

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

**ВИСОКИЙ МАКСИМ СТАНІСЛАВОВИЧ**

Допускається до захисту:  
завідувач кафедри політології  
та державного управління  
д. політ.н., доцент

\_\_\_\_\_ Чальцева О.М.  
«\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2024 р.

**ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З  
ГРОМАДСЬКІСТЮ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування  
Кваліфікаційна робота

Науковий керівник:

Примуш М.В., професор кафедри  
політології та державного управління,  
д.політ.н., професор

Оцінка: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

(бали/за шкалою ЕКТС/за національною шкалою)

Голова ЕК: \_\_\_\_\_  
(підпис)

Вінниця 2024

## АНОТАЦІЯ

### **Високий М.С. Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю в Україні**

У роботі досліджується проблема взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю в Україні. Проаналізовано наукові концепції, які включають в себе аспекти громадської участі, зокрема теорія партисипаторної демократії та належного врядування (Good Governance). Розкрито поняття громадської участі, її інструменти, форми та принципи.

Окрема увага приділяється нормативно-правовим документам Європейського Союзу та інших міжнародних організацій. Також досліджено законодавчу базу України на предмет відповідності сучасним вимогам щодо взаємодії з громадськістю на муніципальному рівні. Розкрито деякі прогалини в нормативно-правових актах та надано відповідні рекомендації.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, громадськість, громадська участь, процес прийняття рішень, партисипація.

**Бібліограф.:** 39 найменувань.

### **Vysokyi M.S. Interaction of local self -government bodies with the public in Ukraine.**

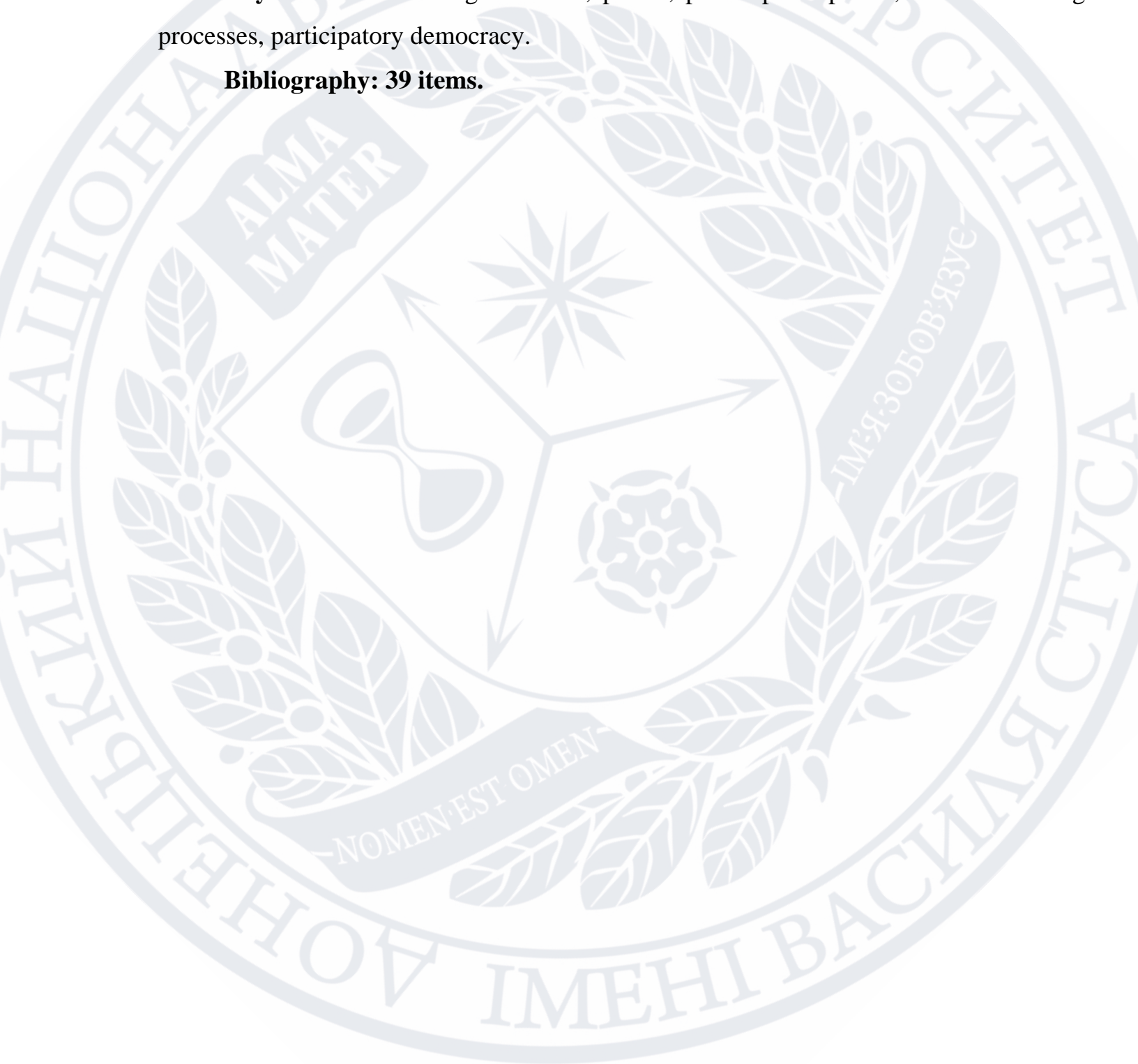
The thesis explores an issue of interaction between local self-government bodies and the public in Ukraine. It analyses scientific concepts that encompass aspects of public engagement, such as the theories of Participatory Democracy and Good Governance.

