

О. П. Бойко, кандидат наук з державного управління, докторант кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України

КОНСУЛЬТАЦІЇ В СИСТЕМІ РОЗВИТКУ ФОРМ ДЕМОКРАТІЇ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті зазначено, що в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні особливої актуальності набуває партисипативна демократія, зокрема проведення консультацій із громадами задля створення якісних перспективних планів формування спроможних територіальних громад. Такі перспективні плани надалі стануть «дороговказом» для об'єднання територіальних громад і базою для затвердження нового адміністративно-територіального устрою України. Саме тому важливим є прийняття виваженого, ефективного рішення відповідно до чинного законодавства з урахуванням думки жителів територіальних громад. Автор аналізує організаційно-правові засади проведення консультацій із громадськістю в процесі створення перспективних планів формування спроможних громад. Зокрема, зазначено, що під час створення перспективних планів формування спроможних територіальних громад консультації з громадськістю мають регулюватись як загальним законодавством (нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Методики формування територіальних громад, Порядком проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики), так і локальним (статутами територіальних громад, положеннями про окремі форми демократії тощо) – якщо такі є. Автор за результатами вибіркового аналізу проведення консультацій з громадськістю під час створення перспективних планів формування спроможних громад по восьми областях України робить висновки, що консультації з громадськістю є не лише формальною вимогою чинного законодавства, а й дієвим механізмом ефективного діалогу виконавчої влади, місцевого самоврядування та членів територіальних громад у прийнятті виваженого, оптимально раціонального рішення, що відповідатиме вимогам законодавства та відображатиме волевиявлення територіальних громад. У висновках зазначено, що консультації з громадськістю в умовах реформи місцевого самоврядування є важливим інструментом, зокрема, для створення перспективних планів формування спроможних громад як базового рівня місцевого самоврядування. Автор зазначає, що діалог «влада-громада» має сприяти збалансуванню інтересів місцевого самоврядування та держави під час створення таких планів як основи майбутнього адміністративно-територіального устрою.

Ключові слова: консультації з громадськістю, форми демократії, перспективні плани, децентралізація, реформа місцевого самоврядування.

O. P. Boyko. Consultations in the development of the democracy forms in decentralization conditions

The article points out that in the context of local self-government reform in Ukraine, partisipative democracy becomes particularly relevant, in particular, holding consultations with communities in order to create high-quality prospective plans for the formation of capable territorial communities. Such forward-looking plans will in future become a "roadmap" for unification of territorial communities and a basis for approval of a new administrative and territorial structure of Ukraine. That is why it is important to make informed, effective decisions in accordance with current legislation, taking into account the views of residents of territorial communities. The author analyzes the organizational and legal principles of conducting public consultations in the process of creating prospective plans for the formation of able communities. In particular, it is noted that when creating prospective plans for the formation of capable territorial communities, public consultations should be regulated as general legislation (rules of the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", "On Voluntary Association of Territorial Communities", Methods of forming territorial communities, Procedure for holding consultations with the public on the formation and implementation of state policy) and local (statutes of territorial communities, regulations on certain forms of democracy, etc.) – as what they are. Based on the results of a selective analysis of the public consultation in the development of prospective plans for the formation of able communities in eight regions of Ukraine, the conclusion is that public consultation is not only a formal requirement of the current legislation, but also an effective mechanism for effective dialogue between the executive power, local self-government and members of territorial communities in making a sound, optimally rational decision that will meet the requirements of the law and reflect the will of the territorial communities. The findings stated that public consultation in the context of local government reform Public consultation is an important tool, including for the creation of long-term plans for the formation of able communities as a basic level of local self-government. The author points out that such a dialogue between the authorities and the community should help to balance the interests of local self-government and the state when creating such plans as the basis for the future administrative and territorial structure.

Key words: public consultation, forms of democracy, prospective plans, decentralization, local government reform.

