

УДК: 35.072.1

Самелюк Любомир Олегович

Президент Міжнародного благодійного фонду «Простір»

РОЗВИТОК ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

***Анотація.** У статті розглядаються актуальні питання розвитку партисипативної демократії в Україні та інших зарубіжних (європейських) країнах. На засадах вивчення міжнародних нормативно-правових актів, аналізу основних видів партисипативної демократії, результатів їх упровадження подано пропозиції щодо підвищення рівня участі громадян у суспільному житті на місцевому рівні в умовах упровадження реформи місцевого самоврядування в Україні.*

***Ключові слова:** партисипативна демократія, участь громадян, місцеве самоврядування, реформа, децентралізація, місцевий розвиток, європейська інтеграція.*

Самелюк Л.О. Развитие партисипативной демократии в условиях реформирования местного самоуправления

***Аннотация.** В статье рассматриваются актуальные вопросы развития партисипативной демократии в Украине и других зарубежных (европейских) странах. На основе изучения международных нормативно-правовых актов, анализа основных видов партисипативной демократии, результатов их внедрения представлено предложения относительно повышения уровня участия граждан в общественной жизни на местном уровне в условиях внедрения реформы местного самоуправления в Украине.*

***Ключевые слова:** партисипативная демократия, участие граждан, местное самоуправление, реформа, децентрализация, местное развитие, европейская интеграция.*

Samelyuk L.O. Development of participative democracy in the context of reforming local self-government

***Annotation.** This article highlights original issues of the participatory democracy development in Ukraine and other (European) countries. By study of the international normative and legal acts, analysis of the main types of the participatory democracy, results of their implementation, the relevant proposals on increasing the level of the citizens' participation in local public life (in the framework of the implementation of the decentralization reform in Ukraine) are presented.*

***Key words:** participatory democracy, citizens' participation, local self-government, reform, decentralisation, local development, European integration.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Розвиток місцевого самоврядування визначено одним із пріоритетів реалізації державної політики України на сучасному етапі. Підготовка та проведення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування зумовлює перерозподіл і більш чітке розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, передання більш

широкого кола функцій та ресурсів – фінансових і матеріальних – від держави до органів місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим особливого значення набувають питання більш активного залучення громадян до участі в публічному житті на місцевому рівні, а також підготовки кваліфікованих кадрів із відповідними знаннями з питань муніципального менеджменту та взаємодії з громадськістю. Усе це зумовлює більш глибоке вивчення такого феномену місцевого розвитку, як партисипативна демократія (демократія участі) та її більш активне використання в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останніми роками науковому вивченню проблем розвитку місцевого самоврядування надається значна увага. Так, серед вітчизняних та іноземних науковців, які досліджували різні аспекти розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні, слід назвати О.Батанова, М.Баймуратова, В.Борденюка, Р.Герцога, К.Деві, А.Делькампа, Д.Записного, В.Кампо, В.Князева, В.Кравченка, Т.Кравченко, В.Куйбиду, І.Лопушинського, М.Марку, Д.Попеску, М.Пухтинського, В.Рубцова, А.Ткачука, В.Толкованова, Н.Щербак та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас нині, урахувавши нові завдання реформи місцевого самоврядування, що визначають підвищення рівня участі громадян у суспільному житті на місцевому рівні та їх більш активне залучення до вирішення питань місцевого розвитку, є доцільним більш глибоко вивчити сучасний стан розвитку партисипативної демократії в Україні та інших європейських країнах, а також підготувати на основі проведеного аналізу комплексні рекомендації щодо використання різних форм демократії участі в умовах дальшої реалізації реформи децентралізації в Україні.

Формулювання цілей статті. Метою статті є розгляд такого важливого феномену місцевого розвитку, як партисипативна демократія, аналіз її основних видів і результатів її впровадження в Україні та інших зарубіжних країнах, зокрема в умовах реформування місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Серед різних форм демократії дослідники та вчені виокремлюють як вищу так звану «партисипативну демократію» – коли громадяни беруть участь (англ. participate «брати участь») у процесі ухвалення управлінських рішень, зокрема й на місцевому рівні [11]. Водночас партисипативна демократія, або демократія участі, на місцевому рівні має як свої переваги, так і загрози (виклики), що потрібно враховувати в практичній діяльності. Серед переваг слід назвати такі:

1. Іміджева, що є надзвичайно важливою для підвищення авторитету як влади в цілому, так і окремих її представників.