The concept of public participation, its tools, forms, and principles are elucidated. Particular attention is devoted to the legal normative documents of the European Union and other international organisations. The legislative framework of Ukraine is also

examined concerning its compliance with contemporary requirements regarding interaction with the public at the municipal level. Some gaps in the legislative acts are identified, and relevant recommendations are provided.

**Keywords:** local self-governance, public, public participation, decision-making processes, participatory democracy.

**Bibliography:** 39 items.





**ЗМІСТ**

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ВІДОМОСТІ ТА ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ.....	8
РОЗДІЛ 2. ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ.....	23
РОЗДІЛ 3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В УКРАЇНІ.....	35
ВИСНОВКИ.....	48
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.....	51

## ВСТУП

**Актуальність дослідження:** Ефективна взаємодія органів місцевого самоврядування з громадою є запорукою стабільного існування будь-якої держави. Тому дана тема є актуальною й в контексті загальнодержавного дискурсу, адже вдале вироблення та реалізація публічної політики у кожній окремій територіальній одиниці буде сприяти, як розвитку громадянського суспільства, так і поліпшенню соціальних стандартів життя населення. Що стосується конкретно України, то після початку реформи децентралізації дана тематика стала актуальною, як ніколи. Історично склалося так, що десятиліттями парадигма мислення органів управління на теренах нашої країни формувалася без можливості ефективного залучення громадськості у процес вироблення та прийняття рішень, як на місцевому, так і загальнодержавному рівнях. Тому, дане дослідження дуже доречне, адже Україна зараз лише на початку свого шляху по впровадженню моделі управління, яка б будувалася на засадах прозорості, підзвітності та відкритості. Воно дозволить проаналізувати європейські та вітчизняні нормативно-правові акти щодо взаємодії місцевих органів з громадськістю, їх проблеми та недоліки, що наразі присутні у царині публічної політики в територіальних громадах та надасть рекомендації, що дозволять поліпшити даний аспект.

З точки зору науковості дана тематика буде завжди актуальною, адже світ глобально змінюється, тому й підходи до вивчення тієї чи іншої проблематики також будуть доопрацьовуватися. Взаємодія органів місцевого управління з громадськістю потребує частішої зміни підходів та вироблення нових механізмів співпраці.

**Ступінь наукової розробки проблеми що досліджується:** Теоретичні та практичні засади взаємодії місцевого самоврядування та громадськості розглядали у своїх працях В. Бортников, Б. Барбер, Дж. Ф.Циммерман, К.Пейтмен, Дж.



Менсбридж, Л. Ле Дюк, Ш. Арнштайн, О. Сергієнко, О. Ватаманюк, М. Баймуратов, О. Василик, Я. Богів, О. Висоцька та інші.

Аспекти європейських стандартів та нормативних документів Європейського Союзу в контексті громадської участі досліджували Г. Зубенко, Н. Ротар, В. Пилаєва, О. Гостєва, А. Антоненко.

Аналіз вітчизняного законодавства щодо взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю проводили Г. Кухарева, Г. Котляревська, О. Дніпров, В. Ємельянов, В. Андріяш, О. Герасименко, І. Семен, Р. Саєвич, Л. Бобко та інші.

**Мета:** розкрити суть та форми взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю в Україні

**Завдання:**

- розкрити суть, форми та принципи взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості;
- визначити основні інструменти громадської участі;
- проаналізувати європейські стандарти в контексті громадської участі на місцевому рівні;
- проаналізувати вітчизняні нормативно-правові акти у сфері залучення громадян до вироблення політики на муніципальному рівні;
- дослідити проблеми і виклики та окреслити шляхи підвищення ефективності взаємодії місцевої влади та громадян в Україні.

**Об'єкт:** робота органів місцевого самоврядування в Україні.

**Предмет:** взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю в Україні.

В роботі було використано такі **методи дослідження:** історичний, порівняльний, дедуктивний, аналізу і синтезу.

