

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i38.889>

М. І. Шаульський
orcid.org/0000-0003-4495-3180
аспірант

Інституту законодавства Верховної Ради України

ПРАВОВА ОСНОВА ІНСТИТУТУ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Розвиненість інституту локальної демократії є показником розвитку всієї держави. Українське суспільство тридцять років тому усвідомлено зробило свій вибір на користь демократичного розвитку, внаслідок чого були ухвалені базові нормативно-правові акти. Реформування більшості сфер українського суспільства як реагування на виклики часу, з якими стикається держава, вимагає відповідного законодавчого корегування. Отже, дослідження науковою спільнотою питань удосконалення базового законодавства, раніше ухвалених концепцій, стратегій розвитку форм локальної демократії та механізмів їх функціонування (з наданням пропозицій і рекомендацій) мають відбуватися протягом усього реформаційного періоду, якого потребує Україна.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання локальної демократії досліджують та висвітлюють у своїх працях такі науковці: В. Авер'янов, В. Алексєєв, А. Ароян, М. Баймуратов, А. Батанов, В. Борденюк, К. Ващенко, В. Воротін, І. Грицяк, А. Коваленко, І. Кресіна, А. Крусан, І. Куян, І. Лопушинський, О. Лотюк, В. Масич, І. Мищак, Н. Оніщенко, М. Орзіх, Н. Пархоменко, О. Петришин, О. Пухкал, Ф. Рудич, М. Савчин, А. Селіванов, С. Серьогін, О. Скрипнюк, Ю. Шемчушенко, О. Ющик, Г. Шаульська та багато інших вчених.

Метою статті є аналіз правової основи інституту локальної демократії в Україні в контексті реформування більшості сфер українського суспільства, що надає можливість формулювання деяких рекомендацій та пропозицій, які потребують законодавчого реагування.

Виклад основного матеріалу. Характеризуючи правову основу інституту локальної демократії в Україні, важливо звернути увагу на такий аспект, як розвиток форм прямого народовладдя. Конституційне право визначає народовладдя як належність влади народом. Народовладдя реалізується як безпосередньою (прямою) демократією, так і представницькою (непрямою) демократією. Відповідно до Конституції України (стаття 69) народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Передбачені законодавством України форми безпосередньої демократії, завдяки яким громадяни отримують можливість брати участь у вирішенні питань місцевого і загальнодержавного

значення, здійснювати владну діяльність, формувати органи державної влади, отримувати виборні посади, у тому числі й пост глави держави, є важливим елементом реалізації громадянами конституційних прав і свобод.

Протягом перших років незалежності Україна ратифікувала декілька важливих міжнародних документів, які стали підтвердженням демократичного курсу розвитку. Зокрема, це Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. Згідно зі змістом Хартії стандартами місцевого самоврядування вважаються визначення в законодавстві таких категорій: конституційної та правової основи місцевого самоврядування (стаття 2); реалізації концепції місцевого самоврядування як права і спроможності органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ (під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення).

До основних правових актів, що регулюють питання місцевого самоврядування на міжнародному рівні, належить і Всесвітня Декларація місцевого самоврядування. Її було ухвалено 26 вересня 1985 року в Ріо-де-Жанейро Всесвітнім Союзом органів місцевого самоврядування на XXVII Міжнародному конгресі. Декларація не є для України актом, обов'язковим для виконання, але в ній відобразилися позиції широких кіл світової громадськості, активістів та спеціалістів. Це дуже важливо для України, в якій правова політика локальної демократії лише формується.

Також вагомим Міжнародним документом вважаємо Європейську соціальну хартію (переглянуту) від 03.05.1996 р. № ETS N 163, в якій визначено забезпечення для населення громадянських та політичних прав і свобод, соціальних прав, підвищення життєвого рівня та соціального добробуту.

Стандарти місцевого самоврядування загального характеру визначаються також у Рекомендаціях Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 328(2012) про право місцевих органів влади на те, щоб із ними консультувалися інші рівні управління.

Серед міжнародно-правових актів регіонального характеру важливими є такі: Європейська рамкова конвенція про транскордонне співро-

бітництво між територіальними громадами або владами 1980 р., Європейська хартія міст (П Маніфест нової урбаністики) 1992 р., Хартія Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи 1994 р., Хартія «Міста Європи на шляху до стійкого розвитку» (Ольборгська Хартія) 1994 р., Соціальна Хартія міст-членів Союзу балтійських міст 2001 р., Європейська хартія регіонального/просторового планування 1983 р. (Торремоліноська хартія), Хартія про участь молоді в муніципальному та регіональному житті 1994 р. та інші.

