

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v1.2024.2>**Д. В. Козирь**

аспірант кафедри конституційного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

[orcid.org/0009-0002-2626-6248](https://orcid.org/0009-0002-2626-6248)

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРОБЛЕМ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Наукова стаття присвячена теоретико-методологічним підходам до конституційних проблем локальної демократії. Дослідження актуальних проблем формування конституційно-правового простору місцевого самоврядування в Україні та входження місцевої демократії в європейський правовий простір здійснюється через призму глобальної концепції інтернаціоналізації конституційних прав.

Доведено, що конституціоналізація порядку держав і загального міжнародного права, визначаючи параметричні ознаки цього простору, дозволяє завершити вирішенням основних проблем людських суспільств у рамках державної організації та універсально-глобальних рамок. Визначено, що демократія потребує широкого спектру інструментів для швидкого та ефективного вирішення проблем на місцях. Зазначається, що законодавство України гарантує правову основу для використання таких інструментів місцевої демократії: звернення громадян, електронні петиції, громадські організації на збори, загальні збори, дорадчі та дорадчі органи, органи моніторингу та контролю, партиципаторні бюджети, установи, місцеві ініціативи, громадські слухання.

У статті проаналізовано особливості інструменти місцевої демократії, як електронні петиції. Особливу увагу приділено аналізу нормативно-правових актів та сутності цього інструменту місцевої демократії.

*Ключові слова:* демократія, місцева демократія, демократія участі, інструменти місцевої демократії, звернення громадян, електронна петиція, загальні збори, бюджет участі, місцеві ініціативи, громадські слухання.

#### **Kozyr D. V. THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACHES TO CONSTITUTIONAL PROBLEMS OF LOCAL DEMOCRACY**

The scientific article is devoted to theoretical and methodological approaches to issues of the conceptual foundations of local democracy. The study of the current problems of the formation of the constitutional and legal space of local self-government in Ukraine and the entry of local democracy into the European legal space is carried out through the prism of the global concept of the internationalization of constitutional rights.

It is proved that the constitutionalization of the order of states and general international law, determining the parametric features of this space, allows to complete the solution of the main problems of human societies within the framework of the state organization and universal global framework. It was determined that democracy needs a wide range of tools to quickly and effectively solve problems on the ground. It is noted that the legislation of Ukraine guarantees the legal basis for the use of the following tools of local democracy: citizen appeals, electronic petitions, public organizations at meetings, general meetings, advisory and advisory bodies, monitoring and control bodies, participatory budgets, institutions, local initiatives, public hearings.

The article analyzes the peculiarities of the tools of local democracy, such as electronic petitions. Special attention is paid to the analysis of normative legal acts and the essence of this instrument of local democracy.

*Key words:* democracy, local democracy, participatory democracy, tools of local democracy, citizens' appeal, electronic petition, general assembly, participatory budget, local initiatives, public hearings.

**Актуальність та постановка проблеми.** В умовах становлення, розвитку та вдосконалення феноменології демократичної правової держави виникають і посилюються постійні парадоксальні та метадемократичні процеси тактичних і стратегічних якостей, що стимулює феноменологію цього профілю, підкреслюють потенційні перспективні можливості та нові форми взаємодії: суб'єкти, які здійснюють субординацію, координацію та реорганізацію між собою в рамках національних конституцій і адміністративних законів, суб'єкти державних установ, а також суб'єкти міжнародного права; відносини, суверенітет і рівність для залучення суб'єкта

на основі основних принципів і норм загального міжнародного права.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є аналіз теоретико-методологічних підходів до конституційних проблем локальної демократії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зазначити, що з 1990 р. спостерігається орієнтація на вітчизняну науку з формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування та пріоритетність правової ідентичності територіальних громад. В основу сучасної конституційної доктрини покладено науковий доробок таких вчених як М. О. Баймуратов, Н. В. Бочарова, С. Ф. Демчен-