**Наукова гіпотеза:** за умови покращення нормативно-правової бази у сфері громадської участі, слід очікувати підвищення ефективності управління територіями.

**Апробація результатів дослідження:** Основні положення та висновки оприлюднені на I Всеукраїнській науково-практичній конференції «Прикладні аспекти сучасних міждисциплінарних досліджень», Донецький національний університет імені Василя Стуса (Вінниця, 26 листопада 2021 р).

**Структура роботи:** Кваліфікаційна робота складається з вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел та літератури. Загальний обсяг роботи складає **55** сторінок. Список використаних джерел містить 39 найменувань.



## РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ВІДОМОСТІ ТА ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

Ефективна взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю базується на підвалинах концепції партисипаторної демократії і є основою громадської участі у функціонуванні державних інституцій. Політична теорія партисипаторної демократії пояснює інклюзивність суспільства в публічному співуправлінні.

Партисипаторна демократія ( демократія участі) – це теорія, яка опирається на всеохопне залучення громадянського суспільства до вироблення, ухвалення та реалізації політик у різних сферах суспільного життя. Основною ідеєю демократії участі є те, що обов’язком громадянина має бути не лише віддання свого голосу на виборах чи референдумі, а й пряма участь у прийнятті рішень на державному, місцевому чи галузевих рівнях. В. Бортников дає таке визначення партисипаторній демократії: “... це система правління, в якій рядові громадяни скоріше управляють собою самі, ніж за допомогою обрання представників, котрі б правили від їх імені” [6, с. 46].

Якщо зануритись у ретроспективу, то елементи партисипаторної демократії недовгий час можна прослідкувати у V ст. до н.е. на теренах Давньої Греції. Ті громадяни, що мали доступ до участі у народних зборах, мали змогу висловити своє невдоволення тим чи іншим рішенням керівників, проте не мали можливості вплинути на їх усунення із займаних посад.

Ще одним історичним аспектом, який спирається на демократію участі, можна назвати проведення у 1439 столітті першого місцевого референдуму у Швейцарії (кантон Берн). Як стверджують В.Федоренко та В. Погрілко у своїй праці: “На ньому вирішувалася проблема фінансового становища цього кантону, а



саме: затвердження збору в розмірі одного ангетера на тиждень для погашення військових боргів кантону” [19, с.46]. Вже у XV столітті у окремих кантонах цієї держави це стало суспільною традицією за допомогою якої вирішувалися найбільш нагальні питання. При цьому “референдумна демократія” не скасовувала поширених у Швейцарії народних зібрань.

Тим не менш, термін “партисипаторна демократія” виникла аж в 60-их роках XX століття, на установчому з’їзді руху “Студенти за демократичне суспільство” 1962 року [5, с. 242]. Однією з причин виникнення подібного роду рухів було закінчення Другої світової війни. Після її завершення суспільство отримало більше громадянських свобод: були розширене виборче право, дали більше свобод жінкам, етнічним, расовим, сексуальним меншинам тощо, люд отримали можливість маніфестувати. Більш ґрунтовне дослідження демократії участі у світовій науці почалося у 80-их роках XX століття, коли Європою та Сполученими Штатами прокотилися масові студентські мітинги на підтримку демократії та свободи слова.

Основними дослідниками партисипаторної демократії стали Б. Барбер, К.Пейтмен, Дж. Ф. Циммерман, Дж. Менсбридж, Л. Ле Дюк та інші.

Б. Барбер називає демократію участі – “сильною демократією”, адже вона задовольняє процес залучення громадян до прийняття управлінських рішень [5, с.255]. Розкриваючи суть даної теорії, він окреслив: “... це радше самоврядування громадян, ніж представницьке врядування в ім’я громадян. За такої демократії активні громадяни безпосередньо урядують над собою, хоча не конче на кожному рівні і кожної миті, а досить часто, зокрема, тоді, коли треба вирішувати головні політичні питання і коли виявляють свою дію значні сили” [5, с. 258]. Також Б.Барбер у своїй праці прагне розмежувати суспільні маси від громадян, адже перші на його думку лише номінально є вільними людьми:” Маси створюють галас, громадяни обговорюють, маси поводяться, громадяни діють, маси зіштовхуються і перетинаються, громадяни переймаються, діляться і сприяють. У момент, коли

“маси” починають обговорювати, діяти, ділитися і сприяти, вони припиняють бути масами і стають громадянами. Лише тоді вони “беруть участь” [5, с. 155].

