

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Сучасне українське суспільство демонструє все зростаючий запит щодо посилення громадського впливу на вироблення та реалізацію публічно-владних рішень. Багато вітчизняних та зарубіжних експертів вказують на початок якісно нового етапу розвитку суспільства, рисами якого стають широка інформатизація, розвиток комунікаційних технологій, посилення соціальної складової економіки. У зв'язку з цим не аби якої актуальності набувають питання впровадження інститутів партисипативної демократії та удосконалення їх правового регулювання. В сучасних політико-правових умовах конституційної модернізації ці питання одержують не лише наукове значення, але й практико орієнтований зміст. В науці муніципального права дослідженню їх присвячені праці таких вчених, як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, І. І. Бодрова, П. М. Любченко, О. С. Орловський, С. Г. Серьогіна та ін.

Метою цієї статті є визначення шляхів удосконалення конституційного регулювання інститутів партисипативної демократії на локальному рівні.

Термін «партисипативна демократія» походить від англ. participate – «брати участь» і використовується для позначення так званої «демократії участі», тобто форми демократії, за якої громадяни беруть найширшу участь у процесі ухвалення рішень, у тому числі й на місцевому рівні [11, с. 7]. Теоретичні основи партисипативної демократії були закладені в роботі політолога Т. Фотопулоса «Towards An inclusive Democracy» та пізніше набули розвитку як у політологічній, так і державознавчій науковій літературі [6]. За сучасного підходу термін партисипативна демократія (Participatory Democracy) здебільшого розглядається як процес залучення широкого кола учасників до формування та функціонування політичних систем [10]. Вважаємо, що на відміну від безпосередньої демократії, дана форма характеризується більш широким змістом, охоплюючи не тільки інститути здійснення народовладдя (прямого вирішен-

¹ Здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ня тих чи інших питань), але й інститути впливу на процес вироблення та прийняття публічно значущих рішень.

Інституціоналізація та розширення правового регулювання форм партисипативної демократії нерозривно пов'язані з розвитком громадянського суспільства та його інститутів. У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки зазначається, що активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем [8]. Стратегічними напрямками реалізації державної політики у даній сфері на найближчі роки визначені: створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства; забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення; стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України; створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

Ключову роль у зміцненні інститутів партисипативної демократії має відігравати місцеве самоврядування. Адже саме воно є низовою, найбільш наближеною до громадянського суспільства, територіальною ланкою політичної системи. Реальне місцеве самоврядування на всіх рівнях територіальної організації влади – це конкретний крок у напрямку подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний із вирішенням проблем формування громадянського суспільства та соціальної правової держави, посиленням захисту прав і свобод людини і громадянина, їх практичною реалізацією.

Інститут місцевого самоврядування в Україні має багатоаспектний характер, але особливе значення має визначення його як форми народовладдя. Хоча таке визначення у наукових джерелах є доволі дискусійним, але воно як не яке інше підкреслює соціальну сутність та демократичну спрямованість даного інституту [7, с. 90]. Місцеве самоврядування покликане забезпечити органічне поєднання влади і свободи, зовнішнього (вертикального) управління і внутрішньої самоорганізації населення.

В Конституції України ідеї поєднання державності і прав людини, влади і свободи втілюються у першу чергу в положеннях про визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки найвищою соціальною цінністю; визначеність змісту і спрямованості діяльності держави правами і свободами людини та їх гарантіями; а також про суверенітет, носієм і єдиним джерелом якого є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування конституційно визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. В основі ж будь-якого колективного права лежить право суб'єктивне – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює право громадян на участь у місцевому самоврядуванні, що є необхідною правовою передумовою колективного права територіальних громад [13]. На нашу думку, таке право доцільно закріпити на конституційному рівні. Це відповідало б не тільки світовим тенденціям розвитку системи прав людини, але й сучасному вектору посилення демократичної державності. Адже реалізація ідей місцевого самоврядування визнається однією з підстав ідеологічного обґрунтування процесу становлення громадянського суспільства, принципової зміни пріоритетів державної політики, коли теза «не людина для держави, а держава для людини» стає ключовою формулою усього процесу державного розвитку.

