

УДК 340: 342.25
DOI 10.32845/2663-5666.2022.4.4

ДО ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ ПАРТИСИПАТИВНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Події 24 лютого стали поштовхом до роздумів над одним із фундаментальних питань, пов'язаних із особливостями самоорганізації українців перед загрозою внутрішніх та зовнішніх викликів. У перші дні військової агресії російської федерації проти України саме здатність українських громадян об'єднуватись у спільноти з метою здійснення захисту своєї території, держави України, здавалось, стала несподіванкою не лише для країни-агресора, а й для всього світу. Пошук відповіді на питання, наскільки природним та глибоким є цей стан для українців та що спричинило таку активну поведінку всупереч очікуванням, очевидно, стане предметом не одного наукового дослідження. Натомість у представленій статті це питання розглядатиметься з позиції партисипативного народовладдя як інструменту демократії.

Формулювання мети та завдань дослідження. Метою даної публікації є аналіз розвитку проблеми партисипативної демократії в Україні. При цьому завданнями дослідження визначено аналіз поняття та форм партисипативної демократії, узагальнення пов'язаних із цим проблем та пошук шляхів їх вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Питанню місцевого самоврядування з позиції народовладдя приділено увагу в дослідженнях В. Барського, Є. Гетьмана, Г. Задорожньої, С. Запари, Т. Карабін, В. Косович, В. Куйбіди, Л. Луць, Т. Масловської, А. Нечипоренко, М. Петришиної, А. Пухтецької, Т. Рябченко, С. Семко, А. Шармоянц, Ю. Шпак та багатьох інших вчених. Разом із цим існує постійна необхідність у дослідженні питання, його систематизації, що може слугувати основою для подальших наукових розвідок та удосконалення наявної практики.

Виклад основного матеріалу. У Загальній декларації прав людини (ч. 3 ст. 21) наголошу-

ється, що воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна виявлятися в періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні відбуватися при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування.

Відповідно до положення ч. 2 ст. 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Слід погодитись із думкою Т.О. Рябченко [1], згідно з якою «надзвичайно важливим видом діяльності народу, спрямованим на безпосередню реалізацію належної йому влади, є правотворчість».

Згідно із правовою позицією, викладеною в Рішенні Конституційного Суду України від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп (справа про здійснення влади народом) [2], «положення "носієм суверенітету... є народ" закріплює принцип народного суверенітету, згідно з яким влада Українського народу є первинною, єдиною і невідчужуваною...». Фактично Конституційний Суд України наголосив, що українському народові належить вся повнота влади і що Конституція України первинною формою демократії визнає безпосередню.

Серед різних форм демократії сучасні дослідники виділяють як вищу так звану «партисипативну демократію» – коли громадяни беруть участь (*participate*, англ. – брати участь) у процесі прийняття управлінських рішень, зокрема й на місцевому рівні. Під формами партисипативної демократії (демократії участі) розуміють способи, методи волевиявлення громадян із метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки.

До форм партисипативної демократії, які одержали своє законодавче закріплення в Україні, належать місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слу-

ханья, органи самоорганізації населення, опитування громадян тощо [3].

Постає питання визначення змісту терміна «правотворчість» з точки зору її реалізації у народі, його владних повноважень. Чи можна назвати опитування громадян, протоколи та рішення загальних зборів громадян, громадських слухань тощо правотворчістю?

Якщо місцеві вибори як форма партисипативної демократії мають чіткі ознаки правотворчості, інші конституційно-правові форми безпосередньої демократії не здобули визначеності та чіткої правової регламентації. В Україні партисипативна муніципальна правотворчість перебуває у стадії формування та потребує визначеності, чіткого правового закріплення.

Окрім того, існує певна нормативна плутина щодо власне форм муніципальної партисипативної правотворчості. Так, спеціальним законом, який регламентує діяльність місцевого самоврядування є Закон України «Про місцеве самоврядування», відповідно до якого окремі статті передбачають лише п'ять форм муніципальної партисипативної правотворчості: місцевий референдум (ст. 7); загальні збори громадян (ст. 8); місцеві ініціативи (ст. 9); громадські слухання (ст. 13); органи самоорганізації населення (ст. 14). Додатково, наприклад, у ст. 46 згадуються місцеві вибори та електронні петиції.

