

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ
ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

БОЙЧУК А. Ю.,
кандидат юридичних наук, суддя
(Приморський районний суд, м. Одеса)

УДК 342.7

**НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПРАВА
НА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

Статтю присвячено висвітленню актуальних питань, пов'язаних із розвитком місцевого самоврядування в Україні. Визначено сутність та особливості права на місцеве самоврядування в об'єктивному та суб'єктивному значенні. Акцентовано увагу на законодавчому закріпленні права на місцеве самоврядування та особливостях його реалізації.

Ключові слова: право на місцеве самоврядування, право громадянина, право територіальної громади, питання місцевого значення, реалізація права.

Статья посвящена освещению актуальных вопросов, связанных с развитием местного самоуправления в Украине. Определена сущность и особенности права на местное самоуправление в объективном и субъективном смысле. Акцентировано внимание на законодательном закреплении права на местное самоуправление и особенностях его реализации.

Ключевые слова: право на местное самоуправление, право гражданина, право территориальной общины, вопросы местного значения, реализация права.

The article is devoted to coverage of issues related to development local government in Ukraine. Determines the essence and characteristics of right to local self-government in an objective and subjective sense. The attention is focused on legal strengthening of right to local self-government and specifics of its implementation.

Key words: right to local self-government, right of a citizen, right of territorial communities, issues of local character, implementation of law.

Вступ. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі: ЄС) у 2014 році активувало процес децентралізації публічної влади в Україні та створення умов для реалізації можливостей, які надано місцевому самоврядуванню. Становлення, розвиток, охорона і посилення дієвого місцевого самоврядування асоціюється з розбудовою демократії в державі, побудовою громадянського суспільства та ефективною діяльністю його інститутів, адже цей процес у рамках локальної демократії спонукає громадян – жителів відповідних територій держави, самостійно вирішувати власні індивідуально-колективні проблеми та захищати свої інтереси, одночасно звузивши сфери впливу держави на суспільство в цілому та локальне суспільство зокрема. Реалізація права на місцеве самоврядування здійснюється відповідно до умов, які визначено нормативно-правовими актами різної юридичної сили.

Питанням реалізації місцевого самоврядування в Україні були присвячені праці таких учених, як: М.О. Баймуратов, М.М. Баймуратов, Ю.Ю. Бальцій, О.В. Батанов, П.В. Ворона, В.П. Грובה, Н.В. Камінська, Ю.В. Ковбасюк, В.В. Кравченко, А.Р. Крусян, М.П. Орзін,



С.Ю. Русанов, А.П. Павлюк, М.В. Пітцик, В.Ф. Погорілко, О.В. Прієшкіна, М.О. Пухтинський, О.Ф. Фрицький, О.І. Шаблія та ін. Разом із тим в умовах проектування та формування нормативної бази, яку спрямовано на розширення можливостей місцевого самоврядування в Україні та децентралізацію публічної влади, в тому числі компетенційного забезпечення публічної самоврядної (муніципальної) влади, вбачається об'єктивним і актуальним рефлексія уваги на зміни в формальному закріпленні права на місцеве самоврядування та його реалізацію.

Постановка завдання. Дослідження нормативно-правового регулювання права на місцеве самоврядування в Україні на сучасному етапі.

Результати дослідження. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року [1], яка була підписана [2] та ратифікована [3] Україною, місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність в інтересах місцевого населення.

Вважаємо, що в даному аспекті, мається на увазі право в об'єктивному розумінні, тобто, – це абстрактно-загальна норма позитивного права, якою передбачено для фактично різних суб'єктів права формально рівні юридичні умови і можливості в управлінні публічними справами для реалізації в конкретних правовідносинах їх правомірних цілей та інтересів – набуття і здійснення ними своїх конкретних, індивідуально-визначених суб'єктивних прав, створення і виконання ними своїх конкретних, індивідуально-визначених юридичних обов'язків [4].

Конституцією України 1996 року (ст. 140) закріплено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [5] (акцент зроблено на суб'єктному та об'єктному складі місцевого самоврядування при визначенні останнього, як права територіальної громади. – Авт.).