Тривалий час у суспільному житті України не було пріоритету прав і свобод людини, існували одержавлення соціальних процесів, диктат державної влади, її патерналістське ставлення до народу. В результаті суспільство не змогло вибудувати ефективних економічних, правових і політичних відносин, стати дієвим партнером державної влади. Наслідки цього наочно проявляються у сфері місцевого самоврядування. Низький рівень політико-правової культури громадян, незначна активність громад, домінування патерналістської моделі взаємодії територіальних громад та органів місцевого самоврядування – ті реалії, що гальмують реалізацію як індивідуального, так і колективного права. Подолання цих негативних явищ потребує здійснення широкої низки заходів конституційного, законодавчого та іншого правового, організаційного, інформаційного, виховного та іншого характеру.

Правовий інструментарій запровадження технологій партисипативної демократії є особливим для кожної країни. Універсальний же характер

мають уніфіковані європейські стандарти, закріплені у низці міжнародних документів: Європейській хартії місцевого самоврядування, Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 11 листопада 2009 року (ETS №207), Резолюції Ради Європи 1353 (2003) «Майбутнє демократії: посилення демократичних інститутів», Європейській стратегії щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, схваленій Комітетом міністрів Ради Європи у березні 2008 року, Рекомендаціях (2009) 2 Комітету міністрів Ради Європи щодо оцінки, аудиту та моніторингу участі та напрямків політики участі на місцевому і регіональному рівні, Рекомендаціях (2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи щодо участі громадян у публічному житті на місцевому рівні, Резолюцією 326 (2011) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Участь громадян на місцевому та регіональному рівні у Європі», Конвенції Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні та ін.

Зокрема, Додатковим протоколом до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади передбачено, що держави в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади. Це означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади. Законодавство повинно передбачати засоби, що сприяють здійсненню цього права. Кожна держава повинна визнати в законодавстві право громадян брати участь як виборці або кандидати у виборах членів ради або асамблеї місцевого органу влади, на території якого вони проживають (ст. 1). Одночасно слід вживати необхідних для здійснення права участі заходів, котрі повинні включати: 1) надання місцевим органам влади повноважень надавати право участі, викладене в цьому Протоколі, сприяти його здійсненню; 2) забезпечення створення: а) процедур залучення людей, які можуть уключати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення та, у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них; б) процедур доступу згідно з конституційним порядком та міжнародно-правовими зобов'язаннями Сторони до офіційних документів, які є в розпорядженні місцевих органів влади; в) заходів для задоволення потреб категорій осіб, які натрапляють на конкретні пере-

шкоди в участі, а також г) механізмів і процедур розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування місцевих органів влади й місцевих комунальних служб та реагування на такі скарги й пропозиції; 3) сприяння використанню інформаційно-комунікаційних технологій для розвитку та здійснення права участі, викладеного в цьому Протоколі. При цьому у ході планування та прийняття рішень стосовно вказаних заходів необхідно проводити консультації з місцевими органами влади по можливості своєчасно й належним чином (ст. 2) [4].

З точки зору політико-правової практики застосування форм партисипативної демократії показовими є результати опитування громадської думки в країнах Європейського Союзу, предметом якого було обговорення питань доцільності більш широкого застосування ресурсу неурядових організацій і асоціацій у вирішенні питань публічного значення поряд з прямим голосуванням. Більшість європейців в країнах-респондентах схиляється до безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення, і до обговорення та узгодження питань союзного значення через використання ресурсів неурядових організацій і асоціацій. І така ситуація вважається цілком закономірною для країн з розвиненими формами демократії на місцевому, регіональному, національному і наднаціональному рівнях [9, с. 15–16].