2. Залучення громадян до вирішення найбільш актуальних питань розвитку відповідних територій. Сьогодні органи місцевого самоврядування мають досить обмежені можливості найняти кваліфікованих спеціалістів для вирішення актуальних питань муніципального менеджменту. У зв'язку з цим вдале залучення до опрацювання можливих рішень найбільш актуальних проблем інтелекту громади дозволить віднайти потрібних фахівців з будь-якої тематики. Пенсіонери, які мають неоціненний виробничий та життєвий досвід, практичні фахівці, що працюють у приватній компанії, викладачі місцевого вишу, ці та багато інших кваліфікованих фахівців радо віддадуть своїй громаді свої знання, тим більше що це не вимагатиме від них занадто багато часу. Одночасно саме залучення до ухвалення рішення значної кількості людей, які не є депутатами або службовцями (посадовими особами органів місцевого самоврядування), також має свої позитивні аспекти з метою ідентифікації оптимального варіанту вирішення проблеми розвитку громади.

3. Розбудова громади, що сприятиме руйнуванню (можливої) «стіни» між владою та громадою. Водночас є ще один факт, про який слід згадати: автори американського підручника з питань залучення громадян [15] зазначають, що в США більшість великих громадських проєктів щонайменше суттєво затримуються з виконанням, якщо не зриваються взагалі через активну позицію «незадоволених» громадян. Саме тому нейтралізація згубного впливу такої активності є однією з цілей залучення громадян, оскільки конкретна людина починає відчувати свою відповідальність за громаду, поділяти цю відповідальність з владою за долю розвитку громади.

4. Розподіл відповідальності. Звичайно, за будь-яких умов юридична відповідальність за ухвалені рішення лежить на посадовій особі місцевого самоврядування, за якою закріплено право ухвалення рішення, або на відповідному органі місцевого самоврядування. Проте моральна відповідальність, особливо у випадках ухвалення непопулярних рішень, може бути перенесена на громаду чи на той її сектор, що був залучений до ухвалення рішення.

Одночасно окремі дослідники визначають певні загрози (або певні складнощі), що можуть існувати в процесі залучення громадян до справ місцевого самоврядування [11]:

1. Перша загроза – відкритість дій влади та неможливість приховати наявні недоліки в муніципальному менеджменті. Певним запобіжним заходом проти цієї загрози є ширше залучення громадян не тільки до інформування, але й запрошення до пошуку правильного рішення. Проте остаточне рішення все ж таки ухвалюється владою, і на ній лежить вся відповідальність за ухвалені рішення.

2. Друга загроза – популізм влади. Для того щоб одержати певні переваги в майбутньому, сьогодні потрібно чимось поступитися. На це не

завжди згодні громадяни, особливо якщо переваги обіцяють у надто далекому майбутньому або якщо населення не має значної довіри до влади.

3. Третя загроза – розмивання відповідальності, що є можливим під час реалізації переваги «розподіл відповідальності».

4. Четверта загроза – «витрати часу», адже спілкування з громадою віднімає багато часу і сил як у службовців, так і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Як правило, у посадових інструкціях службовців в європейських країнах спілкування з громадянами є обов'язковим елементом, а у деяких категорій посадовців і політиків таке спілкування взагалі займає більшу частину робочого часу. Слід також наголосити, що широке використання механізмів залучення громадян може подекуди призвести до збільшення штатної чисельності працівників органів місцевого самоврядування.

Під формами партисипативної демократії (демократії участі) розуміють способи, методи волевиявлення громадян з метою здійснення суспільних функцій, що мають правові наслідки. До форм партисипативної демократії (демократії участі), що отримали своє законодавче закріплення в Україні, належать місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення, опитування громадян тощо [12].

З метою забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами в Україні проводяться місцеві референдуми. Поняття «референдум» походить від латинського «referendum» що означає «те що має бути повідомлено». Порівняно з іншими формами прямого народовладдя референдум надає народові можливість прямо впливати на вирішення широкого спектру питань державного та суспільного значення, причому воля народу в такому разі має вирішальне значення.

Референдум – це одна з пріоритетних форм прямого народовладдя українського народу, сутність якої полягає в ухваленні громадянами,

наділеними правом голосу, шляхом голосування, як правило, імперативних рішень загальнодержавного та місцевого значення в межах, визначених Конституцією та законами України. Наведене загальне визначення референдуму цілком є зіставним і з поняттям місцевого референдуму. Місцеві референдуми – це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо ухвалення рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад.

