УДК 342.41

М. Ставнійчук,
кандидат юридичних наук, голова правління
громадського об'єднання «За демократію через право»,
член Венеціанської комісії від України (2009–2013 рр.),
заступник Голови Союзу юристів України

ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ В УКРАЇНІ: АКТУАЛЬНИЙ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Україна перебуває на шляху системних інституційних трансформацій. Зрештою, йдеться про те, що норми-цілі статті 1 Конституції України [1] – суверенність, незалежність, демократична, соціальна і правова держава – мають визначати зміст суспільного та державного ладу України реально. Зокрема, демократія як універсальний принцип має пронизувати собою зміст усіх правовідносин у державі, особливо тоді, коли йдеться про розвиток народовладдя в країні, про реформи адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування, що визначають зміст актуального сьогодні процесу децентралізації влади.

У цьому контексті як теоретичні, так і практичні проблеми демократії участі або, як її ще прийнято називати, «партисипаторної демократії» (від англ. participate), зокрема аспекти системного й комплексного конституційно-правового її розвитку, мають визначальне значення.

В основі теорії демократії участі лежить переконання про здатність громадян не лише брати участь у періодичних виборах, референдумах, плебісцитах, а й безпосередньо бути задіяними в підготовці, прийнятті й упровадженні владних рішень насамперед на місцевому рівні. Тому суспільству належить створити всі умови для активної політичної соціалізації кожного індивіда. Рівного права на свободу та саморозвиток можна досягти лише в «учасницькому суспільстві», яке виховує почуття політичної дієвості, вчить інтересу до спільних проблем і допомагає становленню обізнаного громадянства, здатного виявляти постійну зацікавленість у процесі врядування й у запровадженні спільної відповідальності. Тому теоретики [2] демократії участі й мають на меті всебічну демократизацію всіх сфер суспільного життя, самореалізацію особистості, соціальну емансипацію. Такий підхід забезпечує максимальне врахування інтересів людей під час прийняття рішень, легітимізує владу в очах народу, виключає або суттєво зменшує його відчуження від державного управління.

Отже, мова йде про здатність людей управляти суспільними справами. Періодично сформовані представницькі органи повинні керуватися думкою своїх виборців. У свою чергу, високий рівень інтелектуальної обґрунтованості рішень за рахунок широкої участі громади в процесі прийняття рішень усіх рівнів сприяє ефективності державного управління загалом.

Демократія участі – це реальний інструмент для реалізації прав громадян, які гарантовані Конституцією. Її різноманітні форми, починаючи з місцевих виборів і закінчуючи загальними зборами громадян за місцем їхнього проживання, місцевими ініціативами, громадськими слуханнями, органами самоорганізації населення, забезпечують волевиявлення громадян з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки. Усе це і є місцева демократія, стандарти якої, зокрема, закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування.

Українська держава ратифікувала Європейську хартію місцевого самовря-

© М. Ставнійчук, 2016

дування ще 1997 року [3]. Однак основні її положення з різних причин так і не були повною мірою імплементовані в український правовий простір і тим більше практику.

Принципи, засади, європейські стандарти у сфері місцевої демократії також закріплені в Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування [4]; Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади та протоколах до неї [5]; Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [6]; Європейській хартії участі молоді в громадському житті на місцевому й регіональному рівні (переглянутій) [7]; Рекомендації Rec (2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у громадському житті на місцевому рівні» [8]. Європейські принципи у сфері демократії участі передбачають пріоритет прав територіальної громади, а метою запровадження інструментів участі є створення механізму реалізації прав членів територіальної громади, які не можуть підлягати необґрунтованим обмеженням чи перешкодам.

Це також чіткість і простота процедури: визначення прав та обов'язків мусить бути однозначним; процедура має складатися з мінімальної кількості елементів, існування яких зумовлене практичною необхідністю для організації; зручність процедури для участі громадян (одна з основних умов її успішності); публічність і відкритість (інформування громадян у процесі застосування інструментів місцевої демократії має відбуватися на кожному етапі реалізації інструменту, а механізми участі – забезпечувати реальний вплив на прийняття рішень органами та посадовими особами місцевого самоврядування); відповідні ресурси (реалізація механізмів участі має бути підкріплена відповідними людськими, технічними й фінансовими ресурсами); обов'язковість проведення (має бути нормативно визначено, у яких окремих випадках (питаннях) інструменти варто застосовувати обов'язково); підзвітність органів і посадових осіб (шляхом звітування про використання інструментів і врахування та причини неврахування пропозицій громадськості; а також шляхом внутрішнього й зовнішнього моніторингу).