ко, Б. Я. Кофман, В. С. Куйбіда, В. О. Панкратова, М. О. Пухтинський, А. Ф. Ткачук, В. В. Толкова-нова та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеве самоврядування є провідною формою самоорганізації людини в людській цивілізації, яка існує на локальному рівні соціальної діяльності та в правовому просторі локальної демократії, створюваному цією важливою політико-правовою організацією. Слід підкреслити важливість демократії та правового регулювання, легалізації, узаконення та узаконення інституту місцевої демократії у формі місцевого самоврядування, тобто самоорганізації населення жителів відповідних регіонів області. стан. Вперше в історії вітчизняного конституціоналізму реалізованому Конституцією України 1996 р., що сприяло: а) необхідності реалізації та усвідомлення, об'єктивації функціоналізації соціальної актуалізації та формування правового простору локальної демократії, значення та роль; б) глибше і ретельніше вивчення його експлуатації, регулювання; в) подальший розвиток, модифікація та поліпшення; г) здійснення такого науково-освітнього супроводу процесу розвитку місцевої демократії держави за сприятливих умов і прогресуючої демократизації суспільного і громадського життя, контекстуалізація питань формування правового простору, покращення доступності та функціонування органів місцевого самоврядування та для початку забезпечення зайнятості територіальних громад місцевого самоврядування [1, ст. 140]), а також у становленні та розвитку конституційного права; г') розуміння ролі і значення місцевої демократії у формі місцевого самоврядування, у формі територіальних громад центрів цивілізації та оновлення та інтенсивної позитивної тенденції розвитку в межах окремих держав; а їх результат – «на рівні міжнародного співтовариства держав і всієї людської цивілізації» [5, с. 26]. Варто погодитись з цією думкою.

М. О. Пухтинський називає «... підґрунтям для подальшого розвитку конституційного процесу, пов'язаного з демократизацією управління в Україні: Декларацію про місцеве самоврядування (25 вересня 1985 р.) та Хартію місцевого самоврядування (15 жовтня 1985 р.)» [7, с. 63-64]. Ці документи окреслюють принципи, які «... закріплюють автономію місцевого самоврядування. У Європейській хартії це статті 2, 3, 4, 11 – права, 9 – фінансова, 6, 7, 8, 10 – організаційна самостійність місцевого самоврядування» [9, с. 29]. Ці принципи доцільно привести у відповідність з Конституцією (Основним Законом) згідно до плану адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [2]. Європейські інструменти (механізми) місцевого та регіональ-

ного розвитку включають: інституційні, фінансові та організаційні.

Інституційні інструменти пов'язані з функціонуванням формальних структур. Ці інституції та організації працюють на глобальному рівні (Всесвітній альянс самоврядування) в рамках Європейського Союзу (особливо Комітету регіонів), Ради Європи (Парламент), Комітет міністрів, Європейська комісія «За демократію через право» – Венеціанська комісія, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи), а також міжнародні асоціації органів місцевого і регіонального самоврядування. На думку В. С. Куйбіди та ін. «... вони готують і приймають різні документи: хартії, декларації, конвенції, рішення, роботу муніципального уряду в різних сферах місцевої демократії: транскордонне співробітництво, використання принципу субсидіарності, участь уповноважених з прав людини (омбудсменів), місцевому та регіональному рівнях у захисті прав, фінансових ресурсів місцевої влади, участі громадян у місцевому політичному житті, місцевого самоврядування, публічної власності відповідно до принципів Європейської хартії, громадських організацій у системі громадських організацій; місцева та регіональна демократія, участь громадськості у місцевих питаннях та виборах тощо» [8, с. 99]. При цьому фінансування здійснюється через фінансову та грантову допомогу, спрямовану на впровадження структурних реформ для зміцнення місцевої демократії, місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Професор В. Б. Авер'янов наголошує, що «... організація роботи проявляється в реалізації проєктів та програм Ради Європи та Європейського Союзу, міжнародних комунікаційних заходів: конференцій, семінарів, слухань, Європейського тижня місцевої демократії тощо за участі міського населення України» [9, с. 16]. А інструменти місцевої демократії достатньо представлені в законодавстві України.

Аналізуючи використання інструментів місцевої демократії в Україні, можна зробити висновок, що одночасно використовуються декілька видів місцевої демократії, що дозволяє мешканцям більш ефективно спілкуватися з місцевою владою.

Звернення громадян є найпростішим і найпопулярнішим способом спілкування громадян з представниками влади. Завдяки цьому механізму громадяни мають можливість (принаймні теоретично) впливати на роботу державних установ та захищати свої права та законні інтереси. Звернення громадян не слід розуміти переважно як їхні заяви чи прохання.

Закон «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. встановлює розширений перелік прав, спрямованих на забезпечення: – можливості бра-

ти участь в уряді та управлінні громадськими справами; – впливу на поліпшення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності; – захисту прав і законних інтересів людини; – відновлення прав та законних інтересів у разі їх порушення.

Громадяни України, а також особи без громадянства мають право на звернення, якщо вони на законних підставах перебувають на території України. Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. передбачено три види звернень (залежно від мети, яку бажають досягти громадяни):

– пропозиції. Це форма звернення громадян, вони висловлюють свою думку щодо роботи державних установ та органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також регулювання суспільних відносин та умов життя громадян, удосконалення правових засад державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер праці, а також суспільства (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»);

– заяви (запити). Це звернення до громадян з проханням сприяти реалізації їх прав та інтересів, передбачених Конституцією та чинними законами, або повідомляти про наявність недоліків у роботі підприємств, установ, організацій, незалежно від власності. Свої думки щодо покращення їх роботи також висловили народні депутати України, представники місцевих рад, чиновники. У зверненні йдеться про відповідний статус, права чи свободи особи тощо (ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»);

– скарги. Це форма звернення про поновлення прав і захистом законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю) державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян (недійсність). посадових осіб (Закон України «Про звернення громадян») [3].