Право громадян на участь в управлінні місцевими справами ґрунтується на статтях 38, 69 і 70 Конституції України. Так, стаття 38 Основного Закону передбачає право громадян на участь в управлінні державними справами через всеукраїнський та місцевий референдуми, а в статті 69 зазначено, що референдум є волевиявленням народу поряд із виборами та іншими формами прямої демократії.

Місцевий референдум передбачено статтею 7 базового Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» як «форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення».

Разом із тим, як свідчить досвід інших зарубіжних країн, закон у цих випадках є важливим, але не абсолютно достатнім чинником. Багато залежить від політичної культури й традицій, а також від політичної системи загалом. Проте ніщо не заважає появі такої практики й поступовому розвитку місцевих референдумів у країнах, де раніше такої традиції не було (як у Чехії), і найперший крок до цього – запровадження досконалої юридичної бази.

Водночас, останнім часом місцеві референдуми проводяться не так часто як цього хотілося б, насамперед громадянам України. Усупереч чинному законодавству і природі місцевого самоврядування сьогодні нечасто в статутах територіальних громад закріплюється перелік питань, вирішення яких можливе тільки через проведення референдуму. Скептичне ставлення

до референдуму породжує формальне бюрократичне ставлення до його підготовки, до роз'яснення змісту й сутності питань, що виносяться на голосування. Унаслідок цього деякі юристи, політологи як за кордоном, так і в Україні вважають, що подібні референдуми як заміна влади представницького органу владою населення взагалі є недоцільними.

З цим погодитися не можна. Добре підготовлений місцевий референдум – це якісний і доцільний засіб вирішення багатьох важливих питань, ефективна форма залучення громадян до вирішення питань місцевого значення. Важливо навчитися грамотно і гнучко поєднувати представницькі форми з формами безпосередньої демократії, особливо з питань, що без урахування думки населення вирішувати неприпустимо.

Головне завдання демократичного місцевого референдуму – вирішити питання в інтересах громади через вільне волевиявлення на основі максимального, об'єктивно можливого усвідомлення його учасниками всіх позитивів і недоліків у питаннях, що винесені на голосування. Важливо не допустити, щоб референдум став знаряддям суперництва політичних сил, він має використовуватися для досягнення загальної вигоди, виключати конфронтацію і протистояння після голосування.

За своєю суттю місцеві референдуми є формою безпосередньої, локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Місцевий референдум є також основним засобом локальної нормотворчості територіальної громади, що дозволяє їй брати безпосередню участь в управлінні місцевими справами.

За змістом місцеві референдуми – це безпосереднє вирішення територіальними громадами питань місцевого самоврядування, тобто питань (справ), що впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, – віднесених Конституцією, законами України та статутами територіальних громад до предметів відання місцевого

самоврядування, а також тих питань, що не належать до компетенції органів державної влади України. Предметом місцевого референдуму може бути, як зазначається в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим Законом та іншими законами до компетенції місцевого самоврядування [1].

Усі рішення, що стосуються референдуму, а також проекти рішень, які виносяться на референдум, підлягають опублікуванню в засобах масової інформації. Засоби масової інформації висвітлюють хід підготовки і проведення референдуму, їх представникам гарантується безперешкодний доступ на всі збори і засідання, пов'язані з референдумом, і одержання інформації. У день проведення референдуму будь-яка агітація забороняється.

Новий місцевий референдум може бути проведений не раніше як через рік від дня проведення попереднього референдуму з цих питань.

Стадії проведення місцевих референдумів головним чином аналогічні стадіям проведення всеукраїнського референдуму та виборів. Зокрема, виокремлюються такі стадії: призначення місцевого референдуму; утворення територіальних одиниць з проведення місцевого референдуму; утворення органів (комісій) з місцевого референдуму; складання списків громадян, які мають право брати участь у місцевому референдумі; агітація за ухвалення рішень, що виносяться на референдум; голосування; визначення результатів місцевого референдуму [9].

Місцеві референдуми ґрунтуються на принципах загальності, рівності, безпосереднього характеру участі громадян у них і таємності голосування. Таким чином, можемо зробити висновок, що місцеві референдуми в Україні мають бути вищою, пріоритетною формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення. Усе це зумовлює доцільність розроблення та ухвалення нової редакції Закону про місцеві референдуми [8].

