

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 352

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i1\(42\).985](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i1(42).985)

М. І. Шаульський
orcid.org/0000-0003-4495-3180
аспірант
Інституту законодавства Верховної Ради України

ПРОБЛЕМИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ

Постановка проблеми. Останні роки Україна знаходиться в активній фазі реформування місцевого самоврядування. Зміни, які пропонуються для вдосконалення форм локальної демократії в законопроектах № 7283 та № 6319 мають потенціал суттєво вплинути на формування громадянського суспільства в Україні. Виконання Україною своїх зобов'язань відповідно до Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, створило умови для розширення прав громадян щодо участі у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування і забезпечити розвиток місцевої демократії. При цьому члени територіальної громади будуть мати змогу більш дієво контролювати діяльність місцевої влади, аналізувати її ефективність, впливати на владу. Окремі положення проектів також спрямовані на реалізацію п. 52 рекомендацій до протоколу, щодо сприяння більш ефективній участі об'єднань громадян у процесах прийняття державних рішень, який передбачає, що країни мають поширювати і пропагувати передові практики щодо залучення об'єднань громадян та громадянського суспільства загалом до процесу прийняття рішень, у тому числі на місцевому/муніципальному рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників, роботи яких присвячені широкому спектру зазначених проблем: А. Батанов, М. Баймуратов, К. Ващенко, В. Борденюк, В. Воротін, В. Засадко, І. Грицяк, А. Коваленко, А. Колодій, В. Куйбіда, І. Кресіна, М. Лациба, І. Лопушинський, А. Мацюк, Т. Мотренко, В. Погорілко, С. Пінчук, С. Попов, Л. Приходченко, О. Пухкал, С. Серьогін, В. Толкованов, О. Скрипнюк, В. Цветков, С. Чернов, Г. Шаульська та багато інших науковців.

Метою дослідження є: аналіз запропонованих новел законопроектів на предмет їх дієвості та ефективності в умовах теперішнього стану державотворення, виділення проблемних аспектів та надання деяких пропозицій щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Органи самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів

у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Їх правовий статус, порядок організації та діяльності визначається законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р. № 2625-III [1] та іншими актами. Основними завданнями органів самоорганізації населення (ОСН) є: створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм (стаття 3 закону). Закон України «Про органи самоорганізації населення» з часу ухвалення, удосконалювався декілька разів. На сьогодні у Верховній Раді знов зареєстровано законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» (реєстр. № 6319 від 18.11.2021 р.). Правовий акт було підготовлено Кабінетом Міністрів України відповідно до Плану законопроектних робіт (№164) та 323 кроку Плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік. Метою законопроекту є: удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення, що сприятиме розвитку і поширенню практики створення органів самоорганізації населення як форми участі жителів у вирішенні окремих питань місцевого значення.

Враховуючи важливість ОСН, як однієї з форм народовладдя, деякі міркування вважали би за доцільне висловити стосовно підготовлених урядом новацій. Так, законопроектом передбачається: внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (статті 2 – 12; 14; 16; 18; 22; 24; 25; 26; статті 13; 15 виключено; доповнено статтею 24-1), до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 1; 14; 16), Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» (статті 1; 15; 17). Доповнення, зміни та уточнення стосуються:

спрощення процедури створення органу самоорганізації населення; визначення повноважень і території діяльності органу самоорганізації населення; уточнення права обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення; усунення неузгодженості щодо порядку створення і строку повноважень органу самоорганізації населення та його персонального складу; легалізації та реєстрації органу самоорганізації населення як юридичної особи; уточнення порядку припинення повноважень персонального складу органу самоорганізації населення і припинення органу самоорганізації населення.

Проектом закону передбачено внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення». Зокрема, частина друга статті 3. «Правовий статус органу самоорганізації населення», на відміну від попередньої редакції, містить докладний перелік органів, які належать до органів самоорганізації населення. Зазначається: «будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, житлових комплексів, комітети села (сіл), селища, міста (крім адміністративного центру територіальної громади), району у місті (у разі створення), а також інші органи самоорганізації населення». Які саме органи, окрім вже зазначених, можуть належати до категорії «інші», має бути роз'яснено, можливо у підзаконному акті, для усунення розбіжностей у трактуванні. Пункт 3 частини третьої статті 3 законопроекту, щодо основних завдань органів самоорганізації населення, зі змінами має формулювання: «участь у формуванні та реалізації програм соціально-економічного, культурного розвитку та інших місцевих програм у межах території діяльності органу самоорганізації населення». Доповнення пункту третього нормою «у формуванні ... програм», потребує і відповідного механізму реалізації, в іншому випадку ця норма залишиться декларативною. Тобто пункт 3 частини третьої статті 3 потребує доповнення: «Пропозиції органів самоорганізації населення до таких програм, мають бути обов'язково розглянуті органами місцевого самоврядування». Стаття 8 законопроекту «Порядок ініціювання створення органу самоорганізації населення», містить докладно виписану процедуру, яка викладена у семи частинах статті. На наш погляд, порядок ініціювання створення ОСН бюрократизовано і ускладнено. Враховуючи, що це народна ініціатива, вона повинна мати максимально спрощену форму, зручну для громадян, з мінімальною кількістю документації. Складність механізму реалізації може стати причиною гальмування розвитку такої форми самоорганізації населення.

Пункт 1 частини першої статті 14. «Повноваження органу самоорганізації населення» викладений у формулюванні: «Представляти інтереси

жителів, які проживають в межах території діяльності органу самоорганізації населення, у відповідній сільській, селищній, міській раді та її виконавчих органах», на нашу думку, не містить конкретики. Такий пункт доречно було б виписати докладніше, доповнивши «...на пленарних засіданнях ради, засіданнях постійних комісій, колегій(президій), засіданнях тимчасово створених комісій, круглих столів, форумів, брати участь у інших заходах, які організують ради». ОСН – лише одна з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні питань місцевого значення, одна з форм народовладдя [2, с. 81-83]. Як визначено Конституційним Судом, народовладдя – це належність усієї повноти влади в межах території держави народові та здійснення ним цієї влади як безпосередньо, так і через своїх представників у органах державної влади та органах місцевого самоврядування [3].

Потреба у розширенні повноважень органів місцевого самоврядування (а система місцевого самоврядування включає і ОСН – стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), й спонукало владу і суспільство розпочати децентралізацію. Завершення реформи децентралізації має підсилити гарантії спроможності громад і розв'язати ті проблеми, які турбують кожну людину», такі сподівання висловив Голова Парламенту [4]. Таким чином, поділяючи пріоритети уряду та Верховної Ради України на посилення народовладдя, враховуючи важливість органів самоорганізації населення, як однієї з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення, необхідно не лише розширювати можливості для ОСН, удосконалюючи інструментарій, але й спрощувати механізми реалізації повноважень, якими вони наділяються.

Законопроектом «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» (реєстр. № 6319 від 18.11.2021 р.) [5] пропонуються зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) та «Про статус депутатів місцевих рад». В теорії та практиці державного будівництва існує модель, за якої основи правового статусу територіального утворення, його органів визначаються на рівні підзаконного акту, безпосередню участь у прийнятті якого бере саме територіальне утворення. Зокрема, в багатьох країнах досить поширеною є практика територіальних автономій, правовий статус яких визначається або в конституціях автономій, або у так званих статутах, які спочатку роз-

