

М. В. Бриль, аспірантка Національної академії державного управління при Президентові України

ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Окреслено одну із форм прямої демократії – залучення громадськості у процесі програмно-цільового підходу до розвитку сільських громад в Україні. Особливу увагу приділено алгоритму залучення громадськості під час розробки місцевих стратегій розвитку, а також впливу такої форми прямої демократії, як громадські консультації на безпосередній розвиток громади. Враховуючи велике значення проведення громадських консультацій під час розробки та реалізації місцевих стратегій розвитку, що позитивно впливають на ставлення громадян до стратегічних документів громади, в якій вони проживають, у статті також описано практики використання механізмів прямої демократії у провідних європейських країнах – Швейцарській Конфедерації та Польській Республіці.

Ключові слова: програмно-цільовий підхід; стратегічний розвиток; сільська громада; плани місцевого розвитку; залучення громадськості; громадські консультації; досвід зарубіжних країн; пряма демократія.

The present article describes one of the direct democracy forms – citizens' participation during the processes of programme-oriented approach to rural territories development in Ukraine. Such approach is extremely important for Ukraine, especially in line with the current reforms on territorial set up of power – amalgamation of communities. Hence, presenting in this article of the legislative base which stipulates the existing direct democracy forms in Ukraine is very crucial. Though direct democracy forms are legislatively stipulated on practice they are at their early stage of development. Citizens' participation in decision making, strategic goals development and formulation of local development projects is a weak part in implementation of good governance principle. That is why the author pays special attention to active participations of citizens during local strategies development, as well as to impact of such a direct democracy form as consultations with citizens on a community development. The importance of consultations with citizens during development and implementation of local strategies should not be undermined, since they positively impact on citizens' attitude to strategic papers of a community they reside in. Hence, this article presents also best practices of direct democracy use in the leading European countries, such as Switzerland and Poland.

Key words: programme-oriented approach; strategic development; rural community; local development plans; citizens participations; public consultations; foreign countries experience; direct democracy.

© М. В. Бриль, 2017

Постановка проблеми. Під час стратегічного планування розвитку сільської території із застосуванням програмно-цільового підходу надважливим його елементом є залучення громадськості. Адже стратегічний документ розвитку території має бути дієвим інструментом для підвищення соціально-економічного стану та конкурентоздатності території. Стратегія – робочий документ, на основі якого будуються плани розвитку території громади з використанням різноманітних ресурсів. Для того щоб локальна стратегія стала не формальним папером, розробленим експертами або представниками органів місцевої влади, а справжнім рушієм розвитку, використовується одна з форм прямої демократії – залучення громадськості. Саме максимальне залучення членів громади, активна участь і причетність населення до підготовки, розробки та впровадження місцевих стратегічних документів – шлях до створення успішних стратегій на місцевому рівні [1, 33].

У національному правовому полі визначено необхідні можливості залучення громадян до управління територіями. Так, ст. 7–9 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (далі – Закон) визначають такі форми прямої демократії, як місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи; у ст. 13, 14 Закону зазначено громадські слухання та функціонування органів самоорганізації населення [2]. Крім цього, нині парламент України, а саме Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, окремо розробляє низку законопроектів, які визначають питання місцевого референдуму, загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив, громадських слухань тощо [3, 4]. Отже, на законодавчому рівні України закріплено можливість для громадян брати участь у належному врядуванні та управлінні розвитком території, на якій вони проживають. Проте, як показує досвід розробки місцевих стратегій розвитку, саме залучення громадськості є найслабшим елементом процесу стратегування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці розвитку механізмів прямої демократії присвячено чимало праць вітчизняних науковців, зокрема О. П. Бойко та Н. В. Васильєвої [3], В. Л. Федоренка [4], В. П. Погорілка [1], І. А. Хаврука [5] та багатьох інших. Утім, зміст цих досліджень переважно висвітлює лише окремі аспекти прямої демократії й перспектив її розвитку в Україні.

Питання застосування та аналізу розвитку форм прямої демократії розглядали такі зарубіжні вчені та науковці: Алмон Лерой Вей (США), Ніколас Шміт, Ніколь Топпервін і Рето Штайнер (Швейцарія), Жерар Марку (Франція). Досвід зарубіжних країн – неоціненна скарбниця, з якої можна черпати найкращі практики застосування форм прямої демократії у вирішенні питань локального значення для їх подальшого використання в Україні.

Мета статті – огляд сучасних форм прямої демократії, розробка алгоритму їх реалізації під час стратегічного планування розвитку сільської громади, а також дослідження можливості використання найкращого зарубіжного досвіду в розвитку сільських громад України.