Загальні збори громадян є однією з найбільш давніх форм безпосередньої демократії. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» *загальні збори* – це зібрання всіх чи частини мешканців села (сіл), селища, міста для розв'язання питань місцевого значення.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їхньої безпосередньої участі в розв'язанні питань місцевого значення. Законодавець не наділив загальні збори правом ухвалювати місцеві нормативні акти, але потенційно це найсильніша за рівнем впливу на місцеву владу форма безпосередньої демократії. Збори є багатограним та багатофункціональним явищем. Вони можуть розглядатися як засіб народовладдя та форма здійснення місцевого самоврядування; організаційна форма діяльності громадських організацій та структурний елемент інших форм народовладдя; форма реалізації конституційних прав та свобод людини та громадянина – засіб волевиявлення комплексу природних прав; засіб зворотного зв'язку між громадянами та державою тощо. Основною перевагою зборів як інституту безпосередньої демократії та як форми місцевого самоврядування є органічне поєднання в них колективної соціальної дії – обговорення тієї чи іншої проблеми, вираження колективної думки, ухвалення колективного рішення з особистою активністю учасників зборів.

У межах зборів кожен їхній учасник тим чи іншим шляхом висловлює свою думку, виявляє інтерес до чогось, що через зіставлення з думками та інтересами інших учасників можуть набувати спільного значення. На відміну від референдумів, діяльність представницьких органів, зіставлення думок та відпрацювання спільного рішення виявляє в проведенні зборів безпосередній характер, тобто «не відривається» від самих учасників, від тієї стадії зборів, на якій відбувається обговорення питань. При цьому суб'єкти обговорення та суб'єкти відпрацювання конкретного рішення, а в деяких випадках і суб'єкт реалізації ухваленого рішення, головним чином збігаються (суб'єктів

обговорення іноді може бути більше ніж суб'єктів ухвалення рішення).

Саме тому загальні збори громадян відіграють важливу роль у системі місцевого самоврядування, постають формою залучення громадян до здійснення найрізноманітніших управлінських функцій. Спеціальними формами безпосереднього волевиявлення членів територіальних громад відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування є місцеві ініціативи та громадські слухання.

Стаття 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Це можуть бути питання, пов'язані з управлінням майном, що перебуває в комунальній власності; затвердженням програм соціально-економічного та культурного розвитку й контролем за їх виконанням; установленням місцевих податків і зборів відповідно до закону; забезпеченням проведення місцевих референдумів та реалізацією їх результатів; утворенням, реорганізацією та ліквідацією комунальних підприємств, установ, організацій, а також здійсненням контролю за їх діяльністю тощо.

Змістом конституційно-правового інституту місцевої (громадської) ініціативи є сукупність конституційно-правових норм, що регулюють порядок здійснення у вигляді обов'язкової для розгляду у встановленому законом порядку громадської ініціативи, спрямованої на утворення представницьким органом місцевого самоврядування в межах встановленої компетенції нормативно-правового акта відповідно до Конституції та законів або на вирішення ним в іншій формі громадського значущого питання, що міститься в пропозиціях громадян.

Існує кілька видів місцевих ініціатив. Так, за змістом їх можна поділяти на правотворчі ініціативи, спрямовані на ухвалення, зміну або скасування певного муніципально-правового акта; ініціативи настановчого характеру,

зокрема ініціативи, що коректують склад представницького органу місцевого самоврядування; референдні ініціативи тощо. За формою вираження місцеві ініціативи бувають документально оформлені та неформлені.

У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] закріплено правило, згідно з яким місцева ініціатива, внесена на розгляд ради в установленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на засіданні ради, що відбувається у відкритій формі за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Цим самим Закон не лише забезпечує гласність і відкритість роботи органів місцевого самоврядування, а захищає муніципальні права територіальної спільноти та окремої особистості.

На сьогодні вже є низка прикладів активного застосування місцевих ініціатив територіальними громадами Львова, Хмельницького, Славутича, Горішніх Плавень (колишнього Комсомольська), Києва тощо [13].

Згідно зі статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] територіальна громада має право проводити *громадські слухання* – зустрічі з депутатами відповідної ради, посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати запрошених, порушувати питання та вносити пропозиції щодо проблем місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Їх правова природа впливає зі змісту статті 140 Конституції України, що проголошує первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів та захисту своїх законних прав та інтересів.