Дане положення деталізується ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [6]. Відповідно до неї місцеве самоврядування в Україні визначено, як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (акцентується увага на суб'єктному та об'єктному складі місцевого самоврядування при визначенні останнього, як права територіальної громади, що гарантоване державою, а також як реальної здатності громади до його реалізації; більше того, розширюється коло суб'єктів, що безпосередньо здійснюють місцеве самоврядування – не тільки жителі, що здійснюють його самостійно, але й органи та посадові особи місцевого самоврядування, під відповідальність яких воно здійснюється. – Авт.).

Вважаємо, що наведені підходи до визначення місцевого самоврядування різняться між собою, причому конституційний підхід характеризується високим рівнем узагальнення, а законодавчий – більш високою деталізацією та конкретизацією, що, по-перше, суттєво розкриває та доповнює конституційний підхід, а, по-друге, актуалізує системне дослідження нормативного підходу до закріплення права членів територіальної громади на місцеве самоврядування як такого, що є не тільки конституційним правом людини, а й правом людини як таким.

Виходячи з зазначеного вище об'єкта місцевого самоврядування, можна зробити висновки, що у контексті права в об'єктивному його розумінні місцеве самоврядування – це право регулювати та управляти часткою публічних справ через вирішення питань місцевого значення.

Разом із тим наділення особи якістю суб'єкта права є першою і необхідною умовою набуття нею суб'єктивних прав. Ст. 38 Конституції України визначено, що 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. В свою чергу ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказане право деталізовано таким чином:

- громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад (територіально-конотаційна ознака. – Авт.);
- будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються (антидискримінаційна ознака. – Авт.).

Таким чином, територіальна конотація та широка антидискримінація є основними ознаками приналежності громадянина до місцевого самоврядування та виникнення суб'єктивного права на його здійснення чи на участь у ньому. Разом із тим вони є відповідними «запускаючими механізмами», що суттєво розширюють суб'єктивний склад місцевого самоврядування, тобто правовий стан осіб, що входять до територіальних громад.

Виходячи з теорії права, суб'єктивне право завжди належить уповноваженій особі, яка має певний інтерес: матеріальний, духовний, політичний, сімейний, а відносно місцевого самоврядування – індивідуальний, груповий, територіальний тощо. Для задоволення цього інтересу особі надаються певні правові можливості. Можлива поведінка щодо реалізації певного інтересу становить зміст суб'єктивного права і заснована на бажанні уповноваженої особи, а межі бажаної поведінки чітко окреслені нормами позитивного права [7]. Тобто, в будь-якому разі суб'єктивне право на місцеве самоврядування – це регулювання та управління часткою публічних справ через вирішення питань місцевого значення, що належить конкретному громадянину України незалежно від його раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території тощо.

Мати права та можливості їх набувати, реалізовувати, здійснювати знаходяться в площині феномену правосуб'єктності, що має конституююче значення для формування правового статусу особи, як суб'єкта права. Громадянин України реалізує своє право на місцеве самоврядування за належністю до відповідної територіальної громади.

Участь у місцевому референдумі, як прояв права на місцеве самоврядування, не є виключенням. До недавнього часу це було чітко визначено Законом України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» від 3 липня 1991 року [8]. Відповідно ініціювати проведення місцевого референдуму могли громадяни України, які постійно проживали на відповідній адміністративно-територіальній одиниці та мали право на участь у референдумі. В списки громадян, які могли брати участь у місцевому референдумі, включалися всі громадяни України, які досягли на момент проведення референдуму або в день його проведення 18 років та проживали на момент складання списку на відповідній дільниці.

На теперішній час, загальні положення про місцевий референдум містяться лише в Конституції України, наприклад у ст. 70, якою визначено, що право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років; та в ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким передбачено, що: місцевий референдум – це форма прийняття територіальною громадою рішень із питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування; та в ст. 7 цього ж Закону, де зафіксовано, що місцевий референдум – це форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення, порядок призначення та проведення якого, а також перелік питань, що вирішуються виключно місцевим референдумом, визначено законом про референдуми. Останнє положення кореспондується з п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України – організація та порядок проведення референдумів визначається виключно законами України. Тобто, можна зробити висновок, що за відсутності належної нормативної основи проведення місцевих референдумів неможливе. Тому на цей час є відсутнім суб'єктивне право членів територіальної громади на участь у місцевому самоврядуванні через участь у місцевих референдумах.



