

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v6.2023.3>**Д. В. Козирь**

аспірант кафедри конституційного права

Національного університету «Одеська юридична академія»

orcid.org/0009-0002-2626-6248

КОНСТИТУЦІЙНО-ДОКТРИНАЛЬНІ ЗАСАДИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

У статті міститься огляд стану наукової розробки основних теоретико-методологічних підходів сучасної літератури до проблеми концептуальних засад локальної демократії та проблеми інституційного розуміння в локальній літературі. Увагу приділено поглядам українських дослідників на проблематику місцевих політичних інститутів і відносин, теоретичним аспектам демократизації політичного процесу та використання принципу субсидіарності на місцевому рівні.

Діалектика процесу формування громадянського суспільства показує, що демократія є змістом місцевого самоврядування, а місцеве самоврядування є формою, існуванням і способом реалізації демократії. Багато в чому цей взаємозв'язок свідчить про те, наскільки важливо для держави забезпечити стабільність «знизу», яка безпосередньо пов'язана з розвитком локальних демократичних інститутів. Основна увага зосереджена на визначенні шляхів посилення участі громадян у державній політиці на місцевому рівні в процесі реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Доведено кореляцію між ефективністю місцевої політичної активності та активізацією організацій громадянського суспільства на рівні територіальних громад. Акцентовано увагу на доцільності використання практики посилення участі членів територіальних громад у процесі підготовки та прийняття рішень щодо процесу інституційно-процедурної децентралізації органів місцевого самоврядування та активізації залучення членів територіальних громад до вирішення питань місцевого значення.

Наведені в статті результати можуть бути використані представниками місцевого самоврядування та місцевими демократичними інституціями та іншими зацікавленими політичними суб'єктами для пошуку ефективних механізмів і методів конструктивної співпраці.

Ключові слова: демократичні інститути, демократизація, конституційно-доктринальні засади, місцева демократія, представницька демократія, місцеве самоврядування.

Kozyr D. V. CONSTITUTIONAL AND DOCTRINE PRINCIPLES LOCAL DEMOCRACY

The article contains an overview of the state of scientific development of the main theoretical and methodological approaches of modern literature to the problem of the conceptual foundations of local democracy and the problem of institutional understanding in local literature. Attention is paid to the views of Ukrainian researchers on the problems of local political institutions and relations, theoretical aspects of the democratization of the political process and the use of the principle of subsidiarity at the local level.

The dialectic of the civil society formation process shows that democracy is the content of local self-government, and local self-government is the form, existence and way of implementing democracy. In many ways, this relationship shows how important it is for the state to ensure stability "from below", which is directly related to the development of local democratic institutions. The main focus is on determining ways to strengthen the participation of citizens in state politics at the local level in the process of reforming the system of local self-government in Ukraine.

The correlation between the effectiveness of local political activity and the activation of civil society organizations at the level of territorial communities has been proven. Attention is focused on the expediency of using the practice of strengthening the participation of members of territorial communities in the process of preparation and decision-making regarding the process of institutional and procedural decentralization of local self-government bodies and the activation of the involvement of members of territorial communities in solving issues of local importance.

The results presented in the article can be used by representatives of local self-government and local democratic institutions and other interested political subjects to search for effective mechanisms and methods of constructive cooperation.

Key words: democratic institutions, democratization, constitutional and doctrinal principles, local democracy, representative democracy, local self-government.

Актуальність та постановка проблеми. Діалектика процесу формування громадянського суспільства показує, що демократія є змістом місцевого самоврядування, а місцеве самоврядування є формою, існуванням і способом реалізації демократії. Багато в чому цей взаємозв'язок свідчить про те, наскільки важливо для держави забезпечити стабільність «знизу», яка безпосередньо пов'язана з розвитком локальних демократичних інститутів.

Зокрема, у преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р. зазначено, що «... право

громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи» [1]. Отже, місцева демократія є основою для ефективного функціонування демократії на національному рівні.

Розвиток місцевих демократичних інститутів в Україні є складним процесом, який зачіпає всі сторони суспільства, тому висловлення різних поглядів науковців має велике значення та відіграє важливу роль з наукової, теоретичної та практичної точки зору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Після здобуття незалежності в національній науковій школі муніципального права розпочався процес творення сучасних поглядів на містобудівну правову проблематику, особливо розвиток локальних демократичних інститутів, відображених у працях М. А. Баймуратова, А. В. Батанова, В. І. Борденюка та інших вчених. Однак, ці фахівці з конституційного права у своїх працях доволі нечасто звертаються до зарубіжної літератури про основи функціонування локальної демократії. Авторський аналіз спрямований на заповнення цієї прогалини.