Постановка проблеми. Сьогодні в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні особливої актуальності набуває партисипативна демократія, зокрема проведення консультацій із громадами задля створення якісних перспективних планів формування спроможних територіальних громад. Такі перспективні плани надалі стануть «дороговказом» для об'єднання територіальних громад і базою для затвердження нового адміністративно-територіального устрою України. Саме тому важливим є прийняття виваженого, ефективного рішення відповідно до чинного законодавства з урахуванням думки жителів територіальних громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню децентралізаційних процесів в умовах реформи місцевого самоврядування присвячено низку робіт науковців і практиків, як-от В. Авер'янова, В. Бакуменка, О. Васильєвої, Ю. Ганущака, В. Гройсмана, Г. Зубка, В. Кравченка, В. Куйбіди А. Лелеченко, В. Негоди, В. Мамоніної, А. Ткачука та інших. Питанням партисипативної демократії присвячені роботи, зокрема, М. Баймуратова, О. Батанова, В. Вакуленка, А. Кожині, О. Орловського, В. Ковтун, С. Серьогіна та інших. Проте актуальність дослідження саме консультацій як форми прямої демократії зумовлена тим, що під час створення перспективних планів формування спроможних територіальних громад думка територіальних громад має стати визначальною.

Мета статті – проаналізувати вплив такої форми демократії, як консультації в системі розвитку форм демократії в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Статтею 140 Конституції України визначено, що територіальна громада має право на здійснення місцевого самоврядування й може реалізувати це право як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [1]. У статті 143 Основного Закону зафіксовано право територіальних громад безпосередньо або через органи місцевого самоврядування управляти належним їм майном, планувати власний розвиток, затверджувати місцевий бюджет і контролювати його виконання, проводити місцеві референдуми та вирішувати інші місцеві питання. Окремі форми демократії регламентовані Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (місцевий референдум [2, ст. 7], загальні збори громадян [2, ст. 8], місцеві ініціативи [2, ст. 9], громадські слухання [2, ст. 13]). Окремі аспекти громадської участі регулюються іншими законами, наприклад законами України «Про органи самоорганізації населення», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про звернення громадян», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» тощо.

Проте чіткого визначення на законодавчому рівні поняття «консультації з громадськістю» немає. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» в пункті 12 частини 1 статті 43 є лише згадка, що до питань, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їхніх пленарних засіданнях, зокрема, є «прийняття за пропозицією територіальних громад рішень щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їхніх спільних інтересів» [2, ст. 43].

Питання консультацій із громадськістю частково регулюються Порядком проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [3]. Варто зазначити, що консультації з громадськістю мають на меті: залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їхнього вільного доступу до інформації, забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності виконавчих органів, налагодження діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищення якості підготовки рішень органами влади. Предметом таких консультацій визначено питання, які стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Обов'язковим для виконання є оприлюднення результатів консультацій у спеціально створеній рубриці «Консультації з громадськістю» офіційного вебсайту відповідного органу виконавчої влади. Формами таких консультацій можуть бути: публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Порядком також визначено перелік питань для обов'язкового проведення консультацій, порядок їх проведення, шляхи вивчення громадської думки.

Річ у тім, що цей порядок регулює питання громадських консультацій саме з питань формування та реалізації державної політики. А порядок проведення та реалізація громадських консультацій із питань місцевого самоврядування залишаються в компетенції відповідних місцевих рад, що цілком відповідає основним принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Проте в умовах децентралізації виникає дуалізм інтересів у реалізації державної політики та місцевого самоврядування, зокрема, під час роботи над перспективними планами формування спроможних територіальних громад. Отже, громадські консультації стають актуальними саме для збалансування інтересів місцевого самоврядування та держави під час створення таких планів як основи майбутнього адміністративно-територіального устрою. І в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» такі консультації передбачені. Відповідно до ч. 2 ст. 7 цього Закону, сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 60 днів проведення обов'язкового громадського обговорення (громадські слухання, збори громадян, інші форми консультацій із громадськістю) підготовлених спільною робочою групою проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних

громад, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про його схвалення на розгляд сільських, селищних, міських рад [4, ст. 7]. Отже, законодавець визначає «консультації з громадськістю» як одну з форм прямої демократії, при цьому, ставлячи в один перелік із «громадськими слуханнями», «зборами громадян» та «іншими формами», визнає фактично рівну з ними компетенцію в питанні громадського обговорення питань добровільного об'єднання громад.