Предметом громадських слухань можуть бути: проект програми соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади; проект місцевого бюджету; місцеві податки та збори; надання пільг щодо місцевих податків і зборів; відчуження об'єктів комунальної власності,

що мають важливе значення для задоволення потреб територіальної громади, а також об'єктів спільної комунальної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад, передання їх під заставу; місцеві програми приватизації об'єктів комунальної власності; питання адміністративно-територіального устрою, передбачені законодавством України; створення вільних економічних та інших зон, зміни в статусі цих зон; дострокове припинення повноважень місцевого голови; затвердження символіки відповідної територіальної громади; обговорення проекту статуту територіальної громади тощо.

Слід зауважити, що Закон не визначає порядку організації, періодичність, терміни проведення громадських слухань, надаючи право регулювати ці питання територіальній громаді. Однак, закріплюючи в п. 2 статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] положення про те, що такі громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік, законодавець наголошує на важливості цієї форми безпосередньої участі територіальних громад в управлінні та у вирішенні важливих питань місцевого значення.

Резюмуючи викладене, убачається потрібним розвивати різні форми та інструменти (зокрема й інноваційні) розвитку партисипативної демократії та залучення громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні.

Одночасно досягнення задекларованих цілей потребуватиме певної системності в роботі, що зумовлює потребу таких заходів:

- розроблення методології та впровадження інноваційних інструментів і підходів для розвитку партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні;
- розвиток національного законодавства, зокрема й через приєднання України до відповідних міжнародних конвенцій і договорів;
- вивчення, узагальнення та поширення кращих практик з питань розвитку партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні;

– участь у реалізації ініціатив (політичних) на міжнародному, національному та місцевому рівнях, спрямованих на розвиток партисипативної демократії.

З урахуванням викладеного особливого значення набувають питання розвитку співробітництва України з іншими країнами та міжнародними організаціями, зокрема Радою Європи, що мають неабиякий досвід у галузі партисипативної демократії на місцевому рівні.

Слід зазначити, що Рада Європи є міжнародною організацією, що була заснована 5 травня 1949 року як політичний союз між десятьма європейськими державами – Великою Британією, Францією, Бельгією, Нідерландами, Люксембургом, Швецією, Норвегією, Данією, Італією та Ірландією. Штаб-квартира Ради Європи міститься у Страсбурзі (Франція).

Метою діяльності Ради Європи, що сьогодні об'єднує 47 країн-членів, є сприяння забезпеченню прав людини, верховенства права, розвитку демократії та належного врядування, зокрема й на місцевому та регіональному рівнях.

Головним інструментом досягнення мети Ради Європи є згідно зі Статутом укладання угод та здійснення спільних заходів в економічній, соціальній, культурній, науковій, правовій та адміністративній галузях, а також у галузі захисту прав і основних свобод людини. З моменту утворення Організації було розроблено та відкрито для підписання понад 200 договорів (хартій, конвенцій, угод). Деякі з них поширюють свою дію за межі Європи, оскільки вони відкриті для приєднання держав з інших континентів. Такий підхід дозволяє не тільки формувати загальноєвропейський правовий простір, але й розв'язувати певні проблеми у світовому масштабі [10].

Рада Європи реалізує діяльність через свої органи – Комітет міністрів, Парламентську Асамблею, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи та Європейський Суд з прав людини. Рада Європи фінансується

урядами держав-членів пропорційно кількості їх населення та державних ресурсів.

14 липня 1992 р. Україна заявила про своє бажання приєднатися до РЄ. До набуття членства в РЄ Україна стала стороною декількох конвенцій цієї Організації, зокрема Європейської культурної конвенції, Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями, Європейської конвенції про інформацію щодо іноземного законодавства, Рамкової конвенція про захист національних меншин. 15 вересня 1995 р. у Києві було відкрито Центр інформації та документації РЄ, на базі якого 2001 року було створено Бюро інформації РЄ в Україні.

26 вересня 1995 р. Парламентська асамблея РЄ ухвалила позитивний висновок № 190 (1995) щодо заявки України на вступ до Ради Європи. 19 жовтня 1995 року Комітет міністрів РЄ ухвалив резолюцію про запрошення України стати 37-м членом Організації. 9 листопада 1995 року відбулася урочиста церемонія вступу України до РЄ, у Страсбурзі на площі перед Палацом Європи було піднято Державний прапор України.

