

УДК 342.34; 342.57

DOI <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i92.3263>*Л. О. Нікітенко, Л. В. Ковальчук*

СТАН РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ ТА ЗА КОРДОНОМ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АСПЕКТ

Тема місцевої демократії, її розвитку стає все більш актуальною не лише в Європі, а й в загальносвітових масштабах. Особливо назріла вона для України, де відбувається активний пошук нових форм і змісту публічного управління, шляхів консолідації суспільства і відновлення територіальної цілісності держави. Від того, наскільки сильною буде підтримка української державності на місцях, як ефективно та стійко працюватиме система місцевого самоврядування і на яких підставах і умовах взаємодіятимуть органи місцевого самоврядування з органами державної влади, залежить подальша доля України.

Постановка проблеми. Демократія – це і загальне прагнення людства, і практика, яку по-різному реалізують і проживають в різних частинах світу. Демократія – це також і система публічного управління, при якій діяльність уряду знаходиться під контролем народу, а громадяни є рівними в процесі здійснення цього контролю. Якщо відволіктися від основних принципів демократії, якими є принципи політичної рівності та громадянської позиції, то слід визнати, що найоптимальніший вибір із важливих питань і найточнішу оцінку якості демократії роблять ті, кого це безпосередньо стосується, тобто самі громадяни. Отже, основними провідниками демократичних змін в будь-якій державі є її громадяни, а вихідна точка для початку реформ знаходиться на загальнонаціональному та місцевому рівні. Слід констатувати, що сьогодні в Україні залишаються законодавчо неврегульованими багато питань саме місцевої демократії, до того ж деякі її важливі аспекти втілюються або неналежною мірою, або взагалі не втілюються, що потребує негайного виправлення. Тому доцільним убачається звернення до практики провідних держав світу з метою запозичення позитивного досвіду функціонування місцевої демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що питання вітчизняної та зарубіжної місцевої демократії розглядалися у працях таких науковців, як О. Бориславська, В. Григор'єв, О. Кутафін, О. Лиска, В. Мельниченко, А. Ткачук, В. Фадеєв, В. Шевчук тощо. Однак ці питання змістовно не висвітлювалися у порівняльному аспекті.

Метою статті є аналіз сучасного стану розвитку місцевої демократії в Україні та розробка пропозицій щодо його покращення на основі запозичення позитивного зарубіжного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Конституція України передбачає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування [1]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» конкретизує це конституційне

положення та вказує, що народ може реалізувати ці можливості шляхом об'єднання в територіальні громади, які є основним носієм функцій та повноважень місцевого самоврядування, гарантом здійснення заходів для покращення життя населення відповідної території [2]. Конституція та зазначений Закон передбачають коло повноважень, якими володіють громадяни для участі в управлінні місцевим життям. Зокрема, гарантують населенню право на проведення громадських слухань та загальних зборів, участь у місцевих виборах та референдумах тощо. Однак, незважаючи на наявність широкого переліку інструментів місцевої демократії, нормативного закріплення процедури їхнього використання в більшості випадках бракує. Законом передбачено, що процедури проведення громадських слухань та загальних зборів визначаються в статутах територіальних громад. Проте сьогодні трохи більше 20% громад врегулювали свої права на здійснення місцевого самоврядування статутом. У багатьох селах, селищах та навіть і містах ані влада, ані місцева еліта не підіймають питання розробки статуту, через що населення не в змозі ефективно використовувати усі інструменти впливу на вирішення питань місцевого значення [3]. Таким чином, унеможлиблюється налагодження взаємодії між територіальними громадами і органами місцевого самоврядування, що, у свою чергу, зумовлює падіння довіри населення до влади, а також сприяє загостренню соціальних конфліктів та збільшенню кількості протестів, що виступає єдиним способом діалогу для членів територіальних громад.

