

УДК 352.07:342.34

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.20.06>

РОЗВИТОК ФОРМ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Шаульський Микола Ігорович,
аспірант

(Інститут законодавства Верховної Ради
України, м. Київ, Україна)

У статті досліджується інститут локальної демократії в Україні з коротким аналізом нормативно-правових актів. Від дієвості форм локальної демократії залежить якість державної політики, ефективність ухвалених рішень, що, у свою чергу, впливає на зниження неконструктивних проявів у суспільстві. Тому для аналізу сучасних форм локальної демократії потрібен увесь перехідний реформаційний період з метою їх корегування та нормативно-правового вдосконалення. Метою дослідження є аналіз сучасних форм локальної демократії з коротким аналізом нормативно-правових актів, передбачених чинним законодавством, виділення проблемних аспектів і надання деяких пропозицій щодо їх усунення. Наукова новизна статті полягає в перегляді дієвості чинних форм локальної демократії, таких як вибори, консультативно-дорадчі органи при органах влади, громадські слухання, конференції, публічні обговорення, співпраця громадських інституцій і влади на регіональному та міжрегіональному рівнях, фінансова співучасть у проектах, програмах і заходах держави та громадян, спільний моніторинг громадської думки та проведення опитувань, соціологічних досліджень, інститут формування громадянських компетентностей, зворотного зв'язку обміну інформацією тощо. Аналіз дає можливість сформулювати проблеми, які потребують нормативно-правового вдосконалення. Результати дослідження автор підсумовує висновком, що поступово в Україні інститути локальної демократії набувають усе більш розвинених форм. Взаємодія та співпраця органів влади з громадянами й організаціями громадянського суспільства (ОГС) стає все більш взаємокорисною і конструктивною. Серед проблемних аспектів автор виділяє такі як недостатня відкритість, відсутність політичної незалежності; необхідність підвищення рівня взаємної відповідальності; правового вдосконалення інституту громадських консультативно-дорадчих органів; підвищення фаховості органів влади щодо комунікативних, професійних навичок тощо. Отже, у період реформування країни необхідно досліджувати процеси розвитку форм локальної демократії з метою їх удосконалення й унесення відповідних змін у нормативно-правові акти.

Ключові слова: інститут локальної демократії, форми локальної демократії, публічне управління, місцеве самоврядування.

DEVELOPMENT OF FORMS OF LOCAL DEMOCRACY: REGULATORY ASPECT

Shaulskyi Mykola Ihorovych,

Postgraduate Student

(Legislation Institute of the Verkhovna Rada
of Ukraine, Kyiv, Ukraine)

The article examines the institute of local democracy in Ukraine with a brief analysis of regulations. The effectiveness of forms of local democracy depends on the quality of public

policy, the effectiveness of decisions, which, in turn, affects the reduction of unconstructive manifestations in society. Therefore, the analysis of modern forms of local democracy requires the entire transitional reformation period in order to correct them and improve the legal framework. The purpose of the study is: analysis of modern institutions of local democracy with a brief analysis of regulations provided by current legislation, highlighting problematic aspects and providing some suggestions for their elimination. The scientific novelty of the article is to review the effectiveness of existing forms of local democracy, in particular such as: elections, advisory bodies to the authorities, public hearings, conferences, public discussions, cooperation of public institutions and authorities at the regional and interregional level, financial participation in projects, programs and events of the state and citizens, joint monitoring of public opinion and conducting polls, sociological research, the institute of formation of civic competencies; information exchange feedback, etc. The analysis provides an opportunity to formulate problems that need regulatory improvement. The author summarizes the results of the study by concluding that gradually in Ukraine the institutions of local democracy are acquiring more and more developed forms. Interaction and cooperation of public authorities with citizens and civil society organizations is becoming increasingly mutually beneficial and constructive. Among the problematic aspects the author singles out such as: lack of openness, lack of political independence; the need to increase the level of mutual responsibility; legal improvement of the institute of public advisory bodies; improving the professionalism of the authorities in terms of communication, professional skills, etc. Thus, during the period of reforming the country it is necessary to study the processes of development of forms of local democracy in order to improve them and make appropriate changes in regulations.

Key words: institute of local democracy, forms of local democracy, public administration, local self-government.

Постановка проблеми. У більшості сучасних розвинених країн світу самоврядування є природною формою організації влади. Самоврядування є відображенням участі спільноти у відносинах із владою через управління, що відображає ступінь реалізованості її інтересів. Самоврядний тип публічного управління втілюється у відповідних інституційних формах на кожному з етапів еволюції суспільства.