До форм партисипативної демократії, які одержали своє законодавче закріплення в Україні, належать місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, опитування громадян тощо. Проте, стан законодавчої регламентації цих форм є вкрай незадовільним [15, с. 112]. Зокрема, відсутня законодавча основа призначення та проведення місцевих референдумів, що не лише гальмує можливість безпосереднього вирішення громадою питань місцевого значення, але й зводить нанівець окремі організаційно-правові механізми реалізації муніципально-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед громадами; недоопрацьовані окремі положення законодавства про місцеві вибори, у тому числі щодо реєстрації виборців, яка мала б забезпечити найбільш сприятливі організаційно-правові умови для волевиявлення усіх членів територіальних громад, що мають право голосу; фрагментарною є правова регламентація таких форм безпосередньої участі населення у здійсненні місцевого самоврядування, як місцеві ініціативи, загальні збори, громадські слухання. Останні з названих форм на зако-

нодавчому рівні одержали лише своє закріплення, питання ж їх змісту, процедурно-процесуальних особливостей передані законодавцем на рівень муніципальної нормотворчості. Така модель їх регламентації мала на меті забезпечити максимальне врахування місцевих особливостей та сприяти самоорганізації громад. Але, як свідчить практика, зазначені форми муніципальної демократії належного регулювання не одержують, а відтак не спричиняють відчутного впливу на здійснення місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим вважаємо, що перелік основних форм партисипативної демократії на місцевому рівні має бути встановлений на конституційному рівні. Це створить додаткові конституційні гарантії реалізації конституційного статусу первинного суб'єкту місцевого самоврядування. Разом з цим такий перелік не повинен бути вичерпним, громади повинні мати можливість впроваджувати й інші, додаткові форми безпосереднього вирішення питань місцевого значення [14, с. 8].

Наприклад, досить цікавим уявляється досвід країн Європи щодо застосування інституту «народного вето», суть якого полягає у праві громадян скасовувати шляхом референдуму прийняті представницьким органом місцевого самоврядування нормативно-правові акти чи їх окремі положення. Забезпечення належного правового регулювання вказаних форм муніципальної демократії має базуватися на раціональному поєднанні законодавчих та локально-правових засад. З метою його забезпечення на конституційному рівні слід закріпити положення про те, що порядок здійснення даних форм має визначатися законами України та муніципально-правовими актами, а також передбачити обов'язковість розробки та прийняття територіальними громадами власних статутів.

Сьогодні багато сподівань українських громадян покладається на місцеву владу. Зробити її більш ефективною, відкритою для громад – завдання законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (реєстр. №2217а) [12]. Зберігаючи у якості першоджерела і першооснови місцевого самоврядування територіальну громаду, законопроект вперше на конституційному рівні чітко визначив способи здійснення місцевого самоврядування, гарантував систему форм безпосередньої демократії на місцевому рівні. Адже визнання на найвищому законодавчому рівні територіальної громади в якості первинного суб'єкту, носія функцій і повноважень місцевого самоврядування, вимагає забезпечення функціонування територіальної громади як дієздат-

ного суб'єкту, соціально і політично активного, спроможного на ефективне та відповідальне управління власними справами [2, с. 62].

Разом з цим, на наш погляд, слід приділити увагу й посиленню правових, у тому числі й конституційних, гарантій інших форм партисипативної демократії, таких як звернення громадян, петиції, забезпечення публічності управління на всіх рівнях територіальної організації влади, громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, державних та комунальних підприємств, організацій та установ, взаємодії з громадськими формуваннями, асоціаціями органів місцевого самоврядування. Останні, будучи особливими суб'єктами муніципально-правових відносин [1], здатні активно впливати на формування та реалізацію правової політики у сфері місцевого самоврядування. Основними організаційно-правовими формами такого впливу виступають консультації асоціацій з органами державної влади та надання висновків по проектах з питань, що стосуються регіонального та місцевого розвитку. Так, всеукраїнські асоціації беруть участь у консультаціях з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, що проводяться як за ініціативою асоціацій, так і відповідних органів державної влади, надають цим органам висновки по проектах правових актів [3, с. 67]. Вважаємо, що конституювання консультацій органів державної влади з органами місцевого самоврядування під час прийняття рішень, які безпосередньо стосуються питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, та права органів місцевого самоврядування на об'єднання з метою захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку сприятиме розширенню конституційних основ демократії участі.