Метою статті є аналіз конституційно-доктринальних засад локальної демократії.

Виклад основного матеріалу. Демократизація політичних процесів та формування нових інституційних форм інтересів у місцевих громадах «зумовили зростання наукового інтересу до інституцій та процесів у реалізації місцевої політики. Це питання залишається популярним серед науковців і досі» [5, с. 34]. Визначальною рисою української традиції досліджень локальної демократії є перевага політико-правового підходу та історичних досліджень. Значно бракує робіт, які б розглядали застосування поняття демократії до політичної практики. Загалом у вітчизняній науковій літературі помітно, що українські науковці зосереджують увагу на політичних процесах на національному, а не на локальному рівні, що призводить до диспропорції досліджень у цій галузі.

Існує сучасний загальноєвропейський погляд на те, як впроваджується демократія на місцевому рівні. Проте «механізми забезпечення ефективного функціонування цієї демократії ще не розроблені. З одного боку, існує загальна концепція локальної демократії на теоретико-методологічному рівні, точніше, існують взаємопов'язані теоретичні правила про те, як ця демократія має працювати» [4, с. 234]. З іншого боку, «в кожному окремому випадку ми стикаємося зі специфічним досвідом, набутим у конкретній країні чи регіоні.

Питанню ефективності інститутів місцевого самоврядування, яке тісно пов'язане з розвитком федералізму та процесом регіоналізації, приділили особливу увагу дослідники з США та Великої Британії. Результатом цих досліджень стала розробка американським дослідником Кларенсом Стоуном теорії «міських режимів» (city mode theory) з ідеєю «коаліційного характеру міської влади». вплив державних органів, бізнесу та суб'єктів громадянського суспільства» [9; 10]. Ця теорія була розроблена в Європі в працях англійського дослідника Алана Гардінга, який додав концепцію місцевої демократії до концепції «міського управління» та «принципу переходу від уряду до управління» [7]. Важливою частиною концепції демократії були дослідження Робіна

Гемблтона, який розвинув принцип «від уряду до управління» в теорії Нового міського управління, працюючи з поняттями «продавець-споживач» і «ефективність». також, враховуючи зміни ролей політиків, менеджерів і громадян в управлінській роботі, передбачається передача деяких функцій, раніше закріплених лише за державними установами, приватним компаніям» [8]. Варто погодитись з цією думкою.

Коли ми розглядаємо основні теорії, які формують концепцію фактичної демократії, ми не повинні забувати, що більшість досліджень проводилися в Сполучених Штатах і Західній Європі. Відповідно, більшість концептуальних інструментів, на жаль, використовуються лише в межах рамки країн, які є об'єктами відповідних наукових досліджень та спроби використання західних практик у дослідженнях в органах місцевого самоврядування в країнах Східної Європи вирізняються з перемінним успіхом, залежно від історичного, культурного та соціально-економічного розвитку, а також політичний устрій країни, в якій проводилося дослідження.

Демократія є одним із кількох міжнародних правових інструментів, які формалізують принципи місцевої демократії у формі міжнародних стандартів. Вже згаданий Конгрес місцевих і регіональних влад (до 1994 р. – Постійна конференція місцевих і регіональних влад) був заснований Радою Європи (РЄ) як дорадчий орган для регулювання та легалізації концепції місцевої демократії, розробки та впровадження стандартів для національного законодавства.

Центральним питанням у розвитку концепції локальної демократії є неконкурентне поєднання прямої та представницької форм народної влади. Відповіддю на недосконалість існуючої представницької системи та неможливість прямої демократії є нова форма, що виникла в Західній Європі, – демократія участі або місцева демократія. Американський дослідник Бенджамін Барбер назвав сутність партиципаторної демократії «сильною демократією» [6]. Види демократії участі – зустрічі громадян з представниками влади (на прийомах і нарадах), «гаряча лінія», публічні тестування, участь громадян і громадських організацій у конкурсах на виконання «громадського замовлення (гранту)», реклама, акції та «лобі» кампанії.

Сучасні демократичні системи переходять від «виборчих демократій» до «демократій участі». Це означає, що громадяни своєї країни не тільки обирають свою представницьку владу кожні кілька років, але й активно беруть участь в управлінні значною частиною державних справ і в період між виборами.

З цією метою в різних країнах поступово запроваджуються процедури, що забезпечують

попереднє обговорення проектів рішень, які плануються ухвалити органами влади; оцінка потреб конкретної громади у підготовці документів стратегічного планування її розвитку; створення та діяльність громадських організацій за територіальною ознакою, які готують пропозиції щодо визначення паркувальних місць, пішохідних переходів та громадських місць у містах; місцеві референдуми мешканців є звичайним явищем.