У контексті вирішення проблем проведення місцевого референдуму та наявності права у громадян на участь в них необхідно звернути увагу на проект Закону України «Про місцевий референдум», який був зареєстрований у Верховній Раді України 8 липня 2015 року [9]. У вказаному проекті місцевий референдум визначено як форму безпосереднього волевиявлення громадян із питань місцевого значення з метою прийняття рішень, що здійснюється шляхом голосування громадян, що володіють правом на участь у місцевому референдумі, місце проживання яких зареєстроване в межах території місцевого самоврядування. Тобто, таким чином, знов підтверджується нормативно-методологічний підхід про те, що обов'язковою умовою реалізації права на участь у місцевому референдумі є реєстрація в межах визначеної території (територіально-конотаційна ознака. – Авт.). Вважаємо, що прийняття вказаного закону є актуальним, що об'єктивує подальше дослідження цієї проблематики.

Разом із тим слід наголосити на тому, що приналежність до відповідної територіальної громади, як умова реалізації права на місцеве самоврядування, потребує свого нормативного уточнення. Відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Наявність такої ознаки, як об'єднання постійним місцем проживання, не означає автоматичного надбання чи наявності громадянства України. Слід зазначити, що в цьому контексті діють зовсім інші парадигми, що інституціоналізують і уособлюють публічну самоврядну (муніципальну) владу та корінним чином відрізняють її від публічної державної влади.

В якості аргументу тут слід навести доктринальну позицію М.О. Баймуратова, яка носить методологічний характер. Вказаний дослідник вважає, що територіальній громаді притаманні такі ознаки:

- 1) територіальна, яка пов'язується з «дислокацією» місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста, як територіальної основи муніципальної демократії;
- 2) інтегративна, за якою територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, які мешкають на певній території, незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави. Тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, які постійно проживають на певній території;
- 3) інтелектуальна, що зумовлена наявністю у жителів спільних інтересів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра системних індивідуально-територіальних зв'язків;
- 4) майнова, яка впливає з права цих спільностей мати спільну комунальну власність;
- 5) фіскальна, що зумовлена тим, що члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів [10].

У цьому контексті на увагу заслуговує доктринальна позиція О.В. Батанова, який акцентує увагу на системності такої ознаки територіальної громади, як пов'язаність її членів індивідуально-територіальними зв'язками системного характеру, що була вперше запропонована М.О. Баймуратовим [11]. Автор вказує на важливість місцевих історичних особливостей і традицій при формуванні територіальної громади, що у підсумку, на наш погляд, суттєво впливають на її інституціоналізацію та становлення відповідної правосуб'єктності в системі публічної влади. Так, традиції конкретної територіальної громади включають у себе такі взаємопов'язані рівні:

- світоглядний (символізує та виражає соціальну близькість, ідентичність співтовариства та особистості) (раціональний критерій. – Авт.);
- теоретико-концептуальний (визначає місцеві традиції політико-правового мислення) (ментальний критерій. – Авт.);
- соціально-духовний (обґрунтовує соціальне й духовно-моральне значення існуючих інститутів) (ідеальний критерій. – Авт.);
- практичний [12] (соціалізує певні цінності, норми, моделі взаємовідносин) (праксеологічний критерій. – Авт.).



Вважаємо, що наведені рівні, що транспоновані нами у відповідні критеріальні ознаки, дають змогу територіальній громаді та її членам сформувавши відповідний соціальний простір, в якому сама громада формується, функціонує, розвивається, як один із найважливіших соціально-правових феноменів демократичної правової держави. Крім того, вважаємо, що наведені характеристики територіальної громади можуть сприяти виробленню законодавцем її більш чіткої нормативної (конституційної і законодавчої) дефініції.

Слід зазначити, що внаслідок колізії норм законодавства щодо визначення територіальної громади та її членів на конституційному та законодавчому рівнях ще в 1999 році було здійснено спробу її ліквідувати за допомогою роз'яснення Конституційного Суду України. У Конституційному поданні народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 140–143 Конституції України порушувалась низка питань, включаючи проблему визначення територіальних громад та їх членів. Відповідно, таких, хто є повноважним членом територіальної громади – житель чи громадянин України та чи є рівними у своїх правах члени територіальної громади?