Відповідно до Методики формування територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 (із змінами та доповненнями) консультації з громадськістю проводяться задля «врахування інтересів територіальних громад, під час розроблення проєкту перспективного плану уповноважені Радою міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацією посадові особи проводять консультації з уповноваженими представниками органів місцевого самоврядування та їхніх асоціацій, а також суб'єктами господарювання та їхніми громадськими об'єднаннями [5, ст. 13]. Отже, визначено правосуб'єктність таких консультацій. Окрім того, зазначена Методика містить вимоги щодо документального оформлення протоколу таких консультацій та умови їх проведення: під час визначення переліку територіальних громад, що можуть увійти до складу спроможної територіальної громади; визначення переліку територіальних громад, території яких не охоплюються зонами доступності потенційних адміністративних центрів; визначення меж територій спроможних територіальних громад. Окрім того, такі консультації проводяться насамперед із представниками територіальних громад, території яких охоплюються зонами доступності кількох потенційних адміністративних центрів. За результатами таких консультацій (на підставі рішень органів місцевого самоврядування) визначається потенційний адміністративний центр спроможної територіальної громади [5, ст. 13]. Окрім того, Методикою передбачено консультації і у разі необхідності внесення змін до перспективного плану [5, ст. 14].

Отже, під час створення перспективних планів формування спроможних територіальних громад консультації з громадськістю мають регулюватись як загальним законодавством (нормами Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Методики формування територіальних громад, Порядком проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики), так і локальним (статутами територіальних громад, положеннями про окремі форми демократії тощо) – якщо такі є.

Варто зазначити, що чіткого законодавчого визначення терміна «перспективний план» немає. Проте логіка законодавця, закладена у ст. 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», полягала в тому, що такий план – це бачення суб'єктами формування та затвердження плану найбільш логічного проєктування базового рівня місцевого самоврядування: спроможних територіальних громад. Згідно з ч. 1 ст. 11 цього Закону такий документ розробляється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією за методикою формування спроможних територіальних громад і охоплює всю територію Автономної Республіки Крим, області. Раніше, до грудня 2019 року, відповідно до ч. 3 ст. 11 Закону, план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області схвалювався, відповідно, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації та затверджувався Кабінетом Міністрів України. Проте, оскільки перспективні плани подекуди роками не ухвалювались, у грудні 2019 року Верховна Рада України прийняла зміни до вищезазначеної норми ч. 3 ст. 11 цього Закону, і наразі план формування територій громад створюватиметься без участі обласної ради. Сьогодні розпорядженнями Кабінету Міністрів України (зі змінами та доповненнями) було затверджено перспективні плани всіх областей (але без Автономної Республіки Крим). З огляду на те, що в січні 2020 року з'явилися зміни до зазначеної Методики формування спроможних територіальних громад, очевидно, є вірогідність ревізії вже затверджених перспективних планів. Варто зауважити, що перспективні плани наразі не охоплюють уповні територію, є так звані «білі плями», а подекуди не дотримано методології. З огляду на це обласні державні адміністрації мають завершити роботу з підготовки пропозицій про внесення змін до планів і внесення таких пропозицій в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України. Важливо зазначити, що надалі об'єднання громад надалі відбуватиметься виключно за перспективним планом. Тож актуальність належної підготовки таких планів є аксіомою. Наразі обласні державні адміністрації готують проєктні пропозиції. Потім проходять консультації у Міністерстві розвитку громад і територій. Протягом грудня 2019 – лютого 2020 року відбулися I–II етапи консультативних нарад (загалом 48 таких зустрічей) щодо формування перспективних планів територіальних громад областей за спільної ініціативи Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування та Міністерства розвитку громад та територій. Участь у консультаціях брали народні депутати України, представники виконавчої влади, представники асоціацій органів місцевого самоврядування, представники органів місцевого самоврядування, експерти. Такі консультації – запорука виваженості рішення. На жаль, у кожній області є дискусійні питання щодо створення таких планів. І вони є «гарячими» там, де недостатній чи неконструктивний діалог із громадськістю. Варто зазначити,