Проте спільний колектив робочої групи з питань місцевої демократії Ради донорів з питань децентралізації в Україні при Мінрегіоні, фахівців Мінрегіону, Центрального офісу реформ при Мінрегіоні, асоціацій органів місцевого самоврядування, фахівців і експертів у сфері місцевої демократії та статутної нормотворчості підготував Методичні рекомендації щодо розроблення статуту територіальної громади села, селища, міста, які містять Розділ III. Форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, що включає наступні форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення: 1) місцеві вибори; 2) місцевий референдум; 3) загальні збори громадян за місцем проживання; 4) місцеві ініціативи; 5) громадські слухання; 6) звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі у форматі електронної петиції; 7) консультації з громадськістю; 8) участь у консультативно-дорадчих органах, утворених при органах місцевого самоврядування; 9) участь у роботі контрольно-наглядових органів

юридичних осіб публічного права, утворених за рішенням Ради; 10) участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення проектів для покращення розвитку територіальної громади та/або голосування за них (громадський бюджет, бюджет місцевих проектів); 11) участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення; 12) інші форми участі, передбачені законодавством (Рада може визначати інші форми участі, що використовуються у відповідній громаді) [4].

Нещодавно було оприлюднено проєкт закону № 7283 від 13.04.2022 р. «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» [5], в якому формами участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення визначаються: 1) місцеві референдуми; 2) загальні збори; 3) місцеві ініціативи; 4) громадські слухання; 5) електронні петиції; 6) участь жителів у розподілі коштів місцевого бюджету; 7) публічні консультації; 8) громадська оцінка (експертиза) діяльності виконавчих органів ради та посадових осіб; 9) консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування та їх посадових особах; 10) інші форми участі, що не суперечать законодавству. Як бачимо, перелік форм народовладдя на рівні місцевого самоврядування здебільшого збігається із позиціями експертів. Загалом, погоджуючись із наведеним, пропонуємо класифікувати ці форми народовладдя з позиції обов'язковості прийняття органами місцевого самоврядування відповідних рішень на *безпосередні* та *опосередковані* форми. Так, до форм безпосередньої партисипативної демократії належать: місцеві референдуми, місцеві вибори, органи самоорганізації населення. І місцеві вибори, і місцеві референдуми у встановлених законодавством випадках гарантують реалізацію органами влади прямого народного волевиявлення. Натомість органи самоорганізації населення самі по собі є органами, що поєднують у собі риси як громадського утворення, так і органу публічної влади (в межах переданих радою повноважень).

Аксіоматичним є положення, що безпосередня демократія (дослівний переклад – «безпосередня влада народу») – це передбачений Конституцією України вид прямої реалізації народного суверенітету. За своїм змістом безпосереднє народовладдя є насамперед формуванням представницьких органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових

осіб (стаття 71 Конституції України); прийняттям законів та інших рішень загальнодержавного або місцевого значення (статті 72, 73, 74 Конституції України); гарантуванням (охороною) конституційного ладу (стаття 5 Конституції України) [4]. Таким чином, безпосередня форма партисипативної демократії має особливість, пов'язану прямим вільним волевиявленням народу, що обов'язково завершується правотворчістю як необхідною умовою реалізації народної волі, представників територіальної громади.

До опосередкованих форм партисипативної демократії належать: загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян (електронні петиції тощо), інші форми. Головною відмінністю опосередкованої форми партисипативної демократії від безпосередньої є те, що вона, як правило, не передбачає наслідком правотворчість.

Правотворчість має за безпосередню мету формування правових норм, їх зміну, скасування та доповнення. У представленому дослідженні ми виходимо з того, що партисипативна муніципальна правотворчість демонструє взаємозв'язок, що поєднує інтереси представників територіальної громади із обов'язками органів місцевого самоврядування в частині досягнення ефективного та якісного врядування. Партисипативна муніципальна правотворчість є сполучною ланкою громадян з органами місцевого самоврядування, яке здійснюється шляхом висловлювання своєї позиції під час реалізації її різних форм, зокрема, загальних зборів, громадських слухань прямого вільного волевиявлення тощо і є важливим організаційним засобом залучення громадян до роботи органів місцевого самоврядування. Водночас партисипативна муніципальна правотворчість в жодному разі не замінює представницькі форми правотворчості та фактично є доповненням до них.

