

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**МОЛЧАНОВА ЮЛІЯ ЮРІЇВНА**

УДК 342.25

**МУНІЦИПАЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ЧЛЕНАМИ  
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ПРАВА НА УЧАСТЬ У  
МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ**

12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право»  
Юридичні науки

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Харків – 2019**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник** – кандидат юридичних наук, доцент **Соляннік Костянтин Євгенович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, декан факультету адвокатури.

**Офіційні опоненти:**

– доктор юридичних наук, професор **Прієшкіна Ольга Василівна**, Одеський національний університет імені І.І. Мечникова, професор кафедри конституційного права та правосуддя, Заслужений юрист України;

– кандидат юридичних наук, доцент **Щебетун Ірина Степанівна**, Донецький національний університет імені Василя Стуса, доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права.

Захист відбудеться 10 грудня 2019 р. о 13-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84-а).

Автореферат розіслано 8 листопада 2019 р.

**Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради**

**О.Р. Дашковська**

## **ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Залучення місцевого населення до прийняття управлінських рішень місцевого значення та розвиток форм прямого народовладдя є ключовими засадами реформування місцевого самоврядування в Україні. Форми безпосередньої участі територіальної громади та її членів у місцевому самоврядуванні є основними елементами ефективного управління, адже сприяють прийняттю посадовими особами й органами місцевого самоврядування рішень, спрямованих на реалізацію інтересів мешканців. Реформа децентралізації публічної влади в Україні позитивно позначилась на практиці залучення громадян до вироблення політики управління місцевими справами. Проте, поки що, досвід застосування існуючих механізмів участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні не забезпечує результативних і системних відносин між органами і посадовими особами місцевого самоврядування і громадянами. Не в останню чергу це викликано як недосконалістю правової регламентації, так і недостатністю комплексних теоретичних розробок у цій сфері.

Традиційно у вітчизняній юридичній науці значна увага приділяється проблемам реалізації механізмів партисипативної демократії у світлі зміцнення ролі місцевого самоврядування в сучасній державі. Потужну наукову базу заклали такі українські вчені, як І.С. Абрам'юк, М.О. Баймуратов, Ю.Г. Барабаш, О.В. Батанов, Ю.П. Битяк, І.І. Бодрова, М.П. Воронов, П.М. Любченко, О.Ю. Лялюк, М.Ф. Орзіх, В.Ф. Погорілко, С.Г. Серьогіна, В.О. Серьогін, К.Є. Соляник, Ю.М. Тодика, В.В. Толкованов, В.Л. Федоренко, О.Н. Ярмиш і ін. Проблемні питання правового регулювання участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення в умовах децентралізації публічної влади стали предметом дослідження багатьох вітчизняних науковців, зокрема Ю.Ю. Бальція, Т.М. Барановської, Я.С. Богів, Н.В. Васильєвої, О.М. Бориславської, О.Д. Лазор, М.В. Лациба, В.В. Кравченко, Н.А. Липовської, К.В. Мануїлової, С.А. Пінчук, І.М. Попової, Х.В. Приходько, С.Ю. Русанової, Б.А. Руснак і ін. Стан застосування окремих механізмів демократії участі висвітлювався в працях С.М. Зелениної, В.М. Кампо, О.І. Кариго, Р.М. Максакової, К.М. Москальчука, А.М. Онупріенко, О.С. Орловського, Г.В. Падалко, М.О. Петришиної, В.А. Соболя, В.І. Співак, Т.В. Стешенко, В.П. Таранухи, В.С. Ткаченко, О.О. Чуб, В.Є. Шeverевої та ін. Серед останніх дисертаційних досліджень, присвячених науковому аналізу права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, варто відзначити роботи П.А. Ткачук «Участь громадян України в місцевому

самоврядуванні» (м. Київ, 2003 р.) і Р.Т. Чернеги «Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні України: стан та шляхи вдосконалення» (м. Київ, 2007 р.).

Разом з тим, наразі монографічні дослідження муніципального регулювання здійснення права на участь у місцевому самоврядуванні у вітчизняній юридичній науці відсутні. Проте, щоденно члени територіальної громади під час реалізації такого права стикаються з численними труднощами, які зумовлені як невисоким рівнем професіоналізму муніципальних службовців і перевагою їх бажань, так і вадами і прогалинами чинного законодавства.

Зважаючи на викладене, виникає потреба у поглибленому і всебічному вивченні вітчизняного нормативного регламентування права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні та форм його реалізації. В умовах євроінтеграційних процесів в Україні досить актуальним є з'ясування міжнародних стандартів і зарубіжного досвіду участі місцевих мешканців в управлінні локальними справами.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах державної комплексної програми наукової діяльності № 0111U000966 «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні». Тема дисертації затверджена Вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, протокол № 4 від 25 листопада 2016 р.