Протягом років незалежності в Україні було розроблено і ухвалено декілька важливих законів, які стали основою для забезпечення розвитку інституту локальної демократії. Так, у 1997 році був прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (21.05.1997 р. № 280/97-ВР), який відповідно до Конституції України визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в країні на наступні роки. Місцеве самоврядування Закон визначив як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (стаття 2). Потреби удосконалення концептуальних засад місцевого самоврядування викладені у працях багатьох науковців, в тому числі Г. Шаульської [1, с. 154–162].

Інститут локальної демократії в Україні лише розвивається. Основні його форми, які гарантуються Конституцією України та прописані законодавством, – це вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання. Впровадження курсу на децентралізацію, що здійснюється останніми роками, передбачає, що громадяни України мають бути забезпечені оновленим інструментарієм для участі у суспільно-політичному житті. Отже, визначені форми локальної демократії потребують законодавчого удосконалення.

Основні принципи виборів гарантуються Конституцією та регламентуються Виборчим кодексом України (Закон України від 19.12.2019 р. № 396-ІХ). Інституційний механізм виборів потребує законодавчого доопрацювання в аспекті таких проблемних питань: відкритості та прозорості для всіх учасників процесу; забезпечення рівних можливостей доступу до виборчого процесу для усіх учасників; доступу до контролю за підготовкою і проведенням виборчих кампаній; забезпечення безпеки та таємності голосування; впровадження електронного голосування тощо.

Законодавчого оновлення потребує й інститут референдуму. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає місцевий

референдум як форму прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування. Порядок проведення місцевих референдумів регулювався Законом України «Про Всеукраїнські та місцеві референдуми» від 03.07.1991 р., який втратив чинність. З 2012 року у системі національного законодавства України інститут місцевого референдуму представлений фрагментарно. Нині у Верховній Раді зареєстровано законопроект «Про місцевий референдум». У разі його прийняття буде створена законодавча база для організації та проведення місцевого референдуму як однієї з форм реалізації місцевого самоврядування та локальної демократії.

Вибори (не лише місцеві, а й Всеукраїнські) та інститут референдуму згідно із Законом України «Про народовладдя через Всеукраїнський референдум» від 09.06.2020 р. № 3612 – це дві важливі форми прямої демократії. Через вибори реалізується установча функція народу, основний зміст якої – формування органів публічної влади, а саме: Президента України, Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, районних, районних у містах, обласних рад). Інститут референдуму створює для народу можливість вирішувати низку питань, серед яких є і територіальні зміни. Про доктринальні питання конституційно-правових засад інституту Всеукраїнського референдуму докладніше можна прочитати у роботі І. Куян [2, с. 53–71].

Важливим інститутом локальної демократії є і загальні збори громадян за місцем проживання. Вони регламентуються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та проводяться відповідно до статуту громади та Постанови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» (від 17.12.1993 р. № 3748-ІІ). Загальні збори громадян скликаються за місцем їхнього проживання для обговорення найважливіших питань місцевого значення.

Серед форм локальної демократії є й місцеві ініціативи. Право на їхнє проведення було закріплене Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Внесена в установленому порядку місцева ініціатива в обов'язковому порядку має бути розглянута на засіданні ради, а ухвалене за результатами розгляду рішення ради має бути оприлюднено.

Чинне законодавство унормовує питання проведення громадських слухань. Закон надає право громаді під час їх проведення заслуховувати звіти депутатів про роботу, порушувати проблеми та вносити пропозиції органам місцевої влади щодо питань місцевого значення тощо. Поширеність громадських слухань залежить від активності як місцевої територіальної громади, так і самих органів публічної влади.

Інститут локальної демократії представлений такими формами: конференціями, семінарами, круглими столами, громадськими приймальнями, телевізійними та радіодебатами, електронними конференціями, консультаціями, телефонними гарячими лініями тощо. У постанові Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996 прописано порядок проведення консультацій з громадськістю і порядок публічного громадського обговорення. У зазначеному документі також є положення про громадську раду. Основна мета таких форм локальної демократії – це сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні; здійснення контролю за діяльністю влади; врахування владою громадської думки під час формування та реалізації державної та місцевої політики.

Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР надає можливість для реалізації однієї з форм локальної демократії. У правовому акті передбачено, що звернення громадян можуть набувати письмових форм, усних, а також бути у формі телефонних консультацій чи електронних петицій. У статті 23-1 зазначено, що громадяни через офіційний вебсайт можуть звернутися з петицією до органів влади. Закон передбачає порядок подання та розгляду петицій, а у разі визнання їх доцільності там є такий механізм реалізації: прийняття органом влади рішення в межах компетенцій, визначених законом.

Правову основу інституту локальної демократії забезпечує і Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Він надає можливості громадянам, громадським інституціям отримувати від органів влади інформацію стосовно їхньої діяльності, що сприяє відкритості та прозорості останніх. Проблеми забезпечення контролю діяльності є одними з ключових у сфері місцевого самоврядування, на чому наголошують науковці.

У Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV передбачена участь громадян у формуванні регуляторних умов. Закон передбачає відкритість та прозорість процедур для фізичних та юридичних осіб, що підвищує якість таких правових актів місцевих органів влади.

Розвиток локальної демократії забезпечується і діяльністю органів самоорганізації населення (далі – ОСН). Їх організаційно-правова основа закріплена законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення» (від 11.07.2001 р. № 2625-III). ОСН – це будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Їхнє основне

завдання – це створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції та законів України. ОСН вважаються важливим самостійним елементом системи місцевого самоврядування та характеризуються як рисами органу місцевої влади, так і рисами громадської організації.

Правова основа діяльності ОСББ (також інститутів локальної демократії) забезпечується Законом України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29.11.2001 р. № 2866-III. У Законі унормована діяльність об'єднань, яка полягає у здійсненні функцій, що забезпечують реалізацію прав співвласників на володіння та користування спільним майном співвласників, утримання у належному вигляді багатоквартирного будинку та прибудинкової території, сприяння співвласникам в отриманні житлово-комунальних та інших послуг за обґрунтованими цінами, виконання інших зобов'язань, пов'язаних з діяльністю об'єднання.

Функціонування інститутів локальної демократії забезпечується також Законом України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI. Правовий акт містить механізми участі громадських об'єднань у формуванні та реалізації державної та місцевої політики, вирішенні суспільно важливих питань, розробленні проєктів нормативно-правових актів, утворенні консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах влади.

З метою більш ефективного здійснення повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку можуть створюватись асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання. Діяльність асоціацій унормована Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 р. № 1275-VI.

Аналізуючи питання правової основи забезпечення розвитку інституту локальної демократії в Україні, окрім законів, варто зазначити і декілька важливих підзаконних актів. Допоміжним інструментом є низка постанов Кабінету Міністрів України:

– «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 04.01.2002 р. № 3;

– «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 05.11.2008 р. № 976;

– «Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади» від 20.07.2012 р. № 658 тощо.

Ці та інші нормативні акти сприяють гласності та відкритості органів влади. Загалом створюю-

ються умови для розвитку локальної демократії, реалізації громадянами конституційних прав на участь в управлінні місцевими органами. Громадські об'єднання, органи самоорганізації населення, громадяни мають правові механізми для участі у діяльності органів влади. Вони можуть впливати на ефективність прийняття та виконання такими органами рішень, вносити пропозиції щодо реалізації суспільно важливих питань.

Підсумовуючи стислий аналіз правової основи забезпечення розвитку інституту локальної демократії в Україні, потрібно звернути увагу на декілька загальних проблемних аспектів, які в умовах реформування потребують подальшого законодавчого реагування: 1) проблеми розмежування повноважень між місцевими органами публічної влади (централізація повноважень органів державної виконавчої влади, дуалізм, залежність моделі управління від політичної ситуації у країні, адміністративний тиск тощо); 2) проблеми інституціонального характеру (дублювання повноважень місцевих органів влади, недосконалість системи контролю за діяльністю влади, недосконалість структури управлінських інститутів тощо); 3) адміністративно-правові проблеми (відсутність чіткого розподілу повноважень і компетенцій між органами влади, незавершеність гармонізації законодавчої бази з європейською тощо).

Висновок. Підсумовуючи викладене, потрібно зазначити, що за роки незалежності в Україні була створена правова основа для розвитку інституту локальної демократії, про що свідчить короткий аналіз законів та підзаконних актів. Водночас реформування більшості сфер українського суспільства, впровадження курсу на децентралізацію, що здійснюється останніми роками, вимагає постійного корегування інструментарію участі громадян у прийнятті суспільно значущих рішень, впливу на органи влади, що сприяє розвитку партисипативної демократії та формуванню механізму стримувань і противаг, який визнається рушійною силою усіма прогресивними країнами світу, адже він допомагає знижувати соціально-політичне напруження, досягати соціальної гармонізації суспільства.