робляються і схвалюються представницькими органами територіальної автономії (інколи на референдумах), а потім приймаються (затверджуються) загальнонаціональними парламентами та визнаються частиною національної системи законодавства. Однак, за вітчизняними конституційними нормами лише Автономна Республіка Крим має *Конституцію Автономної Республіки Крим* (ч. 1 ст. 135 Конституції України). При цьому, наразі в законодавстві України реалізована концепція місцевого самоврядування, за якою *органи місцевого самоврядування розглядаються як децентралізовані державні органи, що діють у сфері виконавчої влади, а не як залучені до механізму державного управління громадські утворення* (саме в такому випадку їх діяльність на підставі статуту була б певним чином виправдана). З огляду на зазначене, приписи проєкту про обов'язковість прийняття статутів територіальних громад та концентрації в цих правових актах регулювання значної частини питань здійснення місцевого самоврядування виглядають, принаймні, дискусійними. При цьому викликають заперечення положення проєкту про те, що у статутах територіальних громад мають відображатись питання на кшталт «гарантії реалізації права жителів на участь у вирішенні питань місцевого значення», «засади взаємовідносин органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з органами самоорганізації населення, об'єднаннями громадян, іншими суб'єктами», «засади відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, порядок їх реалізації», оскільки відповідні питання повинні бути предметом законодавчого (а не локального на підзаконному рівні) регулювання.

Крім того, виглядає незрозумілим запропоноване виключення чинних на сьогодні ч. ч. 2, 3 статті 19, що стосуються питань державної реєстрації статуту та підстав для відмови в державній реєстрації статуту. Адже, як зазначалось вище, положеннями законопроєкту статутам територіальних громад відводиться нова роль в частині регулювання питань місцевого значення: в результаті чого статут має стати одним із базових документів територіальної громади, що наближає його за значенням до установчих документів юридичних осіб (які підлягають реєстрації). Надання статуту територіальної громади схожого значення відбувається і через встановлення його обов'язкової наявності у кожній територіальній громаді. Наведене обумовлює необхідність здійснення державної реєстрації статуту територіальної громади та перевірки його змісту на відповідність Конституції України за законом України. Як це відбувається із установчими документами юридичних осіб.

Законопроєкт в цілому ряді випадків передбачає, що у статуті територіальної громади мають регулюватись правила роботи сільських, селищних, міських рад при розгляді питань, пов'язаних із участю громадян у процедурах місцевої демократії. Так, ч. 6 статті 8 передбачає, що у статуті територіальної громади, серед іншого, визначається «*порядок, строки розгляду і врахування сільською, селищною, міською радою прийнятих загальними зборами рішень*»; п. 4 ч. 6 статті 9 передбачає визначення у статуті «*порядку та строків розгляду місцевої ініціативи та прийняття рішення радою*»; п. 4 ч. 6 статті 13 вказує на визначення у статуті «*порядку розгляду пропозицій громадських слухань*». Також абз. 1 ч. 3 статті 9 передбачає, що «*місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на найближчому пленарному засіданні сільської, селищної, міської ради у порядку, визначеному статутом територіальної громади, регламентом ради відповідно до вимог цього Закону*».

Проте, відповідно до ч. 15 статті 46 Закону порядок підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії *визначаються регламентом ради*. Наведені вище положення не тільки суперечать даній нормі, а й допускать можливість створення у положеннях статутів територіальних громад механізмів правового регулювання, паралельних до тих, які регулюються регламентами місцевих рад. Це, своєю чергою, призводитиме до виникнення суперечностей та неузгодженостей положень нормативних актів локального рівня. Звертаємо також увагу, що регламентація роботи представницьких, колегіальних органів має свою специфіку і тому у вітчизняній правовій традиції регулювання відповідних питань здійснюється у спеціалізованих нормативних актах, які називаються регламентами. Натомість, запропоноване у проєкті регулювання зазначених питань у статутах територіальних громад виглядає необґрунтованим через зовсім інше призначення відповідних правових актів.

Висновок. Запропоновані новели законопроєктів в цілому заслуговують позитивної оцінки, оскільки вони сприятимуть розширенню прав громадян щодо участі у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування та забезпечать розвиток локальної демократії. Україна зможе більш дієво виконувати свої зобов'язання щодо Європейської хартії місцевого самоврядування. Незважаючи на певну правову невизначеність та вихід за межі предмету правового регулювання, законопроєкти заслуговують уваги та підтримки суспільства, це суттєвий крок до формування громадянського суспільства в Україні.