Усе це разом становить «демократію участі». Ці процеси також відбуваються в Україні, де є багато інструментів місцевої демократії, або навіть дієва демократія участі. Демократія участі досягає успіху лише в децентралізованих демократичних системах із сильним місцевим самоврядуванням. Зараз Україна є однією з провідних країн Європи, тому що децентралізація є однією з найуспішніших реформ у Європі. Одним із головних викликів реформи місцевого самоврядування та територіального управління в Україні є передача повноважень та ресурсів місцевим громадам, також відома як децентралізація, що призводить до необхідності активізації та розширення повноважень громадян вирішувати місцеві проблеми самостійно та під свою відповідальність, безпосередньо або через демократично обрані організації.

У нашій країні національне законодавство вже багато років регулює механізми місцевої демократії або інструменти прямої демократії. Процедура, за допомогою яких громада безпосередньо бере участь у формуванні та здійсненні місцевої політики, називають місцевою демократією або демократією участі. За допомогою механізмів громадської участі жителі обласних громад мають можливість вимагати врахування їхніх потреб, а також контролювати виконання обіцянок влади та її посадових осіб, змушувати представників місцевих рад демократично захищати інтереси суспільства та дотримуватися передвиборчих гасел і програм.

Участь громадськості в Україні регулюється нормативно-правовими документами різних рівнів – від конституції до рішень органів місцевого самоврядування. Зупинимося коротко на основних механізмах участі громадськості в державному управлінні. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. визначає окремі форми та особливості участі громадян у місцевому самоврядуванні (місцеві ради (ст. 7); загальні збори громадян (ст. 8); місцеві ініціативи (стаття 9); громадські слухання (ст. 13); інститути самоорганізації населення (ст. 14). Конкретні види участі громадян визначаються законами, зокрема Законом України «Про організації самоорганізації населення». Конституційне право громадян на звернення передбачено Законом України «Про звернення громадян».

Якщо в 60-70-х роках ХХ століття про партиципаторну демократію говорили представни-

ки громадянського суспільства, які намагалися активно впливати на державні інституції лише за допомогою громадських організацій, то на початку ХХІ століття створюються владні структури. нові механізми участі. Зокрема, Кабінет Міністрів України визначив одним із першочергових напрямків запровадження механізмів партиципаторної демократії в реалізації положень Концепції реформування місцевого самоврядування та регіональної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. [2]. Розуміння того, що майбутнє демократії пов'язане з розвитком партиципаторних форм, є позитивним з точки зору концептуального розуміння принципів місцевої демократії та їх впровадження в українську практику місцевого самоврядування.

Науковці з різних точок зору погоджуються, що місцева представницька демократія повинна бути збалансована різними формами демократії участі. Активна участь громадян у прийнятті рішень може сприяти покращенню місцевого самоврядування, враховуючи два фактори: чуйне реагування на проблеми місцевого значення та активне спілкування з усіма верствами населення. Участь громадян у місцевому самоврядуванні також підвищує рівень політичної та правової свідомості, що є однією з необхідних умов розвитку демократичного суспільства.

Загальновідомо, що пряма демократія не використовується як інструмент прийняття рішень у сучасному світі. Адже остаточні рішення в штатах приймаються державними інституціями, тобто через представницьку демократію, а від прямої демократії не можна очікувати вирішення питань на місцевому рівні. Водночас кількість країн із прямими муніципальними виборами (замість виборів до місцевих рад) демонструє певні зміни у відповідь на заклики зміцнювати демократію на місцевому рівні через пряму демократію.

Аналізуючи сучасний стан правової інституціоналізації демократії на місцевому рівні з точки зору відповідності європейським стандартам, О. М. Бурін зазначає, що «... ст. 7 Конституції України передбачає визнання та гарантування місцевого самоврядування в Україні. XI «Місцеве самоврядування» регулює організаційні та принципи діяльності місцевого самоврядування, визначає основні підходи до визначення повноважень між різними рівнями державної влади та органами місцевого самоврядування» [3]. Сьогодні Україна має нагальну потребу у створенні власної моделі місцевої демократії через об'єктивні зовнішні чинники, які політично мотивують державну владу, з одного боку, та повне виснаження місцевого населення – з іншого. самоуправління внутрішніми ресурсами.

Законодавство України гарантує правову основу для використання таких інструментів місце-

вої демократії: звернення громадян, електронні петиції, збори, загальні збори, дорадчі та дорадчі органи, органи моніторингу та контролю, бюджетні участі, організації самоорганізації населення, населення, місцеві ініціативи, божевільні прослуховування гуртів.