Проте колегія суддів Конституційного Суду України з конституційних подань та звернень своєю ухвалою від 13 липня 1999 року відмовила у відкритті конституційного провадження у справі на підставі п. 2 ст. 45 Закону України «Про Конституційний Суд України». Вказане рішення було вмотивоване тим, що відповідь прямо випливає з тексту Конституції України та чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, відповідно до ст. 3 Закону, членами територіальної громади, як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, є громадяни України. Будь-які обмеження їх прав на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняється. В свою чергу, ч. 1 ст. 140 Конституції України та ч. 1 ст. 1 Закону прямо відповідає на інші питання, поставлені в конституційному поданні: територіальну громаду складають жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями; право добровільно об'єднуватися в одну територіальну громаду мають тільки жителі сіл [13].

Таким чином, слід зазначити, що колізія між нормами Конституції України та профільним Законом України по цьому питанню фактично залишилась, але висновок Конституційного Суду дав можливість більш широкого тлумачення норм, що присвячені визначенню територіальної громади. Виходячи з зазначеного вище, можна зробити висновок, що, по-перше, членом територіальної громади є, в першу чергу, громадянин України. Проте, по-друге, що стосується громадян України, які постійно змінюють фактичне місце проживання, чи безпритульних та бездомних осіб, то тут виникають відповідні проблеми з дотриманням саме територіально-конотаційної ознаки. Наприклад, облік останніх, відповідно до ст. 6 Закону України від 2 червня 2005 року «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей», ведеться за місцем їх проживання або місцем перебування на підставі особистого звернення або їх виявлення [14]. Тобто, взяття на облік вказаних осіб центрами обліку, що створюються органами місцевого самоврядування та їх виконавчими органами відповідної територіальної громади та місцевими органами виконавчої влади, є підставою для визнання таких осіб повноправними членами цієї територіальної громади. По-третє, поняття територіальної громади у широкому розумінні, яке містить ст. 140 Конституції України (див.: сукупність жителів. – Авт.) знайшла своє підтвердження в новітньому конституційному процесі. Так, ч. 2 ст. 140 проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 15 липня 2015 року, внесений Президентом України [15], містить положення, що «Територіальну громаду становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади». А це не тільки підтверджує територіально-конотаційну ознаку територіальної громади, але й органічно «знімає» з фізичної особи обмежувальну та дискримінаційну ознаку відносно її правового стану в контексті приналежності до територіальної громади фізичних осіб, що є негромадянами України.



Необхідно наголосити на тому, що на теперішній час у зв'язку з соціально-політичною напруженістю та проведенням АТО в східних регіонах України реалізація права на місцеве самоврядування набула особливих ознак. По-перше, це стосується тимчасового порядку організації місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей [16]. По-друге, особливостей реалізації права на місцеве самоврядування осіб, що є внутрішньо переміщеними особами.

Внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Для визначення приналежності внутрішньо переміщених осіб до відповідної територіальної громади необхідно звернути увагу на положення Закону України від 20 жовтня 2014 року «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [17]:

– внутрішньо переміщені особи користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні (ст. 14) (залишається первинний обсяг їх правосуб'єктності. – Авт.);

– факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, що діє безстроково, крім визначених законом випадків (ст. 4) (вводиться реєстраційний порядок набуття такого статусу. – Авт.);

– підставами для скасування дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи є: заява про відмову від довідки, скоєння злочинів, що передбачені п. 2 ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», повернення до покинутого місця постійного проживання; виїзд на постійне місце проживання за кордон; подання завідомо недостовірних відомостей (ст. 12) (встановлюються законодавчі критерії скасування реєстрації. – Авт.);

– довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує місце проживання внутрішньо переміщеної особи на період наявності підстав (ст. 5) (встановлюється прямий зв'язок реєстрації з територіально-конотаційною ознакою, тобто засвідчується факт входження та функціонування особи в межах відповідної територіальної громади. – Авт.);

– внутрішньо переміщена особа реалізує своє право голосу на місцевих виборах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси (ст. 8) (встановлюється електоральне право в межах територіальної громади. – Авт.).

Необхідно зазначити, що наведений законодавчий акт прямо не передбачає реалізацію права на місцеве самоврядування для внутрішньо переміщених осіб на території адміністративно-територіальної одиниці, на якій така особа фактично стала проживати, але формує квазісистему такого права через надання основоположних ознак. Разом із тим у випадку, коли особа перестала володіти таким статусом, але залишилася проживати на території адміністративно-територіальної одиниці, де її було взято на облік, вона набуває всіх прав, пов'язаних із повноцінною реалізацією права на місцеве самоврядування, одночасно позбавляючись більшої частини привілеїв та пільг, які вона отримала внаслідок отримання статусу внутрішньо переміщеної особи.

Але фактично є неможливим визначити у темпоральному контексті, наскільки тривалою буде дія статусу внутрішньо переміщеної особи для кожного, хто набув такого статусу. Процедура участі такої категорії населення у місцевому самоврядуванні не визначено. Виходячи з визначення територіальної громади, громадянин України для реалізації права на місцеве самоврядування повинен бути жителем, який постійно проживає на певній адміністративно-територіальній одиниці.

Однак до визначення місця постійного проживання жителя в законодавстві України також є різні підходи. Так, відповідно до ст. 1 Закону України від 11 грудня 2003 року «Про



свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [18] місце проживання – це житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає постійно або тимчасово. Натомість, відповідно до змін, які вносяться Законом України від 10 грудня 2015 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [19], місце проживання – це житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини. Реєстрація місця проживання особи здійснюється в день подання особою документів. Реєстрація місця проживання за заявою особи може бути здійснена органом реєстрації з одночасним зняттям з попереднього місця проживання. У разі, якщо нове місце проживання особи знаходиться в іншій адміністративно-територіальній одиниці, орган реєстрації після реєстрації такого місця проживання надсилає повідомлення про зняття особи з реєстрації відповідному органу реєстрації за попереднім місцем проживання особи.

Таким чином, перший законодавчий акт тлумачить місце проживання доволі загальним шляхом, акцентуючи увагу на територіально-конотаційній ознаці. Другий законодавчий акт використовує таку ж територіально-конотаційну ознаку, але містить досить широке розуміння місця проживання, що створює відповідну колізію.

Крім того, необхідно акцентувати увагу й на тому, що факт підтвердження приналежності до відповідної територіальної громади ускладнюється у зв'язку із практичним втіленням ідеї децентралізації влади. Так, у Законі України від 17 червня 2014 року «Про співробітництво територіальних громад» [20], яким визначено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контроль, це питання вже об'єктивується. Актуалізується воно з прийняттям Закону України від 5 лютого 2015 року «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [21], яким врегульовані відносини, що виникають у процесі об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Хоча прийняття цього Закону й є доказом рішучості України на корінні зміни у територіально-регіональному устрої, разом із тим цей закон ставить нові питання щодо меж територіальних громад, бо розпочинаючи процес добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, фактично розширяє їх межі.

Крім того, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» передбачено ведення реєстру територіальної громади, як бази даних, яка призначена для зберігання, обробки, використання визначеної інформації, що створюється, ведеться та адмініструється органом реєстрації для обліку осіб, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. За відсутності спірних питань включення до такого реєстру стане очевидним підтвердженням факту, що громадянин України є членом відповідної територіальної громади.

Що ж до проблематики внутрішньо переміщених осіб, то їх вирішення знайшло своє втілення у законопроектах «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб» [22]. Згідно з пояснювальною запискою до першого законопроекту метою законодавчої ініціативи є належне законодавче забезпечення активного виборчого права виборців – внутрішньо переміщених осіб на усіх без виключення виборах в Україні, та передбачити, що належність виборців – внутрішньо переміщених осіб, до певної територіальної громади може бути визначена за адресою фактичного проживання, зазначеною у довідці про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, отриманої у відповідності до вимог Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Згідно з пояснювальною запискою до другого законопроекту його метою є удосконалення механізму забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб: забезпечення можливості внутрішньо переміщеній особі реалізувати свої виборчі права на місцевих виборах та спрощення процедури для реалізації



виборчих прав внутрішньо переміщених осіб на виборах Президента України, народних депутатів України та референдумах.

