

19. Три закони про вживання мов: української білоруської та литовської в адміністрації, самоврядуваннях, судах, прокураторських урядах, нотаріаті та школах Речі Посполитої Польської / пер. Ю. С. Киркиченка. – Варшава, 1924. – 15 с.

Марковский В. Я. Украинская историография по вопросам языковых отношений в Галичине во II пол. XIX – I пол. XX ст.ст.

Анализируются работы украинских правоведов по вопросам языковых отношений в Галичине периода II пол. XIX – I пол. XX ст.ст.

Ключевые слова: языковые отношения, языковое законодательство, языковые права, государственный язык, язык национального меньшинства, польский язык, украинский язык.

Markovskiy V. Ya. Ukrainian historiography on problems of linguistic relations in Galychyna (the end of XIX century – the beginning of XX century)

Works of Ukrainian lawyers on problems of linguistic relations in Galychyna at the end of XIX century – the beginning of XX century are analyzed.

Key words: linguistic relations, linguistic legislation, linguistic rights, national minorities, Polish, Ukrainian.

Стаття надійшла 13 червня 2013 р.

УДК 340.11:352.9:323.2

О. А. Мельник

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ПРОБЛЕМАТИКА УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ: МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ ТА МІСЦЕВІ ІНІЦІАТИВИ

Становлення та розвиток місцевого самоврядування тісно пов'язані з розвитком України як правової, демократичної держави, а конституційні положення, якими в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування, є нормативно-правовою та методологічною основою для розвитку, зокрема, таких форм місцевої демократії участі населення у вирішенні загальнодержавних завдань та питань місцевого значення на відповідній території, як місцеві референдуми та місцеві ініціативи.

Ключові слова: місцеве самоврядування, демократія участі, форми демократії, місцеві референдуми, місцеві ініціативи.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку України проведення конституційної реформи стало важливим завданням для її

органів законодавчої і виконавчої влади, яка у поєднанні з адміністративною реформою, має усунути розбалансованість компетенції між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях здійснення влади. Цей процес вітчизняного державотворення привертає постійну увагу дослідників і практиків як до проблем трансформації територіальної організації та здійснення влади органами виконавчої влади та місцевого самоврядування у механізмі демократичної держави, так і до удосконалення форм демократії участі жителів відповідної території.

Стан дослідження. У різний час досліджувана тема вже частково висвітлювалася у наукових працях таких учених, як: Є. Бабенков, О. Батанов, А. Гошко, О. Оболенський, Ю. Панейко, В. Погорілко, О. Фрицький, О. Черкасов, В. Чиркін, В. Шаповал та інші.

Однак вважаємо, що у названих працях не достатньо уваги приділено питанням, пов'язаним із розкриттям проблем щодо удосконалення таких форм місцевої демократії участі населення, як місцеві референдуми та місцеві ініціативи, що й є метою нашого дослідження.

Виклад основних положень. Роки практики українського варіанта місцевого самоврядування яскраво демонструють, що спроби підняти на центральний рівень ті проблеми, які мають розв'язуватися місцевим самоврядуванням, жодної критики не витримують. Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, що визнається у чинному законодавстві як право і спроможність обраних громадою представників здійснювати регулювання і управління значною частиною державних справ в інтересах місцевого населення. Ця формула містить три важливих моменти: по-перше, держава не лише гарантує право місцевої громади вирішувати державні справи на місцях, а й дає їй реальну можливість здійснювати ці функції та повноваження; по-друге, визнається, що місцеве самоврядування здійснюється в інтересах місцевого населення – конкретних громадян, які проживають на відповідній території; по-третє громада здійснює регулювання відповідних справ самостійно або через обраних представників (місцева демократія).