**Мета й завдання дослідження.** Метою роботи є надання розгорнутої характеристики муніципального регламентування права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні та механізмів його реалізації, а також визначення шляхів вдосконалення правових і організаційних форм залучення громадян до управління локальними справами в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. Для досягнення вказаної мети поставлено наступні завдання:

- висвітлити світовий та вітчизняний досвід визначення права на участь членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні;
- виявити проблеми регламентування права на участь членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні на загальнодержавному рівні;
- розкрити специфіку нормотворення органів територіальної громади в сфері участі її членів у місцевому самоврядуванні;
- охарактеризувати міжнародно-правові та європейські стандарти регламентації форм участі у місцевому самоврядуванні;

– з'ясувати особливості правового регулювання порядку реалізації форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад;

– встановити роль індивідуальних форм участі громадян у вирішенні питань місцевого управління у процесі забезпечення конституційного права територіальної громади на місцеве самоврядування;

– визначити ключові тенденції розвитку муніципально-правових засобів та організаційно-правових форм участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні в сучасній державі;

– сформулювати й обґрунтувати науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства України в сфері реалізації права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, пов'язані з реалізацією права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні.

*Предмет дослідження* – муніципальне регулювання здійснення членами територіальної громади права на участь у місцевому самоврядуванні.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дисертаційного дослідження є загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання. Філософський діалектико-матеріалістичний підхід дозволив розглянути право членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні як певне соціальне явище реальної дійсності, що перебуває у стані постійного розвитку під впливом внутрішніх і зовнішніх протиріч разом із еволюцією всіх сфер суспільного життя. Використання антропологічного методу надало можливість розкрити значення права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні для розбудови засад демократичної та правової держави (п.1.1, 2.3.). Системно-структурний і структурно-функціональний методи дали змогу з'ясувати місце і роль колективних і індивідуальних форм участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні в системі ефективного управління (п.2.1., 2.2). Формально-юридичний метод обумовив послідовний аналіз і синтез протягом всього дисертаційного дослідження змісту положень міжнародних договорів і права ЄС щодо місцевого самоврядування, норм конституційного законодавства та інших нормативно-правових актів загальнодержавного рівня, актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також сприяв формулюванню авторських дефініцій основних понять (п.1.4). Метод класифікації використаний для осмислення багатьох міжнародних і європейських стандартів регламентації форм участі територіальної

громади та її членів у місцевому самоврядуванні та дозволив здійснити формування груп за юридично значущими ознаками (п.1.4.). Компаративістський прийом наукового пізнання застосований для виокремлення спільного й особливого у правовому регулюванні права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні в Україні та зарубіжних країнах (п.1.1., 2.3.). Методи теоретико-правового прогнозування і моделювання застосовані з метою висунення авторських рекомендацій щодо використання зарубіжного досвіду в муніципально-правовій практиці України (п.1.1, 2.3., висновки), а також обґрунтування шляхів вдосконалення чинного законодавства в сфері реалізації права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні (п.1.2., 1.3, висновки).

Нормативною базою дослідження є міжнародні договори та право ЄС, в яких містяться стандарти прав людини на участь у місцевому самоврядуванні, конституційне та муніципальне законодавство України та зарубіжних країн (Австралії, Великої Британії, Канади, Латвійської Республіки, Литовської Республіки, Республіки Болгарія, Республіки Польща, Румунії, США та ін.), джерела вітчизняного муніципального нормотворення. Емпіричною базою дослідження стали статистичні й соціологічні дані, а також практика органів конституційної юрисдикції в сфері реалізації права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні в Україні.

**Наукова новизна одержаних результатів** дисертації полягає в тому, що вперше у вітчизняній юридичній науці в роботі здійснено комплексний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку муніципального регулювання права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні та механізмів його реалізації, обґрунтовано низку концептуальних понять і теоретичних положень, практичних рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства в сфері реалізації права членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

*уперше:*

– обґрунтовано виокремлення права на участь у місцевому самоврядуванні членів територіальної громади як складової конституційного права громадян України на управління державними справами, що знаходить свою реалізацію через колективні та індивідуальні форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення за належністю їх до територіальної громади;

– встановлено, що статутне нормотворення є необхідним

складником у регулюванні форм участі членів територіальної громади в Україні, що має відбуватися шляхом поєднання загальнодержавного правового регулювання із врахуванням місцевих особливостей через встановлення організаційно-правових процедур реалізації колективних та індивідуальних форм;

– доведено, що саме сукупність форм участі окреслює механізм реалізації членами територіальної громади права на участь у місцевому самоврядуванні;

– сформульоване авторське визначення міжнародно-правових і європейських стандартів форм участі територіальної громади та її членів у здійсненні місцевого самоврядування як багаторівневої системи політико-правових принципів і норм міжнародних актів, що встановлюють спільно вироблені державами-учасниками міжнародних організацій (міждержавних об'єднань) концептуальні підходи до регламентації засобів реалізації територіальною громадою своїх функцій та компетенцій, які здійснюються з метою забезпечення права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні;

– запропоновано авторську класифікацію міжнародно-правових і європейських стандартів форм участі територіальної громади та її членів у здійсненні місцевого самоврядування за (1) суб'єктами створення; (2) територією дії; (3) зовнішньою формою закріплення; (4) юридичною значимістю; (5) видовою специфікою адресатів стандартизації; (6) предметом регламентації;

*удосконалено:*

– методологічні підходи до розуміння права на участь членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні як одного із муніципальних прав людини в Україні;

– наукові положення про муніципальну правосуб'єктність членів територіальної громади в зарубіжних країнах і Україні;

