

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.35>

## ВЗАЄМОДІЯ НЕУРЯДОВИХ ПРАВОЗАХИСНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ІЗ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Щербанюк О.В.**,*доктор юридичних наук, професор,  
завідувач кафедри процесуального права ЧНУ ім. Ю. Федьковича***Сінькевич О.В.**,*доктор юридичних наук,  
професор кафедри конституційного права  
Навчально-наукового інституту права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка*

### **Щербанюк О.В., Сінькевич О.В. Взаємодія неурядових правозахисних організацій із органами місцевого самоврядування.**

Стаття присвячена розгляду взаємодії і відносин, які виникають між неурядовими правозахисними організаціями й органами місцевого самоврядування. Встановлено передумови й можливості, які відкриваються перед органами місцевого самоврядування при співпраці з громадянським сектором.

Авторами статті також було проаналізовано політичний вплив на результат взаємодії неурядових правозахисних організацій із органами місцевого самоврядування, встановлено позитивний й негативний наслідки від нього, а також причини, що породжують таку взаємодію. Виходячи з сучасної ситуації, а саме поживлення процесу децентралізації, акцентовано на важливості і перспективах взаємодії неурядових правозахисних організацій з органами місцевого самоврядування. Розглянуто досвід децентралізації зарубіжних країн, а також розкрито суть основних нормативних актів Європейського Союзу. Окремо увагу приділено особливостям співпраці неурядових правозахисних організацій та органів місцевого самоврядування при відновленні України, а також контролю за використанням благодійних пожертв на відбудову в регіонах.

Зроблено висновок, що задля успішної та ефективної роботи НУО на місцях їм вкрай необхідно співпрацювати з органами місцевого самоврядування, територіальними громадами, що не лише знати, а й допомагати вирішувати наявні проблеми. На жаль, на законодавчому рівні питання взаємодії НУО й органів місцевого самоврядування й досі не врегульоване, а через політичний плюралізм і посилену політизацію більшості проблем співпраця цих інститутів може бути неефективною. Тим не менше, реформа з децентралізації в Україні, на нашу думку, від-

булася успішно, а отже, залишилося лише нормативно врегулювати питання взаємодії НУО й органів місцевого самоврядування задля досягнення поставлених цілей. У цьому стані в нагоді досвід провідних країн.

**Ключові слова:** неурядові правозахисні організації, органи місцевого самоврядування, інститут громадянського суспільства, громадянське суспільство, громадські слухання, права людини, захист прав особи, конституційні цінності, демократія, територіальна цілісність.

### **Shcherbanyuk O.V., Sinkevich O.V. Interaction of non-governmental human rights organizations with local self-government.**

The article is devoted to consideration of interaction and relations that arise between non-governmental human rights organizations and local self-government bodies. Prerequisites and opportunities are established for local self-government bodies in cooperation with the civil sector. The political influence on the result of the interaction of non-governmental human rights organizations with local self-government bodies was analyzed, the positive and negative consequences of it, as well as the reasons that give rise to such interaction were established. Based on the current situation, namely the revitalization of the decentralization process, the emphasis is placed on the importance and prospects of interaction of non-governmental human rights organizations with local self-government bodies. The experience of decentralization of foreign countries is considered, as well as the essence of the main regulatory acts of the European Union is revealed. Particular attention is paid to the peculiarities of cooperation between non-governmental human rights organizations and local self-government bodies in the reconstruction of Ukraine, as well as control over the use of charitable donations for reconstruction in the regions.

It was concluded that for the successful and effective work of NGOs on the ground, it is extremely necessary for them to cooperate with local self-government bodies, territorial communities, which not only know, but also help solve existing problems. Unfortunately, at the legislative level, the issue of interaction between NGOs and local self-government bodies is still not settled, and due to political pluralism and increased politicization of most problems, the cooperation of these institutions may be ineffective. Nevertheless, the decentralization reform in Ukraine, in our opinion, was successful, and therefore, it remains only to normatively regulate the issue of interaction between NGOs and local self-government bodies in order to achieve the set goals. The experience of leading countries will be useful in this.

