

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.5/05>**Бойко О.П.**

кандидат наук з державного управління

### ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ФОРМ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ

*У статті проаналізовано законодавче забезпечення розвитку форм безпосередньої демократії в Україні, досліджено хронологію розвитку законодавчого забезпечення форм прямої демократії в Україні на сучасному етапі, визначено перспективи вирішення проблем нормативно-правового регулювання форм безпосередньої демократії, таких як громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори, місцевий референдум, органи самоорганізації населення. Зокрема, у статті зазначено, що відсутнє законодавче регулювання місцевих референдумів, а наявні законодавчі ініціативи досі не мають перспективи розвитку. У статті констатується, що інші форми прямої демократії доцільно регулювати локальними нормативно-правовими актами, такими як статuti територіальних громад, та відповідними положеннями про місцеві ініціативи, громадські слухання, загальні збори тощо. У статті також проаналізовано потенційні законодавчі ініціативи щодо розвитку форм безпосередньої демократії та визначено основні дискусійні питання щодо шляхів вирішення проблеми розвитку форм прямої демократії: відсутність чіткого організаційно-правового механізму, нівелювання значимістю статутної нормотворчості, у тому числі, в питаннях партисипативної демократії на локальному рівні. У статті акцентується на тому, що в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 1 квітня 2014 р., особливої актуальності набувають питання ефективного правового регулювання партисипативної демократії в Україні. Зазначається, що саме демократія участі має стати діалогом влади та громадян з усіх важливих питань. Зазначається, що дискусія щодо законодавчого забезпечення форм безпосередньої демократії нині не є завершеною, проте є актуальною. Регулювання форм прямої демократії має бути повноваженням статутів територіальних громад та відповідних положень на місцевому рівні. Проте окремі форми безпосередньої демократії, як-то місцевий референдум, має регулюватись окремим законом. Автор пропонує врегулювати питання імперативності статутів територіальних громад і запровадити механізм контролю за відповідністю статутів територіальних громад нормам Конституції та законів України.*

**Ключові слова:** форми безпосередньої демократії, статут територіальної громади, об'єднані територіальні громади, децентралізація, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання.

**Постановка проблеми.** Відповідно до ст. 140 Конституції України [1] та ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], первинним суб'єктом місцевого самоврядування та основним носієм його функцій, повноважень є територіальна громада. Законодавець визначає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Формами прямої демократії на місцевому рівні зако-

ном визначено: загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, порядок організації та проведення яких має визначатися статутами територіальних громад. Водночас не всі територіальні громади мають статuti і далеко не в усіх статутах територіальних громад нині відповідні форми прямого волевиявлення належним чином регламентовані. В умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого

самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 1 квітня 2014 р. [5], особливої актуальності набувають питання ефективного правового регулювання партисипативної демократії в Україні. Саме демократія участі має стати діалогом влади та громадян з усіх важливих питань. Нині незрозуміло, скільки статутів органів місцевого самоврядування існує, тим більше в об'єднаних територіальних громадах, та які норми партисипативної демократії містять існуючі статuti, чи є положення у громадах щодо тих чи інших форм прямої демократії. З одного боку, важливо неухильно дотримуватись принципів місцевого самоврядування, закладених Європейською хартією місцевого самоврядування щодо автономності, особливо актуально це за умов нинішньої реформи місцевого самоврядування. З іншого боку, важливо, приймаючи рішення, зважати на інший принцип місцевого самоврядування: повсюдності та рівності умов. Органи місцевого самоврядування по-різному вирішують питання партисипативної демократії: подекуди вони ігноруються у статутах, або у статутах повторюються норми закону, або регламентуються так, що громадські слухання, збори, місцеві ініціативи проводяться як формальні процедури або взагалі організаційно забюрократизовуються настільки, що унеможливлене їх упровадження взагалі.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Тематика, що пов'язана із вивченням актуальних проблем розвитку форм прямої демократії та статутного права, знайшла своє розкриття у працях вітчизняних вчених М.О. Баймуратова, В.Д. Бакуменка, О.В. Батанова, М.М. Білинської, В.І. Борденюка, Я.Ф. Жовнірчика, М.Х. Корецького, В.В. Кравченка, В.Ф. Погорілка, О.В. Прієшкіної, В.Л. Федоренка, Ю.П. Шарова, М.О. Пухтинського, В.П. Рубцова та інших.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення проблематики та перспектив законодавчого забезпечення розвитку форм прямої демократії в умовах децентралізації в Україні.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

У 2014 р. народними депутатами України VIII скликання була відкрита дискусія щодо регулювання питань партисипативної демократії у чинному законодавстві. Зокрема, було внесено низку відповідних законопроектів: «Про місцеві ініціативи» (реєстр. № 2295-а), «Про громадські слухання» (реєстр. № 2296-а), «Про публічний контроль» (реєстр. № 2297-а), низку альтернативних законопроектів «Про місцевий референдум» тощо. 11 листопада 2015 р. рішенням Комітету з