Набувши членства в Раді Європи, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства на основі норм і стандартів Ради Європи, зокрема з питань розвитку місцевої та регіональної демократії, а також забезпечення належного врядування на центральному, регіональному й місцевому рівнях.

Нині одним з основних напрямків співробітництва України та Ради Європи є впровадження Плану дій Ради Європи для України на 2008-2011 роки, розділ 4.1 якого присвячено саме питанням розвитку місцевої та регіональної демократії, а також упровадженню стандартів доброго врядування. Слід також зазначити, що забезпечення доброго врядування, зокрема на місцевому та регіональному рівнях, було визначено одним із пріоритетних напрямків діяльності Організації на третьому саміті голів

урядів та керівників держав-членів Ради Європи, що відбувся у м. Варшава 2005 року.

Починаючи з 2008 року, Рада Європи та Україна активно співпрацюють у напрямку впровадження стандартів належного врядування на місцевому рівні, зокрема й розвитку демократії участі (партисипативної). Одним із головних напрямків цього співробітництва в галузі місцевої та регіональної демократії стала підготовка Європейської Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, що була схвалена в березні 2008 року Комітетом Міністрів Ради Європи. Затвердження Європейської Стратегії є надзвичайно важливим кроком у подальшому розвитку місцевої демократії, оскільки однією з основних передумов реформування системи місцевого самоврядування як в Україні, так і в інших європейських країнах є спроможність місцевої влади ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень, що передається їм органами центральної влади з метою надання більш якісних послуг населенню.

Метою Стратегії є мобілізація і стимулювання діяльності всіх дійових осіб (центральної і місцевої влади, національних асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ, навчальних закладів, широкого кола громадськості тощо) з метою посилення системи демократичного самоврядування, розвитку місцевої демократії, поліпшення менеджменту управління та якості послуг, що надаються громадянам. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України як національний координатор з питань імплементації названої Стратегії розробило та впроваджує в співробітництві з громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями детальний план щодо впровадження європейських стандартів належного врядування на місцевому рівні.

«Європейський тиждень місцевої демократії» – це нова політична ініціатива Ради Європи, що була ініційована Конгресом місцевих і

регіональних влад Ради Європи та Європейським комітетом з питань місцевої та регіональної демократії. Цей захід має щороку організовуватися місцевими органами влади всіх держав-членів Ради Європи з метою просування принципів місцевої демократії та сприяння демократичній участі на місцевому рівні.

Проведення заходу призначено на тиждень, що включає 15 жовтня – дату підписання Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 року. За допомогою цього правового інструменту держави – члени Ради Європи, що підписали Хартію, зобов'язуються втілювати принципи місцевого самоврядування в своєму національному законодавстві.

31 травня 2007 року 14 сесія Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи ухвалила Резолюцію №238 «Пропозиції про проведення Європейського тижня місцевої демократії». Відповідно до цього документа «Європейський тиждень місцевої демократії є новим проектом, що становить собою щорічну європейську подію, яка включає одночасно національні та місцеві заходи, організовані органами місцевого самоврядування – учасниками цього Тижня в усіх державах-членах з метою поширення інформації про місцеву демократію та сприяння ідеї демократичної участі на місцевому рівні. Відповідним і певною мірою символічним терміном для здійснення таких заходів щороку міг би бути тиждень, що включає в себе 15 жовтня, оскільки Європейську Хартію місцевого самоврядування того дня було ухвалено і відкрито для підписання 1985 року» [7].

На підтримку цієї ініціативи Ради Європи було видано Указ Президента України від 27 вересня 2007 року №922 «Про Європейський тиждень місцевої демократії», відповідно до якого основними цілями проведення Європейського тижня місцевої демократії в Україні визначено:

- підвищення рівня обізнаності громадян європейських держав щодо діяльності місцевих органів виконавчої влади та можливості брати участь в ухваленні рішень на місцевому рівні;

- заохочення членів місцевих рад і державних службовців до участі в демократичному процесі на місцевому рівні з метою запровадження стандартів публічної етики як основи відносин з громадянами;
- розвиток місцевої демократії як компонента становлення демократичної Європи та інформування громадськості про роль Ради Європи у цьому процесі;
- у рамках Європейського тижня місцевої демократії впродовж одного або декількох днів можливе проведення різноманітних заходів (поширення інформації, день відкритих дверей, дебати з представниками органів місцевої влади, конкурси, навчальні ігри тощо). Особлива увага традиційно надається залученню молодих громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні, розвитку демократії участі.