**Key words:** non-governmental human rights organizations, local self-government, civil society, institutions of civil society, public hearings, human rights, protection of individual rights, constitutional values, democracy, territorial integrity.

**Постановка проблеми.** Незалежність органів територіального самоврядування у процесі виконання покладених на них завдань не означає, що вони повинні робити це одноосібно. Досягнення поставлених цілей діяльності часто вимагає вмілої, злагодженої і плідної співпраці з іншими суб'єктами, у тому числі з неурядовими організаціями, задля досягнення суспільної злагоди як запоруки стабільності в державі. З огляду на це місцева влада має стати найближчим партнером неурядових організацій, які представляють місцеву громаду, відстоюють її права. Сказане пояснюється не стільки тим, що вони провадять діяльність у межах певної громади, а передусім спільною метою, яка полягає в задоволенні інтересів і потреб мешканців, що, на наше переконання, є цілком логічним і обґрунтованим, особливо беручи до уваги те, що основою функціонування держави є суспільний діалог. Усе наведене зайвий раз підтверджує, що запорукою успішної взаємодії між партнерами, у даному разі органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями, є співпраця, яка базується, з одного боку, на усвідомленні органами місцевого самоврядування необхідності спільної діагностики й вирішення місцевих проблем, а з другого – на розумінні неурядовими організаціями важливості досягнення спільних цілей.

Слід підкреслити, що територіальне самоврядування, яке виконує статутні завдання, і неурядові організації (добровільні об'єднання людей, які присвячують свій час та енергію досягненню суспільних цілей) – це два різні типи суб'єктів. Діалог і співпраця між ними мають сприяти інтеграції та мобілізації суб'єктів задля покращення рівня і якості життя на малих батьківщинах.

Дослідження діяльності правозахисних організацій як інститутів громадянського суспільства здійснювали такі вчені, як: Г.В. Берченко [1], І.О. Грицай [2], І.Т. Темех [3], О.Б. Карпінська [4], Т.М. Слінько [5] та інші. Водночас наша мета – присвятити основну увагу взаємодії неурядових правозахисних організацій із органами місцевого самоврядування.

Враховуючи вищевикладене, **метою статті є** з'ясування сутності, причин, позитивних сторін співпраці між органами місцевого самоврядування в територіальних громадах і неурядовими організаціями для досягнення результатів, а також встановити принципи, на яких має ґрунтуватися така співпраця, окреслити її напрями, спираючись на приклади з практики.

**Методи дослідження.** У роботі використано переважно кабінетний метод («дослідження за письмовим столом»), що передбачає проведення аналізу літератури, звітів і використання інтернет-ресурсів, а також аналізу конкретних ситуацій, а також загальні філософські методи дослідження.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Приступаючи до висвітлення питання, передусім вкажемо, що останнім часом основною ціллю діяльності урядів багатьох країн залишається створення, укріплення й підтримка демократії. Нині держави у всьому світі, прагнучи демократизації своїх урядових систем, реформують безліч структур, установ. Одним із результатів такої модернізації є децентралізація, яка являє собою передачу державними органами значних повноважень і бюджетів органам місцевого самоврядування, тобто зверху вниз. З наведеного випливає, що він ініціюється і керується центральними урядами, які прагнуть винести питання місцевої компетенції на локальний рівень. Проте певні зміни відбуваються за ініціативи органів місцевого самоврядування, які мають намір розширити не лише свою сфери діяльності і впливу, а й дискреційні повноваження, або стимулюються організаціями громадянського суспільства й некомерційними організаціями, які виступають партнерами у наданні державних послуг на місцевому рівні, тобто знизу вгору. Виходячи з цього більшість децентралізацію вважає обов'язковою умовою демократизації.