Висновок. Таким чином, *партисипативна муніципальна правотворчість* – діяльність органів місцевого самоврядування щодо створення в передбачений законом спосіб нормативно-правових актів на засадах участі громадян. На нашу думку, «застаріле» законодавство, розпорошеність у різних нормативних актах правового регулювання форм партисипативної демократії, наявність у них неузгоджених дефініцій на кшталт «громадські обговорення», «публічні громадські обговорення», «громадські слухання» тощо не призводить до досягнення мети, позначеної прямо або опосередковано в цих ак-

тах – діалогу між громадою та муніципальними органами. Поряд із цим важливість залучення громадян до участі в управлінні державними справами є витребуваною часом та обставинами національного розвитку. Вважаємо за необхідне здійснення реформи партисипативної демократії в Україні, що включатиме два етапи:

I етап – розвиток партисипативної демократії в Україні на локальному рівні. Зазначений етап включає розробку та затвердження на локальному рівні у всіх без винятку територіальних громадах статуту територіальної громади та положень про окремі форми партисипативної демократії, які можуть бути оформлені як додатки до статуту територіальної громади.

II етап – розробка та прийняття Кодексу безпосередньої правотворчості українського народу. На нашу думку, необхідно провести кодифікацію нормативних актів, пов'язаних із формами безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Систематизація цих актів, здійснена шляхом коригування та зведення правових норм, що містяться в різних джерелах права, у логічно узгоджений нормативно-правовий акт, здатна системно і вичерпно врегулювати форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Розробка такого кодексу може стати новим суспільним договором між українською владою та громадою, на основі якого забезпечуватиметься сталий розвиток територій, національних інтересів.

Кодекс безпосередньої правотворчості українського народу може мати наступну структуру: загальні положення, форми безпосередньої партисипативної демократії (місцеві референдуми, місцеві вибори, органи самоорганізації населення); опосередковані форми партисипативної демократії (загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян (електронні петиції тощо), інші форми).

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Рябченко Т.О. Референдум як форма безпосередньої правотворчості українського народу (теоретичні аспекти): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.01. Київ, 2015. 222 с.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управлін-

ня районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) № 11-рп/2001 [від 13 липня 2001 року. Справа № 1- 39/2001 2001]. Офіц. вісник України. 2001. № 29. Ст. 1327.

3. Громадська експертна доповідь: Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової

місцевої демократії. Доповідь підготовлено Лабораторією законодавчих ініціатив в рамках Програми USAID “РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво”, що виконується Фондом Східна Європа Київ, 2016. URL: pdfjoiner.pdf (parlament.org.ua)(дата звернення: 20.07.2019).

4. Практичний посібник АМУ для громад (видання третє). Модуль 1. Типовий статут територіальної громади. Київ, 2020. URL: Modul 1.indd (auc.org.ua) (дата звернення: 20.06.2021).

5. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: проєкт закону № 7283 від 13.04.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39362>

Роговенко О.В. До питання формування партисипативної демократії в Україні

Метою представленої публікації є аналіз розвитку проблеми партисипативної демократії в Україні. При цьому завданнями дослідження визначено аналіз поняття та форм партисипативної демократії, узагальнення пов'язаних із цим проблем та пошук шляхів їх вирішення.

Події 24 лютого стали поштовхом до роздумів над одним із фундаментальних питань, пов'язаних із особливостями самоорганізації українців перед загрозою внутрішніх та зовнішніх викликів. У перші дні військової агресії російської федерації проти України, саме здатність українських громадян об'єднуватись у спільноти з метою здійснення захисту своєї території, держави України, здавалось, стала несподіванкою не лише для ворога, а й для всього світу. Пошук відповіді на питання, наскільки природним та глибоким є цей стан для українців та що спонукало їх до такої активної поведінки, очевидно, стане предметом не одного наукового дослідження. Натомість у представленій статті це питання розглядатиметься з позиції партисипативного народовладдя як інструменту демократії.