Слід розуміти, що територіальна громада, її інституції та державні органи влади – це рівнозначні суб'єкти влади, які не будучи підпорядкованими одне одному, взаємодіють для вирішення завдань держави та питань місцевого значення на відповідній території. При демократичному управлінні суб'єкт управління (держава чи її органи) не вправі «нав'язувати» свою волю об'єктам (територіальним громадам),

адже об'єкт управління залежить від суб'єкта управління, як від джерела влади та навпаки, «... щоб гарантувати свої права та свободи, захистити свою власність, забезпечити мир, безпеку і блага суспільства, люди створили державу, яку наділили владою для виконання вищевказаних завдань, і пильнували за тим, щоб держава не зловживала владою» [1]. За відсутності такого зв'язку демократія набуває виключно формальних ознак. Іншими словами, місцева демократія є таким видом управління державою і суспільством, який передбачає усвідомлення потреби та ефективну участь членів територіальних громад (жителів відповідного населеного пункту) у вирішенні проблем (питань місцевого значення) в межах Конституції та законів України.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. закріплено такі форми здійснення безпосередньої демократії: місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання [2].

У процесі вирішення значної частини державних справ в інтересах місцевого населення значну роль відіграють саме такі форми безпосередньої демократії, які дають змогу громадянам висловлювати свою думку щодо вирішення на відповідній території важливих питань суспільного і державного розвитку, як інститути місцевого референдуму та місцевих ініціатив.

Референдум, відповідно до доктринального тлумачення, визнається як спосіб прийняття офіційних рішень шляхом проведення голосування виборців з питань, встановлених конституцією або законодавством, який може мати загальний або локальний характер [3, с. 62], а рішення загальнодержавного або місцевого характеру, що при цьому ухвалюються, «... мають силу закону, а інколи навіть більшу силу, ніж звичайні закони парламенту або постанови місцевого самоврядування» [4, с. 253].

Місцевий референдум можна вважати пріоритетною формою безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні, адже він дозволяє населенню здійснювати власне волевиявлення з основних питань місцевого значення на відповідній території. У 20–30-х роках ХХ ст. відбувався активний процес демократизації виборчого права та почали застосовуватися референдуми, а після Другої світової війни цей інститут удосконалився, набув ще більшого поширення, діставши міжнародну підтримку шляхом закріплення відповідного положення у Загальній декларації прав людини 1948 р., прийнятій і проголошеній резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року (ст. 21): «кожна людина має

право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників» [5].

Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів. Однак, чинне законодавство вважає територіальними громадами виключно жителів сіл, селищ, міст, тому за критерієм «територіальності» проведення референдумів можемо розрізнити лише однойменні місцеві референдуми. Відповідно до доктринального тлумачення, референдум – це спосіб прийняття офіційних рішень шляхом проведення голосування виборців з питань, встановлених конституцією або законодавством, який може мати загальний або локальний характер [6, с. 62].

Як зазначає дослідник В. Чиркін, референдум можна визначити як голосування виборців, завдяки якому ухвалюються рішення загальнодержавного або місцевого характеру, що мають силу закону, а інколи навіть більшу силу, ніж звичайні закони парламенту або постанови місцевого самоврядування [7, с. 253].

6 листопада 2012 року парламент України ухвалив Закон «Про всеукраїнський референдум» [8] (набрав чинності 28 листопада 2012 року), положення якого передбачають втрату чинності ухваленого від 3 липня 1991 року Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [9]. І хоча Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 1991 року був морально і фізично застарілим, а окремі його положення суперечили принципам та стандартам демократії, оскільки, наприклад, проведення референдумів без згоди місцевої влади, фактично, унеможливлювалося, адже ініціювання, організація та проведення місцевого референдуму вимагало прийняття низки актів органами місцевого самоврядування, без яких проведення референдуму може бути заблоковане, але ж закон був!

Місцевий референдум стимулює громадську, політичну та соціальну активність громадян, формує у членів територіальної громади культуру щодо залучення до процесу ухвалення владних рішень. Цей демократичний інструмент є реальною можливістю проаналізувати та обговорити найвагоміші проблеми громади, а іноді – єдиним способом легітимно вирішити тривалі конфлікти на місцях. Так, за даними Міністерства юстиції України, за цим законом за період з 1991 по 2009 рік проводилося 150 предметних місцевих референдумів, з яких: 50 – з питань адміністративно-територіального устрою; 34 – з питань зміни назви населеного пункту; 31 – з інституційних питань, включаючи до-

строкове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування; 13 – з питань благоустрою населених пунктів; 12 – із земельних питань; 10 – з інших питань [10].