Досвід України за роки незалежності свідчить, що низький рівень самоврядності суспільства призводить до ухвалення неефективних рішень, зниження якості державної політики, розчарувань, зростання протестів у суспільстві в найбільш різноманітних формах. Тому для аналізу сучасних форм локальної демократії потрібен увесь перехідний реформаційний період з метою їх корегування та нормативно-правового вдосконалення. Інститути партисипативної демократії є одним із найбільш важливих і затребуваних резервів демократичного розвитку України, вони потребують постійної уваги законодавця й посилення правових засад на конституційному рівні, що зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників, роботи яких присвячені широкому спектру зазначених проблем, – М. Баймуратов, А. Батанов, В. Борденюк, К. Ващенко, В. Воротін, І. Грицяк, В. Засадко, А. Коваленко, А. Колодій, І. Кресіна, В. Куїбіда, М. Лациба, І. Лопушинський, А. Мацюк, Т. Мотренко, С. Пінчук, В. Погорілко, С. Попов, Л. Приходченко, О. Пухкал, С. Серьогін, О. Скрипнюк, В. Толкованов, В. Цветков, С. Чернов, Г. Шаульська й багато інших науковців.

Метою дослідження є аналіз сучасних форм локальної демократії з коротким аналізом нормативно-правових актів, передбачених чинним законодавством, виділення проблемних аспектів і надання деяких пропозицій щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Дефініцію «локальна демократія» розглядаємо як соціальний або соціально-правовий результат, вплив на локальну сферу функціонування територіальної громади, який відбувається завдяки безпосередній/прямій участі жителів/їхньої частини визначеної території – членів громади – і впливає на функціонування громади.

У наявному комплексі форм локальної демократії важливе місце займають вибори. Завдяки виборам формуються державні інституції й представницькі органи місцевого самоврядування. Інституційний механізм їх реалізації включає громадян, органи влади, політичні партії, громадські організації та ЗМІ. Вибори є найбільш розвинутою й поширеною формою прямого народовладдя. Активність інститутів суспільства безпосередньо впливає на якісний склад представницьких, законодавчих, виконавчих і судових органів влади.

Інституційний механізм виборів реалізується успішно за умови довіри суспільства до виборчого процесу, яка включає в себе декілька важливих складників: 1) утворення виборчих органів на принципах відкритості й прозорості, коли для всіх учасників процесу створені рівні можливості; 2) забезпечення політичним конкурентам доступу до виборчого процесу в повному обсязі; 3) повний інформаційний доступ громадян і громадських організацій для контролю за підготовкою та проведенням виборчих кампаній; 4) свобода участі громадян у процесі, безпека й таємність голосування; 5) вільний доступ для незалежних спостерігачів (і міжнародних у тому числі) до контролю за виборчим процесом; 6) упровадження новітніх технологій для електронного голосування, підвищення його прозорості.

Для реалізації виборів ухвалена відповідна нормативно-правова база, а саме: Виборчий кодекс України, ухвалений Законом України від 19.12.2019 № 396-IX [1]; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [2] тощо. Але більшість із перелічених умов здійснення такої форми народовладдя потребує ще серйозної роботи як з боку влади, так і з боку інституцій суспільства з відповідним законодавчим реагуванням.

Потрібно зазначити, що вибори також використовуються в різних демократичних організаціях: акціонерних товариствах, добровільних асоціаціях, кооперативах, партіях, профспілках тощо.

Серед поширених форм локальної демократії можна назвати й консультативно-дорадчі органи при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, передусім це громадські ради, створені за демократичною відкритою процедурою. Відповідно до чинного законодавства, громадські ради є колегіальними виборними консультативно-дорадчими органами, які утворюються з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів влади, а також забезпечення гласності, відкритості й прозорості роботи зазначених органів.

Діяльність громадських рад регламентується Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 № 996 [3]. Зазначеним правовим актом передбачено проведення консультацій влади з громадськістю стосовно конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; життєвих інтересів громадян; провадження регуляторної діяльності; стратегічних цілей, пріоритетів і завдань влади; інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади; порядку надання адміністративних послуг; правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання й інститутів громадянського суспільства;

присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних і святкових дат, назв і дат історичних подій; витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік) тощо.

Сьогодні в Україні така форма локальної демократії набула вже широкого розповсюдження, сформувалася ціла система громадських рад при органах влади, що дає змогу сформулювати й деякі проблеми в їхній роботі. Ефективність контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування знижує несистематичний характер засідань громадських рад (що свідчить про незавершений процес інституціонального забезпечення); несформований сталий рівень довіри населення до діяльності цих дорадчих інституцій; рекомендаційний характер пропозицій громадських рад призводить до низького рівня їх урахування з боку органів влади, що свідчить про недосконалість нормативно-правової бази.

Отже, правового регулювання потребують такі питання: закріплення систематичності засідань; розробка механізму структуризації громадських рад у профільні комісії, закріплення таких комісій за галузевими інституціями органів влади; створення інституту громадських експертів при комісіях.

До форм локальної демократії можна віднести й функціонування консультативно-дорадчих та експертних органів, консультаційних груп і незалежних комісій. До них належать ради підприємців, ветеранські ради, антикорупційні комітети тощо. Серед основних проблем їхньої діяльності – низький вплив на ухвалення рішень органами влади, адже переважно мають рекомендаційний характер, не завжди такі рішення узгоджуються з органами влади.