– наукові погляди на специфічні ознаки вітчизняної муніципально-правової моделі закріплення права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні;

– характеристику основних муніципально-правових засобів залучення членів територіальної громади до управління місцевими справами в сучасній державі;

*набули подальшого розвитку:*

– пропозиції щодо вдосконалення практики локального нормотворення щодо загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань і місцевих ініціатив;

– рекомендації щодо запровадження законодавчих норм стосовно

встановлення прозорих і доступних процедур ініціювання проведення загальних зборів, громадських слухань і внесення місцевих ініціатив; зменшення впливу посадових осіб місцевого самоврядування на процес реєстрації супровідних документів і проведення цих громадських заходів; закріплення зобов'язання органів і посадових осіб місцевого самоврядування враховувати в своїй діяльності пропозиції, що були розроблені безпосередньо громадянами;

– наукові погляди на перспективи введення консультативних (дорадчих) органів громадян у сучасній державі як важливої організаційно-правової форми участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення;

– ідеї про недосконалість законодавства про місцеві вибори, що полягає у порушенні конституційного принципу рівного виборчого права.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що вони можуть бути використані: у науково-дослідних цілях – як основа для подальшого дослідження права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні; у правотворчій діяльності – при вдосконаленні конституційного законодавства України, як доктринальна основа для проведення конституційної реформи в частині впровадження новітніх механізмів партисипативної демократії; у навчальному процесі – при підготовці навчальних матеріалів з дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право», «Державне право зарубіжних країн», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні».

**Апробація результатів дисертації.** Результати дисертації обговорювались, були схвалені та пройшли апробацію на засіданнях кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, під час виступу автора на науково-практичних конференціях, зокрема: Міжнародна науково-практична конференція «Принципи сучасного конституціоналізму та Основний Закон України (IX Тодиківські читання)» (м. Харків, 4–5 листопада 2016 р.); Науково-практична конференція «Правовий розвиток державотворчих процесів в Україні: здобутки та виклики сьогодення» (м. Харків, 26 червня 2018 р.); Науково-практична конференція молодих вчених та студентів «Юридична осінь 2018 року» (м. Харків, 14 листопада 2018 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертаційного дослідження знайшли відображення у п'яти наукових статтях, чотири з яких опубліковано у наукових фахових виданнях України, одна – у зарубіжному фаховому виданні та двох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Згідно із метою і завданнями роботи дисертація складається із анотації, вступу, двох розділів, що



об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (371 найменування), додатку. Загальний обсяг дисертації складає 236 сторінок, з яких основного тексту – 187 сторінок.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначено зв'язок з науковими програмами, планами, темами, охарактеризовано мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, розкрито наукову новизну та практичне значення отриманих результатів, наведено відомості про апробацію та впровадження, а також щодо кількості публікацій, структури та обсягу роботи.

**Розділ 1 «Правове регулювання засобів реалізації права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні»** складається з чотирьох підрозділів.

У **підрозділі 1.1 «Право на участь у місцевому самоврядуванні членів територіальної громади як складова конституційного права на місцеве самоврядування громадян»** досліджується сутність права на участь у місцевому самоврядуванні як колективне право територіальної громади, що реалізується її членами через відповідні форми за належністю до територіальної громади. Здійснюється аналіз співвідношення за змістом та формами реалізації права на місцеве самоврядування та права участі в місцевому самоврядуванні жителів територіальних громад. Дослідження публічно-правової сутності територіальної громади як жителів певної території, що об'єднані спільним проживанням, дозволило визначити загальні, особливі та одиничні риси реалізації права участі серед інших муніципальних прав громадян.

Проведено системний аналіз щодо формування муніципально-правових відносин із реалізації цього права через окреслення правосуб'єктності його суб'єктного складу. З одного боку, закріплення такого права за територіальною громадою є природним, адже окреслюється правосуб'єктністю останнього, з іншого – створює складність у його реалізації (змісті) не лише в межах територіальної громади, а й на інших рівнях: район в місті, район, область, об'єднана територіальна громада.

В зарубіжних країнах правосуб'єктністю наділені жителі як сукупність осіб, із чітким визначенням критеріїв місцевого мешканця, що не обмежується виключно громадянством держави.

Визначено системну єдність індивідуальних та колективних форм реалізації права участі членів територіальної громади: перші можуть бути реалізовані кожним членом громади окремо або разом з іншими;

колективні – виключно спільно всіма або більшістю членів територіальної громади.

У **підрозділі 1.2** *«Муниципально-правова модель закріплення права на участь у місцевому самоврядуванні в законодавстві України»* досліджуються форми і методи правового регулювання права участі членів територіальних громад у місцевому самоврядуванні. Охарактеризовано позитивні та негативні риси вітчизняного правового регламентування з огляду на його історичне формування та зарубіжний досвід. Наголошується про доцільність і необхідність саме негативного правового регулювання цієї сфери, що відповідатиме Європейській Хартії місцевого самоврядування.

Визначено основні елементи української моделі правового регулювання форм реалізації партисипативної демократії: міжнародний, загальнодержавний, місцевий, громадський (рішення асоціацій органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення). Сучасний стан законодавства та законопроектної роботи свідчить про різні методологічні підходи у регламентуванні окремих форм в реалізації цього права, що зумовлюється політико-соціальним значенням конкретної форми участі для держави й територіальної громади.