Література

1. Проект Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування (реєстр. № 7283 від 13.04.2022).

2. 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-autoray.com/buy/369804> (дата звернення: 21.05.2022).

3. Конституційний Суд України. 3.1.1. Представницька демократія. 3.1. Народовладдя. URL: <https://ccu.gov.ua/storinka-knygu/31-narodovladdya>

4. Процес децентралізації має завершитися у 2022 році. Руслан Стефанчук. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14399> (дата звернення: 21.05.2022).

5. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» (реєстр. № 6319 від 18.11.2021 р.).

6. Про реформу: Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати децентралізації влади в Україні. URL: <http://decentralization.gov.ua/about> (дата звернення: 21.05.2022).

7. Лопушинський І. П. Реформування місцевого самоврядування як основа впровадження децентралізаційних моделей управління. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/17.pdf (дата звернення: 21.05.2022).

8. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України, Стратегія від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/68/2016>

Анотація

Шаульський М. І. Проблеми локальної демократії в контексті законодавчих ініціатив. – Стаття.

У статті досліджується проблема інституту локальної демократії в контексті законодавчих ініціатив, а саме: проекту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування (реєстр. № 7283 від 13.04.2022), «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» (реєстр. № 6319 від 18.11.2021 р.). Метою дослідження є: аналіз запропонованих змін, передбачених у законопроектах, виділення проблемних аспектів та надання деяких пропозицій щодо їх усунення. Наукова новизна статті полягає у розгляді нових підходів щодо удосконалення форм локальної демократії, участі громадян у процесі прийняття рішень на місцевому/муніципальному рівнях. Аналіз зазначених законопроектів надає можливість визначити проблемні аспекти, які потребують нормативно-правового регулювання. Результати дослідження автор підсумовує висновком,

що запропоновані у проекті новели заслуговують позитивної оцінки, незважаючи на окремі порушення вимог законодавчої техніки, правової визначеності та виходу за межі предмету правового регулювання. Окремі новели законопроектів направлені на реалізацію п. 52 рекомендацій до протоколу Європейської хартії місцевого самоврядування щодо сприяння більш ефективній участі об'єднань громадян у процесах прийняття державних рішень, який передбачає, що країни члени мають поширювати і пропагувати передові практики щодо залучення об'єднань громадян та громадянського суспільства загалом до процесу прийняття рішень, у тому числі на місцевому/муніципальному рівнях. Це створить умови для розширення прав громадян щодо участі у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування і забезпечити розвиток місцевої демократії.

Ключові слова: інститут локальної демократії, форми локальної демократії, публічне управління, місцеве самоврядування.

Summary

Shaulsky M. I. Problems of local democracy in the context of legislative initiatives. – Article.

The article examines the problems of the institute of local democracy in the context of legislative initiatives, namely: the draft Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» and other legislative acts of Ukraine on democracy at the level of local self-government (Reg. to the Law of Ukraine «On Self-Organization of the Population» on improving the organization, activities and organization of the body of self-organization of the population» (Reg. № 6319 of 18.11.2021). The purpose of the study is: the proposed changes provided for in the analysis of bills, some problematic aspects and provide some suggestions for their identification. The scientific novelty of the article is the consideration of new approaches to improving the forms of local democracy, citizen participation in the decision-making process at the local / municipal level. The analysis of these bills provides an opportunity for other problematic aspects that need to be regulated. The results of the study the author summarizes the conclusions that the short stories proposed in the drafts deserve a positive assessment, despite some violations of the requirements of legislative technique, legal certainty and going beyond the subject of legal regulation. Some novelties of the draft laws are aimed at implementing paragraph 52 of the recommendations to the Protocol to the European Charter of Local Self-Government to promote more effective participation of citizens' associations in public decision-making processes, which stipulates that member states should disseminate and promote best practices and civil society in general to the decision-making process, including at the local / municipal level. This will create conditions for strengthening the rights of citizens to participate in decision-making by local governments and ensure the development of local democracy.

Key words: institute of local democracy, forms of local democracy, public administration, local self-government.