Розглянемо детальніше ті інструменти місцевої демократії, які потребують негайного врегулювання в Україні. Так, одним із таких є громадські слухання. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує, що територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Отже, громадські слухання є формою участі членів територіальних громад та органів місцевого самоврядування у спільному обговоренні питань місцевого значення з метою залучення громадян до важливих процесів життєдіяльності відповідного міста, села, селища. Даний інструмент місцевої демократії є правом жителів, проте законом встановлено, що громадські слухання мають проводитися не рідше одного разу на рік. За підсумком громадських слухань пропозиції, що виносяться територіальними громадами, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Хоча даний інструмент і закріплений законом, порядок організації та проведення громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Як вже зазначалось раніше, статuti є далеко не в усіх територіальних громадах. Частіше процедурні аспекти громадських слухань прописуються у відповідних Положеннях із позиції власного погляду на їхнє проведення. Однак доцільним убачається задля уніфікації процедури прописати загальний порядок організації та проведення громадських слухань на усій території України на рівні закону.

На підтвердження доцільності такої пропозиції працює зарубіжний досвід. Інститут публічних слухань у сучасному формалізованому вигляді виник у 1920-х роках

у Сполучених Штатах (як і багато інших форм безпосередньої демократії), і лише у другій половині ХХ століття відповідну практику було перейнято більшістю держав Європи. Сьогодні в США муніципалітети мають право самостійно регулювати порядок організації публічних слухань на своїй території, вносити корективи до переліку питань, з яких вони проводяться тощо, проте базові вимоги до проведення слухань закріплені у федеральних законах та уточнені зведенням муніципального права штату. Законодавство держав Західної Європи також регламентує загальні вимоги до проведення слухань, при цьому уряди та громадські організації регулярно розповсюджують у громадах збірки рекомендацій, що покликані допомогти місцевій владі ефективно проводити слухання та працювати з населенням. Ґрунтуючись на матеріалах цих рекомендацій, доцільно розробити аналогічний документ, адаптований під українські реалії. До того ж, у низці зарубіжних держав вже сьогодні починають використовувати Інтернет та ІТ-інфраструктуру для залучення більшої кількості учасників та підвищення ефективності публічних слухань. Завдяки системі участі у слуханнях через інтернет, можливості участі громадян у справах місцевих громад значно розширюються, що підвищує якість місцевого управління [4]. Таку практику варто запровадити й в Україні.

Ще одне важливе та проблемне питання місцевої демократії в Україні – місцеві референдуми. Згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» вони є формою прийняття територіальною громадою рішень із питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування. Стаття 7 вказаного закону передбачає, що порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдум. Проте спеціального закону про місцевий референдум в нас немає, тому дана норма носить суто декларативний характер. На розгляд Верховної Ради України внесено проект Закону «Про місцевий референдум» (№ 5512 від 19.05.2021 р.), який не пройшов ще жодного читання, але направлений до Венеційської комісії для отримання висновку, щоб документ став «взірцевим законом» та «ефективним механізмом реалізації прямої демократії на місцевому рівні» [5; 6]. Проблема проведення місцевих референдумів в Україні сьогодні стоїть дуже гостро. Адже, по-перше, цей інструмент місцевої демократії найбільш доступний для розуміння громадянами, він дозволяє підвищити рівень соціальної зацікавленості серед населення та забезпечує залучення членів територіальних громад до процесів ухвалення важливих місцевих рішень. А по-друге, місцевий референдум дає можливість визначити важливі проблемні питання, наявні в жителів відповідної території, всебічно їх проаналізувати та колективно вирішити, таким чином зменшуючи рівень напруги серед населення.

Практика великої кількості держав світу демонструє, що місцевий референдум є затребуваним та дієвим механізмом артикуляції ставлення громадян до певних рішень органів влади, співвідношення цих рішень з їхніми інтересами. Законодавство цих держав містить спеціальні закони про місцеві референдуми, які детально регламентують процедурні аспекти. Однак аналіз практики проведення місцевих референдумів у зарубіжних державах приводить до висновку, що ефективність даного інструменту демократії залежить від активності місцевих жителів,

оскільки чимала кількість голосувань визнаються недійсними з причин низької явки виборців [7, с. 78]. Тому, прописуючи в законі України ключові засади проведення місцевого референдуму, варто врахувати ці ризики.