**Підрозділ 1.3** *«Нормотворення територіальних громад та їх органів у сфері реалізації прав членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні»* присвячено розкриттю специфіки нормотворення органів місцевого самоврядування в сфері участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні, вивченню конкретних актів місцевого самоврядування, в яких закріплено механізми реалізації членами територіальної громади права на управління місцевими справами, а також на цій основі виокремлення проблемних аспектів цього напрямку діяльності органів місцевого самоврядування та формулювання пропозицій, які мають сприяти врахуванню інтересів широких верств місцевої спільноти у процесі вирішення питань місцевого значення.

Процес нормотворення органів місцевого самоврядування має характеризуватися певним демократизмом, найбільш важливими сторонами якого є: (а) самостійність органів; (б) участь громадян у виробленні й прийнятті актів; (в) колективність і колегіальність; (г) гласність.

Статутне регулювання права участі членів територіальної громади відповідно до законодавства України має найважливіше значення з огляду можливості, доцільності та необхідності. Проте аналіз сучасного рівня статутного нормотворення територіальних громад свідчить про недосконалість, та, в окремих випадках, про відсутність муніципально-

правового регулювання як такого в певних територіальних громадах. Місце і роль статутів у правовому механізмі регулювання здійснення муніципальної влади об'єктивно унеможливають їх достатність у забезпеченні такого права громадян.

З метою вдосконалення муніципального нормотворення у сфері реалізації прав членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні необхідне проведення уніфікації статутного регламентування у цій царині, спрощення викладення процедур залучення для їх максимального розуміння всіма членами територіальної громади і чіткого упорядкування стадійності кожної форми участі. Запровадження стандартних положень щодо принципів і форм участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні сприяє вирішенню проблем відсутності регламентації або неналежного і не всебічного регулювання елементів партисипативної демократії.

**У підрозділі 1.4 «Міжнародно-правові та європейські стандарти регламентації форм участі територіальної громади та її членів у здійсненні місцевого самоврядування»** досліджено, класифіковано та виокремлено міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування, проведено диференціацію міжнародних правил регламентації форм участі територіальної громади та її членів у місцевому самоврядуванні. Спостерігається існування багатоманітності міжнародних принципів і норм, які регулюють участь членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні, що певною мірою ускладнює процес адаптації вітчизняного законодавства до універсальних європейських стандартів місцевого самоврядування.

Аналіз міжнародно-правових стандартів форм участі територіальної громади та її членів у місцевому самоврядуванні потребує застосування загальних критеріїв диференціації міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування, адже у процесі дослідження міжнародно-правових стандартів місцевого самоврядування обрання основним критерієм для класифікації більш конкретного предмета правового регулювання (форм участі членів територіальної громади) надає можливість із всього масиву міжнародних норм виокремити групу універсальних і регіональних принципів і правил, які встановлюють уніфіковані підходи до регламентації на національному рівні форм участі громадян.

Одним із важливих сучасних напрямів міжнародної співпраці в сфері місцевого самоврядування стала стандартизація форм участі територіальної громади та її членів у здійсненні місцевого самоврядування. Україна, як держава-член багатьох міжнародних організацій, має брати активну участь у розробці універсальних правил,

що відображають фундаментальні загально визнані погляди на визначення інституту місцевого самоврядування як ключового елемента демократичного управління. Українське законодавство, що регламентує право на участь членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні, має відповідати універсальним і регіональним (європейським) стандартам в сфері партисипативної демократії.

**Розділ 2 «Форми участі членів територіальних громад у місцевому самоврядуванні»** складається з трьох підрозділів.

У **підрозділі 2.1 «Колективні форми участі членів територіальних громад у місцевому самоврядуванні»** розкрито особливості правового регулювання порядку реалізації форм безпосереднього волевиявлення членів територіальних громад, виявлені практичні проблеми, пов'язані зі здійсненням колективних форм участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні, та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення відповідних процедур.

Встановлено, що правовий вакуум або нечіткість регламентації на загальнодержавному і локальному рівнях не лише ускладнюють здійснення колективних форм участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні, а й унеможливають залучення громади до управління місцевими справами. У процесі реформи децентралізації публічної влади спостерігаються певні зрушення у напрямку збільшення використання форм безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

Місцевий референдум, місцеві вибори, громадські слухання, загальні збори громадян за місцем проживання, діяльність органів самоорганізації населення, колективні звернення у своїй сукупності мають забезпечувати ефективні і системні відносини між органами і посадовими особами місцевого самоврядування та мешканцями відповідних територій.

Здійснено аналіз муніципально-правового регламентування колективних форм участі членів територіальних громад різних регіонів України, який свідчить про його недосконалість практично за всіма формами, що потребують локльної (статутної) деталізації. Фрагментарність, декларативність і процедурна ускладненість, що характеризують практику локального нормотворення в сфері реалізації форм участі в окремих територіальних громадах, породжує брак активності місцевих мешканців у здійсненні колективних форм у місцевому самоврядуванні.