Перелічені принципи та засади і є тими, на яких має базуватися й модернізація системи організаційно-правового забезпечення місцевої демократії в Україні в ході реформи децентралізації влади, що задекларована нині в Україні.

1 квітня 2014 року уряд схвалив підготовлену в попередній період Концепцію реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні [9], основна ідея якої полягає в децентралізації влади в державі й суттєвому розширенні повноважень територіальних громад, що відповідає засадам Європейської хартії місцевого самоврядування. У червні 2014 року уряд затвердив і План заходів щодо реалізації Концепції [10], проект якого також був відпрацьований у попередній період.

У червні 2014 року парламент ухвалив Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [11]. Закон визначив організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад; принципи, форми та механізми їхнього співробітництва; державну підтримку, фінансування й моніторинг співробітництва територіальних громад; підстави та особливості припинення співробітництва.

У серпні 2014 року Кабінет Міністрів України затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року [12], покликану створити умови для динамічного, збалансованого розвитку регіонів України з метою забезпечення соціальної й економічної єдності держави, додержання гарантованих державою соціальних та інших стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання.

У вересні 2014 року Верховна Рада України ратифікувала Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування [13]. Цей документ зобов'язує держави-члени Ради Європи (якою є Україна) запровадити ефективні механізми участі громадян у веденні суспільних справ.

У лютому 2015 року парламент ухвалив Закон України «Про засади державної регіональної політики» [14], що охоплює значно ширше коло питань, аніж підтримка регіонального розвитку. Також згодом був ухвалений Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [15], який регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст.

Серед схвалених парламентом ініціатив – і Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» [16]. Закон визначив умови й порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного й місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної та комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Готуючи у попередньому владному періоді проекти зазначених актів, ми й у теоретично-методологічному плані, і в практичному плані виходили з того, що одним із ключових пріоритетів реформи децентралізації є розвиток демократії участі та формування відповідної законодавчої бази. Це визначальний інструмент реформи, що забезпечує її суспільне сприйняття і співучасть.

Однак стратегія реформування місцевого самоврядування, бюджетної децентралізації й адміністративно-територіальної реформи, яка обрана на нинішньому етапі, розглядає питання запровадження системи форм демократії участі на місцях за залишковим принципом.

Нині немає належного розуміння того, що є потреба перегляду в ході реформування місцевої влади засад взаємовідносин не лише в межах взаємодії державної влади й органів місцевого самоврядування, а й щодо вдосконалення засад взаємодії органів місцевого самоврядування та членів територіальних громад, органів і форм їх самоорганізації.

Місцеві влади в Європі вже давно ідентифікують себе як «постачальники послуг». Нова європейська філософія управління підпорядкована «прискоренню розвитку громад», а не перерозподілу повноважень між центральною й місцевою владою, як це має місце в Україні.

Сьогодні поняття місцевої влади визначається як поєднання формальних і неформальних правил, структур і процесів, завдяки яким зацікавлені люди на місцях колективно вирішують свої проблеми та задовольняють соціальні потреби. Кожний учасник цих суспільних відносин уносить у цей процес свої цінні якості, можливості й ресурси. Європейське місцеве самоврядування увесь час якісно розвивається, перебуває в пошуку нових форм демократії участі (у тому числі місцеві громади делегують повноваження з надання публічних послуг громадським організаціям, упроваджується система надання послуг через Інтернет тощо).

В Україні стаття 69 Конституції визначає, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Такий класичний конституційний підхід залишає відкритим перелік демократичних форм участі народу у владі всіх рівнів, має стимулювати громадян, громади, суспільство та власне державу до напрацювань широкого кола різноманітних форм демократії й запровадження постійно нових і кращих практик.

Частина 6 статті 140 Конституції України передбачає також, що сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення й на-

діляти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17] надає територіальним громадам право брати участь у процесі прийняття рішень на місцевому рівні та висловлювати позицію громадян. Закон передбачає такі механізми участі, як місцевий референдум (стаття 7), загальні збори громадян за місцем проживання (стаття 8), місцеві ініціативи (стаття 9), громадські слухання (стаття 13), органи самоорганізації населення (стаття 14).

