

Пастернак В. В.,
аспірант юридичного факультету
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВОВОГО ПРОСТОРУ

DECENTRALIZATION OF LOCAL GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF INTEGRATION OF UKRAINE TO THE EUROPEAN LEGAL SPACE

У статті розглядаються аспекти реалізації форм локальної демократії в умовах децентралізації місцевого самоврядування. Аналізується стан нормативно-правового регулювання та перспективного законотворення у сфері реалізації принципу права участі у справах місцевого самоврядування гарантованого Європейською хартією місцевого самоврядування. На основі проведеного дослідження автором окреслено коло майбутніх розробок, які потребуватимуть подальшого правового врегулювання.

Ключові слова: Угода про асоціацію, реформа децентралізації, місцеве самоврядування, концепція доброго урядування, локальна демократія, місцеві ініціативи.

В статье рассматриваются аспекты реализации форм локальной демократии в условиях децентрализации местного самоуправления. Анализируется состояние нормативно-правового регулирования и перспективного законотворчества в сфере реализации принципа права участия в делах местного самоуправления гарантированного Европейской хартией местного самоуправления. На основе проведенного исследования автором определен круг будущих разработок, требующих дальнейшего правового урегулирования.

Ключевые слова: Соглашение об ассоциации, реформа децентрализации, местном самоуправлении, концепция хорошего управления, локальная демократия, местные инициативы.

The article discusses aspects of the implementation of forms of local democracy in the decentralization of local self-government. The author analyzes the state of regulatory and prospective lawmaking in the implementation of the principle of the right to participate in local government affairs guaranteed by the European Charter of Local Self-Government. On the basis of the conducted research, the author determined a range of future developments requiring further legal settlement.

Key words: Association Agreement, decentralization reform, local self government, concept of good governance, local democracy, local initiatives.

Постановка проблеми. В умовах реформи децентралізації місцевого самоврядування в Україні існує запит суспільства на реалізацію конституційного права участі у справах місцевого самоврядування. Забезпечення демократичних принципів проголошених Європейською хартією місцевого самоврядування стосовно права участі у справах органу місцевого самоврядування вимагає створення умов та визначення національних процедур для здійснення прямого волевиявлення із метою розв'язання питань місцевого значення. Вказане зумовлює новизну й актуальність цієї статті, присвяченої пошуку шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання реалізації демократичних принципів під час пошуку форм локальної демократії.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз правових засад реалізації права на участь у веденні справ місцевого самоврядування гарантованого Європейською хартією місцевого самоврядування в умовах децентралізації муніципальних органів та євроінтеграційного курсу держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Українськими дослідниками здійснюються наукові пошуки у напрямках організації системи органів місцевого самоврядування, децентралізації їх повноважень (Ю. Битяк, Т. Безверхнюк, В. Вакуленко, Г. Возняк, В. Кампо, Р. Колишко, І. Коліушко, В. Куйбіда, А. Лелеченко, О. Луніна, В. Мельниченко, Н. Нижник, А. Ткачук та інші); моделей місцевого самоврядування (Н. Гон-

чарук, Л. Прокопенко, В. Заблоцький, В. Наконечний та інші); політико-правових засад функціонування органів місцевого управління (О. Батанов, Ю. Ковбасюк); можливості впливу громадянського сектору на ефективність місцевого самоврядування (С. Була, І. Дробуш, Г. Зеленько, М. Лациба, Н. Чорна); закордонного досвіду функціонування систем місцевого самоврядування (І. Бодрова, В. Грובה, І. Ілов, М. Лендъел, О. Новікова) та його євроінтеграційної складової (Т. Безверхнюк, В. Толкованов, В. Марчук, Я. Малик, В. Реутов та інші).

Виклад основного матеріалу. Конституційні зміни щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі (далі – ЄС) та в Організації Північноатлантичного договору, які відбулися у лютому 2019 року [6] проголосили європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України. Приналежність України до західної цивілізації відбито й в Угоді про асоціацію з її визнанням європейських прагнень та європейського вибору України. Переговорний процес між Україною та Європейським Союзом щодо укладення Угоди про асоціацію розпочався у березні 2007 року та протягом наступних п'яти років відбулися 21 раунд переговорів щодо Угоди про асоціацію та 18 раундів переговорів щодо розділу Угоди про створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі. Протягом 2012 року на рівні глав переговорних делегацій здійснено парафування Угоди про асоціацію та розділу Угоди щодо створення зони вільної торгівлі,

які 9 серпня 2013 року оприлюднені на Урядовому порталі. Угода прийшла на зміну попереднім рамкам співпраці між Україною та ЄС та за своїм обсягом і тематичним охопленням вона є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною, коли-небудь укладеним Європейським Союзом. Угодою визначається якісно новий формат відносин між Україною та ЄС, який ґрунтується на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції» і слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні. Угода про асоціацію, що містить поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі між ЄС та Україною, яка є головним інструментом для наближення ЄС та України та сприяє розвитку глибоких політичних відносин, міцніших економічних зв'язків та повазі до спільних цінностей. Відносини між ЄС та Україною розвиваються також у контексті Східного партнерства. Угода посилює співпрацю зокрема сферах енергетики, довкілля, протидії змінам клімату, транспорту, фінансових послуг, державних фінансів, зокрема протидії шахрайству, розвитку сільської місцевості та сільського господарства, захисту прав споживачів та громадянського суспільства.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відбулося два етапи 21 березня та 27 червня 2014 року, а вже 16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. 1 вересня 2017 року після тривалого процесу ратифікації Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності у повному обсязі.

Принципи реалізації Угоди ґрунтуються на спільних цінностях: повазі до демократичних принципів, верховенства права, доброго врядування, прав людини та основоположних свобод, повазі до різноманітності, людської гідності, а також внесок у консолідацію внутрішніх політичних реформ [13, ст. 3, 4]. В умовах глобалізаційних процесів, перед науковцями та національним законодавством постають нові виклики щодо імплементації міжнародного права у відповідних сферах застосування Угоди.

Вітчизняні дослідники [5; 8; 12] відзначають, що в основі більшості сучасних теорій місцевого самоврядування лежить концепція «community government», яка означає управління від імені місцевої громади та разом з нею [5] та «Good Governance» (добре/належне врядування) – підхід, який прагне створити систему урядування, ґрунтовану на справедливості, яка захищає права і громадянські свободи людини. «Good Governance» характеризується тим, що дотримується верховенства права, є орієнтованим на консенсус, учасницьким, підзвітним, прозорим, чуйним, результативним та ефективним, рівноправним та інклюзивним. Концепції демократичного врядування «Governance» визначають управлінські підходи на засадах широкої участі інститутів громадянського суспільства та окремих громадян за принципами відкритості, прозорості, результативності [2, т. 5, с. 161]. Отже, запровадження цієї моделі має стати наступним етапом реалізації реформи публічного управління в Україні.

Політику регіонального розвитку ЄС вирізняє гнучкість та можливість модифікації, видозмінення

та вдосконалення під впливом ризиків як внутрішнього, так і зовнішнього походження, нових геополітичних умов і викликів глобалізації, суб'єктом та об'єктом є Європейський Союз.

Подальша демократизація суспільства, децентралізація владних повноважень на засадах субсидіарності є на сьогодні пріоритетами серед реформ в Україні. Оскільки нові тенденції у державному будівництві нашої країни, становлення інститутів громадянського суспільства, оптимізація системи публічного управління обумовлюють нові умови реалізації децентралізації за умови збереження ідей правової держави. Модернізація публічної влади повинна відбуватися у напрямі створення клієнтоорієнтованої системи публічного управління, яка буде невіддільним елементом механізму соціально-політичного захисту населення, фактором підвищення його соціальної та політичної активності [7, с. 5].

Актуальним напрямом розвитку конституційно-правових засад місцевого самоврядування у державі є приведення їх у відповідність з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції України [6, ст. 9] чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Основний Закон держави закріплює принцип народовладдя, тобто здійснення влади, як безпосередньо так і через державні органи та органи місцевого самоврядування [6, ст. 5], гарантує громадянам право брати участь в управлінні державними справами, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [6, ст. 38].