Цілком зрозуміло, що в державах світу згадані процеси протікають по-різному, оскільки культура, традиції, звичаї, історичне минуле кожної з них унікальні, своєрідні, неповторні. Так, уряди країн, що розвиваються, шукають оптимальну адміністративну систему, яка відповідала б, з одного боку, реаліям, в яких живе суспільство, соціальній культурі та політичній системі, з другого – терміновості розвитку, а отже, їх прагнення до створення, укріплення й підтримки демократії є ще більш переконливим. Яскравим прикладом

цьому можна вважати нашу країну, яка активно реформувала сферу місцевого самоврядування і проводила дієву політику децентралізації влади, керуючись при цьому ст. 1 Конституції України, якою встановлено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [2]. Однак важливо при цьому усвідомлювати, що задля досягнення цілей Основного Закону і гарантування демократичного устрою суспільства слід побудувати передусім правову державу. Таким чином, щоб наша країна стала дійсно демократичною і правовою, треба віднайти певні механізми розподілу функцій, повноважень, відповідальності. Проте для цього недостатньо просто закріпити в легітимному порядку правові норми, необхідно досягти високого рівня захищеності громадян, які, у свою чергу, мають правову культуру й обізнані з питань права.

До сказаного додамо, що процеси децентралізації лише тоді будуть успішними, коли вони ініціюються і підтримуються як урядом, так і кожною навіть самою маленькою громадою, кожним громадянином. Саме в цьому аспекті неоціненною є допомога неурядових організацій (далі – НУО), які мають служити громадянам, відображати і відстоювати їх інтереси, формувати місцеву власність, пропагувати і прищеплювати правову культуру, збільшувати залученість громад й окремих громадян до вирішення багатьох проблем, працювати на суспільне благо.

Однак не слід забувати, що ми живемо в час стрімкого розвитку технологій, коли більшість процесів автоматизується, програмується. На тлі цього вимоги громадськості до якості роботи владних структур, послуг, що ними надаються, підвищуються. Крім того, постійно розширюється, урізноманітнюється і спектр послуг, а межі, які колись відділяли державний сектор від приватного й некомерційного, стали настільки розпливчастими, що жоден із них не розглядається виключно як відповідальний за місцеві державні послуги. Як наслідок, при їх наданні залучається посередник. За таких умов суспільство прагне побачити в державі партнера, а не контролера, бажає сприяння починанням, що передбачають покращення умов життєдіяльності громад і надання послуг, прискорення запровадження передових технологій тощо, і підтримки, а також сприяння затвердженню, дотриманню і безперешкодній реалізації основних прав і свобод.

Саме у даному випадку на допомогу приходять неурядові правозахисні організації, які на цей час віднайшли дієві механізми впливу і встановлення взаємозв'язку із органами місцевого самоврядування, що, звісно, дає підстави говорити про Україну як правову державу. Підтвердженням цьому є право мешканців брати участь у прийнятті рішень із питань, що стосуються життя, діяльності громади, чи самостійно їх ухвалю-

вати (як, наприклад, у випадку з переходом церков до ПЦУ – зміною підпорядкування, церковної юрисдикції). У контексті сказаного додамо, що суспільство трохи випереджає владу. Пояснимо висловлене. Як впливає із чинного законодавства (передусім ст. 5, 36, 38, 40, 55, 69 Конституції України [7]), громадянам гарантуються достатньо широкі права й надаються можливості брати участь у процесі прийняття рішень органами державного управління. Проте в Основному Законі, як і в інших нормативно-правових актах, не вписано чіткого механізму реального забезпечення проголошених прав і, що найважливіше, законодавством України не встановлено невідворотного покарання за невиконання проголошених Конституцією норм. З огляду на це суспільство (частіш за все за сприяння і підтримки неурядових, у тому числі і правозахисних, організацій) знаходить різні форми впливу.

