

Любченко П. М.
доктор юридичних наук, професор,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ

Друга половина ХХ ст., особливо повоєнний період, характеризується зростанням уваги до прав і свобод людини, які набули статусу аксіоматичної загальнолюдської цінності. Тема їх захисту й забезпечення стала головною як у міжнародному, так і в національному праві. Іманентна риса індивіда, що характеризує його як представника всього людського роду, його права, які є позатериторіальними і позанаціональними. Вони становлять загальносвітову, загальнокультурну цінність незалежно від націй, ідеологій, релігій, а тому давно стали об'єктом міжнародно-правового регулювання. У радянській філософській і правничій літературі домінувала позиція, згідно з якою визнавався пріоритет суспільства над особою, а суспільних і державних інтересів – над інтересами індивіда. Зведені до абсолюту відповідальність перед суспільством і підпорядкованість йому людини, виправдовуючи тоталітарний режим, обґрунтовувалися тим, що індивід – істота суспільна, яка не може жити в суспільстві й бути вільною від нього. Людина, як найвища соціальна цінність, має бути вільною саме в суспільстві, а не від суспільства. Права людини є безпосередньо діючим правом і можуть застосовуватися «*contra legem*» – всупереч закону, якщо він суперечить фундаментальним правам

людини: не відображає природно-правові начала, не відповідає загально-визнаним міжнародно-правовим принципам і нормам про права людини і громадянина, прийнятий нелегітимним органом державної влади тощо¹.

У суспільному житті України ніколи не було пріоритету прав і свобод людини стосовно інститутів держави. Одержавлення соціальних процесів, диктат влади, її патерналістське ставлення до народу перешкоджали формуванню громадянського суспільства й демократичних правових інститутів. У свою чергу, через те, що особистість пригноблена, витіснена на периферію соціальних зв'язків, суспільство не змогло вибудувати ефективних економічних, правових і політичних відносин, стати дійовим партнером державної влади². Сьогодні в Україні поступово змінюються пріоритети і теза «не людина для держави, а держава для людини» стає ключовою формулою державної політики. За нинішніх умов будь-яка політика, програма або модель розвитку держави, суспільства втрачають свій сенс, якщо не мають людського виміру, не спрямовані на потреби конкретної особи³. Ідеологічним обґрунтуванням процесу становлення громадянського суспільства в Україні, на думку провідних учених, стають: а) концепція індивідуалізму, згідно з якою людина розглядається як першооснова суспільного й політичного устрою, найвища соціальна цінність; б) принцип непорушності приватної власності; в) ліберальне розуміння свободи, що не замикається взаємовідносинами між людиною й державою, коли політична свобода розглядається тільки як засіб для реалізації особистої волі; г) ідея місцевого самоврядування, що передбачає диференціацію й відносну автономію різних форм публічної влади⁴.

Кожен індивід має свою неповторну особистість, яка потребує для свого розвитку свободи й розмаїття можливостей. Людська натура не зводиться до родової суті чи «сукупності суспільних відносин»; особа здатна збагачувати, змінювати й розвивати свою індивідуальність, лише користуючись повною свободою від будь-якого зовнішнього примусу,

¹ Див.: Козюбра М. Правовий закон: проблеми критеріїв // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2–3. – С. 92.

² Див.: Мусіяка, В. Головна мета суспільства і держави [Текст] / В. Мусіяка // Вибори та демократія. – 2005. – № 3. – С. 30.

³ Див.: Магновський І. Демократична, соціальна, правова держава і громадянське суспільство: єдність та обумовленість. – С. 25

⁴ Див.: Петришин О. Громадянське суспільство – підґрунтя формування правової держави в Україні. – С. 146; Барков В. Ю. Взаємовідносини держави і суспільства в Україні // Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / За ред. В. С. Крисаченка. – С. 381.

в тому числі політичного й суспільного¹. Права та свободи людини є необхідними в екзистенціальному значенні як елемент її соціального буття, без чого вона не може існувати як суб'єкт суспільних відносин, бути соціально і юридично дієздатною, реалізувати свою життєву програму². Саме вона перебуває в центрі суспільства, а тому основні характеристики, що її стосуються, зокрема, природний суверенітет, свобода й незалежність, переносяться й на громадянське суспільство, визначаючи його глибинну суть. Становлячи собою добровільну асоціацію (союз) вільних і незалежних індивідів, це суспільство, отже, й саме є суверенним, вільним і відкритим³.