Формою прямої демократії на місцевому рівні, яка потребує нормативного врегулювання, також є загальні збори громадян, особливість яких полягає в колективному обговоренні складних місцевих питань та у вирішенні їх шляхом досягнення компромісу. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Однак питання проведення загальних зборів на території України регулюється Положенням «Про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затвердженим постановою Верховної Ради України від 17.12.1993 р. Сьогодні дане Положення є чинним лише в частині, що не суперечить Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Варто зазначити, що в Положенні наявні застарілі норми, серед яких, наприклад, норма про обов'язковість рішення, прийнятого на зборах (сьогодні носить рекомендаційний характер) [8]. Головною ідеєю зборів є їхня доступність навіть для невеликої кількості жителів відповідної території. Проте основною проблемою для втілення цієї ідеї на практиці є відсутність чіткого законодавчого закріплення, з визначенням порядку скликання зборів та кола його ініціаторів; питань, що можуть бути розглянуті; порядку ухвалення рішень та їх значення для діяльності органів місцевого самоврядування тощо.

Подібним до українських загальних зборів є відкриті міські збори (town meetings) у США. Суть їх полягає в постійній консультації з громадянами на усіх етапах впровадження змін. Головне питання, що лежить в їх основі: «Як зробити наше місто кращим для життя?». Кількість залучених осіб може бути необмеженою, зустрічі можуть проводитися будь-де. Єдиною умовою є проведення таких заходів впродовж декількох місяців із метою всебічного вивчення проблем міста, їхнього аналізу та висловлення конкретних обставин, що вимагають змін. Серед науковців поширилась думка, що недоліком «town meetings» є потреба в ініціативній групі осіб, які збирають та класифікують інформацію. Проте ця обставина не заважає вказаному інструменту місцевої демократії користуватися попитом в США [9, с. 90]. І хоча проведення відкритих міських зборів глибоко укорінено в «американській» культурі, процедура їх проведення чітко врегульована відповідним законом.

Висновки. Отже, можна констатувати, що сучасний стан розвитку місцевої демократії в Україні недосконалий, особливо порівняно з провідними зарубіжними державами. Насамперед, це пов'язано з недоліками національного законодавства та відсутністю врегулювання в ньому процедурних аспектів застосування основних її інструментів. Тому, враховуючи позитивний зарубіжний досвід, задля усунення цих прогалин можна, з одного боку, наполягати на прийнятті спеціальних Законів України «Про місцеві референдуми», «Про громадські слухання», «Про загальні збори громадян за місцем проживання» тощо, а з іншого боку, відстоювати позицію про доцільність прийняття кодифікованого нормативно-правового акта, який серед іншого об'єднає норми про різні форми прямої (безпосередньої) демократії на місце-

вому рівні – Муніципального кодексу України (за прикладом, Грузії, Філіппін, Франції та ін.). Реалізація наведених пропозицій є першочерговим кроком у розвитку місцевої демократії в нашій державі, але не виключає необхідність інших перетворень.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (Із змінами).
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170 (Із змінами).
3. Статут територіальної громади в сучасній практиці. Центр політико-правових реформ. URL : <https://uplan.org.ua/analytics/statut-terytorialnoi-hromady-v-suchasni-praktytsi/>
4. Зарубежний опыт проведения публичных слушаний. URL : <http://фонд-трионикс.рф/data/documents/1-Otchet-o-provedennom-analize-zarubezhnogo-opyta.pdf>
5. Проект Закону про місцевий референдум від 19.05.2021 р. № 5512. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942
6. Направлення законопроекту про місцевий референдум до Венеційської комісії. URL : <https://www.unn.com.ua/uk/news/1949568-stefanchuk-napraviv-zakonoproekt-pro-mistseviy-referendum-do-venetsiyskoyi-komisiyi>
7. Чиркін А. С. Місцевий референдум як форма муніципальної нормотворчості: досвід країн вищеградської групи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 76–79.
8. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3748-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 6. Ст. 30.
9. Права людини і місцева демократія / Буров С., Величко Н., Єлігулашвілі М., Жигалдо В., Ковшун Л., Левченко О. *Українська Гельсінська спілка з прав людини*. 2017. 92 с.