На сьогодні законодавством не встановлено обмежень щодо питань, які можуть виноситися на місцеві референдуми, не передбачена можливість визнання недійсними рішень, прийнятих на таких референдумах, якщо їхнім предметом є питання, які законодавчо не можуть виноситися на місцеві референдуми. Навіть ініціювання місцевих референдумів, як одного з найважливіших демократичних та загальних механізмів прямої демократії, перебуває поза правовою площиною і є, практично, неможливим.

Виправити ситуацію покликаний проект Закону про місцевий референдум від 03.09.2010 р. (реєстр. № 7082) [11], поданий на розгляд парламенту Кабінетом Міністрів України, який було ухвалено парламентом у першому читанні ще у квітні 2011 року, і наразі готують до другого.

За підсумками розгляду законопроекту Комітет з питань правової політики на своєму засіданні відзначив його новаторський характер, спрямований на втілення ефективних механізмів процесу підготовки і проведення місцевого референдуму, виконаний на належному рівні нормативної техніки та підкреслив, що проект в основному вирішує питання цілісного регулювання правовідносин, пов'язаних з ініціюванням, призначенням, підготовкою та проведенням місцевого референдуму у відповідності з Конституцією України.

Законопроектом пропонується визначити: правові засади, порядок організації та проведення місцевого референдуму на рівні села (добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл), селища, міста, району у місті.

Місцеві ініціативи та громадські слухання, згідно з чинним законодавством про міське самоврядування, є спеціальними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12] членам територіальної громади надано право ініціювати в порядку місцевої ініціативи розгляд у місцевій раді будь-якого питання, що віднесене до відання органів місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог законодавства України щодо державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Місцеві ініціативи, з одного боку, можуть активно використовуватись як форма безпосереднього зв'язку органів влади і громадських інститутів для роз'яснення позиції чи дій влади, а з іншого – як форми зворотного зв'язку, що сприяють максимальному врахуванню інтересів громади.

Закон не визначає порядку внесення та розгляду місцевої ініціативи, делегуючи це повноваження представницьким органам місцевого самоврядування, а далеко не всі місцеві ради розробили та затвердили чітко регламентовані відповідні процедури. Окрім цього, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» обмежує право громадян на внесення місцевої ініціативи лише рівнем територіальної громади (не передбачає – на рівні району, області та Автономної Республіки Крим), хоча європейська практика місцевої демократії, починаючи з 90-х років ХХ століття, виявляє тенденцію щодо розширення механізмів залучення громадян до участі у вирішенні питань не лише місцевого, але й регіонального значення, наприклад, місцеве самоврядування у Польщі існує на рівні воєводств та повітів [13; 14].

Практичний досвід упровадження громадських ініціатив у країнах – членах ЄС є досить цікавим і для України, наприклад, конституційно-правові передумови участі громадян (підданих) країн – членів Європейського Союзу в нормотворчому процесі передбачають наступні форми місцевої ініціативи: 1. Право на звернення до владного суб'єкта; 2. Проведення референдумів (плебісцитів) за місцевою ініціативою: Італія, Литва, Латвія, Мальта, Польща, Португалія, Угорщина; 3. Свобода зборів та зібрань; 4. Право на народне вето (Австрія, Данія, Італія, Латвія та ін.); 5. Право народної правотворчої ініціативи (Австрія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Польща, Португалія, Словенія, Угорщина); 6. Конституційне право на участь в управлінні державними справами (Латвія, Литва, Португалія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Франція, Чехія); 7. Утворення та функціонування консультативно-дорадчих органів та інституцій (Італія, Люксембург, Франція).