що відсутність таких консультацій – порушення чинного законодавства. Ефективність таких консультацій і консультацій із громадськістю в регіонах підтверджено вибірково дослідженнями ситуації процесу обговорення змін до перспективних планів протягом грудня 2019 – січня 2020 року. Досліджено стан формування пропозицій до змін із таких перспективних планів у восьми областях України: Запорізькій, Івано-Франківській, Миколаївській, Одеській, Тернопільській, Херсонській, Чернігівській, Чернівецькій. За результатами спостереження виявлено, що після проведення додаткових консультацій із громадськістю за регіонами кількість неузгоджених позицій щодо конфігурації, меж перспективних об'єднаних громад значно знижено. Найбільший показник зниження районів із «проблемними» перспективними планами в Херсонській (на 45%), Тернопільській (на 29%), Миколаївській (на 21%) областях (рис. 1).



Рис. 1 Зниження кількості районів із «проблемними» перспективними планами в досліджуваних областях після консультацій із громадськістю

Отже, консультації з громадськістю під час створення перспективних планів формування спроможних громад є не лише формальною вимогою чинного законодавства, але й дієвим механізмом ефективного діалогу виконавчої влади, місцевого самоврядування та членів територіальних громад у прийнятті виваженого, оптимально раціонального рішення, що відповідатиме вимогам законодавства, відобразить волевиявлення територіальних громад і забезпечить створення спроможних територіальних громад.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, консультації з громадськістю є важливою формою прямої демократії, яка за умови її використання є запорукою ефективної партисипації. В умовах реформи місцевого самоврядування консультації з громадськістю є важливим інструментом, зокрема, для створення перспективних планів формування спроможних громад як базового рівня місцевого самоврядування. Консультації з громадськістю мають забезпечити вільний доступ до інформації про стан формування пропозицій до перспективних планів, забезпечення гласності, відкритості та прозорості у процесі їхньої підготовки, налагодження діалогу органів влади з громадськістю в частині роз'яснення методики формування спроможних громад. Діалог «влада-громада» має сприяти збалансуванню інтересів місцевого самоврядування та держави під час створення таких планів як основи майбутнього адміністративно-територіального устрою.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 26 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.02.2020).
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.02.2020).
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 11.02.2020).
5. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

References:

1. VRU, Law of Ukraine (1996), Konstytutsiia Ukrainy [Law of Ukraine “Constitution of Ukraine”], dated June 28, 1996 No. 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (related to 11.02.2020) [Ukraine]
2. VRU, Law of Ukraine (1997), Pro miszeve samovraduvanna v Ukrainy [Law of Ukraine “About local self-government in Ukraine”], dated May 21, 1997. No. 280/97-BP. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (related to 11.02.2020) [in Ukrainian].
3. KMU (2010), Pro zabezpechenna uchastyi gromadskosty u formuvannyi ta realizatsiyi derzhavnoi polityky [To ensure public participation in the formulation and implementation of public policy], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 03, 2010. No. 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> [Ukraine].
4. VRU, Law of Ukraine (2015), Pro dobrovylne obednanna terytorialnykh gromad [Law of Ukraine “On voluntary community association”], dated February 05, 2015. No.157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (related to 11.02.2020) [in Ukrainian].
5. KMU (2015), Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannya spromoznykh terytorialnykh gromad [About approval of the Methodology of formation of capable territorial communities], the order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 08, 2015. No. 33. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [Ukraine].