При цьому нині вже майже 4 роки держава не має окремого спеціального закону про місцевий референдум. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» також не визначає порядку реалізації відповідних механізмів, при цьому передбачивши, що, зокрема, процедури проведення громадських слухань, загальних зборів або місцевої ініціативи визначаються статутами територіальних громад або ж окремими актами місцевих рад.

На жаль, сьогодні лише незначна кількість, менше ніж 20%, територіальних громад має свої статути. Це означає, що більшість громадян України позбавлені права повною мірою та належним чином впливати на рішення органів місцевого самоврядування.

Водночас навіть там, де ухвалені статути регламентують механізми громадської участі, вони відрегульовані не на користь громади та її членів, що унеможливлює реалізацію прав громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення, налагодження діалогу між членами територіальної громади й органами місцевого самоврядування.

Очевидно, що за таких умов не забезпечено ефективності управління, легітимності рішень. Відбулося загальне падіння довіри населення до владних інститутів на місцях. З іншого боку, відбувається загострення соціальних конфліктів і створення умов, коли чи не єдиними інструментами діалогу влади і членів громад залишаються вуличні акції публічного протесту [18].

Ще у 2013 році Координаційна рада з розвитку громадянського суспільства затвердила План законодавчих робіт зі створення належної системи місцевої демократії в Україні, який передала до Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, щоб упродовж 2013 року завершити цю роботу. Проте тоді народним обранцям не вистачило політичної волі для того, щоб зрушити з місця це питання. На жаль, не спостерігається прогресу в цьому плані й у нинішньому скликанні парламенту на сучасному етапі.

Зокрема, у фаховому середовищі неодноразово порушується питання необхідності ухвалення Закону України «Про місцевий референдум», адже з листопада 2012 року у зв'язку з ухваленням Закону України «Про всеукраїнський референдум» [19] утратив чинність Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [20]. Тобто основна конституційна форма демократії участі на місцевому рівні не може бути реально задіяна територіальними громадами, що абсолютно неприйнятно з погляду принципу добровільності об'єднання громад у ході реформи децентралізації влади.

Щоправда в тому самому 2012 році Верховна Рада України прийняла в першому читанні урядовий Законопроект «Про місцевий референдум» [21], однак запропонований тодішнім урядом документ викликав низку принципових зауважень і застережень, вимагав доопрацювання спільними зусиллями урядовців, парламентаріїв, представників фахового середовища з метою підготовки його для розгляду Верховною Радою України в другому читанні з урахуванням застережень щодо спрощення процедури ініціювання місцевого референдуму та наближення її до європейських практик; забезпечення рівності доступу до засобів масової інформації й об'єктивності висвітлення органами влади позицій усіх сторін під час інформування про ініціювання та перебіг місцевого референдуму; забезпечення

рівності можливостей усіх суб'єктів місцевого референдуму й максимальної прозорості його фінансування; уніфікації статусу спостерігачів під час проведення референдумів і виборів усіх рівнів; запровадження дієвого механізму оскарження рішень, дій і бездіяльності відповідних органів державної влади й місцевого самоврядування стосовно призначення, підготовки та проведення місцевого референдуму; впровадження дієвого механізму контролю за виконанням рішень, ухвалених на місцевих референдумах, і забезпечення їх імплементації. Проте після завершення каденції попереднього парламенту проект було знято з розгляду.

Сьогодні в парламенті зареєстровано три проекти законів про місцевий референдум (від 03.07.2015 № 2145а-1 [22], від 06.07.2015 № 2145а-2 [23], від 08.07.2015 № 2145а-3 [24]), які вже майже рік опрацьовуються в профільному комітеті парламенту.

Отже, попри всі складнощі теперішньої ситуації в Україні за умов процесу децентралізації влади, ініціювання реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, існує нагальна потреба невідкладного прийняття українського законодавства про місцевий референдум та інші місцеві ініціативи. Це питання залишається важливим і в контексті виконання європейських зобов'язань нашої держави щодо ухвалення Виборчого кодексу України.

Не менш актуальним нині є приведення конституційно-правової основи місцевого самоврядування у відповідність до документів Ради Європи та Європейського Союзу, насамперед Європейської хартії місцевого самоврядування й відповідних протоколів до неї; визначення конституційно-правових умов реалізації невід'ємного права членів територіальних громад на участь у здійсненні місцевого самоврядування, посилення гарантій правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування; запровадження принципів субсидіарності, спільної відповідальності, повноти повноважень місцевого самоврядування та спроможності територіальних громад.