Проблема муніципальних прав та свобод є відносно новою для нашої юридичної науки. Після своєї постановки ще у другій половині 80-х років минулого століття у радянській науці М. С. Бондарем⁴ у подальшому вона отримала розвиток також і в українській науковій літературі.

Вітчизняний дослідник І. Л. Литвиненко правами людини у сфері місцевого самоврядування визначає, як ті права, які забезпечують реальні можливості кожному члену територіальної громади брати участь у вирішенні всіх питань місцевого значення, в управлінні комунальною власністю, використовувати всі матеріальні і духовні надбання, що розподіляються за територіальним принципом, відчувати на собі всі позитивні наслідки діяльності самоврядних органів, спрямовані на реальне забезпечення прав і свобод, життєвих потреб та інтересів людини⁵. При цьому, насамперед слід зазначити, що дані права та свободи характеризуються наявністю як

¹ Див.: Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях: Монографія. – К., Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. – С. 339.

² Загальна теорія держави і права / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – С. 136.

³ Див.: Мацюк А. Громадянське суспільство – соціальна основа держави, влади і демократії. – С. 25.

⁴ Бондарь Н. С. Личность в системе социалистического самоуправления: конституционный аспект / Н. С. Бондарь // Правоведение. – 1987. – № 6. – С. 3–12. Бондарь Н. С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право» / Н. С. Бондарь. – Саратов, 1997. – 48 с.

⁵ Литвиненко І. Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / І. Л. Литвиненко. – К., 2003. – С. 10 (20 с.)

загальних ознак, властивих усім іншим суб'єктивним правам та свободам, так і деяких особливостей муніципально-галузевого порядку.

Важливою характеристикою муніципальних прав та свобод є той факт, що у своїй нормативній основі вони мають конституційний зміст і конституційний рівень свого юридичного закріплення. Це має принципове значення з точки зору аналізу співвідношення конституційних прав та свобод з інститутом муніципальних прав та свобод. Перелік конституційних норм, які регламентуються відносини щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина у сфері місцевого самоврядування доволі значний, зокрема, це:

право громадян знайомитися в органах місцевого самоврядування з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (ст. 32);

право громадян брати участь у місцевих референдумах (ст. 38);

право громадян вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування (ст. 38);

право громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38);

право громадян проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про які завчасно сповіщаються органи місцевого самоврядування (ст. 39);

право людини на індивідуальні чи колективні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування (ст. 40);

право громадян користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону (ст. 13)

право громадян користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами права комунальної власності (ст. 41);

право громадян на соціальний захист, яке гарантується... створенням мережі комунальних... закладів для догляду за непрацездатними (ст. 46);

право громадян, які потребують соціального захисту, на отримання від органів місцевого самоврядування житла безоплатно або за доступну для них плату (ст. 47);

право громадян на безоплатне отримання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я (ст. 49);

право громадян на освіту, яке забезпечується доступністю і безоплатністю освіти в комунальних навчальних закладах (ст. 53);

право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55);

право людини на відшкодування за рахунок місцевого бюджету матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56).

Наведений перелік муніципальних прав і свобод не є вичерпним, його можна суттєво розширити аналізуючи статuti територіальних громад. Так, згідно ст. 14 Статуту територіальної громади міста Харкова члени територіальної громади мають право: а) безпосередньо брати участь у здійсненні місцевого самоврядування в різних формах прямого волевиявлення; б) обирати і бути обраними в органи місцевого самоврядування; в) брати участь у місцевому референдумі; г) брати участь у здійсненні контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування у встановлених законом і цим Статутом формах; д) одержувати повну і достовірну інформацію про діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, знайомитися, у встановленому порядку, з документами й іншими матеріалами органів місцевого самоврядування; е) одержувати копії правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування; є) направляти індивідуальні та колективні звернення (скарги, заяви, пропозиції) в органи та посадовим особам місцевого самоврядування й одержувати на них відповіді у встановлені законом терміни; ж) на персональний прийом посадовими особами органів місцевого самоврядування; з) вносити пропозиції про перегляд чинних правових актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, що суперечать Конституції України і законам України; и) доступу до служби в органах місцевого самоврядування; і) брати участь у створенні органів самоорганізації населення; ї) бути присутніми на відкритих засіданнях колегіальних органів місцевого самоврядування в м. Харкові; й) бути членами комісій, робочих груп, які утворюються при органах та посадових особах місцевого самоврядування¹.