Значну частину своїх справ громадяни можуть вирішити, якщо захочуть, маючи відповідні механізми і без втручання влади. Тут може знадобитися механізм під назвою «загальні збори громадян».

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. до повноважень зборів громадян віднесено вирішення питань місцевого значення [4]. Досвід використання механізму збору в містах України ще небагатий, але є приклади використання громадянами цього механізму для обрання будинкових комітетів, що стало важливим елементом порядку та охорони власності на прибудинкових територіях. У селах і сходах приймалися рішення про введення податків для вирішення місцевих проблем, наприклад, для будівництва кладовищ тощо.

Місцеві ініціативи є одним із способів розгляду в місцевій раді питання, що зачіпає інтереси територіальної громади та відноситься до повноважень місцевого самоврядування. Така можливість передбачена ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» правомірно подана місцева ініціатива розглядається на відкритих зборах місцевою радою із запрошенням членів ініціативної групи. Рішення початкової ради приймається за результатами розгляду місцевої ініціативи.

Таким чином, дослуховування місцевої ініціативи – це можливість донести питання до депутатів місцевих рад та продемонструвати позицію місцевої влади щодо порушеного питання громаді. Важливість цього механізму громадської участі пов'язана з власними повноваженнями регіональної асоціації.

Місцевий референдум є найбільш ефективним і поширеним методом прямої демократії, але референдуми в залежності від ефективності прийнятого рішення можна поділити на дорадчі та обов'язкові. Консультативні референдуми спрямовані на оцінку громадської думки з конкретного питання та заміну простих голосувань для прийняття остаточного рішення, а обов'язкові референдуми спрямовані на прийняття важливих рішень, за які несе повну відповідальність місцева громада. Важливим питанням на думку В. О. Панкратової є «... право ініціативи місцевого референдуму. Пряма демократія є сильною, якщо референдум можуть ініціювати не лише державні установи та органи місцевого самоврядування, а й громадяни, які мають умови для їх кількості» [6, с. 104-405]. Таким чином, децентралізація публічної влади, а точніше, її повноважень мають безперервний, комплексний і цілеспрямований характер, зумовлений об'єктивними напрямками розвитку національної держави, у тому числі міжнародно-правовими, і, насамперед, у рамках конституційних реформ. шляхом інновацій у сфері управління та міських реформ.

Слід зазначити, що такий комплексний підхід має накопичувальний та мультиплікаційний ефект щодо розвитку та вдосконалення не лише всієї системи державних інституцій, а й усієї системи суб'єктів, що її забезпечують, та органів місцевого самоврядування.

Вищезазначені реформи, що мають характер революційних перетворень, також є плановими, багаторівневими, але водночас прозорими. Зазначені тенденції свідчать, насамперед, про вдосконалення методологічних та організаційних засад правового простору місцевого самоврядування (із формуванням та закріпленням внутрішнього та зовнішнього аспектів правового простору як правового явища, подальшою стабілізацією і постійний розвиток), а по-друге, розвиток місцевого

самоврядування сфери самоврядування до європейського правового простору місцевої демократії (включення правового простору держави в загальноєвропейський регіональний простір місцевої демократії); подальше оформлення як феномен міжбюджетного регіонального самоврядування з нормативною базою та системою міжнародно-правових зобов'язань).

Це зумовлено об'єктивними умовами демократизації державного та суспільного життя містобудівних реформ в Україні. Основною телеологічною домінантою є сукупність складних і суперечливих системних проблем щодо створення та розвитку самоуправління територіальної громади, забезпечення оптимального формування організаційного, нормативного та регіонального вимірів і можливостей (справжньої правосуб'єктності); ресурсного значення, а також підвищення ефективності місцевого самоврядування, а отже, на державному рівні і як наслідок кількісно оптимізований і функціональний розвиток сіл, селищ, міст і регіонів; показників якості, паралельної функціональної діяльності та забезпечення парадигми територіального суспільства та створюваних ними інституцій – органів місцевого самоврядування.