У **підрозділі 2.2 «Індивідуальні форми реалізації права на управління місцевими справами»** досліджено звернення громадян (запит на інформацію) та муніципальну службу як форми, що можуть бути

реалізовані окремим мешканцем територіальної громади. Виокремлено особливості загальнодержавного та локального нормотворення в практиці територіальних громад України.

Особливість подачі звернення до органів місцевого самоврядування полягає в тому, що ця форма участі передбачає можливість її реалізації як колективно, так і індивідуально. Наразі індивідуальне звернення стало пріоритетною формою участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні. Збільшення кількості заяв і пропозицій, в яких формуються прохання про сприяння реалізації законних прав, а також висловлюються думки щодо поліпшення діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, підтверджує трансформацію ролі громадянина в житті громади.

Виявлено особливості муніципально-правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування у розрізі окремих територіальних громад, які свідчать про значну уніфікацію в існуванні цього інституту в Україні. Особливу увагу приділено питанню можливості реалізації цієї індивідуальної форми членами територіальної громади з позиції її доступності для останніх.

**Підрозділ 2.3** *«Тенденції розвитку муніципально-правових засобів та організаційно-правових форм участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні в сучасній державі»* розкриває авторську позицію щодо розвитку нових (сучасних) форм участі громадян у місцевому самоврядуванні, які ґрунтуються на основі принципів доступності, відкритості, довіри до місцевих органів влади та взаємоповаги членів територіальної громади, залучення сучасних досягнень інформаційних технологій та комунікативної техніки.

У зарубіжній доктрині перехід до нових форм взаємодії громадян і публічної влади пов'язують із широкими процесами децентралізації управління, запровадженням інноваційних форм горизонтальної співпраці між державою та громадянським суспільством, необхідністю пошуку нових механізмів, здатних виправити недоліки представницької демократії.

Доведено, що якнайшвидше в Україні мають набути поширення такі форми участі громадян, як (1) функціонування консультативних (дорадчих) органів громадян; (2) участь у стратегічному плануванні; (3) участь у формуванні муніципального бюджету й інвестиційних програм та у проведенні структурно-функціональних реформ у муніципальній сфері.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертаційній роботі здійснені теоретичне узагальнення та

вирішення наукового завдання, що полягає у з'ясуванні правової природи права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні та форм його реалізації, визначенні ролі державного регулювання і муніципального нормотворення в сфері залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення, розкритті впливу міжнародного права і права ЄС на формування національних механізмів демократії участі, висвітленні сучасних світових тенденцій розвитку муніципально-правових засобів і організаційно-правових форм участі мешканців в управлінні місцевими справами. Основні науково-теоретичні та практичні результати дослідження викладені у наступних висновках:

1. На відміну від українського, у зарубіжному законодавстві громада визнається низовою ланкою територіального устрою зі статусом публічно-правової корпорації, який надає місцевим жителям можливість реалізовувати своє право на місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через діяльність муніципалітетів. У нормативно-правових актах зарубіжних країн відсутні положення щодо категорії фізичних осіб, які мають право на участь у місцевому самоврядуванні. Наявність муніципальної правосуб'єктності особи нерозривно пов'язана із наділенням особи активним виборчим правом на місцевих виборах, яке належить громадянам країни, що проживають на території низової ланки адміністративно-територіального устрою (громади, комуни, общини, приходу, міста тощо), громадянам-нерезидентам, які мають нерухому власність на цій території та сплачують податки, а також не громадянам, які зареєстровані на території муніципалітету.

2. Зважаючи на те, що в Україні право на місцеве самоврядування є колективним, зміст як елемент муніципально-правових відносин, що визначають систему самоорганізації населення, становить складний комплекс, який включає право громади на місцеве самоврядування, права членів громади на участь у здійсненні місцевого самоврядування, право органів місцевого самоврядування на виконання муніципальної влади. У зарубіжних країнах зміст цього виду муніципально-правових відносин має дві складові – пряма участь громадян в організації та діяльності муніципалітетів, консультативних і контролюючих установ та опосередковане залучення мешканців до вироблення місцевої політики через різні механізми демократії участі.

3. У зарубіжних країнах існують наступні підходи до законодавчої регламентації муніципальних прав осіб і форм їх реалізації: а) наявна сукупність законів, в яких через імперативний метод регулювання визначаються право мешканців низової адміністративно-територіальної одиниці здійснювати місцеве самоврядування та конкретні організаційні форми його реалізації; б) законодавчі акти закріплюють право населення

муніципалітету на управління місцевими справами та загальні принципи реалізації даного права; в) в законодавстві встановлено форми участі громади, як публічно-територіальної корпорації, у місцевому управлінні через інституції, що безпосередньо створюються і контролюються місцевими мешканцями; г) на загальнодержавному рівні відсутня регламентація права місцевих мешканців на управління місцевими справами. Механізми демократії участі розробляються населенням окремих публічно-правових територіальних корпорацій і закріплюються в хартіях і статутах муніципалітетів.