питань державного будівництва, регіонального розвитку та місцевого самоврядування Верховної Ради України підтримано проекти законів «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» (реєстр. № 2467) та «Про органи самоорганізації населення» у новій редакції (реєстр. № 2466). 10 квітня 2017 р. питання правового регулювання були розглянуті під час круглого столу Комітету з питань державного будівництва, регіонального розвитку та місцевого самоврядування, присвяченому питанням партисипативної демократії. Отже, було проведено ретельний аналіз чинного законодавства щодо партисипативної демократії, розпочато дискусію щодо внесених проектів.

У процесі такої дискусії виявлено основні проблеми застосування місцевої демократії, основною з яких є відсутність чіткого регулювання механізмів місцевої демократії в законодавстві та встановлення вимог для органів місцевого самоврядування врегулювати механізми місцевої демократії в нормативно-правових актах. Так, відповідно до Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через утворенні нею органи місцевого самоврядування [1]. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентовано окремі форми прямої демократії:

– ст. 7 Закону («Місцевий референдум») визначено, що порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми;

– ст. 8 Закону («Загальні збори громадян») визначено, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається також законом та статутом територіальної громади;

– ст. 9 Закону («Місцеві ініціативи») регламентовано, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

– ст. 13 Закону («Громадські слухання») визначено, що порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади;

– ст. 14 Закону («Органи самоорганізації населення»), що відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону є складником системи місцевого самоврядування, а правовий статус, порядок організації та діяльності

органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом [4].

Наступною проблемою є відсутність встановлених рамкових вимог до рішень органів місцевого самоврядування, які регулюють механізми локальної демократії на місцевому рівні у частині їх ініціювання, порядку реалізації та розгляду:

- не визначено перелік питань, які мають бути врегульовані в рішеннях органів місцевого самоврядування про механізми місцевої демократії;

- не визначено перелік питань, які мають бути врегульовані у статуті територіальної громади щодо партисипативної демократії;

- недосконалий сам механізм застосування форм прямої демократії.

Проте демократична модель державного управління передбачає активну участь громадськості у процесі прийняття рішень. Це вимагає наявності відповідних правових механізмів та процедур. Актуальною є чітка регламентація процедур таких форм локальної демократії, як місцеві ініціативи та громадські слухання.

Варто зазначити, що форми прямої демократії регламентуються не лише нормами Закону України «Про місцеве самоврядування». Наприклад, громадські слухання (громадські обговорення, публічні консультації) регламентуються також ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», ст.ст. 6, 9, 20 Закону України «Про охорону навколишнього середовища», Постановою Кабінету Міністрів України № 555 від 25.05.2011 р. про врахування громадських інтересів щодо містобудівної діяльності. Отже, постає питання доцільності регламентації громадських слухань у таких випадках локальними нормами права.

У грудні 2015 р. було також ініційовано проект закону «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), яким було запропоновано нову редакцію ст.ст. 8, 13 і 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Метою законодавця було:

- усунути факультативність статуту територіальних громад як нормативно-правового акта;

- скасувати вимогу щодо реєстрації статуту територіальної громади;

- окреслити основні вимоги щодо порядку підготовки статуту;

- встановити невід'ємним елементом статуту територіальної громади затвердження процедури проведення загальних зборів і громадських слухань;

- запровадити основні елементи процедури проведення загальних зборів і громадських слухань (уточнення суб'єктів ініціативи, визначення обов'язків органів місцевого самоврядування щодо організації та реалізації тощо);

- скасувати Постанову Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3748 «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» як архаїчну.

У 2017 р. було запропоновано тотожні проекти щодо удосконалення статутної нормотворчості територіальних громад (реєстр. №№ 7297 та 7297-1), якими передбачалось внести зміни до окремих законодавчих актів України:

- закріплення принципу, згідно з яким статут територіальної громади має найвищу юридичну силу в системі актів органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади;

- законодавче закріплення переліку питань, що мають становити предмет статуту територіальної громади;

- деталізація предмета статуту територіальної громади в частині регулювання різних форм партисипативної демократії: місцевих ініціатив, громадських слухань, загальних зборів за місцем проживання;

- створення належних правових передумов для налагодження дієвого громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- необхідність закріплення у статуті територіальної громади чіткого переліку питань, у тому числі засади взаємовідносин органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з інститутами громадянського суспільства тощо;

- можливість затвердження статуту територіальної громади на місцевому референдумі;

- обов'язковість дотримання положень статуту територіальної громади;

- у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановити вимоги для нормативно-правового регулювання механізмів місцевої демократії органами місцевого самоврядування;

- передбачити, що детальний порядок ініціювання, проведення та застосування механізмів місцевої демократії регулюється органами місцевого самоврядування у статутах територіальних громад або окремих рішеннях місцевих рад;

- визначити перелік питань, які мають бути врегульовані в рішеннях органів місцевого самоврядування про механізми місцевої демократії та статутах територіальних громад.