Література

1. Шаульська Г.М. Реформування сучасної системи місцевого самоврядування. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. Київ, 2019. № 1. С. 154–162.
2. Куян І.А. Доктринальні питання конституційно-правових засад інституту Всеукраїнського референдуму. *Право України*. Київ, 2020. № 8. С. 53–71.
3. Шаульська Г.М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні: монографія / за заг. ред. Т.В. Мотренка. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с. URL: <http://delta.e-autopay.com/buy/369804>.

4. Батанов О.В. Концептуальні проблеми забезпечення контролю у сфері місцевого самоврядування: теорія і практика. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 3. С. 62–68.

5. Серьогін С.М. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування в Україні / С.М. Серьогін, Н.Т. Гончарук. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 5–6 (7–8). С. 71–80.

6. Мищак І.М. Механізми контролю громади за діяльністю депутатів місцевих рад в Україні та Польщі (порівняльно-правовий аналіз). *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 56–61.

Анотація

Шаульський М. І. Правова основа інституту локальної демократії в Україні. – Стаття.

У статті досліджується питання правової основи забезпечення розвитку інституту локальної демократії в Україні. З огляду на процеси реформування більшості сфер українського суспільства цілком логічним є перманентний процес правового удосконалення базового законодавства, зокрема ухвалених раніше концепцій, стратегій розвитку локальної демократії (виборів, референдумів, загальних зборів, місцевих ініціатив, консультативно-дорадчих органів, громадських слухань, конференцій, телевізійних і радіодебатів, публічних обговорень, фінансової участі у проєктах, програмах та заходах, спільного моніторингу громадської думки, зворотного зв'язку і обміну інформацією тощо) та механізмів їх функціонування. Передбачені законодавством України форми безпосередньої демократії, завдяки яким громадяни отримують можливість брати участь у вирішенні різноманітних питань, здійснювати владну діяльність, формувати органи влади, отримувати виборні посади, є важливим елементом реалізації громадянами конституційних прав і свобод. Отже, правовий аналіз допомагає корегувати процеси розвитку інституту локальної демократії в Україні, удосконалюючи нормативно-правову базу та усуваючи прогалини у законодавстві. Інститут локальної демократії є основою розвитку всього суспільства. Увага до таких питань, як громадянські права на участь у суспільно-політичному та культурному житті, відкритість влади для громадян та суспільства тощо, тільки посилюватиметься, адже вони є важливим показником демократичного розвитку держави в цілому.

Впровадження курсу на децентралізацію, що здійснюється останніми роками, передбачає, що громадяни України мають бути забезпечені оновленим інструментарієм впливу на органи влади та участі у прийнятті рішень. Законодавче забезпечення — це одне з головних завдань у цьому процесі.

Ключові слова: інститут локальної демократії, муніципальне право, місцеве самоврядування, форми локальної демократії.

Summary

Shaulskyi M. I. Legal basis of the institute of local democracy in Ukraine. – Article.

In the article the author investigates the issue of the legal basis for ensuring the development of the institution of local democracy in Ukraine. Given the processes of reforming most spheres of Ukrainian society, it is logical that the permanent process of legal improvement of basic legislation, previously

adopted concepts, strategies for the development of the foundations and forms of local democracy (elections, referendums, general meetings, local initiatives, advisory bodies, public hearings, conferences, television and radio debates, public discussions, financial participation in projects, programs and events, joint monitoring of public opinion, feedback, information exchange, etc.) and mechanisms for their operation. The forms of direct democracy provided by the legislation of Ukraine, thanks to which citizens have the opportunity to participate in various issues, exercise power, form government bodies, obtain elected positions, etc. – are an important element of citizens' exercise of constitutional rights and freedoms. Thus, legal analysis helps to adjust the development of the

institution of local democracy in Ukraine, improving the legal framework and eliminating gaps in legislation. The institution of local democracy is the basis for the development of society as a whole, and attention to issues such as civil rights to participate in socio-political and cultural life, openness of government to citizens and society, etc. will only increase, as they are an important indicator of democratic development.

The introduction of a decentralization course in recent years implies that the citizens of Ukraine must be provided with updated tools for influencing the authorities and participating in decision-making. And legislative support is one of the top priorities in this process.

Key words: institution of local democracy, municipal law, local self-government, forms of local democracy.