Наприклад, на початку 90-х рр. минулого століття у Німеччині почали активно впроваджуватися на комунальному та земельному рівнях законодавчі ініціативи шляхом громадського обговорення та громадські ініціативи (петиції). Реформа участі громадян у цій країні розпочалася з ревізії законодавства у сфері прийняття нових конституцій земель. Право громадян на законодавчу ініціативу внесено практично в усі комунальні статути (чітко прописана предметна тематика цих ініціатив, підтримка з боку громадян висунутих петицій за кількісними

критерієм і форми реалізації прийнятих місцевими органами самоврядування рішень. Серед найактуальніших питань у цих громадських законодавчих ініціативах: транспортні, створення та утримання об'єктів комунальної інфраструктури, забудова територій, захист навколишнього середовища, освіта та ін. Ця реформа, передусім, спрямована на посилення форм прямого впливу громадськості, сприяла процесам гласності та відкритості муніципальної системи країни та зростанню зацікавленості людей в усвідомленій особистій участі в процесах вирішення питань місцевого значення.

Цей позитивний досвід може бути перейнятий Україною навіть з точки зору розвитку та забезпечення контрольної-наглядової функції громадськості за діями та рішеннями органів місцевої влади. Тим більш, Конгрес місцевих і регіональних влад Європи рекомендував Україні розглянути можливість створення системи регіонального самоврядування з метою представлення інтересів громад на проміжному рівні між місцевим і державним управлінням.

На сьогодні така система запроваджена в м. Києві, що у правовому полі вважається регіоном та відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [15] місцева влада має власні виконавчі органи. Питання соціально-економічного розвитку регіону невід'ємно пов'язано з удосконаленням системи місцевого самоврядування, зокрема розробки дієвого механізму участі членів територіальної громади в плануванні місцевого розвитку.

Громадські слухання є формальним способом узаконення регулятивних рішень місцевої влади в Україні, яка зобов'язана проводити їх не рідше одного разу на рік, а пропозиції, які вносять за результатами громадських слухань, «підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування».

Статистика переконливо свідчить, що ефективність такої форми діалогу місцевої влади з членами територіальної громади є доволі низькою, оскільки право участі у справах місцевого органу влади означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади, чого реально не відбувається.

Наголошуючи на важливості цієї форми безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами, законодавством, однак, не визначено порядку організації та періодичності проведення громадських слухань, відносячи ці питання до відання територіальних громад. Тому, місцева рада, яка уповноважена приймати статут

відповідної територіальної громади, повинна обов'язково враховувати необхідність забезпечення регулярності цих слухань у найбільш зручний для зацікавлених суб'єктів-учасників час.

Можемо назвати й інші форми демократії участі на місцевому рівні: звернення громадян, соціологічні опитування та інтерв'ю, громадських експертних клубів, міні-референдуми у форматі «town hall meeting». Останні на сьогодні є однією з найефективніших прогресивних форм стосовно вироблення спільних рішень влади та громадськості на місцевому рівні, що успішно використовуються у країнах з розвинутою демократією. Міні-референдуми – це неформальні публічні дискусії, де будь-хто з членів територіальної громади може висловити власну думку щодо обговорюваної проблеми та почути відповідь від представників влади. Узагальнені обґрунтовані пропозиції обговорення виводять на інтерактивний екран, а учасники груп голосують за оптимальний сценарій розв'язання проблеми.

В Україні за 2012 рік такі «town hall meetings» проходили у містах Луцьку (зокрема, обговорювались питання про можливість розширення мережі дошкільних навчальних закладів міста) та в Донецьку (питання щодо використання мешканцями велосипедного транспорту та організаційно-матеріального вдосконалення роботи управління державної реєстрації міської ради).

Висновки. Згідно з Конституцією України громадяни беруть участь в управлінні державними і суспільними справами місцевого значення через органи державної влади та місцевого самоврядування, тому необхідно, щоб суб'єктами ініціативи щодо реалізації конкретних форм демократії участі були саме ці владні інституції в особі представницьких та виконавчих органів самоврядування і місцевих державних адміністрацій відповідно. Підсумовуючи сказане, вкрай необхідно щоб наш парламент активізував роботу щодо прийняття необхідних законів, розширивши при цьому коло суб'єктів ініціювання та проведення таких форм місцевої демократії участі населення у вирішенні питань місцевого значення, як місцеві ініціативи та місцеві референдуми.