Варто звернути увагу, що правовий статус людини у системі місцевого самоврядування характеризується органічною єдністю індивідуальних муніципальних прав та свобод, котрі належать кожному жителю окремо і можуть бути реалізовані окремим жителем – членом територіальної громади незалежно від інших її членів (право на доступ до служби в органах місцевого самоврядування, індивідуальні звернення) та

¹ Правова основа місцевого самоврядування: збірник нормативних актів / Упорядник: Любченко П. М. – Харків: ФІНН, – 2011.

колективних муніципальних прав та свобод, реалізація яких можлива лише за допомогою колективних дій усіх чи більшості жителів – членів територіальної громади (на місцевому референдумі, місцевих виборах, зборах, громадських слуханнях, шляхом внесення місцевих ініціатив, колективних звернень). Окрім наведеної класифікації у спеціальній літературі виділяють «моральні» та «позитивні», загальні та особливі, основні та додаткові, першочергові (суттєві) та другорядні (менш істотні), класичні та соціальні, агентно-професійні, духовно-культурні та природно-антропологічні, індивідуальні та колективні, «старого» й «нового» покоління, матеріальні й процесуальні, суб'єктивні та програмні, вартісні та невартісні права та свободи людини і громадянина. Їх аналіз має важливе значення для розвитку місцевого самоврядування в Україні, адже у більшості прав людини і громадянина є і муніципально-правовий вимір їх реалізації.

Муніципальні права та свободи мають рельєфно виражені характеристики відносно уособленого системного утворення, для якого характерна внутрішньоструктурна диференціація як певної сукупності правових можливостей у сфері муніципальної демократії, що поширюють свою дію на всі основні сфери людської життєдіяльності (політичну, економічну, соціальну, культурну та інші) в територіальному аспекті (місцевому та регіональному) її прояву, що дозволяє виділити відповідні види (політичні, економічні, соціальні, культурні та інші) та відносно самостійні групи (індивідуальні та колективні) муніципальних прав та свобод. З іншого боку, для муніципальних прав та свобод характерні ознаки внутрішньої єдності, збалансованості та взаємообумовленості як цілісного нормативно-правового утворення, що власне і складає єдиний за своїм функціональним призначенням та юридичними характеристиками самоуправлінський (муніципальний) статус людини і громадянина¹.

Права людини у місцевому самоврядуванні є різновидом загальних конституційних прав громадян (про які йшлося вище), однак реалізація цього виду прав має свої особливості. Для того щоб конкретизувати цю особливість необхідно використовувати категорію муніципальна правосуб'єктність особи, яка включає муніципальну правоздатність, дієздатність і деліктоздатність громадян у сфері місцевого самоврядування.

¹ Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М. О. Баймуратов. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2010. – С. 559 (656с.)

Аналізуючи муніципальні права необхідно відзначити наступне: а) практично всі життєві інтереси та устремління людина реалізує саме на локальному рівні функціонування соціуму як член територіальної громади; б) саме на локальному рівні людина індивідуально чи разом з іншими в рамках територіальної громади продукує так звані локальні інтереси, що стосуються широкого спектра індивідуальних та групових, колективних прав і свобод.

Основною доктринальною ідеєю, яка закріплена на конституційному рівні є те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності органів публічної влади. Отже реалізація муніципальних прав та свобод людини і громадянина значною мірою залежить від повсякденної роботи органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, від забезпечення належних соціально-культурних, політичних, матеріальних, фінансових та інших умов розвитку територіальних громад.

Окремої уваги та детального вивчення потребує механізм реалізації муніципальних прав і обов'язків особи. В теорії держави і права вивчається механізм правового регулювання, який трактують, зазвичай, як сукупність усіх правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини. До його складу відносять правосвідомість, принципи права, юридичні норми, інтерпретаційні та індивідуальні правові акти, правові відносини, заходи юридичного примусу і юридичної відповідальності, а також деякі інші правові явища, які залучаються для реалізації цілей правового регулювання і можуть бути охарактеризовані під цим кутом зору як засоби його здійснення¹. Однією із стадій механізму правового регулювання є реалізація норм права, коли суб'єкти правових відносин здійснюють свої юридичні права і виконують покладені на них юридичні обов'язки. Реалізація норм права і реалізація прав і обов'язків мають начебто однакову спрямованість, однак в першому випадку мова йде про здійснення закріплених в нормативних актах можливостей набути ті чи інші соціальні блага, а в другому – про результат, фактичне користування ними. Для переходу з одного стану до другого необхідний механізм спроможний це забезпечити.