Виклад основного матеріалу. Зазначимо, що рівень та якість залучення громадськості у стратегічному плануванні територій громад в Україні вкрай низькі. Як правило, таке залучення під час розробки місцевих стратегій відбувається шля-

хом проведення громадських слухань. Це формально організовані слухання, які дають підстави місцевій владі стверджувати, що процес розробки стратегій відповідає всім методикам та алгоритмам. Але чи будуть стратегії, розроблені лише окремими особами без активної участі членів громади, успішними? Адже члени громад досить тонко відчувають: чи влада дійсно має на меті почути й урахувати думки населення, чи збори громадськості мають суто формальний характер.

Установлено, що за період розробки стратегії (один рік) забезпечити залучення всіх зацікавлених сторін до процесу стратегічного планування, максимальне інформування населення про мету, завдання та способи реалізації стратегії досить складно. Необхідно, щоб усі заходи, спрямовані на формулювання та реалізацію стратегічних документів розвитку громади, були із широкою репрезентативною участю жителів громади, з якісним і конструктивним обговоренням, а також чітким регламентом. Ігнорувати цей процес неможливо, оскільки реалізувати цілі розроблених стратегій лише за рахунок адміністративного ресурсу органу місцевого самоврядування нереально. Адже високий рівень участі громадян у розробці стратегій, урахування думки та позицій усіх зацікавлених сторін [6] згуртовує членів громади та формує усвідомлення кожного з них про власну причетність до вирішення питань місцевого значення; забезпечує стійкість розробленої стратегії розвитку громади, тому навіть зі зміною місцевої влади громадяни не дозволять ігнорувати поставлені стратегічні цілі; сприяє залученню додаткових місцевих ресурсів як людських, так і фінансових для виконання завдань у рамках стратегій розвитку.

Отже, залучення громадськості в процесі розробки стратегічного плану – важливий етап. Цей період характеризується проведенням громадських консультацій, слухань. Результати публічних заходів мають аналізуватись і заноситись до проєктів стратегій громад. Проте широка і повноцінна участь громади ще актуальніша у процесі безпосередньої реалізації розробленої стратегії громади. Протягом цього періоду представники громади не лише беруть участь в обговоренні документа, але й самі стають безпосередніми учасниками реалізації окремих завдань і проєктів стратегії [3, 98–105].

Запропонована послідовність залучення громадськості під час розробки місцевих стратегій розвитку має складатися з трьох етапів [6].

1. Проведення громадських консультацій за секторальними напрямками стратегії (економіка, освіта і культура, охорона здоров'я та екологія). Під час цього етапу формулюється мета зустрічей, складається їх конкретний план, теми для обговорення та перелік потенційних учасників громадських консультацій.

2. Аналіз результатів громадських консультацій. Протягом другого етапу проводиться обробка результатів громадських консультацій, зіставлення висновків з інформацією, поданою в стратегії, внесення необхідних змін у стратегію.

3. Проведення серії громадських слухань за участю представників громади, які брали участь у громадських консультаціях. Тобто запрошуються учасники консультацій з першого етапу.

Після затвердження стратегії до вищеприписаного алгоритму додається ще четвертий етап – безпосередня активна участь жителів громади в реалізації завдань

стратегії. Тобто реалізується механізм прямої демократії під час розробки завдань і цілей розвитку певної локальної місцевості в Україні.

Далі дослідимо, яким чином здійснюється робота з членами громади та забезпечується дієвість форм прямої демократії в Швейцарській Конфедерації та Республіці Польща. На наш погляд, Швейцарія має багатий досвід застосування прямої демократії та вважається еталоном децентралізації. Наприклад, кожен кантон (аналог області в Україні) має власну систему шкільної освіти і фіскальну систему; комуни (тобто територіальні громади) встановлюють власні податкові ставки [7, 80–87].

З'ясовано, що громадяни в Швейцарській Конфедерації ходять на виборчі дільниці значно частіше, ніж в інших країнах. Мешканці голосують не лише на політичних виборах, але й із питань державного та регіонального значення, які впливають на їхнє життя [8, 2]. Кожен громадянин має право подавати на розгляд парламенту власний законопроект чи виносити на всенародний референдум певне питання, якщо збере на підтримку 100 тис. підписів. Також на референдумі можуть відхилити будь-який прийнятий парламентом закон чи політичну пропозицію. Для проведення такого референдуму потрібно зібрати підписи 50 тис. із 7,5 млн мешканців країни, які мають право голосу. Проведення подібних референдумів називається “ініціатива” [9].