4. Вітчизняна муніципально-правова модель закріплення права на участь у місцевому самоврядуванні в законодавстві характеризується, по-перше, позитивним підходом у регламентуванні основних прав на участь членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні та, по-друге, недостатнім і ускладненим регулюванням конкретних форм реалізації прав членів територіальної громади на участь в управлінні місцевими справами. Оскільки даний підхід не відповідає європейським стандартам правового визначення права населення на вирішення питань місцевого життя, необхідно розробити стратегію здійснення права на місцеве самоврядування, яка базується на принципі «дозволено те, що не заборонено», та запроваджує зрозумілі принципи і процедури, тим самим забезпечуючи стабільність і демократичність законодавчого регулювання форм участі.

5. Для нормотворення територіальних громад у сфері реалізації прав членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні властиво: 1) декларуванням у статутах територіальних громад форм демократії участі, які не передбачені законодавством України, без визначення механізмів їх реалізації; 2) дублюванням у статутах територіальних громад процедурних аспектів реалізації тих форм участі, які відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» мають регламентуватися виключно законами України; 3) введенням до статуту територіальної громади окремих розділів, які доволі докладно фіксують процедурні аспекти реалізації прав членів територіальної громади на участь, перетворюючи основний акт місцевого самоврядування у так званий «статут-кодекс»; 4) у світлі бачення статуту територіальної громади як «місцевої конституції» закріплення доволі стислого і лаконічного визначення форм демократії участі, передбачених законодавством України; 5) існуванням у статуті бланкетних норм, на основі яких приймаються положення та регламенти. Якщо відповідні акти місцевого самоврядування додаються до статуту як його невід'ємна частина, то відбувається створення статуту в так би мовити «комбінованій формі» – поєднання моделі «статут-конституція» і «статут-

кодекс», що, насамперед, відповідає законодавчій концепції муніципального нормотворення.

6. Міжнародно-правові та європейські стандарти форм участі територіальної громади та її членів у здійсненні місцевого самоврядування являють собою систему принципів і норм міжнародних актів спеціального порядку, визнаних світовою спільнотою ціннісним зразком оптимальної моделі управління населенням місцевими справами на національному рівні, що встановлюють спільно вироблені державами-учасниками міжнародних організацій (міждержавних об'єднань) концептуальні підходи до регламентації засобів виконання територіальною спільнотою своїх функцій, які реалізуються з метою забезпечення права на участь у місцевому самоврядуванні кожного мешканця.

7. Весь комплекс міжнародних і європейських стандартів механізмів демократії участі можна класифікувати за такими критеріями: - за суб'єктами створення – ООН, Рада Європи, ЄС та ін.; - за територією дії – універсальні та регіональні (європейські); - за зовнішньою формою закріплення – хартії, декларації, конвенції, резолюції, рекомендації тощо; - за юридичною значимістю – обов'язкові та рекомендаційні; - за видовою специфікою адресатів стандартизації – загальні, стосуються всіх членів територіальної громади, та спеціалізовані, розраховані на реалізацію права на самоврядування певними групами територіальної громади або окремих громад (іноземці, молодь, особи з обмеженими можливостями, громади міст, добровільні органи самоврядування); - за предметом регламентації – концептуальні політико-правові засади, які створюють фундамент розвитку загальноновизнаних форм громадської участі у вирішенні питань місцевого значення, та норми, які визначають організаційні механізми здійснення певної форми участі в місцевому самоврядуванні.

8. Недосконалість законодавчих норм, які встановлюють порядок реалізації активного і пасивного виборчого права на місцевих виборах, порушують принцип рівного виборчого права. Пропорційна виборча система, яка застосовується на виборах обласних, районних, міських, районних у містах рад, послаблює зв'язок органів і посадових осіб місцевого самоврядування з територіальною громадою, не гарантує рівномірного представництва громад в місцевих радах та гальмує реформу децентралізації публічної влади в Україні. Використання мажоритарної системи відносної більшості на виборах сільського, селищного, міського (міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч) голови зменшує легітимність обрання цієї посадової особи місцевого самоврядування.



9. Практика локального нормотворення щодо загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань і місцевих ініціатив характеризується фрагментарністю, декларативністю і процедурною ускладненістю, що не лише унеможливує реальне залучення громади до управління місцевими справами, а й породжує негативне ставлення мешканців до місцевої влади. Акти місцевого самоврядування закріплюють порядок реалізації безпосереднього права територіальної громади на самоврядування, насамперед, виходячи із інтересів органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Правове регулювання колективних форм безпосередньої участі територіальної громади в місцевому самоврядуванні потребує вдосконалення в наступних напрямках: - запровадження прозорих і доступних процедур ініціювання проведення загальних зборів і громадських слухань і внесення місцевих ініціатив; - зменшення впливу посадових осіб місцевого самоврядування на процес реєстрації супровідних документів і проведення цих громадських заходів; - закріплення зобов'язання органів і посадових осіб місцевого самоврядування враховувати в своїй діяльності пропозиції, що були розроблені безпосередньо громадянами.

