципами та засадами громадянського суспільства і правової держави; 6) знято багато обмежень, що стосуються прав людини, закріплено правовий порядок, який ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повнова-