Оскільки законодавці перебувають під постійним контролем своїх громадян, які можуть скористатися правом “ініціативи”, вони готують законопроекти надзвичайно ретельно. Саме тому на референдумах відхиляють лише 3 % прийнятих парламентом законів. У громадян Швейцарії є право вето на прийняті парламентом закони, тому законотворчість має свою специфіку. Підготовлений парламентарями проект закону розсилається для вивчення й надання рекомендацій та поправок усім політичним партіям країни, організаціям, яких він стосується, профспілкам, громадським і неурядовим організаціям. Після цього законопроект передають для перевірки експертам на відповідність законодавству ЄС (хоч країна і не є членом Євросоюзу). Після правок документ надходить на розгляд обох палат парламенту.

За умови інтенсивного економічного розвитку, а також наслідків глобалізації деякі невеликі за розміром комуни Швейцарії (менше 500 жителів) не в змозі виконувати покладені на них повноваження самоврядування. Тому комуни практикують різні форми співпраці, а також набуває поширення питання злиття комун. Будь-яке злиття комун потребує проведення референдуму відповідного населення. Як і в будь-якому злитті, щонайменше одна частина населення втрачає ім'я, а отже, й свою локальну ідентичність. Тому, здавалося б, надзвичайно ефективне економічне рішення про злиття комун не приймається їхніми членами. Громадяни часто надають перевагу сплаті вищих податків, ніж відмові від своєї місцевої ідентичності.

Таким чином, громадяни Швейцарії зазвичай беруть участь у принаймні 4–5 загальнонаціональних референдумах на рік та у значно більшій кількості референдумів та в ініціативах місцевого значення. Що стосується роботи членів комун над локальними стратегіями, то підготовка й реалізація будь-яких стратегічних планів починається лише після того, як влада належним чином проведе консультації, референдуми, громадські слухання, збори громадян. Існують приклади, коли в деяких

комунах обговорення стратегічних планів тривали декілька років перш ніж було досягнуто консенсусу та прийнято рішення. Проте результати народного голосування є обов'язковими до виконання. І хоча часто рівень участі громадян може бути не дуже високим (від 5 до 25 %), можна зазначити, що рішення приймає активна, мисляча частина населення, яка переймається і власною долею, і долею країни.

Республіка Польща досить близька до України як за розмірами території, чисельністю населення, так і за геополітичним становищем, адміністративно-територіальним устроєм. Польща зробила істотний стрибок у становленні та розвитку місцевого самоврядування. Вона стала першою центральноєвропейською державою, що створила міцні регіони з досить великою автономією та провела всеосяжну реформу місцевого самоврядування й територіально-адміністративного устрою.

Із 1998 р. у Польщі були проведені системні політичні, економічні й адміністративні реформи. Новостворена модель управління забезпечила реальну участь суспільства у здійсненні влади й піднятті ефективності прийнятих рішень. У рамках системної реформи держави були сформовані інститути демократичного контролю за адміністрацією на всіх рівнях територіального поділу країни. Таким чином, підвищено ефективність управління шляхом розподілу завдань за різними рівнями; впорядковано територіальний поділ країни; створено інструменти проведення регіональної політики; децентралізовано систему державних фінансів; організація публічної влади була приведена у відповідність до стандартів ЄС.

Територіальний устрій Польщі складається із воєводств (областей), повітів (районів), гмін (громад). Поняття "гміна" містить три основні аспекти: 1) гміна як територія – це основна одиниця територіального поділу країни; 2) гміна як населення – це самокероване місцеве співтовариство; 3) гміна як установа, де кожен громадянин може вирішувати свої питання. У Польщі існує близько 2,5 тис. гмін. Найменші з них налічують менш як 2,5 тис. осіб, найбільша гміна – чисельністю 1,8 млн осіб. У середній сільській гміні проживає 7 тис. жителів; цієї кількості досить, щоб заснувати систему розподілу публічних завдань. Гміна має найсильнішу позицію серед інших самоврядних одиниць, бо саме з гмінами пов'язано виконання всіх основних публічних завдань територіального самоврядування.

Законодавством установлено, що мешканці гміни утворюють самоврядне співтовариство. Гміна виконує громадські завдання від свого імені й під власну відповідальність. Компетенція гміни охоплює всі публічні справи місцевого значення, які законом не зараховано до компетенції інших суб'єктів. До завдань гміни належать: благоустрій території, розпорядження земельними площами й охорона довкілля, гмінні дороги, вулиці, мости, площі, а також організація дорожнього руху. Гміни також вирішують питання водопостачання, дотримання порядку, громадського транспорту, охорони здоров'я тощо.