За результатами дослідження актуальних проблем формування конституційно-правового простору місцевого самоврядування в Україні та входження місцевої демократії в європейський правовий простір можна зробити такі висновки: – правовий простір місцевого самоврядування можна визначити як складний соціальний, політико-правовий феномен, що є результатом синергетично спрямованої, телеологічно обґрунтованої діяльності держави (правової політики державної адміністрації) та суб'єктів місцевого суспільства. (програми створення та розвитку територій товариств, у тому числі спільних), шляхом створення нормативно-предметної, нормативно-об'єктної та нормативно-просторової бази (необхідно включати нормативно-технологічну, нормативно-експлуатаційну та нормативно-технічну базу, що входить до складу даної бази) – система), наявність територіального об'єднання та вирішувати будь-які питання, пов'язані з його функціонуванням; – конституційно-правовий простір місцевого самоврядування виникає внаслідок конституційно-правового закріплення інституту місцевої демократії та перетворює його на простір формування, реалізації, охорони та захисту прав людини.

Це підтверджується тим, що: а) конституційно-правовий статус особи (повний) і громадянина (частковий) виконується на місцевому рівні громади в межах територіальної громади та в межах місцевого самоврядування; б) в частині місцевого самоврядування в межах області є процеси

соціалізації, такі як правова соціалізація особи, яка проживає в суспільстві та повсякденному житті, водночас виступаючи як член відповідного суспільства; в) на місцевому рівні громади в межах регіону громади в контексті місцевого самоврядування люди виробляють свої наміри, бажання, потреби, інтереси наявного характеру та формують і реалізують свої погляди; г) за даних умов вищезазначені наміри, бажання, потреби, інтереси наявних характеристик і установок знаходять точну реалізацію на локальному рівні суспільства через створення, формування, використання та впровадження системи. відповідні права і свободи людини і громадянина; г') саме такі права і свободи, з огляду на їх локально виниклий характер, не тільки мають самостійний характер, але й розширюються за рахунок нової появи і стають міськими правами людини (індивіда, члена територіальної громади). по-перше, права людини, пов'язані з участю в місцевому самоврядуванні; по-друге, з реалізацією нових прав, закріплених у четвертих (інформаційні права) і п'ятих (біологічно-соматичні права) правах людини; д) перетин території особи спільнот, у повсякденних умовах процесу соціалізації, в умовах місцевого самоврядування, – шляхом використання відповідних видів життя, що створюють відповідний стереотип людської поведінки, оволодівають відповідними практичними знаннями, уміннями, здібності у повсякденному житті формують індивідуальне, групове та колективне середовище існування людини (соціально-практичний статус і праксеологічний код); е) треба враховувати, що формування правового простору місцевого самоврядування в Україні базується не лише на даних вказівках, ці процеси відбуваються під впливом потужних міжнародно-правових тенденцій, пов'язаних з правовою глобалізацією.

Таким чином, в сучасній науці конституційного права України (як і в інших національних конституційно-правових доктринах, детальніше див. [10-13]) поки що немає альтернативи щодо того, як найбільш ефективно аналізувати зарубіжний досвід конституційної побудови муніципальної демократії для створення єдиного європейського простору, участі в міжнародному співробітництві органів місцевого самоврядування та використання всередині держави.

### *Література*

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (із змінами). (Дата звернення – 03.02.2024).
2. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18. 03. 2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (із змінами).

3. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (із змінами).

4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (із змінами).

5. Баймуратов М. О. Конституційно-правовий простір місцевого самоврядування України як складова частина Європейського правового простору локальної демократії / М. О. Баймуратов, Н. В. Бочарова, Б. Я. Кофман. *The European dimension of modern legal science: Scientific monograph*. Riga, Latvia: «Baltija Publishing», 2022. 548 p. P. 26-56.

6. Панкратова В. О. Використання інструментів локальної демократії в Україні: правові аспекти. *Нове українське право*. 2022. Вип. 2. С. 101-106.

7. Пухтинський М. О. Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії. *Вісник АПСВТ*. 2016. № 3-4. С. 63-67.

8. Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів: збірник науково-аналітичних матеріалів, нормативно-правових актів та мето-

дичних матеріалів / Під ред. В. С. Куйбіди, А. Ф. Ткачука, В. В. Толкованова. К.: Крамар, 2009. 242 с.

9. Україна та європейська інтеграція: публічно-правові аспекти / [Авер'янов В. Б. та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова, С. Ф. Демченка ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К.: Преса України, 2010. 631 с.

10. Mishyna N. European court of human rights' judgements implementation by local and regional authorities: relevant publications on the topic. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 33. С. 52-57.

11. Qaracayev C. Individual constitutional complaint in the Republic of Azerbaijan. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2023. № 63. С. 34-37.

12. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 24-27.

13. Mishyna N. V. Role of local and regional authorities in the implementation of ECtHR judgments: bibliographical review. *Юридичний вісник*. 2023. № 3. С. 146-151.