Вищезазначені ініціативи засновані на тому, що ігнорування на місцевих виборах міжнародних стандартів щодо участі внутрішньо переміщених осіб на рівноправних умовах у життєдіяльності територіальних громад, у яких вони де-факто проживають, має ознаки порушення конституційного принципу рівності прав і свобод громадян, створює перешкоди для залучення внутрішньо переміщених осіб до вирішення локальних проблем за місцем фактичного проживання. Крім цього, відсутність можливості для реалізації активного виборчого права внутрішньо переміщеними особами позбавить дану соціальну групу реального впливу на прийняття рішень місцевими органами влади, поточна діяльність яких включає вирішення проблем, пов'язаних із внутрішнім переміщенням. Проте законопроект було повернуто суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Висновки. Резюмуючи викладене вище, можна дійти висновків:

- право на місцеве самоврядування в Україні може бути розглянуте в об'єктивному та суб'єктивному значенні. Суб'єктивне право на місцеве самоврядування – це регулювання та управління часткою публічних справ через вирішення питань місцевого значення, яке належить громадянину України незалежно від його раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території тощо (антидискримінаційна ознака. – Авт.);
- громадянин України реалізує своє право на місцеве самоврядування за належністю до відповідної територіальної громади (територіально-конотаційна ознака. – Авт.);
- на теперішній час можна констатувати ряд правових прогалин у закріпленні права громадян на місцеве самоврядування та його реалізацію, зокрема, це відсутність: а) сформованої правосуб'єктності територіальної громади; б) належної нормативної основи для проведення місцевих референдумів; в) виключних підстав належності до відповідної територіальної громади, як умови реалізації права на місцеве самоврядування;
- складні умови функціонування державності в районах проведення АТО в Україні актуалізували низку питань із дотримання належної правосуб'єктності внутрішньо переміщених осіб, у тому числі й права на місцеве самоврядування;
- вбачається доцільним подальше дослідження права на місцеве самоврядування в Україні, окреслення проблем його реалізації та знаходження шляхів для їх усунення.

Список використаних джерел:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 року // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 450.
2. Україна 06 листопада 1996 року в м. Страсбурзі підписала Європейську хартію місцевого самоврядування. – МЗС України, 1996.
3. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
4. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. для юрид. вузов и фактов / В.С. Нерсесянц – М. : НОРМА, 1999. – 508 с.
5. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – Ст. 20.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. / О.Ф. Скакун – Х. : Консум, 2004. – 230 с.
8. Про всеукраїнський та місцевий референдуми: Закон України від 03 липня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 443 (втрата чинності від 28.11.2012 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1286-12/page>.
9. Про місцевий референдум: проект закону 2145а-3 від 8 липня 2015 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [phttp://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55941](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55941).



10. Баймуратов М.О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування України // В кн.: Муніципальне право України: підручн. / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К., 2001. – 122 с.

11. Баймуратов М.А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины / М.А. Баймуратов // Дисс. ... докт. юрид. наук. – Одесса, 1996. – 55 с.

12. Батанов О.В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 2 (12). – 56 с.

13. Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 140–143 Конституції України: Ухвала Конституційного Суду України від 13 липня 1999 року № 36-у/99. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v036u710-99>.

14. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей: Закон України від 02 червня 2005 року // Офіційний вісник України. – 2005. – № 25. – Ст. 45.

15. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 15 липня 2015 року (доопрацьований), внесений Президентом України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

16. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16 вересня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 85. – Ст. 9.

17. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 4. – Ст. 7.

18. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11 грудня 2003 року // Офіційний вісник України. – 2004. – № 1. – Ст. 23.

19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10 грудня 2015 року // Офіційний вісник України. – 2016. – № 2. – Ст. 134.

20. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 60. – Ст. 9.

21. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 року // Офіційний вісник України. – 2015. – № 18. – Ст. 21.

22. Висновок Головного науково-експертного управління від 15 вересня 2015 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56287.