Отже, в якості окремої підсистеми виокремлюється механізм реалізації прав та свобод особи, який на відміну від механізму правового

¹ Загальна теорія держави і права [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – С. 220 (584с.)

регулювання, зводиться до переведення соціальних благ, що закріплені нормами права, в стан їх можливого і дійсного використання конкретною особою (особами) з метою задоволення своїх потреб та інтересів. Їх відмінність полягає у різному функціональному призначенні, механізм правового регулювання призначений для нормативного регулювання і втілення різних форм реалізації правових норм, передусім правозастосування, а механізм реалізації прав і свобод – це єдність правових засобів, за допомогою яких вони матеріалізуються.

Механізм реалізації прав і обов'язків особи – це складний і багатосторонній як в організаційному так і в юридичному розумінні організм, який розкривається нормативну упорядкованість, структуру (суб'єкти, об'єкти, зміст правовідносин), різноманітні соціальні і юридичні фактори, форми, способи, умови й гарантії здійснення правових норм у відповідності з демократичними процедурами, принципами верховенства права і законності. Механізм реалізації прав і обов'язків необхідно розглядати не лише в статичі (як сукупність складових), а також в динаміці, адже механізм, як правило асоціюється з рухом, процесом, сукупністю станів з яких складається певне явище (соціальне, фізичне, хімічне). На конституційному рівні, зазвичай, механізм реалізації прав і свобод визначається по різному: «гарантується», «охороняється», «забороняється», «не допускається», «забезпечується» тощо. Ці терміни відображають діяльність органів публічної влади направлену на забезпечення прав і свобод людини, що є складовою механізму їх реалізації.

Окремі права та свободи не потребують спеціального механізму для здійснення, їх реалізації відбувається без особливої активності носія права, а тому для цього досить звичайної позитивної діяльності органів публічної влади та інших інститутів громадянського суспільства, а необхідність у правозахисному механізмі виникає лише тоді коли права і свободи особи порушуються. Однак більшість прав і свобод не можуть бути реалізовані без функціонування спеціального механізму до елементів якого відносять: а) норми, що закріплюють права, свободи та обов'язки особи та визначають процедуру їх реалізації; б) юридичні факти; в) індивідуально-правові акти (документи); г) правовідносини; д) права, свободи та обов'язки особи, їх зміст, структуру, обсяг та гарантії здійснення; е) форми та методи здійснення прав та обов'язків, практичне втілення можливості та необхідності у дійсність.

Таким чином, механізм реалізації прав, свобод та обов'язків особою визначається, як відносно відокремлена сукупність елементів, за допомогою яких в умовах додержання законності, з позицій гуманізму і соціальної справедливості кожною людиною і громадянином України здійснюються його конституційні можливості, знешкоджуються ті негативні умови, що можуть завдати шкоди практичному втіленню можливого у повсякденне життя¹. Основою механізму реалізації прав та обов'язків особи є динамічний процес переведення нормативної моделі у фактичну поведінку. Іншими словами, це сукупність факторів, необхідних умов переведення соціальних благ, що закріплені нормою права, в практичну життєдіяльність конкретної людини. Органи публічної влади та інші інститути громадянського суспільства зобов'язані забезпечити здійснення прав та обов'язків особи шляхом створення умов для їх реалізації. Отже, слід розрізняти механізм правового регулювання, механізм реалізації прав і обов'язків особи, а також механізм забезпечення реалізації, які співвідносяться між собою як ціле й частина (родові та видові поняття).

Участь членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення здійснюється з використанням колективних та індивідуальних форм. 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 в Конституції України (ст.ст. 5, 38, 39, 40, 69), а також деталізовано на законодавчому та підзаконному рівнях. Колективні та індивідуальні права надають можливість громадянам бути активними членами суспільства, впливати на органи публічної влади, брати активну участь у політичному його житті, висловлювати свою позицію по актуальним питанням регіонального і місцевого значення, контролювати різні напрями діяльності муніципальної влади. До індивідуальних прав відносяться такі, які людина може реалізувати одноособово. Колективними є такі права, які можуть бути реалізовані лише групою осіб. Індивідуальне право нерідко може здійснюватись колективно, але відмінність його від колективного права полягає у тому, що воно повною мірою може здійснюватись та захищатись індивідуально, тоді як права колективні за своєю сутністю індивідуально реалізувати неможливо.