1. Локк Дж. Сочинения: в 3 т. – Т. 3. / Дж. Локк. – М.: Мысль, 1988. – 669 с.

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

3. Конституційне право зарубіжних країн: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. і фак. / В. Шаповал. – К.: АртЕк; Вища школа, 1997. – 262 с.

4. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / В. Е. Чиркин. – М.: Юристь, 2001. – 600 с.
5. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
6. Конституційне право зарубіжних країн: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. і фак. / В. Шаповал. – К.: АртЕк; Вища школа, 1997. – 262 с.
7. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. / В. Е. Чиркин. – М.: Юристь, 2001. – 622 с.
8. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012 № 5475-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/5475-17>
9. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон УРСР від 03.07.1991 № 1286-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T128600.html
10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua>
11. Про місцевий референдум: Проект закону від 03.09.2010 № 7082 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=38447
12. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
13. Zbigniew Leoński, Samorząd terytorialny w RP, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2002 roku. – 192 s.
14. Jan Paweł Tarno, Magdalena Sieniuc, Jerzy Sulimierski, Joanna Wyporska Samorząd terytorialny w Polsce, Wydawnictwo prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002 roku. – 324 s.
15. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон від 15.01.1999 № 401-XIV (Редакція станом на 01.01.2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/401-14>

Мельник О. А. Теоретико-правовая проблематика совершенствования форм местной демократии участия: местный референдум и местные инициативы

Становление и развитие местного самоуправления тесно связаны с развитием Украины как правового, демократического государства, а конституционные положения, какими в Украине признается и гарантируется местное самоуправление, являются нормативно-правовой и методологической основой для развития, в частности, таких форм местной демократии участия населения в решении общегосударственных задач и вопросов местного значения на соответствующей территории, как местные референдумы и местные инициативы.

Ключевые слова: *местное самоуправление, демократия участия, формы демократии, местные референдумы, местные инициативы.*

Melnyk O. A. Theoretical and legal problems of improving local democracy forms of participation: local referendum and local initiatives

The formation and development of local self-government are closely connected with the development of Ukraine as a legal and democratic state, but the constitutional regulations by which the local self-government is recognized and guaranteed in Ukraine are legal and methodological basis for the development of such local democracy forms of public participation in solving national problems and issues of local importance in the definite territory as local referendums and local initiatives.

Key words: local government, participation democracy, forms of democracy, local referendums, local initiatives.

Стаття надійшла 01 квітня 2013 р.

УДК 340.96

Л. А. Ніжиборська

ОСНОВНІ ВИДИ СОЦІАЛЬНО-НОРМАТИВНИХ РЕГУЛЯТОРІВ

Висвітлено основні види соціально-нормативних регуляторів і проблемні аспекти їх класифікації. Обґрунтовано, що соціальні норми виступають не лише регуляторами відносин між людьми, але й мірилом впорядкованості організованих систем, у ролі яких діють різні громадські організації, а також регуляторами зв'язків як усередині цих організацій, так і між ними.

Ключові слова: право, норма, правова норма, норма права, соціальні норми, нормативне регулювання, суспільні відносини.

Постановка проблеми. Останнім часом проблема взаємодії та співвідношення різних видів соціонормативних регуляторів інтенсивно розвивається. Кожен з них, зберігаючи свою специфіку, виступає в ролі особливого регулятора. Окрім загальних рис, соціонормативні регулятори мають і специфічні особливості, що відображають принципову відмінність одного виду соціальних норм від інших. Без таких особливостей не можна було б взагалі говорити про різні види соціальних норм і способів їх регуляції.

Сучасність диктує вимоги й окреслює тенденції до збільшення регламентації суспільних відносин. У процесі історичного розвитку й еволюції суспільних відносин, ускладнення їх елементної структури та появи їхніх нових різновидів неминуче постає питання про значущість соціонормативних регуляторів в якийсь момент щодо конкретних