Під *партисипативною муніципальною правотворчістю* пропонується розуміти діяльність органів місцевого самоврядування щодо створення в передбаченій законом спосіб нормативно-правових актів на засадах участі громадян. Безумовно, «застаріле» законодавство, розпорошеність у різних нормативних актах правового регулювання форм партисипативної демократії, наявність в них неузгоджених дефініцій на кшталт «громадські обговорення», «публічні громадські обговорення», «громадські слухання» тощо не призводить до досягнення мети, позначеної прямо або опосередковано в цих актах – діалогу між громадою та муніципальними органами. Поряд із цим важливість залучення громадян до участі в управлінні державними справами є витребуваною часом та обставинами національного розвитку. Пропонується здійснення реформи партисипативної демократії в Україні, що включатиме два етапи:

I етап – розвиток партисипативної демократії в Україні на локальному рівні. Зазначений етап включає розробку та затвердження на локальному рівні у всіх без винятку територіальних громадах статуту територіальної громади та положень про окремі форми партисипативної демократії, які можуть бути оформлені як додатки до статуту територіальної громади.

II етап – розробка та прийняття Кодексу безпосередньої правотворчості українського народу. Вбачається, що необхідно провести кодифікацію нормативних актів, пов'язаних із формами безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Систематизація цих актів, здійснена шляхом коригування та зведення правових норм, що містяться в різних джерелах права, у логічно узгоджений нормативно-правовий акт, здатна системно і вичерпно врегулювати форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Розробка такого кодексу може стати новим суспільним договором між українською владою та громадою, на основі якого забезпечуватиметься сталий розвиток територій, національних інтересів.

Кодекс безпосередньої правотворчості українського народу може мати наступну структуру: загальні положення, форми безпосередньої партисипативної демократії (місцеві референдуми, місцеві вибори, органи самоорганізації населення); опосередковані форми партисипативної демократії (загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян (електронні петиції тощо), інші форми).

Ключові слова: партисипативна демократія, правотворчість, місцеві органи влади, партисипативна муніципальна правотворчість.

Rogovenko O.V. On the question of the formation of participative democracy in Ukraine

The purpose of the presented publication is to analyze the development of the problem of participatory democracy in Ukraine. At the same time, the tasks of the research are the analysis of the concept and forms of participatory democracy, the generalization of problems in this connection and the search for their solutions.

The events of February 24 became an impetus for reflection on one of the fundamental issues related to the peculiarities of self-organization of Ukrainians in the face of the threat of internal and external challenges. In the first days of the Russian Federation's military aggression against Ukraine, it was the ability of Ukrainian citizens to unite in communities in order to protect their territory, the state of Ukraine, that seemed to be a surprise not only to the enemy, but also to the whole world. The search for an answer to the question of how natural and deep this state is for Ukrainians and what motivated them to such active behavior will obviously become the subject of more than one scientific study. Instead, in the presented article, this issue will be considered from the standpoint of participatory people's government as a tool of democracy.

According to the author of the article, participatory municipal law-making is the activity of local self-government bodies regarding the creation of normative legal acts in the manner prescribed by law on the basis of citizens' participation. In our opinion, the "outdated" legislation, the dispersion in various regulatory acts of the legal regulation of forms of participatory democracy, the presence in them of inconsistent definitions such as "public discussions", "public public discussions", "public hearings", etc. do not lead to the achievement of the goal, indicated directly or indirectly in these acts – dialogue between the community and municipal bodies. Along with this, the importance of involving citizens to participate in the management of state affairs is required by the times and circumstances of national development. We consider it necessary to carry out the reform of participatory democracy in Ukraine, which will include two stages:

The first stage is the development of participatory democracy in Ukraine at the local level. The specified stage includes the development and approval at the local level in all territorial communities, without exception, of the territorial community charter and provisions on certain forms of participatory democracy, which can be drawn up as appendices to the territorial community charter.

The II stage is the development and adoption of the Code of Direct Law-Making of the Ukrainian People. In our opinion, it is necessary to codify the normative acts related to the forms of direct participation of the territorial community in solving issues of local importance. The systematization of these acts, carried out by reworking and summarizing the legal norms contained in various sources of law, into a logically agreed normative legal act, is able to systematically and comprehensively regulate the forms of direct participation of the territorial community in solving issues of local importance. The development of such a code can become a new social contract between the Ukrainian authorities and the community, on the basis of which the sustainable development of territories and national interests will be ensured.

The code of direct law-making of the Ukrainian people may have the following structure: general provisions, forms of direct participatory democracy (local referenda, local elections, bodies of self-organization of the population); indirect forms of participatory democracy (general meetings of citizens at their place of residence, local initiatives, public hearings, citizen appeals (electronic petitions, etc.), other forms).

Keywords: participatory democracy, law-making, local authorities, participatory municipal law-making.