Формами локальної демократії також є громадські слухання, публічні обговорення, конференції, семінари, «круглі столи» тощо. Здійснення консультацій органів влади з громадянами та громадськістю у формі публічних громадських обговорень набуло вже досить широкого розповсюдження. Серед спектру питань, які є основними на таких заходах, – узгодження проектів актів нормативно-правового характеру; механізми запобігання корупції та боротьби з корупцією; соціально-культурні проекти територіальних громад; тарифи; субсидії; пенсійне забезпечення; соціальний захист окремих категорій громадян; адміністративні й медичні послуги тощо.

Законодавством урегульовано врахування органами влади результатів таких публічних заходів. Проте результативність спільної роботи була б значно вищою за наявності зворотного зв'язку, моніторингу, який має здійснюватися як органами влади, так і з боку громадян і громадськості.

Серед форм локальної демократії досить поширеним стало й підписання угод і договорів про співпрацю на міжрегіональному рівні. Така форма все більше стає ефективною серед різних інституцій щодо вирішення широкого спектру соціально-економічних питань. Меморандуми, міжрегіональні договори, угоди, укладені між органами влади та громадськими організаціями, уже набули популярності в багатьох областях. Звітування сторін і моніторинг їх виконання потребують розробки чіткого механізму та правового закріплення.

Форми локальної демократії містять і такий різновид, як фінансова підтримка проектів, програм, заходів об'єднань та організацій громадян. Алгоритм її реалізації міститься в Бюджетному кодексі України [4]. Відповідно до статті 91, передбачено видатки місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, а саме: програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі на підтримку діяльності молодіжних центрів; надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів на виконання програм (проектів, заходів) відповідного

адміністративно-територіального рівня; культурно-мистецькі програми місцевого значення; місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту тощо. Здійснення проектів і програм відбувається як на місцевому, так і на державному рівнях.

Ефективність співпраці влади та громадян перевіряється завдяки моніторингу громадської думки, проведенню соціологічних досліджень. На місцевому рівні така робота проводиться у формах зустрічей із громадськістю, прийомів громадян, «гарячих» ліній, опитувань тощо. На державному рівні залучаються наукові інститути, соціологічні служби, фонди тощо. Такий формат сприяє формуванню й реалізації державної та регіональної політики.

Варто звернути увагу на той факт, що наше суспільство тільки переживає процес розвитку інституту локальної демократії, серед громадян залишається досить низьким рівнем знань чинного законодавства, яке також поки лише формується. Отже, формування громадянських компетентностей потребує серйозної уваги в процесі розвитку форм локальної демократії. Консультації, методична допомога, навчальні програми (у тому числі онлайн), що мають подолати цю прогалину, передбачені низкою законодавчих актів, серед яких – Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», Стратегія від 26.02.2016 № 68/2016 [5]; Указ Президента України «Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» від 12.01.2015 № 5/2015 [6] тощо. Увага цьому питанню приділена й у монографічній роботі Г. Шаульської [7, с. 71].

Завершуючи короткий аналіз сучасних форм локальної демократії з нормативно-правовими актами, хотілося б виділити декілька основних проблемних аспектів, серед яких – відсутність узгодженості дій органів влади й ГО; формальність діяльності; слабка організаційна, кадрова та фінансова основа; недосконалість нормативно-правових актів у частині повноважень органів місцевого самоврядування; низький рівень довіри громадян до органів влади; байдуже ставлення державних службовців до комунікацій з громадськістю; політизованість громадських інституцій; недостатня інформаційна відкритість органів влади; низький рівень компетентностей і громадянської освіти суспільства; неналежний рівень професійності й фаховості представників органів влади [8].

Підсумовуючи вищевикладене, варто зауважити: дослідження дієвості чинних форм локальної демократії, таких як вибори, консультативно-дорадчі органи, громадські слухання тощо, дає можливість сформулювати проблеми, які потребують нормативно-правового вдосконалення. В Україні інститути локальної демократії набувають усе більш розвинених форм. Взаємодія і співпраця органів влади з громадянами й організаціями громадянського суспільства стає все більш взаємокорисною та конструктивною. Серед проблемних аспектів залишаються недостатня відкритість, відсутність політичної незалежності; необхідність підвищення рівня взаємної відповідальності; правового вдосконалення інституту громадських консультативно-дорадчих органів; підвищення фаховості органів влади щодо комунікативних, професійних навичок тощо.

Отже, у період реформування країни необхідно досліджувати процеси розвитку форм локальної демократії з метою їх удосконалення й унесення відповідних змін у нормативно-правові акти.

Список використаних джерел:

1. Виборчий кодекс України : Закон України від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page6>.

3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/page>.

4. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/2456-17>.

5. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України, Стратегія від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/68/2016>.

6. Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/5/2015>.

7. Шаульська Г.М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні: монографія / за заг. ред. Т.В. Мотренка. Київ : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с. URL: <http://delta.e-autopay.com/buy/369804>.

8. Шаульська Г.М. Реформування сучасної системи місцевого самоврядування. *Наукові* записки Інституту законодавства Верховної Ради України. Київ, 2019. № 1. С. 154–162. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/1675/1554>.