Місцеве самоврядування – це право і спроможність територіальної громади безпосередньо й через органи місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб здійснювати регулювання та управління суспільними справами місцевого значення в межах, визначених Конституцією й законами України, що ухвалюються за спеціальною процедурою. Місцеве самоврядування має здійснюватися на рівні громади, району, регіону.

Законодавчими змінами у сфері місцевого самоврядування в Україні також має бути передбачено таке:

– посилення конституційно-правового визначення ролі органів місцевого самоврядування як суб'єктів, відповідальних за вироблення й реалізацію місцевої політики, програм місцевого розвитку, закріплення головних повноважень цих органів;

– закріплення базового переліку форм безпосередньої місцевої демократії (перелік не є вичерпним і має включати, зокрема, проведення консультацій із органами місцевого самоврядування під час прийняття органами державної влади рішень, що безпосередньо стосуються питань, зарахованих до повноважень місцевого самоврядування);

– надання органам місцевого самоврядування права звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо конституційності законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів із питань, що стосуються місцевого самоврядування, захисту прав та інтересів територіальних громад;

– можливість органів місцевого самоврядування як вирішувати питання місцевого значення, так і брати участь у розв'язанні державних справ шляхом виконання делегованих повноважень;

– установлення на конституційному рівні права територіальних громад на

об'єднання, а також на співробітництво (партнерство), у тому числі й транскордонне, що відбувається в порядку, встановленому законом;

– формування належної організаційної системи місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях, надання обласним і районним радам повноважень утворювати власні виконавчі органи;

– закріплення принципу підконтрольності й підзвітності виконавчих органів місцевого самоврядування відповідним радам;

– право органів місцевого самоврядування відповідно до закону утворювати за рахунок коштів місцевого бюджету органи охорони правопорядку, визначати їх склад, призначати і звільняти керівників цих органів;

– розширення конституційно-правового регулювання статусу органів самоорганізації населення, зокрема визначення їх однією з форм участі членів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення;

– обов'язковість створення консультативно-дорадчих органів при виконавчих комітетах місцевих рад для проведення консультацій із громадськістю;

– можливість проведення інститутами громадянського суспільства громадської експертизи проектів рішень і діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Однак запропоновані зміни до Основного Закону в проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [25] не містять системного та комплексного підходу, зокрема, в частині, що стосується інституювання й використання пріоритетних форм безпосередньої демократії на місцях, а також запровадження повноцінної системи демократії участі на місцях, як того вимагає, власне, сенс і зміст реформи децентралізації в Україні, а також міжнародні стандарти в цій сфері.

Більше того, у проекті зазначених конституційних змін значно звужується ймовірний перелік форм демократії на місцях, порівняно з можливостями, наданими чинною Конституцією, оскільки, як зазначено в частині 3 статті 140 проекту, територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо шляхом місцевих референдумів та в інших формах, визначених законом. Відповідно до частини 9 цієї самої статті проекту змін до Конституції, рада громади сприяє діяльності створених відповідно до закону і статуту територіальної громади органів самоорганізації населення й із цією метою може наділяти їх фінансами та майном.

Тобто автори конституційних змін пропонують запровадити механізм «державного дарування» громадам можливих форм демократії, що можуть ними використовуватися тільки у формах, визначених законом, очевидно, виходячи з політичної доцільності й інтересів політичних сил, які задіяні в процесі ухвалення законів у державі,

Отже, по-перше, нинішні конституційні пропозиції суттєво звужують зміст та обсяг чинних пріоритетних політичних прав громадян України, які закріплені чинною Конституцією України, що прямо суперечить статті 22 Конституції України. По-друге, конституційні пропозиції не відповідають європейським документам, зокрема Європейській хартії місцевого самоврядування та додатковому Протоколу до неї щодо права участі у справах місцевого органу влади. І, насамкінець, за рахунок подібних конституційних змін імовірно створюється колізія конституційних підходів, які закріплені безпосередньо в розділах ІІІ та ХІ Конституції, що є також неприпустимим.

Серед актуальних завдань щодо впровадження в Україні справжньої місцевої демократії є також прийняття в новій редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення», Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» з одночасним скасуванням Постанови Верховної Ради України «Про затвер-

дження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17 грудня 1993 року № 3748-XII [26]. Свого часу декілька урядових законопроектів щодо внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» зазнали критики з боку представників органів самоорганізації населення (далі – ОСН) і зняті з розгляду парламентом.