10. На сучасному етапі індивідуальне звернення та служба в органах місцевого самоврядування, як форма участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні, є засобом інтенсифікації можливостей кожного громадянина зробити власний внесок в модернізацію механізмів місцевого управління і формування самодостатньої і спроможної територіальної громади. Запровадження законодавчих норм про виявлення конфлікту інтересів у процесі розгляду звернень громадян і прийняття і проходження муніципальної служби сприяє налагодженню конструктивних взаємин влади і громадянського суспільства, а також зміцнить зворотній зв'язок територіальної громади і органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

11. Функціонування консультативних (дорадчих) органів громадян у сучасній державі є пріоритетною організаційно-правовою формою участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Діяльність громадських консультативних органів надає можливості забезпечити прозорий та відкритий вибір пріоритетів розвитку громади та допомагає громадянам відчути справедливість та неупередженість вирішення важливих питань місцевого значення. Наразі в Україні проблемними аспектами функціонування подібних установ є відсутність законодавчих норм, які регламентують організацію та діяльність громадських консультативних стандартів і створюють гарантії незалежності їх роботи.

12. У сучасній державі основними муніципально-правовими

засобами залучення членів територіальної громади до управління місцевими справами є безпосередня участь мешканців у муніципальному стратегічному плануванні та партиципаторному бюджетуванні, а також у проведенні структурно-функціональних реформ місцевого самоврядування. Хоча в Україні і сформована правова основа для ефективного використання цих муніципально-правових засобів участі, фактичне залучення членів територіальної громади обмежується лише наданням інформації про вже прийняті рішення, а на практиці думки членів громади не впливають на роботу муніципалітетів. Необхідно змінити методологію застосування муніципально-правових засобів участі членів територіальної громади, відмовляючись від практики затвердження відповідних планів адміністративним шляхом і створюючи майданчики-форуми для обговорення проєктів і програм, поданих як владою, так і членами територіальної громади.

### **СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Наукові праці, в яких опубліковані основні результати дисертації:*

1. Молчанова Ю.Ю. Громадські слухання як колективна форма участі членів територіальної громади. *Право і суспільство*. 2018. № 2. ч. 2. С. 23-28.

2. Молчанова Ю.Ю. Діяльність територіальної громади щодо створення умов її самодостатності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. № 49. Том 1. С. 95-98.

3. Молчанова Ю.Ю. Акти локальної нормотворчості в механізмі правового регулювання форм участі членів територіальних громад в управлінні місцевими справами. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2018. Том 29 (68) № 4. С. 34-38.

4. Молчанова Ю.Ю. Служба в органах місцевого самоврядування як індивідуальна форма участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення: сучасний стан, перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: право. 2018. Вип. 51. Том 1. С. 61-65.

5. Молчанова Ю. Інститут місцевого референдуму: опыт зарубешних стран, перспективи для України. *Leges et vita*. 2018 № 6/2. С. 62-65.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

6. Молчанова Ю.Ю. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою. *Принципи сучасного конституціоналізму та Основний Закон України (IX Тодиківські читання)*. зб. тез доповідей та наук. повідомл. учасників міжн. наук. конф. (м. Харків, 4–5 листопада 2016 року). Харків: «Видавництво „Права

людини“», 2016. С. 217-218.

7. Молчанова Ю.Ю. До питання про поняття міжнародно-правових стандартів участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні. *Юридична осінь 2018 року*: зб. тез доповідей та наук. повідомл. учасників всеукр. наук. конф. молодих вчених та студентів (м. Харків, 14 листопада 2018р.). Харків: Мадрид, 2018. С. 203-205.

## АНОТАЦІЯ

**Молчанова Ю.Ю.** Муніципальне регулювання здійснення членами територіальної громади права на участь у місцевому самоврядуванні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого Міністерства освіти і науки України, м. Харків, 2019.

Дисертація присвячена дослідженню муніципального регулювання права членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні, співвідношенню цього права із правом на місцеве самоврядування, аналізу сучасних практик його реалізації.

В роботі висвітлені питання взаємозалежності понять права на місцеве самоврядування і права членів територіальних колективів на участь у місцевому самоврядуванні, характеризується вітчизняне законодавство щодо регулювання форм безпосередньої участі, досліджується практика країн Європейського Союзу та інших держав щодо правових закріплень у цій сфері, виокремлюються особливості нормотворення територіальних громад в Україні стосовно регулювання механізмів реалізації цього права, надається аналіз та характеристика колективних та індивідуальних форм участі членів територіальних громад, а також тенденції розвитку законодавства у цій галузі.

Дослідження особливостей локального нормотворення у Статутах та інших регламентуючих документах місцевих рад України дало можливість виокремити загальні підходи муніципального регулювання цього права, виокремити загальні тенденції нормотворення територіальних громад та їх органів.

З метою покращення правового регулювання автором надаються конкретні пропозиції стосовно розвитку законодавства, що має базуватися на встановленні єдиних загальнодержавних стандартів, закріплення простих і чітких принципів і процедур реалізації права на участь членів територіальної громади, зменшення позитивного регулювання певних процедур з боку держави.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, право на участь у

місцевому самоврядуванні, територіальна громада, форми безпосередньої участі, місцевий референдум, місцеві вибори, громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громадян.

### **АННОТАЦІЯ**

**Молчанова Ю.Ю.** Муниципальное регулирование осуществления членами территориальной громады права на участие в местном самоуправлении. – Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2019.

Диссертация посвящена исследованию муниципального регулирования права членов территориальной громады на участие в местном самоуправлении, соотношению этого права с правом на местное самоуправление, анализу современных практик его реализации.