Мешканці гміни приймають рішення на основі загального голосування в ході виборів і референдумів або через органи гміни. Референдум може бути проведено з будь-якого питання, що має важливе значення для гміни. Він проводиться за ініціативи ради гміни або на вимогу 10 % мешканців, які мають право голосу. Референ-

дум вважається таким, що відбувся, якщо в ньому взяли участь мінімум 30 % мешканців, які мають право голосу.

Зазначимо, що досить поширеною формою залучення громадян до вирішення питань місцевого значення у Польщі є проведення громадських консультацій, які для вирішення лише одного питання можуть тривати до декількох місяців. Мета їх проведення – не лише інформування громадян про можливість висловитися, а насамперед заохочення громадян до участі в обговоренні. У таких випадках створюються ініціативні групи, які проводять опитування мешканців і повідомляють їх про консультації просто на вулиці. За потреби проводяться індивідуальні інтерв'ю з громадськими діячами, активність котрих пов'язана з територією, щодо якої приймається рішення, детальні інтерв'ю з жителями, обговорення з місцевими установами (школами, соціальними закладами, приватними установами тощо). Після консультацій можуть проводитись майстер-класи з місцевими активістами, організаціями, всіма зацікавленими сторонами, на яких презентуються можливі рішення поставленого питання. За таких умов консультації з мешканцями не припиняються, адже жителі сіл і надалі висловлюють бажання брати участь у вирішенні питань свого населеного пункту, вони надають пропозиції щодо покращання благоустрою й умов свого життя [10, 90–92].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Таким чином, можна стверджувати, що саме участь місцевих лідерів і широкої громадськості є гарантією успішної реалізації стратегій та планів розвитку громад. Місцеві органи влади мають професійно розуміти, як досягти активності населення, а також чітко усвідомлювати, які проблеми існують у цій сфері для ефективнішого їх розв'язання.

На наш погляд, в Україні з боку суспільства існує критично низький рівень довіри населення до верховенства та сили закону. Дефіцит довіри до закону поширюється однаково на всю систему державної влади, включаючи місцеву владу, а також будь-яку її ініціативу. З боку влади часто немає професійного розуміння того, як працює метод демократичного врядування, тому корисно використовувати найкращий європейський досвід, який показує, що застосування форм прямої демократії потребує реального залучення громадськості на основі таких основних принципів, як підзвітність, відкритість, зрозумілість та об'єктивність.

Вважаємо, що в українських сільських громадах громадські слухання мають стати ключовим інструментом для обговорення рішень, які приймає місцева влада. Посадові особи зобов'язані не лише дослухатися до пропозицій громадян та їх груп, які беруть участь в обговореннях, але й брати їх коментарі до уваги перед прийняттям рішення, особливо щодо стратегічного розвитку об'єднаної територіальної громади [4, 9–10]. На нашу думку, важливо відстоювати форми прямої демократії, щоб створити атмосферу довіри між громадянами та органами місцевої влади, а також умови для належної їх співпраці. Саме за таких обставин громадяни реалізують свої конституційні права і свободи. Все це визначає демократію як найяскравіший вияв народовладдя, що опосередковує поступальний розвиток та утвердження громадянського суспільства і правової держави.

Список використаних джерел:

1. Погорілко В. Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність : монографія / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 248 с.
2. Про місцеве самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
3. Васильєва Н. В. Роль партисипативної демократії в побудові громадянського суспільства в Україні / Н. В. Васильєва, О. П. Бойко // Вісник НАДУ при Президентові України. – 2015. – № 2. – С. 98–105.
4. Федоренко В. Л. Конституційно-правові основи всеукраїнського референдуму: проблеми теорії та практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В. Л. Федоренко. – К. : Нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, 1999. – 17 с.
5. Хаврук І. А. Референдуми в перехідних демократіях (на прикладі України, Білорусі та Росії) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / І. А. Хаврук. – Чернівці : Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича, 2006. – 20 с.
6. Оперативні матеріали швейцарсько-українського проекту “Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO.
7. Muller S. Comparative analysis of the Swiss Cantons / S. Muller // PhD Thesis. – Switzerland, 2013. – 269 p.
8. Federal Constitution of the Swiss Confederation of 18 April 1999. – Status as of 3 March 2013. Unofficial English translation.
9. Direct Democracy in Switzerland. Multimedia content. 2005 edition.
10. Співпраця заради локальних змін: успішні практики з Польщі і України. Фонд “Освіта для демократії” // Збірник кращих практик. – 2016. – 144 с.