Уперше Європейський тиждень місцевої демократії в Україні було проведено 15-22 жовтня 2007 року. У більшості регіонів успішно впроваджено низку заходів, що сприяли залученню громадян, молоді до справ місцевого самоврядування та кращому усвідомленню ними європейського вектора розвитку нашої держави. Загалом упродовж 2008-2010 років було проведено близько 60000 заходів, у яких взяли участь понад 2 млн. громадян, у таких формах:

- дні відкритих дверей у міських, районних, селищних і сільських радах;
- відкриті сесії та виїзні засідання міських, районних, селищних і сільських рад;
- тематичні інформаційні кампанії в місцевих ЗМІ;
- екскурсії для громадян до бюджетних установ;
- зустрічі представників місцевої влади з громадськістю;
- громадські слухання, збори, засідання громадських рад з питань місцевого значення із залученням керівників органів місцевого самоврядування;

- опитування з питань місцевої політики щодо задоволеності громади діяльністю місцевої влади;
- єдині інформаційні дні на підприємствах, в установах міст і районів;
- лекції з питань місцевої демократії з дальшим обговоренням;
- форуми громадських об'єднань, зустрічі та дискусії між представниками місцевої влади та ГО;
- молодіжні ЗМІ: молодь спостерігає за проведенням Європейського тижня місцевої демократії та робить аналітичні висновки;
- організація молодіжної ради/парламенту для обговорення питань, що стосуються молоді;
- візити представників місцевої влади до шкіл і вищих навчальних закладів;
- засідання за круглим столом, кураторські години, диспути, конференції, бесіди, вікторини, навчальні ігри, семінари-практикуми та тематичні вечори з тем місцевої демократії, самоврядування та європейського вектора розвитку України, що відбувалися в навчальних закладах I-IV рівнів акредитації;
- відкриті уроки у школах, присвячені питанням місцевої демократії та місцевого самоврядування;
- інформаційні стенди, літературні та фотовиставки у бібліотеках;
- випуски тематичних стінгазет.

Слід зазначити, що значним досягненням у діяльності Ради Європи є розроблення універсальної загальноєвропейської методології з питань партисипативної демократії (демократії участі). 2001 року Комітетом Міністрів Ради Європи було ухвалено Рекомендацію (2001) 19 щодо участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні. Європейським Комітетом з питань місцевої та регіональної демократії Ради Європи (CDLR) було підготовлено Інструментарій CLEAR, що має на меті допомогти

місьцевим і регіональним органам влади краще вивчити потреби громадян, забезпечити їх активне залучення до суспільно-політичного життя на місцевому рівні. Одночасно він є також діагностичним інструментом, що допомагає визначити сильні сторони та основні проблеми процесу залучення громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні [10].

Першою частиною цього документа є підручник з питань використання інструменту CLEAR. Друга частина містить власне сам ключовий діагностичний інструмент CLEAR, зокрема після проведення SWOT-аналізу та здійснення самооцінки відповідними органами влади має бути розроблена програма дій з питань роботи з громадськістю. Опитувальник, що є основою для аналізу п'яти чинників, які лежать в основі процесів залучення громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні.

Як зазначають вітчизняні та зарубіжні дослідники, сьогодні національні та місцеві влади в багатьох країнах здійснюють заходи щодо заохочення участі громадян [15]. Одночасно постають численні питання щодо вдосконалення методології та інструментів розвитку демократії участі на місцевому рівні.

Понятійна структура CLEAR підсумовує результати багатьох досліджень з цього питання. Її було розроблено групою експертів Ради Європи, що складалася з Вів'єн Лоундес (Університет Монтфорда, Велика Британія), Лоренса Претчета (Університет Монтфора, Велика Британія) та Гаррі Стокера (Університет Манчестера, Велика Британія), та доведена до уваги Європейського комітету з питань місцевої та регіональної демократії Ради Європи [14].

Висновки з даного дослідження. Розвиток партисипативної демократії та підвищення рівня участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні є важливим завданням реформи місцевого самоврядування як в Україні, так і в інших європейських країнах.