Натомість представниками ОСН, фахівцями та науковцями було запропоновано іншу редакцію Закону України «Про органи самоорганізації населення», якою, зокрема, передбачається запровадити положення щодо спрощення процедури створення і скорочення терміну легалізації ОСН; уточнення та розширення принципів, на підставі яких ОСН здійснюють свою діяльність; уведення чотирьох територіальних рівні ОСН і встановлення договірного принципу розподілу повноважень між ними; встановлення, що орган самоорганізації населення створюється на необмежений термін; надання органам самоорганізації населення права на об'єднання в асоціації; закріплення неприбуткового статусу органів самоорганізації населення; тощо [27].

Сьогодні Законопроекти про органи самоорганізації населення [28] та про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання [29], розроблені на означених вище засадах, унесено до парламенту.

Щодо двох цих Законопроектів можна погодитися з експертами Харківської правозахисної групи, що ключовими питаннями, які пропонується врегулювати, є такі: обсяг реальних юридичних прав і фінансових можливостей органів самоорганізації населення; законодавчі гарантії запобігання надмірній бюрократизації органів самоорганізації населення й перетворення їх у «підручний апарат» місцевих рад і місцевих державних адміністрацій; створення механізмів для запобігання використанню органів самоорганізації населення в особистих чи групових інтересах; урахування інтересів уже наявних органів самоорганізації населення [30].

Проте невирішеним залишається також питання внесення до законодавства України змін щодо створення належних правових механізмів реалізації прав громадськості на участь у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення. Законопроект про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення [31], що перебував на розгляді в парламенті майже 2 роки, у листопаді 2014 року було відкликано. Натомість інших законодавчих ініціатив не внесено.

Дискусійним є законодавчо-нормативне врегулювання питання місцевих ініціатив і громадських слухань. Аналіз чинного законодавства у сфері про громадські слухання, місцеву ініціативу та загальні збори громадян дає підстави дійти висновку, що процедури реалізації цих прав громадян значно ускладнено, запроваджено значні дискримінаційні обмеження, які не узгоджуються з іншими нормами чинного законодавства України.

Варто зазначити, що проти законодавчого врегулювання таких форм демократії участі на місцях, як збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо, активно виступають як деякі представники органів місцевого самоврядування, так й експерти, залучені чинною владою до стратегування реформи місцевого самоврядування. Так, на їхню думку, «недоцільно врегульовувати питання загальних зборів громадян окремим законом, бо вони не мають статусу владного органу, тому не варто переймати «зайвим законодавчим регулюванням». Також ці експерти вважають, що законодавче регулювання місцевих ініціатив і громадських слухань є звуженням автономності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення [32].

Такий підхід спрямований також на підтримку наявної негативної практики

в місцевому самоврядуванні. Зокрема, йдеться про те, що положення статутів міст сформульовані насамперед для зручності органів місцевого самоврядування, а не громадян; має місце значне обмеження суб'єктів ініціювання громадських слухань або місцевих ініціатив; нечітко прописано процедури врахування рішень слухань або розгляду місцевих ініціатив на засіданні місцевих рад; установлюються занадто високі вимоги щодо кількості підписів мешканців на підтримку слухань.

Станом на 2014 рік практика була сформована так (на жаль, у теперішній час відсутні публічні та узагальнені дані): порядок реалізації місцевої ініціативи врегульовано у 23 обласних центрах України на рівні статутів територіальної громади, регламентів міських рад та ухвалених міськими радами окремих положень про місцеву ініціативу. У Житомирі, Севастополі й Ужгороді ці питання не вирішені. Зокрема, Статут територіальної громади міста Ужгород не згадував місцеву ініціативу в переліку механізмів участі членів територіальної громади в місцевому самоврядуванні, Ужгородська міська рада також не ухвалила окремого положення. Окреме положення про місцеву ініціативу мають тільки 4 міста: Вінниця, Донецьк, Суми, Харків. Окремі норми щодо розгляду місцевої ініціативи містять регламенти Миколаївської та Чернівецької міських рад.

На жаль, положення більшості документів, що регламентують порядок реалізації місцевої ініціативи, містять значні обмеження. Зокрема, щодо завеликої кількості членів ініціативної групи, яка може налічувати до 500 осіб (у Чернівцях і Херсоні), і встановлення завищених вимог до кількості необхідних підписів для внесення ініціативи на розгляд місцевої ради (як, наприклад, у Чернігові, де необхідно 23,1 тис. підписів, чи Кіровограді – 19,9 тис.). У більшості міст у Регламенті роботи міської ради також відсутні чіткі процедури розгляду місцевої ініціативи, що призводить до затягування процесу розгляду та конфліктів.