¹ Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні: Навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К.: Хрінком Інтер, 2003. – С. 219 (336с.)

Основними *колективними формами* участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення є форми їх безпосереднього (прямого) волевиявлення до яких належать: місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем їх проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи, колективні звернення, відкликання за народною ініціативою тощо. Цей перелік не є вичерпним.

Правове регулювання місцевого референдуму і місцевих виборів здійснюється на конституційному рівні. Відповідно до положень Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38). Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69). Право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними (ст. 70). Вибори до органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення (ст. 71). Призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування належить до повноважень Верховної Ради України (п. 30 ч. 1 ст. 85).

Відповідно до ст. 141 Конституції України до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах. Згідно ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів.

В ст. 40 Конституції України приділено увагу ще одній формі участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення – колективні звернення. Усі мають право направляти колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Подальша регламентація колективних форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення здійснюється на законодавчому рівні. В Конституції України встановлено, що організація і порядок проведення виборів і референдумів; визначаються виключно законами України (п. 20 ч. 1 ст. 92). Основні засади, організацію і порядок проведення виборів депутатів обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів визначає Закон України «Про місцеві вибори»¹. Відсутність закону про місцевий референдум не лише суттєво стримує розвиток місцевого самоврядування, а й фактично обмежує права членів територіальної громади безпосередньо вирішувати питання місцевого значення.

Позитивним є закріплення в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад»² порядку відкликання за народною ініціативою сільського, селищного, міського голови, депутата місцевої ради. Це дасть можливість територіальним громадам реально контролювати діяльність депутатів та сільських, селищних, міських голів. Підходи до регулювання інших колективних форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»³. Так, порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади (ч. 3 ст. 8). При цьому слід відзначити, що закону який би регулював порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання немає, тому ці питання, зазвичай, регулюються статутом територіальної громади. Аналіз Закону України «Про місцеве самовря-

¹ Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII // Відомості Верховної Ради/ – 2015/ – № 37–38. – ст.366

² Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002р. № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. -№ 40. – ст.290

³ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

дування в Україні» дозволяє стверджувати, що на загальних зборах громадян за місцем проживання можуть бути вирішені достатньо важливі питання, зокрема: а) самооподаткування (ст. 1); б) про пропозиції, які вносяться на розгляд ради (ч. 13 ст. 46); в) 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 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). Отже, належне нормативно-правове регулювання порядку ініціювання, підготовки і проведення зборів громадян має важливе значення для розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади (ч. 4 ст. 13), а порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (ч. 2 ст. 9).

До *індивідуальних форм* участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення слід віднести індивідуальні звернення, службу в органах місцевого самоврядування. Питання практичної реалізації громадянами України конституційного права вносити в органи

місцевого самоврядування пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб та органів місцевого самоврядування регулюються Законом України «Про звернення громадян»¹.

Правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування визначає Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування»².

Підсумовуючи слід зазначити, що заінтересованість населення у розвитку місцевого самоврядування в Україні на досить низькому рівні. Мотивація, як сукупність сил, що спонукують людину до діяльності, базується на двох категоріях потреба і винагорода. Сьогодні для більшості людей розвиток місцевого самоврядування не є першочерговим завданням, адже результат який, на їх 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 депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Зазвичай, дещо вища активність громадян на чергових місцевих виборах, а на позачергових виборах явка виборців коливається в середньому від 20% до 40%, що свідчить про апатію й байдужість громадян до виборів та їх результатів. Адже в основному населення не розглядає місцеве самоврядування як інститут потрібний для задоволення їх інтересів і потреб, як групових так і особистих.

Отже, гальмування в Україні процесу розвитку місцевого самоврядування значною мірою визначається психологічним аспектом: неготовністю значної частини чиновників та громадян до сприйняття таких основних принципів місцевого самоврядування, 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 стану справ

¹ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р., № 393/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

² Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001р., № 2493-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

потрібні не тільки якісне нормативне регулювання безпосередніх форм участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, а й широка, систематична просвітницька робота та потужне інформаційне забезпечення розвитку місцевого самоврядування.