Це може бути досягнуто як шляхом розвитку національного законодавства, вивчення, узагальнення та поширення кращих практик, так і шляхом розвитку співробітництва України з іншими країнами та міжнародними організаціями, зокрема Радою Європи, що має неабиякий досвід у галузі розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні. Ідеться про унікальну (та єдину в Європі) правову базу Ради Європи в галузі місцевої та регіональної демократії (Європейська Хартія місцевого самоврядування та додатковий (Утрехтський) протокол до неї, Європейська Конвенція щодо транскордонного співробітництва між територіальними владами або громадами та три додаткові протоколи до неї, переглянута Європейська Хартія міст, переглянута Європейська Хартія щодо участі молоді у суспільно-політичному житті на місцевому та регіональному рівнях, інші рекомендації Комітету Міністрів, Парламентської Асамблеї та Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи), а також нові інноваційні інструменти щодо розвитку місцевої та регіональної демократії (зокрема Європейська Стратегія інновацій та належного врядування на місцевому рівні, Європейський тиждень місцевої демократії тощо).

Перспективи подальших розвідок. Нагромаджений досвід щодо впровадження різних інструментів партисипативної демократії слід інтегрувати в нову комплексну стратегію розвитку партисипативної демократії (демократії участі на місцевому рівні).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. Серія "Офіційний документ". – К.: Велес, 2005.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування // Збірка договорів Ради Європи. Українська версія. – К., 2000. – С. 194-205.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР станом на 04 квітня 2016 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрана.
4. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-III станом на 10 серпня 2012 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>. – Назва з екрана.

5. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. монографія / В.О. Антоненко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін.; За ред. В.В.Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.
6. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів / За заг. ред. М.Пухтинського, М. Власенка. – К.: Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – 508 с.
7. Місьцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроектні аспекти. [під ред. В.Федоренка]. – Київ, Міністерство юстиції України, 2011 р.
8. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референтне право України: навчальний посібник. – К.: Ліра-К, 2006. – 366 с.
9. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / Під ред. В.В. Толкованова, – Київ: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
10. Прошко В.Я. «Чути громаду», Київ, 2009, 90 с.
11. Толкованов В.В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв'язання (приклад міста Києва). “Збірник восьмих всеукраїнських муніципальних слухань”, 2003, с. 309-313.
12. Толкованов В.В., Гук А.К., Олуйко В.М., Прошко В.Я. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні. Київ, Крамар, 2011, 199 с.
13. The State of Local Democracy in Central Europe. Edited by Gabor Soos, Gabor Toka, Glen Wright. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapest. OSI/LGI, 2002.
14. Citizen Participation Handbook. Sixth edition. Institute for Participatory Management and Planning, Monterey, CA, 1990

Statement of the problem. The development of local self-government is one of the priorities of the implementation of the state policy of Ukraine at the present stage. The preparation and implementation of the local self-government reform results in a redistribution and a clearer separation of powers between public authorities and local self-government bodies, the transfer of a wider range of functions and resources – financial and material – from the state to local self-government bodies in accordance with the principles of the European Charter of Local Self-Government.

Urgency. Of particular importance are the issues of more active involvement of citizens in public life at the local level, as well as the training of skilled personnel with knowledge on issues of municipal management and public relations. This leads to a more in-depth study of the phenomenon of local

development, such as participatory democracy (participatory democracy) and its more active use in the context of the implementation of the reform of local self-government.

The purpose of the article – to consider such a phenomenon of local development as participatory democracy, analysis of its main types and the results of its implementation in Ukraine and other foreign countries, in particular in the context of the reform of local self-government.

Our task was to study the current state of development of participatory democracy in Ukraine and other European countries, as well as to prepare comprehensive recommendations on the use of various forms of democracy for participation in conditions of further implementation of the decentralization reform in Ukraine.

Summary. The development of participatory democracy and increased participation of citizens in socio-political life at the local level are an important task for the reform of local self-government in Ukraine and in other European countries.

This can be achieved through the development of national legislation, the study, synthesis and dissemination of best practices, and the development of Ukraine's cooperation with other countries and international organizations, in particular the Council of Europe, which has genuine experience in the development of participatory democracy at the local level. We are talking about the only legal base in Europe in the field of local and regional democracy. This is the European Charter of Local Self-Government and its additional protocol, the European Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Authorities and the Communities, and its three additional Protocols, the European Charter for Cities, the European Charter on Participation of Young People in Public and Political Life at Local and Regional Levels, other recommendations The Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly and the Congress of Local and Regional

Authorities of the Council of Europe, as well as new innovative instruments for the development of local and regional democracy.

Conclusions and outcomes. The accumulated experience with the implementation of various instruments of participatory democracy should be integrated into a new integrated strategy for the development of participatory democracy (participation democracy at the local level).