Також у 25 обласних центрах України, окрім Житомира, на рівні статутів територіальних громад визначено порядок проведення громадських слухань. Окремі положення про громадські слухання ухвалено міськими радами Вінниці, Сум, Донецька, Харкова, Миколаєва, Черкас, Чернігова, Чернівців і Севастополя. У Києві громадські слухання регулюються Статутом територіальної громади й Розпорядженням Київської міської державної адміністрації «Про проведення у м. Києві загальноміських громадських слухань» від 3 липня 2006 року № 995 [33].

Узагальнюючи сказане вище, можна стверджувати, що процедури проведення громадських слухань, за загальною практикою, є також невиправдано складними й утруднюють реалізацію права на громадські слухання. Наприклад, установлюється невиправдано велика кількість підписів для ініціювання слухань (Кіровоград – 3 тис., Івано-Франківськ – 9 тис., Ужгород – 31,8 тис. підписів). Окремі органи місцевого самоврядування, приймаючи статути, фактично узурпували право скликати громадські слухання. Наприклад, у Львові громадяни не мають права ініціювати громадські слухання. Також поширене обмеження на проведення слухань менш ніж за 3 місяці до виборів (на приклад, у Чернігові) [34].

Свого часу нами було запропоновано на рівні окремих законів унормувати такі форми демократії участі, як місцева ініціатива та громадські слухання, громадська експертиза, загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання, задаючи, так би мовити, демократичний правовий стандарт для територіальних громад і органів місцевого самоврядування під час ухвалення відповідних статутів [35].

У Верховній Раді України в грудні 2013 року було зареєстровано Законопроект про місцеві ініціативи [36], але після обрання нового складу парламенту й цей Законопроект був відкликаний. У липні 2015 року в парламенті за-

реєстровано новий Проект закону про місцеві ініціативи [37], проте він уже рік опрацьовується в комітеті. Отже, на жаль, реалізація й цієї традиційної форми місцевої демократії поки що не забезпечується законодавчим шляхом.

Великі перспективи для розвитку демократії участі на місцях відкриваються завдяки інформаційним технологіям. Вони пропонують нові підходи в менеджменті й наданні суспільних послуг. Потенціал використання електронного управління, який створює широкі взаємозв'язки між чиновниками та місцевими жителями, особливо великий на місцевому рівні. Це такі форми, як ВІКІ-управління (співуправління громадою з боку її членів і місцевої влади в режимі інтерактивного діалогу), системи інтерактивних ГІС (геоінформаційної служби) тощо.

Україна має рухатися в бік повноцінного впровадження демократії участі на місцях, зокрема керуватися принципами Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії Ради Європи, а саме:

– участь громадян є ключовим елементом у забезпеченні легітимності рішення органів місцевого самоврядування;

– тільки тісна взаємодія з громадянами допомагає владі виробити оптимальні шляхи для самовдосконалення й покращення якості своєї роботи;

– участь громадян має суттєву цінність для розвитку почуття громадянства, належності до певної спільноти.

Демократія національного масштабу (такі її елементи, як вибори чи референдуми) ніколи не буде повноцінно реалізовуватися, якщо громадяни не долучені до активної роботи на місцях, не займаються вирішенням власних проблем. Для того щоб свідомо голосувати на виборах, громадяни України насамперед мають чітко орієнтуватися в місцевих справах – відчувати за собою спільну відповідальність за стан справ на місцевому й регіональному рівнях органів місцевого самоврядування та громади загалом.

З огляду на проведені нами наукові розвідки, аналіз стану нормотворчої роботи у сфері народовладдя в Україні, функціонування місцевого самоврядування, а також аналіз сучасних практик на рівні функціонування місцевої влади в Україні, ми доходимо аргументованого з теоретичного, законодавчого та практичного поглядів висновку.

Загальні пріоритетні форми демократії не зможуть повноцінно функціонувати в Україні без демократії участі на місцях. Тільки широке залучення освічених громадян до політичного процесу, децентралізація й контроль за прийняттям найважливіших рішень можуть поліпшити перспективу досягнення дійсної свободи та рівності, підвищити стабільність політичної системи України. Конституція й законодавство України мають сприяти цьому. Адже, згідно зі статтею 3 Конституції, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Ключові слова: демократія участі, місцеве самоврядування, демократія.