Варто зауважити, що право мешканців міст брати участь у прийнятті рішень, що стосуються їх власного розвитку та розвитку міст, де вони проживають, закріплено на міжнародному й національному рівнях. Так, Віденська декларація ООН «Декларація про право на розвиток» (1990) визнає, що людина є основним суб'єктом процесу розвитку і повинна бути активним учасником і вигодонабувачем права на розвиток [8]. У Європейській декларації прав міст, ухваленій Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи (1992) [9], декларується, що мешканці європейських міст, усвідомлюючи свою відповідальність за стан міст, виявляють солідарність і беруть на себе зобов'язання домагатися забезпечення усім мешканцям міст рівних прав на правову безпеку, екологічну безпеку та ін.

Яким же чином громади й НУО можуть впливати на рішення влади чи співпрацювати з органів місцевого самоврядування? Як уже наголошувалося, існують різні форми – як фінансові, так і нефінансові. Однак одним із дієвих механізмів участі НУО в забезпеченні прав особи на місцях є участь в громадських слуханнях – офіційних засіданнях органу місцевого самоврядування (представленого дорадчим комітетом), на якому міський голова, депутати міської ради, посадові особи органів місцевого самоврядування, посадові особи комунальних підприємств та установ зустрічаються з містянами, знайомляться з їх думками, враженнями, зауваженнями, пропозиціями з приводу важливих проблем міського життя чи заходів, що міська влада збирається вживати.

Крім цього, формою співпраці визнається й вже згаданий факт передачі частини завдань безпосередньо громадянам. Фінансовими формами співпраці є доручення на виконання громадських і власних завдань, договори про партнерство, договори на реалізацію місцевої ініціативи,

реалізація спільних проєктів. Підтримка надається у формі грантів на умовах, визначених законом, після проведення конкурсної процедури з ініціативи органу державного управління або на вимогу громадської організації. Заслуговує на увагу те, що взаємодія НУО й органів місцевого самоврядування передбачається Законом України «Про громадські об'єднання». У зворотному напрямку законом прямо передбачено, що державний нагляд і контроль за дотриманням закону громадськими об'єднаннями здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом [6].

Заслуговує на увагу і аналіз дослідження проблем та рівні взаємодії НУО й органів місцевого самоврядування, проведені у Лівані. Проблемні моменти, виявлені в його ході, виглядають таким чином.

Не можна не погодитися, що політика відіграє істотну роль у відносинах НУО й місцевого самоврядування, впливає на надання послуг. Політичний вплив особливо стримує місцеву владу, втручаючись у їх стосунки з неурядовими організаціями. Наприклад, у відносинах між місцевим самоврядуванням і НУО може виникнути напруга через зіткнення політичних поглядів. Органи місцевого самоврядування часто вважають НУО недосвідченими у розумінні внутрішніх муніципальних справ, політики й державного управління, особливо в сільській місцевості. НУО часто ігнорують роль органів місцевого самоврядування в місцевих умовах і обмежують роботу з ними через вимоги донорів. Органи місцевого самоврядування в Лівані мають дуже обмежені повноваження щодо виконання планів і проєктів; вивільнення коштів понад 12 000 доларів США (якщо сума більша, то потрібен дозвіл центрального уряду). Отже, неурядові організації, які звертаються за підтримкою муніципалітетів, часто відмовляються від співпраці, а проєкти, пов'язані з часом, часто затримуються через обмежену місцеву автономію. Думки фахівців збігаються в тому, що робота з центральною владою (вона сприймається переважно кількістю як корумпована) є непродуктивною й політично обтяженою, отже, більш вірогідними щодо є відносин між НУО і центральним урядом. З огляду на це необхідне подальше розширення можливостей місцевих органів влади брати участь у розвитку місцевих громад [10].

Ліван не випадково обрано як приклад. Згідно з дослідженнями і висновками експертів України вже випередила Ліван у сфері децентралізації місцевих бюджетів. Як було вказано вище, НУО можуть так само, як і пересічні громадяни, брати участь у формуванні і розподілі громадського бюджету, пропонуючи свої проєкти [11]. Утім, питання фінансування НУО сьогодні залишається досить проблемним.