Анотація

Нікітенко Л. О., Ковальчук Л. В. Стан розвитку місцевої демократії в Україні та за кордоном: порівняльний аспект. – Стаття.

Стаття присвячена аналізу сучасного стану розвитку місцевої демократії в Україні та розробці пропозицій щодо його покращення на основі запозичення позитивного зарубіжного досвіду.

Наголошено, що питання місцевої демократії є вкрай актуальними в загальносвітових масштабах. В Україні багато з них залишаються законодавчо неврегульованими, через що деякі важливі аспекти місцевої демократії втілюються або неналежною мірою, або взагалі не втілюються, що, безперечно, заважає повноцінному користуванню її інструментами.

З'ясовано, що законодавство України гарантує населенню право на проведення громадських слухань та загальних зборів, участь у місцевих референдумах тощо. Проте нормативне регулювання даних інструментів демократії покладається на статuti територіальних громад, які в більшості сіл, селищ, міст взагалі відсутні.

На підставі проведеного аналізу сучасного стану розвитку місцевої демократії в Україні констатовано, що він є недосконалим, особливо порівняно з провідними зарубіжними державами. Насамперед, це пов'язано з недоліками національного законодавства та відсутністю врегулювання в ньому процедурних аспектів застосування основних її інструментів.

Ураховуючи позитивний зарубіжний досвід, задля усунення цих прогалин запропоновано, з одного боку, наполягати на прийнятті спеціальних Законів України «Про місцеві референдуми», «Про громадські слухання», «Про загальні збори громадян за місцем проживання» тощо, а з іншого боку, відстоювати позицію про доцільність прийняття кодифікованого нормативно-правового акта, який серед іншого об'єднає норми про різні форми прямої (безпосередньої) демократії на місцевому рівні – Муніципального кодексу України (за прикладом Грузії, Філіппін, Франції та ін.).

Акцентовано, що реалізація наведених пропозицій є першочерговим кроком у розвитку місцевої демократії в нашій державі, але не виключає необхідність інших перетворень.

Ключові слова: місцева демократія, інструмент демократії, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання, територіальна громада.

Summary

Nikitenko L. O., Kovalchuk L. V. State of local democracy development in Ukraine and abroad: comparative aspect. – Article.

The article is devoted to the analysis of the current state of development of local democracy in Ukraine and the development of proposals for its improvement based on borrowing positive foreign experience. In Ukraine, many of them remain unregulated, which is why some important aspects of local democracy are either not properly implemented or not implemented at all, which undoubtedly hinders the full use of its tools.

It was found that the legislation of Ukraine guarantees the population the right to hold public hearings and general meetings, participate in local referendums, etc. However, the normative regulation of these instruments of democracy relies on the statutes of territorial communities, which in most villages, towns and cities do not exist at all.

Based on the analysis of the current state of development of local democracy in Ukraine, it is stated that it is imperfect, especially compared to leading foreign countries. First of all, this is due to the shortcomings of national legislation and the lack of regulation of the procedural aspects of its application.

Given the positive foreign experience, in order to eliminate these gaps, it is proposed, on the one hand, to insist on the adoption of special Laws of Ukraine “On Local Referendums”, “On Public Hearings”, “On General Meetings of Citizens” etc. on the other hand, to defend the position on the expediency of adopting a codified legal act, which, among other things, will unite norms on various forms of direct democracy at the local level Municipal Code of Ukraine (for example, Georgia, Philippines, France, etc.).

It is emphasized that the implementation of these proposals is a priority step in the development of local democracy in our country, but does not exclude the need for other changes.

Key words: local democracy, instrument of democracy, general meeting, local referendums, public hearings, territorial community.