Статтю присвячено актуальним питанням демократії участі в Україні. Проведено аналіз стану нормотворчої роботи у сфері народовладдя в Україні, функціонування місцевого самоврядування, а також аналіз сучасних практик на рівні функціонування місцевої влади в Україні.

Статья посвящена актуальным вопросам демократии участия в Украине. Проведен анализ состояния нормотворческой работы в сфере народовластия в Украине, функционирования местного самоуправления, а также анализ современных практик на уровне функционирования местной власти в Украине.

The article is devoted to topical issues of participatory democracy in Ukraine. The analysis of legislative work in the sphere of democracy in Ukraine, the functioning of local government, as well as analysis of current practices at the level of functioning of local government in Ukraine.

Література

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

2. Фундаторами і теоретиками демократії участі прийнято вважати Й. Масуду, Б. Барбера, К. Пейтмена, Л. Ледюка, Дж. Менсбриджа, Дж.Ф. Ціммермана, Дж. Вольфа, С. Ліпсета, А. Лейпхарта, О. Ейхельмана, К. Макферсона, Н. Боббіо, П. Бахраха та ін.

3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

4. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b49/paran2#n2.

5. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_106.

6. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_318.

7. Європейська хартія участі молоді в громадському житті на місцевому та регіональному рівні (переглянута) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : eucharter.pedagog.org.ua/file/charter/eu_charter_ukr.pdf.

8. Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_739.

9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

10. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 року № 591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80.

11. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18.

12. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF .

13. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : Закон України від 02 вересня 2014 року № 1664-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1664-18.

14. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лютого 2015 року № 0908 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-viii.

15. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19.

16. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України від 11 лютого 2015 року № 183-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/183-19.

17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

18. Лациба М.В. Місцева демократія в Україні: нові стандарти / М.В. Лациба, І.М. Лукеря, О.Л. Ващук-Огданська ;

Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2013. – С. 12–14

19. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листопада 2012 року № 5475-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5475-17.

20. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 03 липня 1991 року № 1286-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1286-12.

21. Проект Закону про місцевий референдум від 12 грудня 2012 року № 0867 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45074.

22. Проект Закону про місцевий референдум від 3 липня 2015 року № 2145а-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55896.

23. Проект Закону про місцевий референдум від 6 липня 2015 року № 2145а-2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55910.

24. Проект Закону про місцевий референдум від 8 липня 2015 року № 2145а-3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55941.

25. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 1 липня 2015 року № 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

26. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3748-12.

27. Див., на приклад, проект такого закону та інші матеріали на сайті ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» (http://samoorg.com.ua/zakonodatelstvo/); П'ята всеукраїнська науково-практична конференція з питань самоорганізації населення «Удосконалення законодавства України щодо проведення загальних зборів за місцем проживання» : збірник матеріалів. Вінниця, 15–16 травня 2010 року / за ред. О.С. Орловського, А.С. Крупника, Н.В. Мішиної. – Одеса : ХОББІТПЛЮС, 2010. – 288 с.

28. Проект Закону про органи самоорганізації населення від 24 березня 2015 року № 2466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54538.

29. Проект Закону про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання від 24 березня 2015 року № 2467 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54539.

30. Усенко І. Експрес-огляд законотворчої діяльності Верховної Ради України. Бюлетень № 15. Законопроекти, зареєстровані в парламенті за період 23.03.2015–27.03.2015 / І. Усенко, Є. Романський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.khpg.org/index.php?do=print&id=1428772015.

31. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення від 12 грудня 2012 року № 0866 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45040.

32. Абрам'юк І. Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою / І. Абрам'юк, А. Ткачук. – К. : Легальний статус, 2011. – С. 20.

33. Про проведення у м. Києві загальноміських громадських слухань : Розпорядження Київської міської державної адміністрації від 3 липня 2006 року № 995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MA060995.html.

34. Загальний огляд стану місцевої демократії в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://civil-rada.in.ua/?p=2083.

35. Громадське обговорення проектів актів. Сторінка Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства (архів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://civil-rada.in.ua/?page_id=2057.

36. Проект Закону про місцеві ініціативи від 6 грудня 2013 року № 3740 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49256.

37. Проект Закону про місцеві ініціативи від 6 липня 2015 року № 2296а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55906.