Не можна не згадати й про те, що з початку повномасштабного вторгнення армії РФ в Україну роль неурядових правозахисних громадських організацій значно підвищилася. Зокрема, за рахунок внесків від міжнародних партнерів, інших донорів планується відновлення інфраструктури, яка зазнала пошкоджень. Кошти надходять на спеціальні рахунки в державному бюджеті України. Крім того, на ці цілі планується спрямувати кошти, отримані за процедурою репарацій (стягнені з російської федерації).

Натомість, з огляду на необхідність забезпечення безперебійного життя мешканців громади вже зараз починають багато що відновлювати, відбудовувати. Саме неурядові правозахисні організації (далі – НУО) активно долучаються до цього процесу. Формат участі НУО різний – аналітичні центри з контролю над органами місцевого самоврядування, адвокаційні платформи для заохочення донорської допомоги, механізм забезпечення прав людини в зазначених процесах. Зокрема, деякі громадські організації надають консультативні послуги органам виконавчої влади з приводу використання коштів, розподілу благодійних пожертв і визначення адміністративної процедури використання цих коштів. Крім того, НУО активно співпрацюють у сфері забезпечення прав і свобод для внутрішньо переміщених осіб на місцях. Так, Данська рада з питань біженців надає гуманітарну допомогу містам, а також проводить інформаційні тренінги для органів місцевого самоврядування. Виїзні групи ж Харківської правозахисної групи здійснюють моніторингові виїзди до населених пунктів на деокупованих територіях України, відвідують місця компактного проживання внутрішньо переміщених осіб, надають їм консультації, допомагають вирішити нагальні питання.

**Висновки.** Таким чином, задля успішної та ефективної роботи НУО на місцях їм вкрай необхідно співпрацювати з органами місцевого самоврядування, територіальними громадами, що не лише знати, а й допомагати вирішувати наявні проблеми.

На жаль, на законодавчому рівні питання взаємодії НУО й органів місцевого самоврядування й досі не врегульоване, а через політичний плюралізм і посилену політизацію більшості проблем співпраця цих інститутів може бути неефективною.

Тим не менше, реформа з децентралізації в Україні, на нашу думку, відбулася успішно, а отже, залишилося лише нормативно врегулювати питання взаємодії НУО й органів місцевого самоврядування задля досягнення поставлених цілей. У цьому стане в нагоді досвід провідних країн.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Берченко Г.В. Громадянське суспільство в Україні: конституційні аспекти. Харків: Юрайт, 2014. 208 с.
2. Грицай І.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Запоріжжя, 2012. 266 с.
3. Темех І.Т. Конституційно-правовий статус правозахисних громадських організацій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2010. 20 с.
4. Карпінська О.Б. Конституційно-правовий статус суб'єктів правозахисної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2015. 237 с.
5. Слінько Т.М., Кушніренко О.Г. Конституційно-правовий статус об'єднань громадян в Україні: навч. посібник. Харків: Арсіс, 1998. 176 с.
6. Про громадські об'єднання: Закон України в редакції від 31.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>.
7. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. No 30. С. 141.
8. Декларація про право на розвиток. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_301#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_301#Text).
9. Європейська хартія міст, прийнята Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи 18 березня 1992 р. URL: <http://zakonbase.ru/content/base/21053/7pdIM>.
10. Opinion: How to strengthen NGO-local government collaboration. URL: <https://www.devex.com/news/opinion-how-to-strengthen-ngo-local-government-collaboration-91425>.
11. Бюджетний процес vs. участь громадян: реалії громадських бюджетів у містах України. Веб-ресурс. URL: <https://centreua.org/mistsevi-vibori-2020/byudzhetniy-proces-vs-uchast-gromadyan-realiyi-gromadskih-byudzhativ-u-mistah-ukrayini/>.