Звернення громадян стосуються різних сфер діяльності суспільства і держави і мають єдину мету привернути увагу відповідних організацій і працівників до необхідності вирішення проблем, що зачіпають суспільні інтереси або інтереси конкретної особи. Тому звернення громадян є важливими у забезпеченні регулярного спілкування влади та громадян, у вирішенні проблем особистості та суспільства в цілому, реалізації конституційних прав і свобод. Це найпоширеніша та найдоступніша форма діалогу між громадянами та владою.

Наразі в Україні широко використовуються електронні петиції. Закон України «Про звернення громадян» визначає поняття «електронна петиція». Слід зазначити, що електронні петиції є інструментом просування демократії, оскільки привертають увагу місцевої влади до вирішення важливих питань та можуть бути інструментом оцінки підтримки ідей представниками влади.

Важливою формою безпосередньої демократії є загальні збори (визначення цього поняття міститься у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Важливим і дієвим інститутом демократії є бюджет участі, який використовується для залучення мешканців до участі в розподілі коштів місцевого бюджету шляхом подання проектів, спрямованих на покращення життя у відповідній громаді, та голосування за запропоновані проекти; інші мешканці. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає проведення громадських слухань у територіальних громадах. Цей інструмент демократії надає можливість зустрічі з представниками профільної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час якої члени обласної спілки можуть вислухати їх, поставити запитання та внести пропозиції з питань місцевого значення. місцевий уряд

Одним із ефективних інститутів місцевої демократії є громадська рада – тимчасова дорадча рада при органах виконавчої влади, метою якої є активізація участі громадськості у формуванні та реалізації національної та регіональної політики.

Однак існують труднощі в механізмі застосування цих інститутів через відсутність місцевих регуляторних дій, необхідних для визначення порядку використання інструментів місцевої демократії, розвитку існуючих інструментів та законодавчих положень щодо їх активного використання. місцева демократія є значною перешкодою. Стратегія євроінтеграції накладає на

українську науку дослідницькі вимоги в рамках концепції місцевої демократії для підготовки політичних рішень. Методологічна основа цих досліджень має бути основним інструментом збору й аналізу кількісних і перевірених якісних даних для західної науки; тематичний аналіз взаємодії соціально-політичних акторів на регіональному рівні – держави, органів місцевого самоврядування, громадянського суспільства та груп інтересів.

Висновки. Таким чином, пряма демократія менш поширена, ніж представницька: швидше прийняття рішень, менші витрати, історичні стандарти, але пряма демократія має бути основним проявом народного управління на місцевому рівні (детальніше див. [11-14]). Насамперед це пов'язано з тим, що ефективно прийняття рішень враховує громадян, які «споживатимуть» результати. Тобто територіальна громада має більше переваг, ніж державні органи у вирішенні місцевих проблем. Використання прямої місцевої демократії допомагає органам місцевого самоврядування швидко та ефективно вирішувати питання місцевого значення та спілкуватися з усіма верствами населення.

Література

1. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (редакція від 16.11.2009).
2. 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.
3. Бурін О. М. Проблеми впровадження концепції локальної демократії в Україні. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2014. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>
4. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посібник / за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. К. : Крамар, 2003. 400 с.
5. Майко Т. С. Концептуальні засади дослідження інститутів локальної демократії у вітчизняній науковій літературі. *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки* : наук. журн. / Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки. Луцьк, 2017. № 6 (355) : Міжнародні відносини. С. 34–39.
6. Чабан О. О. Демократія участі як якісний вимір політичної системи. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, серія «Питання політології»*. 2011. № 984. С. 83-89.
7. Business Alan Harding. Government and the Business of Urban Governance. *Urban Studies*. 2000. Vol. 37. P. 975-994,
8. Hambleton R. Enhancing local democracy / In : Kitchin, H., ed. – Democratic Future. *Local Government Information Unit*, 2001. P. 21-25.
9. Stone C. N. Regime Politics : Governing Atlanta, 1946-1988 / Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
10. Stone C. N. Urban Regimes and the Capacity to Govern : A Political Economy Approach. *Journal of Urban Affairs*. 1993. Vol. 15. № 1. P. 1-28.

11. Mishyna N. European court of human rights' judgements implementation by local and regional authorities: relevant publications on the topic. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 33. С. 52–57.

12. Qaracayev C. Individual constitutional complaint in the Republic of Azerbaijan. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2023. № 63. С. 34–37.

13. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 24–27.

14. Mishyna N. V. Role of local and regional authorities in the implementation of ECtHR judgments: bibliographical review. *Юридичний вісник*. 2023. № 3. С. 146–151.