Аналізуючи висновки Головного науково-експертного управління Верховної Ради України та усіх учасників багаторічної дискусії щодо запропонованих ініціатив, можемо констатувати:

1) актуальність дискусії щодо регулювання питань партисипативної демократії є беззаперечною;

2) питання окремого регулювання кожної з форм прямої демократії окремим законом по кожній формі безпосередньої демократії здебільше не підтримується. Загалом поділяючи ідею реформування, Головне науково-експертне управління пропонує здійснити таке регулювання шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

3) асоціації органів місцевого самоврядування мають неоднозначну позицію щодо таких ініціатив. Зокрема, Асоціація міст України не підтримала прийняття законопроекту про місцеві ініціативи як окремих законів, водночас запропонувала доопрацювати законопроект про громадські слухання. При цьому Асоціація міст України підтримала всі законопроекти щодо статутної нормотворчості, натомість запропонувала на основі наявних проектів підготувати єдиний спільний. Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад підтримала всі ініціативи. Українська асоціація районних та обласних рад висловила низку зауважень до проекту про місцеві ініціативи та підтримку проекту про громадські слухання у редакції, що пропонується;

4) всі проекти мають висновки відповідних Комітетів Верховної Ради України про відповідність положенням Конституції України та вимогам антикорупційного законодавства;

5) Інститут законодавства України Верховної Ради України, Національна академія державного управління при Президенті України, Національний юридичний університет ім. Я. Мудрого, Національний дослідницький інститут державного будівництва висловили окремі зауваження до низки зазначених ініціатив.

Варто зазначити, що дискусія щодо законодавчого регулювання місцевого референдуму також є. Так, у 2015 р. було зареєстровано кілька альтернативних законопроектів «Про місцевий референдум» (реєстр. №№ 2145а-1, 2145а-2, 2145а-3, 2535-1). При розгляді цих проектів Комітет із питань правової політики та правосуддя Верховної Ради України рекомендувати Верховній Раді України прийняти рішення, визначившись шляхом голосування. Водночас жоден із них не розглядався в залі пленарних засідань. У вересні

2019 р. Верховною Радою України ІХ скликання зареєстровано новий проект закону про місцевий референдум, який нині перебуває на розгляді профільного Комітету Верховної Ради України (реєстр. № 2121).

Проте Верховна Рада України прийняла важливе рішення щодо розвитку безпосередньої демократії – Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» (реєст. № 2299). Цей проект сприяв розвитку ефективного діалогу громадян із владними інституціями. І хоча ініціатива щодо окремого закону «Про петиції» (реєстр. 2997) не була підтримана, прогрес розвитку демократії участі дійсно беззаперечний.

Варто зазначити, що нині триває дискусія щодо доцільності законодавчого забезпечення поняття «бюджет участі» («партисипативний бюджет») та введення відповідних норм законодавчого регулювання, наприклад, у Податковий кодекс України.

Отже, у процесі дослідження виникло кілька дискусійних питань щодо вирішення проблеми.

1. Регулювання форм прямої демократії має бути повноваженням окремих законів чи статутів територіальних громад та відповідних положень на місцевому рівні?

2. Чи мають бути статuti територіальних громад імперативною нормою? Якщо ні, можливо, доцільно здійснювати регулювання форм (або окремих форм, як референдум) на законодавчому рівні?

3. Якщо статут – імперативна норма, чи є доцільним контроль за відповідністю статуту нормам Конституції України та законів України? Чи доцільно впроваджувати типові статuti, положення щодо партисипативної демократії?

4. Як досягти балансу між правом на безпосередню демократію та інститутом представницької демократії?

5. Чи доцільно вводити санкції у разі порушення статутних правил щодо норм партисипативної демократії?

З огляду на серйозні концептуальні питання, на базі профільного Комітету Верховної Ради України VIII скликання було створено робочу групу, яка напрацювала окремих законопроект щодо удосконалення законодавчого регулювання механізмів локальної демократії та статутної нормотворчості: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та статутної нормотворчості»

(реєстр. № 10158). Влітку 2019 р. профільний Комітет рекомендував Верховній Раді України за наслідками розгляду в першому читанні прийняти цей законопроект за основу.

Проектом Закону пропонувалось внести зміни до низки законодавчих актів України, визначивши, зокрема, коло суб'єктів, уповноважених брати участь у загальних зборах, громадських слуханнях, 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, порядок реалізації рішень за результатами впровадження форм прямої демократії.