2 вересня 2014 року Законом України № 1664-VII ратифіковано Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування [1], де Україна взяла на себе зобов'язання реалізовувати заходи зі здійснення права участі у справах органу місцевого самоврядування відповідно до свого конституційного порядку. Розробка і підписання зазначеного протоколу обумовлені потребою гарантування державами-учасницями демократичного принципу щодо права участі кожного у веденні суспільних справ та відзначення виняткової важливості цього принципу для місцевого самоврядування. Отже, таке право визначається як право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень органу місцевого самоврядування [1, ст. 1].

Держави-учасниці, які підписали Додатковий протокол, в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади, визнавши у національному законодавстві право громадян брати участь як виборці або кандидати у виборах членів ради або асамблеї місцевого органу влади, на території якого вони проживають [1, ст. 1]. З цією метою держави-учасниці повинні вживати всіх таких заходів, які є необхідними для здійснення права участі у справах відповідного місцевого органу. Комплекс заходів зі здійснення права участі передбачений Додатковим протоколом до Європейської хартії місцевого самоврядування [1, ст. 2] містить три групи: надання органам місцевого самоврядування повноважень надавати таке право участі та сприяти його здійсненню; забезпечення створення процедур,

засобів та механізмів для реальної реалізації такого права; сприяння використанню інформаційно-комунікаційних технологій для розвитку та здійснення права участі. У свою чергу забезпечення створення процедур залучення людей для здійснення права участі у справах органу місцевого самоврядування, може включати консультаційні процеси, місцеві референдуми, звернення та заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них.

Національне законодавство у сфері звернень громадян, останнім часом зазнало змін та поповнилося прогресивними новелами щодо реалізації права на звернення до органів влади чи місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, що безумовно свідчить про позитивні тенденції розвитку діалогу влади та громадян з використанням сучасних інформаційних технологій та систем.

Неврегульованою є ситуація із правовим регулюванням інституту місцевого референдуму, хоча поняття місцевого референдуму і відбите у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», як форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування [3, ст. 1, 7], але досі не знайшло реалізації у законодавчо визначених механізмах. Не кращою є ситуація із правовим регулюванням реалізації права на місцеві ініціативи, громадські обговорення та загальні збори громадян.

Згідно з інформацією офіційного веб-порталу Верховної Ради України щодо законопроектної діяльності наразі, зареєстровані законопроекти, які покликані регламентувати механізми локальної демократії та статутної нормотворчості територіальних громад: про громадські слухання (реєстр. № 2295а від 06 липня 2015 року, який було включено до порядку денного 2 сесії VIII скликання згідно з постановою ВРУ № 2679-VIII від 07 лютого 2019 року), про місцеві ініціативи (реєстр. № 2296а від 06 липня 2015 року), про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо Статуту територіальної громади та форм безпосередньої участі мешканців у здійсненні влади) (реєстр. № 3634 від 11 грудня 2015 року), про внесення змін до деяких законів України щодо статутів територіальних громад (реєстр. № 7297 від 16 листопада 2017 року) та про внесення змін до деяких законів України щодо статутів територіальних громад (реєстр. № 7297-1 від 30 листопада 2017 року).

Питання доцільності врегулювання всіх форм локальної демократії на законодавчому рівні окремими законами були предметом постійних дискусій на протязі декількох років та мали, як прихильників, так і противників.

15 березня 2019 року зареєстровано законопроект № 10158 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форм безпосередньої участі громадян у розв'язанні питань місцевого значення та статутної нормотворчості [10]. Проектом Закону пропонується внесення змін до низки законодавчих актів України, в тому числі до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про столицю України – місто-герой Київ», визначивши, зокрема: коло суб'єктів, уповноважених брати участь у загальних зборах, громадських слухан-

нях, вносити місцеві ініціативи; орієнтовний перелік питань, які можуть вирішуватися за допомогою загальних зборів; випадки, коли громадські слухання проводяться в імперативному порядку з ініціативи органів місцевого самоврядування; юридична сила рішень чи пропозицій, внесених за результатами реалізації тієї чи іншої форми локальної демократії.