У підсумку слід зазначити, що інститути партисипативної демократії є одним з найбільш важливих і затребуваних резервів демократичного розвитку України, а відтак потребують пильної уваги законодавця та посилення правових засад на конституційному рівні.

Література:

1. Бодрова І. І. Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування як специфічний суб'єкт відносин місцевого самоврядування в Україні / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х.: Право, 2003. – Вип. 5. – С.35–44.

2. Бодрова І. І. Концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х.: Право, 2004. – Вип. 7. – С.62–73.
3. Бодрова І. І. Проблеми законодавчого регулювання статусу асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні / І. І. Бодрова // Теорія і практика правознавства. – Х.: Б.в., 2012. – Вип. 1(2). – С.60–70.
4. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади // Офіційний вісник України. – 2015. – №33.
5. Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку: аналіт. огляд / Ю. П. Битяк [та ін.] ; НДІ держ. буд-ва та місцев. самоврядування . – Київ : Студія Колаж, 2009. – 223 с.
6. Кузнецов А. О. Партиципативна демократія: історичні нариси [Електронний ресурс] / Кузнецов А. О., Ігнатенко Л. Ю. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/tpdu/2010-4/doc/1/14.pdf>
7. Любченко П. М. Муніципальне право України: навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х.: Вид-во «ФІНН», 2012. – 496с.
8. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки: Затв. Указом Президента України від 26.02.2016р. №68/2016 // Офіційний вісник України. – 2016. – №18. – Ст.716.
9. Партиципативна демократія в системі місцевого самоврядування: проблеми законодавчого регулювання / О. В. Батанов, В. В. Кравченко, Х. В. Приходько // Аспекти публічного управління. – 2014. – №9–10. – С. 12–28.
10. Попова І. М. Організаційно-правові механізми забезпечення партиципативної демократії (демократії участі) у системі місцевого самоврядування / І. М. Попова // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2016. – №1
11. Посібник з питань партиципативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / під ред. Толкованова В. В. – Київ, Крамар, 2011. – 199 с.
12. Про внесення змін до Конституції України: проект Закону України (реєстр. № 2217а) [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. №280/97-ВР (з наст. змін. та доп.) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст.170.

14. Серьогіна С. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні / С. Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 26. – С. 3–15.

15. Серьогіна С. Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства / С. Г. Серьогіна // Право України. – 2014. – №4. – С. 107–115.

Коренчук А. ¹

КОНЦЕПЦИЯ СРЕДИННОЙ ЕВРОПЫ КАК ОТРАЖЕНИЕ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ ГЕРМАНСКОЙ ИМПЕРИИ КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX в.

Европейская интеграция – это один из наиболее сложных политико-правовых и социально-экономических феноменов в истории человечества. Идеиные поиски, положенные в основу современной концепции европейской интеграции, осуществлялись на протяжении многих столетий и обосновывали различные институциональные модели организации власти в интеграционном объединении. Учитывая роль в строительстве объединенной Европы Германии, особого внимания заслуживают разработки немецких геополитических проектов конца XIX – начало XX ст. ст., прежде всего концепция Срединной Европы, носящей во многом интеграционный характер.

Теоретическое и практическое значение анализа концепции Срединной Европы обусловлено тем, что процесс европейской интеграции может осуществляться различными методами и в разных формах, что дает возможность каждому государству принять участие в той модели интеграции, которая в большей степени отвечает его интересам.

Цель работы заключается в анализе геополитических интересов Германской империи, получивших отражение в концепции Срединной Европы, разработанной Ф. Науманном. В отечественной юридической и политической науках данная проблема практически не исследована

¹ Викладач кафедри загально-правових дисциплін Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут»