

УДК 340.13/352(354)

**КОРЖ І.Ф.**, доктор юридичних наук, с.н.с., заступник керівника наукового центру ДНУ ПБП НАПрН України.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0446-5975>.

## ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ ПАРТИЦИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

**Анотація.** В даній статті досліджується питання впровадження на європейському рівні принципів, які регулюють питання участі громадян у вирішенні державних справ та у прийнятті державних рішень, насамперед на місцевому рівні. Розглядаються основні акти Європейського Союзу, якими зазначені принципи впроваджуються у життя для громадян Союзу, і які спрямовані на активізацію участі громадян у вирішенні актуальних питань суспільства. Робиться короткий аналіз стану аналогічного законодавства в Україні та надається оцінка його ефективності.

**Ключові слова:** громадська експертиза, діалог, партнерство, принципи, реформи, участь.

**Summary.** This article examines the issue of introducing at the European level the principles governing citizens' participation in public affairs and public decision-making, primarily at the local level. The main acts of the European Union are considered, by which these principles are implemented for the citizens of the Union, and which are aimed at enhancing the participation of citizens in solving pressing issues of society. A brief analysis of the state of similar legislation in Ukraine is carried out and an assessment of its effectiveness is given.

**Keywords:** public expertise, dialog, partnership, principles, reforms, participation.

**Аннотация.** В данной статье исследуется вопрос внедрения на европейском уровне принципов, регулирующих вопросы участия граждан в решении государственных дел и принятии государственных решений, прежде всего на местном уровне. Рассматриваются основные акты Европейского Союза, которыми указанные принципы претворяются в жизнь для граждан Союза, и которые направлены на активизацию участия граждан в решении актуальных вопросов общества. Проводится краткий анализ состояния аналогичного законодательства в Украине и дается оценка его эффективности.

**Ключевые слова:** общественная экспертиза, диалог, партнерство, принципы, реформы, участие.

**Постановка проблеми.** Як зазначено в наукових дослідженнях, а також в проявах практики, децентралізація та реформи в Україні базуються, насамперед, на принципах Європейської Хартії місцевого самоврядування [1]. Впровадження згаданих принципів в українські реалії відбувається напрочуд складно, оскільки суспільне життя в Україні несе в собі певний тягар колишнього радянського адміністрування фактично в усіх сферах, а також існуючі залишки попередньої ментальності.

Як зазначають експерти, успішність реформ в Україні є посередньою. Загалом, результати у провадженні реформ новою владою співмірні з попередньою і покращились несуттєво. Насамперед, зазначене стосується такого відносно нового для України явища, як впровадження партисипативної демократії, тобто, поряд з представницькою демократією, забезпечення безпосередньої участі громадян в управлінні державою та у прийнятті державницьких рішень.

Водночас, відсутність будь-якого позитивного прогресу у реформуванні судів та у забезпеченні верховенства права загалом – це проблема, яка тягнеться роками і постійно

загострюється. Водночас існують також проблеми можливого “відкочування” реформи в системі охорони здоров’я; провалу реформи державної служби та державного управління, насамперед, в частині участі громадян в управлінні державними справами.

Міжнародні та європейські стандарти у сфері місцевого самоврядування відіграють дуже важливу роль для розвитку місцевої демократії, транскордонного економічного та соціального співробітництва територіальних громад та місцевої влади, а також – для належної реалізації реформи децентралізації влади в Україні. Тому європейські принципи партисипативної демократії мають бути максимально формалізовані в системі законодавства України і максимально доведені як до центральних органів державної влади, так і до місцевих органів самоврядування.

**Мета статті.** Нині актуальним є дослідження питання та здійснення аналізу щодо стану сучасного етапу демократичних трансформацій в Україні; напрацювання висновків щодо необхідності посилення механізмів забезпечення безпосередньої участі громадян в управлінні державними справами; чи є низьким рівень ефективності функціонування основних інститутів публічної влади, і чи обумовлений він недостатністю громадського контролю за діяльністю публічної влади; чи подальший розвиток форм прямої демократії в Україні обумовлює необхідність удосконалення законодавчих засад реалізації механізмів безпосередньої участі громадян в управлінні державними справами та участі в прийнятті управлінських рішень, тобто, впровадження принципів так званої “партисипативної демократії”; напрацювання висновків щодо створення умов для невідворотності демократичних перетворень.

**Виклад основного матеріалу.** В наукових дослідженнях і науковій літературі під терміном “партисипативна демократія” (з англ. *participatory democracy* – “демократична участь” або “демократичне залучення”) – це модель демократії, в якій громадянам надається повноваження приймати політичні рішення. Етимологічні корені демократії (з грец. – *demos* і *kratos*) означають, що народ перебуває при владі, що робить усі демократії певною мірою залученими, або інакше – індивідуальна участь громадян у політичних рішеннях і політиці, які впливають на їхнє життя, особливо безпосередньо, а не через обраних представників [2]. Утім, традиційні представницькі демократії прагнуть обмежити участь громадян у голосуванні, в результаті чого фактичне управління державними справами здійснюється політиками. Таким чином, “партисипативна демократія” – це коли громадяни беруть участь (з англ. *participate* – “брати участь”) у процесі прийняття управлінських рішень, зокрема й на місцевому рівні.

Демократія участі (інакше – демократія співучасті, партисипативна, партисипаторна демократія) – це такий вид демократії, який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні громадою (або громадян в управлінні державою), тобто у процесах підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю їх реалізації [3].

Участь громадян можна регулювати відповідно до різних тематичних законів Європи. Правила та положення, що стосуються участі в політичних процесах, а також законодавчого процесу, включені до різних типів документів. Деякі країни включили ці правила і процедури навіть у юридично обов’язкові акти (закони та правила).

В Європейському Союзі напрацьовано ряд актів, якими визначаються стандарти партисипативної демократії як однієї з форм децентралізації влади, які розглянемо у хронологічному порядку. Першим таким актом є Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи REC (2001) 19 про участь громадян у місцевому суспільному житті [4].

Зазначимо, що участь громадян у місцевому суспільному житті – це осердя демократії, а те що вони віддані демократичним цінностям, є свідомими своїх

громадянських обов'язків, беруть участь у політичній діяльності – становлять життєву силу будь-якої демократичної системи. Місцева демократія є одним із наріжних каменів демократії в країнах Європи, а також є чинником стабільності.

Місцева демократія має функціонувати в контексті, який генерує нові виклики, що є наслідком структурних і функціональних змін в організації місцевого управління, радикальних політичних, економічних й соціальних змін в Європі, в тому числі глобалізації. Зазначене викликає зміни форм місцевої політики, що, у свою чергу, потребує більш відкритих, гнучких і *ad hoc*<sup>\*</sup> методів участі в ній громадян.

З часом, за певних обставин, рівень довіри людей до обраних інститутів влади знижується. Державні інституції починають відчувати потребу у перебудові і необхідність відповідати громадськості по-новому, з метою підтримання законності в ухвалених рішеннях. Зазначимо, що одним із демократичних принципів, спільних для всіх держав-членів Ради Європи, є довгострокові зобов'язання, що передбачають здійснення вибору, який потім важко змінити, що і турбує більшість громадян. Тому слід вживати заходів для більш прямого залучення громадян до управління місцевими справами за умови збереження ефективності й дієвості такого управління, як на національному, так і на регіональному й на місцевому рівнях.

Діалог між громадянами й представниками влади є важливим для місцевої демократії, оскільки зміцнює законність демократичних місцевих інститутів та ефективність їхніх дій. Тому органи місцевої влади мають брати на себе провідну роль у справі заохочення участі громадян в управлінні місцевими справами.

Держава має формувати політику із залученням органів місцевої, а за необхідності, і регіональної влади, спрямовану на заохочення участі громадян у місцевому суспільному житті, на основі принципів Європейської Хартії [1], а також на підставі принципів, що містяться в Додатку 1 до Рекомендації [4]. Одним із цих принципів є, насамперед, гарантування громадянам права на доступ до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і право висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє майбутнє.

Важливим є пошук нових способів піднесення громадської свідомості та спільно з громадами й органами місцевої влади сприяти культурі демократичної участі, підвищувати обізнаність про належність до громади та заохочувати громадян брати на себе відповідальність і робити внесок у життя своїх громад. Є важливим, також, приділяти більше уваги зв'язкам між органами державної влади і громадянами, заохочувати місцевих лідерів робити наголос на участі громадян в управлінні місцевими справами та уважно ставитися до їхніх вимог і очікувань з метою забезпечити належну відповідь на висловлення потреб громадян. Крім того, необхідно виробити загальний підхід до питання участі громадян, зважаючи як на механізм представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами.

Для досягнення успіху в участі громадян в управлінні місцевими справами, пропонується уникати жорстких рішень і дозволяти експериментувати, надаючи при

---

\* Від ред. З лат. *ad hoc* – “спеціально для цього”, “в особливому випадкові”. Як правило, термін позначає спосіб рішення специфічної проблеми або завдання, який неможливо пристосувати для рішення інших завдань і який не вписується в загальну стратегію рішень, становить деяке виключення. Наприклад, закон *ad hoc* – це закон, прийнятий у зв'язку з якимось конкретним інцидентом або для рішення якогось особливого завдання, який не вписується в законодавчу практику й не вирішує інших схожих проблем. У міжнародному праві термін *ad hoc* також використовується для позначення форми міжнародно-правового визнання при необхідності встановлення разових контактів між сторонами, які категорично не бажають визнавати один одного.

цьому перевагу наділенню повноваженнями, а не встановленню норм; відповідно, забезпечити широке коло інструментів участі громадян в зазначеному та можливість їх поєднання, адаптуючи способи їх застосування залежно від обставин. А починати зазначене потрібно з поглибленої оцінки стану участі громадян на місцевому рівні; визначити відповідні точки відліку і запровадити систему контролю для відстеження будь-яких змін та визначення причин будь-яких позитивних чи негативних тенденцій у цій участі, а також оцінки впливу вжитих заходів.

Для держав варто уможливити обмін інформацією всередині країни та між країнами про позитивний досвід у даній сфері; підтримувати спільне навчання працівників органів місцевої влади з питань ефективності різних методів участі, а також забезпечити цілковиту поінформованість громадськості про коло доступних можливостей.

Важливо звернути увагу на категорії громадян, які стикаються з більшими труднощами, долучаючись до участі, або на ті, які де-факто залишаються на узбіччі місцевого суспільного життя. Таким, наприклад, є питання справедливого представництва жінок у місцевій політиці; визнання потенціалу дітей і молоді для стабільного розвитку місцевих громад і підкреслення ролі, яку вони можуть відігравати.

Одним з останніх принципів є визнання й піднесення значення асоціацій та об'єднань громадян як ключових партнерів у розвитку та підтримці культури участі та як рушійної сили у практичному впровадженні демократичної участі, а також відповідно до принципу субсидіарності заручення підтримкою органів влади всіх територіальних рівнів, що є просто необхідним, за умови що кожен орган влади відповідає за належні дії в межах його компетенції.

З метою ефективного виконання основних принципів політики демократичної участі громадян на місцевому рівні передбачено кроки і заходи, спрямовані на заохочення та підтримку зазначеної участі.

а) кроки і заходи загального характеру:

б) кроки і заходи, пов'язані з участю в місцевих виборах і системі представницької демократії;

в) кроки і заходи, спрямовані на заохочення прямої участі громадян в ухваленні рішень на місцевому рівні та в управлінні місцевими справами;

г) спеціальні кроки й заходи, спрямовані на заохочення тих категорій громадян, яким через різні причини важко брати участь у місцевому суспільному житті.

Наступним важливим актом є Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 113(2002) [5], в яких зазначені принципи, що визначають відносини між громадськістю, місцевими радами й виконавчою владою в місцевій демократії. Коротко розглянемо їх.

Першою групою принципів є запровадження прямої представницької місцевої демократії, який реалізується через збори населення для розв'язання питань місцевого значення. Водночас, слід передбачати, за потреби, звернення до проведення референдуму, згідно з яким буде ухвалено рішення, яке буде обов'язковим до виконання для місцевої влади. У справах меншої ваги можна передбачити механізм проведення консультації з народом, за якого населенню пропонується висловити думку щодо відповідного питання, що не матиме обов'язковості для місцевої влади.

З огляду на зазначене, можна з упевненістю стверджувати, що виборчі кампанії та акт голосування є унікальною можливістю для громадян взяти участь у формуванні місцевої політики.

Друга група принципів – це участь громадян в управлінні місцевими справами. Важливо, щоб зв'язки між місцевими органами влади, обраними представниками й

громадськістю, зміцнювалися. Це досягається завдяки створенню дорадчих рад або рад, які об'єднуюватимуть сусідів, та сприянню цим радам. Ці ради відображатимуть увесь спектр інтересів місцевого населення за умови, що всі остаточні рішення залишатимуться за обраними представницькими органами, крім випадків, коли питання місцевого значення розв'язатимуть збори громадян або коли закон передбачає будь-яку іншу форму прямого публічного залучення до управління громадськими справами.

Корисним засобом зміцнення згаданих зв'язків є якнайширше оприлюднення рішень або інформації про перебіг обговорення громадських справ, що здійснюватиметься різними методами.

Публічні засідання місцевих рад мають бути правилом, а закриті – винятком, що має бути встановлено законом, коли закриті засідання розглядає питання захисту приватного життя або основних прав людини. Громадськість повинна мати право ставити запитання під час засідання рад; консультиватися з місцевими службовцями.

Органи місцевої влади, відповідно до законодавства, мають забезпечити право громадян на доступ до офіційних документів, при цьому зважати на захист приватного життя й основних прав громадян. Допускається запровадження на місцевому рівні функціонування інституту уповноваженого з прав людини чи посередника.

Третя група принципів стосується відносин між радами і виконавчою владою. Передбачається застосування різних методів обрання чи призначення виконавчої влади: обрання чи призначення місцевими радами; пряме обрання народом; призначення центральними чи регіональними урядами або незалежним органом; здійснення виконавчих повноважень у рамках ради. Багато країн мають виконавчі органи, обрані прямо народом, а відсутність виборів місцевої виконавчої влади є неприйнятною в контексті сучасної місцевої демократії. При цьому п. 2 ст. 3 Хартії [1] визначає: “Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи”. Хартія встановлює загальний принцип, який полягає в тому, що виконавча влада підпорядковується представницьким органам незалежно від того, чи її обирають, чи призначають. Саме представницька влада опікується такими важливими для громадськості питаннями, як бюджет та податки.

Зазначається, що рада повинна мати засоби для здійснення ефективного нагляду за виконавчою владою, що уможливить регулярну перевірку її діяльності. Багато спірних питань можна уникнути, якщо проводити вибори до виконавчої влади й ради одночасно. І необхідно зазначити, що якщо рада не може відправити у відставку виконавчий орган, ким би він не призначався, сформульовані в Хартії вимоги до відповідальності перед радою буде не дотримано.

У Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 139 (2003) про неурядові організації і місцеву та регіональну демократію [6] зазначено, що неурядові організації (далі – НУО) мають обов'язки, які роблять їх відповідальними перед громадянами в повсякденному житті, і від чого ці громадяни мають користь. Вони беруть важливу участь у розбудові громадянського суспільства, будучи сполучною ланкою між громадянами й органами місцевої й регіональної влади та зміцнюючи плюралістичну демократію. Справжнє партнерство між органами місцевої й регіональної влади та НУО робить можливим зміцнення місцевої й регіональної демократії і участь громадян, руйнуючи бар'єри між ними й гарантуючи, щоб усі думки й гострі питання було враховано.

Законність згаданого партнерства впливає з потреби ще більше наблизити процес ухвалення рішень до громадян і розширити механізми консультацій, інформування та

участі громадян з метою вироблення нових форм управління на місцевому та регіональному рівнях, а також продовження консультацій та діалогу між НУО та органами місцевої й регіональної влади.

Водночас, принцип партнерства між органами місцевої й регіональної влади і НУО не завжди визначається та втілюється в усіх державах, тому є важливим взаємне визнання один одного як повноправних партнерів, які б підтримували й заохочували один одного.

НУО та органи місцевої та регіональної влади можуть розвивати нові стосунки як через фінансування НУО, так і делегування їм більших повноважень. Тому є важливим ухвалення законодавства, яке б сприяло б партнерству між ними, створенню інституційного механізму для зміцнення їхнього партнерства, організації обміну інформацією та проектами Конгресу, посилювати діяльність щодо поширення основних документів Ради Європи, зокрема що стосуються НУО, у тому числі міжнародних.

Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 182 (2005) про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах [7] зазначає, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами РЄ, і що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні. Конгрес вважає, що представницька демократія є найбільш рівноправною формою участі, оскільки пропонує громадянам можливість безпосередньо впливати на процес ухвалення рішення завдяки загальному виборчому праву. Правомочність обраних представників випливає з того факту, що їх обрали, і саме ця демократична правомочність дає їм право ухвалювати остаточні рішення. Згідно з “Європейським кодексом поведінки представників, обраних на місцевому і регіональному рівнях”, який підготовлений для зміцнення довіри між політиками і пересічними громадянами, в ньому сформульовано етичні стандарти для обраних представників і службовців.

Конгрес підкреслює, що саме участь громадян є важливим елементом будь-якої демократії, а активна участь є ознакою життєздатності демократії. Щоб бути життєздатною, демократія потребує підтримки з боку активних виборців, і тому цим мають опікуватися уряди і обрані представники. Участь громадян, з одного боку стимулює демократичне обговорення, а з іншого – дає змогу громадянському суспільству контролювати й здійснювати здоровий вплив на ухвалення рішень. Тобто їхню участь слід забезпечувати демократичними гарантіями, а також інституційними, фінансовими й технічними ресурсами, для того щоб органи місцевої влади могли відповідним чином спрямовувати цю участь.

Ефективна й збалансована взаємодія між обраними представниками та громадянським суспільством, яка ґрунтується на доповнюваності й співробітництві, можлива тільки за умови впровадження відповідних рамок участі груп в ухваленні рішень. Тому Конгрес закликає заохочувати органи місцевої влади визначати участь різних груп населення та впроваджувати відповідні правові рамки; заохочувати органи місцевої влади пильнувати за тим, щоб групи населення, яких не обирають, незаконно не впливали на ухвалення рішень органами місцевої влади; спільними зусиллями боротися проти зниження рівня участі громадян; заохочувати ті групи населення, які беруть найменшу участь у місцевому житті.

Конгресом визначається важливість участі громадян, організації місцевих референдумів, на які доцільно виносити будь-які питання, що стосуються ухвалення рішень або тих, що їх ухвалюватиме орган місцевої влади чи національний уряд та які безпосередньо впливають на місцеву громаду.

Доцільно також згадати Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [8], в якому зазначені заходи здійснення права участі у справах місцевого органу влади. Процедури, заходи та механізми можуть бути різними для різних категорій місцевих органів влади з урахуванням їхнього розміру та компетенції.

Згаданий Протокол застосовується до всіх категорій місцевих органів влади. Водночас передбачається відповідне обмеження застосування Протоколу. Держава може визначати територію, до якої буде застосовуватися Протокол.

Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій [9] описує чотири рівні участі громадськості та матрицю участі. Хоча Кодекс здебільшого зосереджений на участі НУО, запропоновані етапи та матрицю можна також застосувати до громадськості в цілому та громадян. До парадигми рівнів участі громадян також входять територіальні та урядові виміри: національний, регіональний та місцевий рівень.

В залежності від етапів прийняття рішень та інтенсивності участі існує чотири рівні участі – від низького до високого:

– інформація. Відносно низький рівень участі, який зазвичай складається з одностороннього надання інформації від органів публічної влади, де не потрібно і не очікується взаємодії або участі НУО;

– консультація. Органи публічної влади можуть попросити НУО висловити їхню думку стосовно конкретного політичного питання або політичного процесу. Ініціаторами та авторами тем є органи публічної влади, а не неурядова організація;

– діалог. Будь-яка зі сторін може ініціювати діалог, який в свою чергу може бути широким або ґрунтуватись на основі співробітництва;

– партнерство. Це найвищий рівень залучення, при якому НУО та органи публічної влади тісно співпрацюють, у той час як НУО продовжують бути незалежними, мають право проводити кампанії та діяти незалежно від партнерських відносин. Партнерство може включати такі заходи, як надання послуг, форуми участі і створення органів із прийняття спільних рішень.

В Україні був запроваджений трирічний проект партисипативної демократії протягом 2015 – 2018 років, який впроваджено двома асоціаціями органів місцевого самоврядування з Норвегії та України – Норвезькою асоціацією місцевих і регіональних влад та Асоціацією міст України – у співпраці з Норвезьким інститутом міських і регіональних досліджень в Осло і Акерхузьким університетським коледжем прикладних наук, який фінансувався Міністерством закордонних справ Норвегії [10].

Мета проекту полягала у зміцненні місцевого самоврядування в Україні шляхом підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сферах економіки, фінансів, місцевої демократії, покращення якості надання послуг у соціальному секторі та створення умов для забезпечення соціальної рівності та впровадження європейських стандартів.

Перед впроваджувачами проекту стояло завдання щодо:

– створення та впровадження двох річних циклів шести тематичних робочих груп з підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та якості надання послуг населенню (теми: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист населення, місцевий економічний розвиток, фінанси, місцева демократія та взаємодія з громадськістю);

– розробки планів підвищення ефективності надання послуг та діяльності органів місцевого самоврядування для 80 українських міст і об'єднаних територіальних громад;

- запровадження практики ведення політичного діалогу;
- проведення соціологічного опитування громадськості та посадових осіб місцевого самоврядування щодо оцінки стану місцевої демократії;
- професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування та проведення навчання для депутатів місцевих рад об'єднаних територіальних громад.

Компонентами проекту були три складові:

1. Робочі групи з підвищення ефективності. Посадові особи органів місцевого самоврядування міст-учасників кожної групи оцінювали якість послуг, що надавалися населенню, або діяльність органу місцевого самоврядування за певним напрямом, готували та впроваджували плани підвищення ефективності відповідних галузей.

2. Обґрунтований політичний діалог. Робочі групи з першого компоненту допомагали АМУ чітко окреслити проблематику відповідної сфери. Важливість другого компоненту посилювалася з часом впровадження проекту – в Україні була розгорнута децентралізаційна реформа, яка торкалася соціального сектору, системи фінансування, діяльності органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з громадськістю. Інструменти фахового діалогу з вироблення політики, запроваджені проектом, допоможуть належним чином спланувати та впровадити необхідні зміни.

У діяльності за цим компонентом проект співпрацював з іншими проектами, які впроваджувала АМУ, в першу чергу проектом USAID ПУЛЬС.

3. Оцінка стану місцевої демократії. В останній рік впровадження проекту проведено соціологічне опитування громадськості щодо оцінки підзвітності, прозорості, ефективності місцевого самоврядування, що стане основою для планування його подальшого розвитку. Це було друге опитування, що надало можливості оцінити стан місцевої демократії в Україні в динаміці у порівнянні з результатами першого опитування, проведеного влітку 2014 року.

За результатами завершення проекту був підготовлений і випущений навчальний посібник для депутатів місцевих рад об'єднаних територіальних громад, в якому містяться відповіді на питання про поняття та роль місцевого самоврядування в системі публічної влади в Україні, законодавчі засади діяльності органів місцевого самоврядування та його посадових осіб, механізми реалізації депутатів місцевих рад. Також розглянуто роль старости в оновленій системі місцевого самоврядування. Особливу увагу в посібнику зосереджено на ресурсному забезпеченні територіальних громад (місцевий бюджет, комунальне майно та земля), зокрема на процедурних аспектах розпорядження ними.

Щодо України, то до її нормативно-правових актів з питань місцевої демократії належать наступні акти: Конституція України, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, спеціальні закони, що регулюють конкретні інструменти для участі, зокрема, закони України “Про доступ до публічної інформації”, “Про інформацію”, “Про звернення громадян”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, у тому числі згаданий Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який надає систему інструментів та можливість їхнього подальшого впровадження у статутах територіальних громад (зокрема загальних зборів, місцевих ініціатив та громадських слухань), внутрішні положення, рішення місцевих рад, регламент роботи місцевих рад та виконавчих комітетів. Право громадян на участь у публічних справах базується на статтях 38 – 40, 69, 70 та 140 Конституції України.

Крім того, в Україні вже існують та регулюються нормативно-правовими актами такі інструменти участі громадян в управлінні державним справами, як:



– місцевий референдум (можливість проведення місцевого референдуму передбачена Конституцією України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, однак цей інструмент нині є недоступним через відсутність конкретного спеціального закону про місцевий референдум. Станом на 2021 рік існує законопроект про місцевий референдум від 19.05.21 р. № 5512);

– запит на отримання публічної інформації (Закони України “Про доступ до публічної інформації”, “Про інформацію”, відповідні акти Президента України – від 05.05.11 р. № 547/2011, від 20.08.19 р. № 606/2019 та Кабінету Міністрів України – від 19.02.20 р. № 128, від 27.12.19 р. № 1145, від 27.11.19 р. № 972, від 30.11.16 р. № 867 тощо );

– звернення (запити) громадян (Закон України “Про звернення громадян” та відповідні акти Президента України – від 07.02.08 р. № 109/2008 та Кабінету Міністрів України – від 14.04.97 р. № 348, від 24.09.08 р. № 858, від 24.06.09 р. № 630, від 18.01.12 р. № 21 тощо);

– прийом громадян (Закон України “Про звернення громадян”, відповідні акти Президента України – від 14.04.04 р. № 434/2004);

– електронні петиції (Закон України “Про звернення громадян”, відповідні акти Президента України – 28.08.15 р. № 523/2015 та Кабінету Міністрів України – від 22.07.16 р. № 457);

– місцева ініціатива (Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, порядок розгляду місцевої ініціативи визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади);

– громадська експертиза (Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.08 р. № 976);

– загальні збори населення за місцем проживання (Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Постанова Верховної Ради України від 17.12.93 р. № 3748-ХІІ; статuti територіальних громад, рішення, прийняті місцевими радами);

– органи самоорганізації населення (Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Закон України “Про органи самоорганізації населення”. Недоліком реалізації цього механізму щодо права на створення органів самоорганізації населення є те, що відповідно до ст. 140 Конституції України та положень згаданого Закону, вони можуть створюватися лише за дозволом відповідної ради, а не за явочним характером);

– громадські слухання (Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, порядок та організація громадських слухань має визначатися статутами територіальних громад та (або) рішеннями, прийнятими місцевою радою);

– партисипативне бюджетування/бюджет участі (на початковому етапі впровадження/випробування у декількох десятках міст, впроваджений рішеннями, прийнятими місцевими радами); вочевидь у цьому напрямку ще не існує чіткої законодавчої бази.

Попри існуючі певні сумніви, більшість опитаних експертів вірить в успішність реформ в Україні. Тут оцінки спеціалістів навіть оптимістичніші, ніж у населення України. Перелік основних рушіїв реформ в Україні очолили громадські організації та волонтери, країни Заходу, міжнародні фінансові структури. Всі ці рушії не можуть безпосередньо управляти процесом реформ, але стимулюють їх імплементацію.

Основне гальмо реформ – це олігархи, правоохоронні органи (суди, прокуратура, поліція), а також бюрократія і чиновники, недолуга кадрова політика в державі. Очевидно, що для успішності процесу реформ, потрібно зменшити вплив згаданих “гальм”. Так, реформа органів правопорядку (судів, прокуратури, поліції) – першочергова, на думку експертів. Інші важливі пріоритети – реформування армії та органів безпеки, зміцнення обороноздатності; реформа децентралізації та регіонального розвитку; охорона здоров'я.

Опитані експерти вважають, що уряд незадовільно контактує з населенням стосовно здійснення реформ. Інформації або недостатньо, щоб люди могли розібратися в них, або ж ця інформація не викликає довіри, бо часто не відповідає дійсності. У цьому аспекті уряд повторює помилки своїх попередників.

Основні перешкоди, які можуть впливати на успішну імплементацію реформ у найближчій перспективі, це: низький рівень кваліфікації як в уряді, так і в інших владних структурах; вплив олігархів на процес ухвалення рішень, чвари і суперечки в більшості; зростаючий вплив Росії та відсутність єдиного бачення механізмів здійснення реформ.

Найнагальніша потреба влади для успішності змін – чітко дотримуватися визначених пріоритетів реформ, формувати спільне бачення, яке буде реалізовуватись замість хаотичного реагування на проблеми. Важливо встановити верховенство права і забезпечити усунення недобросовісних суддів від роботи. А для якісного впровадження реформ треба активніше співпрацювати з громадянським суспільством та профільними експертами.

### **Висновки.**

Підсумовуючи викладене вище, необхідно зазначити, що чинні європейські стандарти, принципи стосуються лише дозволу, сприяння та підтримки участі громадян, але не її нав'язування.

У більшості європейських країн національне законодавство щодо участі громадян є досить слабким. Добра практика, яку відзначила Рада Європи, пов'язана, зокрема, з ініціативами та експериментами, ініційованими самими органами місцевого самоврядування, і лише в другу чергу із законами, прийнятими національними парламентами. Звісно, надати нормативно-правову базу для участі на місцевому рівні та встановити на законодавчому рівні якісь мінімальні норми є гарною ідеєю; водночас це не має призводити до надмірного регулювання, яке лише перешкоджатиме ініціативам на місцевому рівні.

Нормативно-правова база в Україні, яка регулює участь громадян на центральному рівні є розвинутою, однак її реалізація з боку державних органів бажає бути кращою. Водночас, така база на місцевому рівні, є досить ускладненою. Фактично можна говорити про те, що є два питання, які наразі не регулюються: місцеві референдуми та партисипативне бюджетування. Вочевидь, це є свідченням того, що чинна нормативно-правова база не є ідеальною, а визначає лише те, що відправною точкою для будь-якого обговорення щодо покращення чинної нормативно-правої бази має бути її ретельний критичний розгляд її регулювання питань як в цілому, так і в частині її практичного застосування.

### **Використана література**

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) (дата звернення: 03.12.2021).
2. Participatory Democracy or participant Democracy. URL: <https://www.dictionary.com/browse/participatory-democracy> (дата звернення: 03.12.2021). Flacks Richard. On the Uses of Participatory Democracy / Richard Flacks In Dissent. 1966. November. No 13. P. 701-708. Reprinted in The American Left. Edited by Loren Baritz. P. 397-405.
3. Посібник з розвитку громад: практичний poradnik для небайдужих / кол. авт.: Л.О. Сльчева, І.М. Ібрагімова та ін. Київ, 2007. 458 с.
4. Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи “Про участь громадян у місцевому публічному житті”: ухвалено Комітетом Міністрів на 776-му засіданні заступників міністрів від 6 грудня 2001 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_739#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text) (дата звернення: 03.12.2021).

5. Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 113 (2002) про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії) від 4 червня 2002 року. URL: <https://rm.coe.int/relations-between-the-public-the-local-assembly-and-the-executive-in-l/16807191c1> (дата звернення: 12.12.2021).

6. Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 139 (2003) про неурядові організації і місцеву та регіональну демократію від 26 листопада 2003 року. URL: <https://rm.coe.int/-139-2003-1-/168071a5c2> (дата звернення: 16.12.2021).

7. Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 182 (2005) про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах від 17 травня 2005 року. URL: <https://rm.coe.int/public-participation-in-local-affairs-and-elections-rapporteur-a-knape/168071884e> (дата звернення: 17.12.2021).

8. Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text) (дата звернення: 18.12.2021).

9. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень: Конференція міжнародних неурядових організацій Ради Європи, CONF/PLE(2009)CODE1, ухвалено 1 жовтня 2009 року. URL: [https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTM\\_Content?documentId=09000016802eed5c](https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTM_Content?documentId=09000016802eed5c) (дата звернення: 24.12.2021).

10. Проект “Партисипативна демократія та обґрунтовані рішення на місцевому рівні в Україні”: підсумки та результати. *Вісник Асоціації міст України*. 2018. № 153. URL: [https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/153nor\\_small1.pdf](https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/153nor_small1.pdf) (дата звернення: 22.12.2021).

~~~~~ \* \* \* ~~~~~