Варто звернути увагу, що зазначеним законопроектом пропонується, нарешті, закріпити на законодавчому рівні принцип повсюдності місцевого самоврядування, за яким місцеве самоврядування на всіх рівнях має здійснюватися по всій території країни. Законодавче закріплення принципу повсюдності місцевого самоврядування є одним з ключових аспектів реформи децентралізації та повинно мати наслідком відсутність територій у країні, на які не поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування.

Висновки. Отже, можливо спостерігати відсутність реалізації комплексного підходу до імплементації та трансформації законодавства у сфері децентралізації місцевого самоврядування, а лише фрагментарний характер законодавчих змін, який не може в повній мірі задовольнити потреби сьогодення у подальшому провадженні реформи.

В умовах існування запиту інституцій громадянського суспільства на їх безпосередню участь у справах місцевого самоврядування актуальним є вироблення процедур і механізмів локальної демократії, які дадуть можливість реалізувати місцеві ініціативи. Безпосереднє залучення творчої ініціативи місцевих жителів шляхом використання різних форм локальної демократії та є ознакою справжнього самоврядування. Формами безпосереднього вирішення територіальною громадою питань місцевого значення, зокрема, є загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання, порядок організації та проведення яких має визначатися статутами територіальних громад. Перестороги щодо неспроможності представницьких органів визначити у статутах територіальних громад відповідні положення на нашу думку є передчасними, оскільки органами місцевого самоврядування здійснюється досить різноманітна за сферами нормотворча діяльність, в тому числі з питань забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, а зазначена проблематика може бути локалізована шляхом розробки методичних рекомендацій підготовки статутів та скоригована на стадії їх державної реєстрації.

Враховання найкращих місцевих практик, а також надання органу місцевого самоврядування законодавчо визначеного права самостійно розробляти та приймати нормативні акти у сфері регулювання цих відносин слугуватиме реальній здатності забезпечити кожному праву участі у справах органу місцевого самоврядування. Вироблення заходів та механізмів локальної демократії може залежати від рівня органу місцевого самоврядування, його компетенції, розміру, місцевих традицій і особливостей та інших впливових факторів.

Впровадження законодавчих механізмів локальної демократії з використанням різних форм реалізації громадянами права на участь в управлінні місцевими справами і свідчитиме про подальшу реалізацію реформи публічного управління в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : Закон № 1664-VII від 02 вересня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b49#n2.
2. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. *Національна академія державного управління при Президентові України*. Київ, 2011. Т. 5. 408 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
4. Когутюк В.Ю. Вибори до органів місцевого самоврядування в контексті євроінтеграції України як відправна точка здійснення влади на місцях. *Місьцеве самоврядування – основа сталого розвитку України*: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, С.В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. 244 с. С. 202-204. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Mater_konf_NADU/25f3a865-2b5f-4bb2-b555-b0fd0aff2e0e.pdf.
5. Кондрацька Н.М. Місьцеве самоврядування в Україні : конституційна модель системноструктурної організації. *Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук*. Харків, 2017. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Kondratska/a_Kondratska.pdf.
6. Конституція України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
7. Лелеченко А.П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.
8. Мельничук А. Остапенко П. Децентралізація влади : реформа № 1 : аналітичні записки. Київ : ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О. 2016. 35 с.
9. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та статутної нормотворчості». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=65689.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та статутної нормотворчості : Проект Закону України від 15 березня 2019 року № 10158. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=65689.
11. Пустильний В.А. Місьцеве самоврядування в контексті реформування та становлення громадянського суспільства в Україні. *Місьцеве самоврядування – основа сталого розвитку України* : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко, С.В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. 244 с. С. 207-208. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Mater_konf_NADU/25f3a865-2b5f-4bb2-b555-b0fd0aff2e0e.pdf.
12. Толкованов В.В. Стандарти та принципи доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях як загальноєвропейська цінність. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління* (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22 грудня 2016 року № 1604). URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=565>.
13. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України № 1678-VII від 16 вересня 2014 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
14. Шарий В.І. Глобалізація та регіоналізація місцевого розвитку як основні суперечливі фактори впливу на місцеве самоврядування. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Shariy.pdf>.