При цьому з метою забезпечення більшої автономії територіальних громад у питаннях регламентації вказаних форм локальної демократії законопроектом запропоновано встановити, що порядок ініціювання, підготовки та проведення загальних зборів, громадських слухань, внесення місцевих ініціатив визначатиметься статутом територіальної громади.

Крім того, враховуючи значне розширення кола питань, що відповідно до законопроекту зможуть бути предметом правового регулювання статутів територіальних громад, пропонується передбачити обов'язковість прийняття цих нормативно-правових актів сільськими, селищними, міськими радами.

Законопроектом також передбачалось замінити державну реєстрацію статутів територіальних громад Міністерством юстиції України. А його опрацюванням на предмет відповідності Конституції України та законам України передбачалось покласти на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в повідомному порядку. При цьому у разі виявлення невідповідності положень

статуту Конституції України та законам України з'являється змога звертатися до суду в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, для визнання такого статуту протиправним та нечинним.

Реалізація положень зазначеного законопроекту після його прийняття потребувала б змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 13), а також скасування постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» від 18.07.1998 р. №1122 і «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25.05.2011 р. № 555.

З огляду на призначення позачергових виборів народних депутатів України у 2019 р., цей законопроект не був розглянутий на пленарному засіданні Верховної Ради України. Таким чином, дискусія щодо законодавчого забезпечення розвитку форм безпосередньої демократії триває.

**Висновки.** Дискусія щодо законодавчого забезпечення форм безпосередньої демократії не є завершеною, є актуальною. Регулювання форм прямої демократії має бути повноваженням статутів територіальних громад та відповідних положень на місцевому рівні. Проте окремі форми безпосередньої демократії, як-то місцевий референдум, має регулюватись окремим законом. Очевидно, що статут територіальної громади має бути імперативною нормою. При цьому є доцільним контроль за відповідністю статуту нормам Конституції України та законів України. У процесі вирішення поставлених задач важливо досягти балансу між правом на безпосередню демократію та інститутом представницької демократії.

#### Список літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 140.
2. Латишева В.В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг. *Державне будівництво*. 2007. № 2. С. 273–278.
3. Стрілець Ю.П. Правові засади громадського контролю у місцевому самоврядуванні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 2 (46). С. 194–197.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 6, 7, 8, 9, 13, 14.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. / *Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.
6. Ільків Н.В. Рада та громада (або як залучати громадян до місцевого самоврядування): посібник для працівників органів місцевого самоврядування. Київ : Академпрес, 2003. 132 с.

7. Погорілко В.Ф., Ставнійчук М.І., Руда Н.І., Кривенко Л.Т. та ін. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики / за ред. В.Ф. Погорілка. Київ : Конституційне право України. 2000. 354 с.

8. Форми та методи залучення громадськості : навч. посібник / за ред. В.П. Артеменка. Київ : Інститут громадянського суспільства, 2007. 240 с.

### **Boyko O.P. PROSPECTS OF LEGISLATIVE SUPPORT FOR THE FORM OF DIRECT DEMOCRACY**

*The article analyzes the legislative support for the development of forms of direct democracy in Ukraine, investigates the chronology of the development of legislative support for forms of direct democracy in Ukraine, identifies the prospects for solving the problems of normative legal regulation of forms of direct democracy such as: public hearings, local initiatives, general meetings, local referendum, self-organization bodies of the population. In particular, the article states that there is no legislative regulation of local referendums, and existing legislative initiatives do not yet have prospects for development. The article states that other forms of direct democracy are appropriate to regulate by local normative legal acts, such as statutes of territorial communities and corresponding provisions on local initiatives, public hearings, general meetings, etc. The article also analyzes potential legislative initiatives on the development of forms of direct democracy and identifies the main debates on ways to solve the problem of the development of forms of direct democracy: the lack of a clear organizational and legal mechanism, the leveling of the importance of statutory rulemaking, including in the issues of party-level democracy. The article emphasizes that in the conditions of local self-government reform in Ukraine, approved by the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine" No. 333-p of April 1, 2014, the issues of effective the legal regulation of participatory democracy in Ukraine. It is noted that democracy of participation should become a dialogue between the authorities and citizens on all important issues. It is noted that the debate on legislative support for forms of direct democracy is not yet complete, but is relevant. The regulation of forms of direct democracy should be a mandate of local community charters and local regulations. However, some forms of direct democracy, such as a local referendum, should be governed by a separate law. The author proposes to regulate the imperative of the statutes of territorial communities. The author also proposes to introduce a mechanism for controlling the compliance of the statutes of territorial communities with the norms of the Constitution and laws of Ukraine.*

**Key words:** direct democracy, territorial community statute, united territorial communities, decentralization, general assembly of citizens, local initiatives, public hearings.