В работе освещены вопросы взаимозависимости понятий права на местное самоуправление и права членов территориальных коллективов на участие в местном самоуправлении, характеризуется отечественное законодательство в отрасли регулирования форм непосредственного участия, исследуется практика стран Европейского Союза и других государств по правовым закреплениям в этой сфере, выделяются особенности нормотворчества территориальных громад в Украине по регулированию механизмов реализации этого права, дается анализ и характеристика коллективных и индивидуальных форм участия членов территориальных громад, а также тенденции развития законодательства в этой области.

Исследование особенностей локального нормотворчества в статутах и других регламентирующих документах местных советов Украины позволило выделить общие подходы муниципального регулирования этого права, сформулировать общие тенденции нормотворчества территориальных громад и их органов.

С целью улучшения правового регулирования автором сделаны конкретные предложения по развитию законодательства, которые должны базироваться на установлении единых общегосударственных стандартов, закреплении простых и четких принципов и процедур реализации права на участие членов территориальной громады, уменьшения позитивного регулирования определенных процедур со стороны государства.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, право на участие в местном самоуправлении, территориальная громада, формы непосредственного участия, местный референдум, местные выборы, общественные слушания, местные инициативы, общее собрание граждан.

### SUMMARY

Molchanova Y.Y. Municipal regulation of the right of local community members to participate in local self-government. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for obtaining a scientific degree of the candidate of legal sciences, specialty 12.00.02 «Constitutional Law; Municipal law». – Yaroslav Mudryi National Law University of the Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2019.

The dissertation is concerned with the study of municipal regulation of the right of members of the territorial community to participate in local self-government, the correlation of this right with the right to local self-government, the analysis of modern practices of its implementation. The dissertation is the first comprehensive work in Ukraine, in which the main criteria for referring to forms of members of the territorial community participation to local issues are systematized and singled out.

The issues of interdependence of the notions of the right to local self-government and the right of members of a territorial community to participate in local self-government are described in the paper. The domestic legislation on the regulation of direct involvement forms is characterized, the practice of the European Union and other states regarding the legal establishment in this area is studied. The peculiarities of the rulemaking of territorial communities in Ukraine, regarding the regulation of the mechanisms for implementing this right are marked out, analyzes and characteristics of collective and individual forms of participation of members of local communities, trends in the development of legislation in this area are given.

The study of the peculiarities of local rulemaking in the Statutes and other regulatory documents of the local councils in Ukraine made it possible to distinguish the general approaches of municipal regulation of this right, to distinguish the general tendencies of local communities and their bodies rulemaking. There are general shortcomings in such regulation of public relations that influences directly on the implementation of the community members rights. The use of model legislation is one way to accomplish the current task, as evidenced by the current legislative work of The Verkhovna Rada of Ukraine.

Some classifications of forms of a territorial community members direct participation are given in the work. The positive legislative regulation is

one of criterion for separate form. Local referendums and local elections regulation purely by laws is due to their importance and influence on the development of local democracy. There is a causal link in the domestic state construction that led to a legal vacuum in the regulation of local referenda with the simultaneous dynamic development of electoral legislation.

The current legislative acts that regulate the implementation of the right of local community members to participate in local self-government were analysed in dissertation. In order to improve the legal regulation, the author provides concrete proposals for the development of legislation. It should be based on the establishment of common national standards, the establishment of simple and clear principles and procedures for the implementation of the territorial community right to participate, and the reduction of the positive regulation of certain procedures by the state.

Proposals for introduction of modern (innovative) forms of members of the local community participation in solving local issues, involvement in the process of adoption and control over the implementation of decisions by local self-government bodies were provided. Electronic petitions and public requests, participation in strategic and budget planning, and the work of consultative and advisory bodies involving citizens are examples of those positive practices of democratic countries that stimulate political activity of citizens at the local level.

The scientific novelty of the obtained results of the dissertation is that a comprehensive analysis of the current state and prospects of the legal regulation development of a local community members right to participate in local self-government and mechanisms for its implementation was conducted for the first time in the domestic legal science. Some conceptual concepts and theoretical theses, practical recommendations on the improvement of the current legislation in the area of described right realization were substantiated.

The practical value of the results is that they can be used: – for research purposes, as a basis for further study of the members of a local community right to participate in local self-government; – in law-making process – with the improvement of the constitutional legislation of Ukraine, as a doctrinal basis for constitutional reform in the implementation of the new mechanisms of participatory democracy; – in the educational process – in the process of educational materials on disciplines «Constitutional Law of Ukraine», «Municipal Law», «State Law of Foreign Countries», «State Construction and Local Self-Government in Ukraine» preparation.

**Key words:** local self-government, right to participate in local self-government, local community, forms of direct participation, local referendum, local elections, public hearings, local initiatives, general meetings of citizens.

Відповідальний за випуск:  
кандидат юридичних наук, доцент  
В.О. Величко

Підписано до друку 05.11.2019 р. Формат 60x90/16.  
Папір офсетний. Віддруковано на різнографі.  
Ум. друк. арк 0,7. Обл.-вид. арк. 0,9.  
Тираж 100 прим. Зам № 435.

Друкарня  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.