Однією з переваг партисипаторної демократії, на думку Дж. Ф. Циммермана, є те, що всі стейкхолдери залучаються на стадії проекту чи стратегії та беруть участь аж до його (її) реалізації. Втім, задля цього в державі чи муніципалітеті має бути чітко інституціоналізована законодавча чи регуляторна база, аби повністю розкрити усі переваги демократії участі. Циммерман вважає, що “ всі громадяни повинні якомога більшою мірою мати рівні можливості для участі, слід забезпечити їм змогу висловитися, надати їм повну інформацію та доступ до засобів масової інформації та ін”. [39, с. 264].

На думку симпатиків партисипації дана концепція має ряд переваг над іншими моделями демократії:

- дозволяє підвищити рівень громадської участі та в цілому активізує громадянське суспільство;
- формує більш якісні політики, які враховують інтереси та потреби різних груп населення;
- слугує додатковим та більш досконалим засобом контролю за посадовими особами;
- легітимізує владу чи державу в очах громадянського суспільства та інших стейкхолдерів;
- урізноманітнює методи вироблення політики через велику кількість інструментів залучення громадськості.

Критики партисипаторної демократії відносять до негативних сторін такі чинники:

- може призводити до ухвалення некомпетентних рішень через широку залученість зацікавлених осіб;
- розмиває відповідальність за ухвалення рішень, що може призвести до негативних наслідків;



- обмежує політиків чи чиновників у реалізації власного бачення на втілення тієї чи іншої політики;
- може призводити до залучення громадян за допомогою примусу, що у свою чергу обмежує право людини на приватність, за умови небажання брати участь в процесі прийняття рішень на тому чи іншому рівні.

На сьогоднішній день демократія участі активно розвивається в країнах з усталеними інституціями та розвиненим рівнем громадянського суспільства.

Наприклад, у Франції створена Хартія громадської участі від Міністерства екології яка містить перелік передових практик участі громадськості. “Хартія громадської участі встановлює цінності та принципи, що визначають основу добросовісного процесу участі. Вона спрямована на усіх учасників (керівника проекту та громадськість) і є допомогою у впровадженні системи участі”[2].

У 2011 році в Ірландії, у відповідь на зростаючу недовіру громадян до уряду після фінансової кризи 2007–2008 років, уряд дозволив провести збори громадян під назвою «Ми, громадяни». Їх завдання полягало в тому, щоб дослідити використання демократичного органу участі та перевірити, чи зможе він підвищити політичну легітимність. Спостерігалось підвищення як ефективності, так і інтересу до функцій уряду, а також значні зміни в думках щодо спірних питань, таких як оподаткування.

Також, в останні роки соціальні мережі призвели до змін у використанні партисипаторної демократії на місцевому рівні. Громадяни з різними точками зору, відтепер, можуть приєднуватися до розмов, в основному за допомогою хештегів. Для того щоб сприяти зацікавленню та залученню громадськості, органи місцевого самоврядування почали використовувати соціальні медіа для прийняття рішень на основі відгуків громадськості. Користувачі також організували онлайн-комітети, щоб висвітлити місцеві потреби та призначати розпорядників бюджету, які працюють з громадянами та міськими установами.



Отже, партисипаторна демократія є процесом прийняття рішень відповідно до принципу участі громадян та використовує елементи прямої та представницької демократій. Однією з найбільших переваг даної теорії є можливість розвивати соціально активне та “здорове” суспільство, яке здатне до змін та перетворень. За рахунок залучення людей до прийняття рішень утворюється якісно нова політична культура, набуваються освітні навички та з’являється соціальна відповідальність. Проте, варто зазначити, що найбільшого ефекту демократія участі може принести на місцевому рівні чи у галузевій спільноті. Тим не менш, існують приклади й успішної реалізації й на загальнодержавному рівні.

Варто зауважити, що у теорії демократії участі є також і вади на які звертають чимало дослідників. Основною тезою для критики слугує, те що застосування даної теорії прагне обмежити право на приватність та неучасть у політичному (суспільному) житті громадянина. Ще одним аргументом виступає можлива емоційність чи безвідповідальність при прийнятті рішень, через залучення широкого кола осіб, що в підсумку може призвести до провалу реалізації виробленої політики чи проекту.

Ще однією теорією, якою послуговуються у публічному управлінні є теорія належного врядування. Концепція виникла наприкінці ХХ століття ґрунтується на принципах верховенства права та засадах демократії.

Належне врядування (Good Governance) – теорія, що визначає інституційне середовище, у якому громадяни взаємодіють між собою та з урядовими структурами і їх службовцями [1].

До дванадцяти принципів належного врядування належать:

- чесне проведення виборів, представництво та участь (забезпечення реальних можливостей всіх людей мати право голосу в місцевій публічній діяльності);
- зворотній зв’язок та чуйність (забезпечення законних очікувань та потреб людей з боку органів місцевої публічної влади);

- ефективність та результативність (забезпечення досягнення цілей при найбільш оптимальному використанні ресурсів);
- відкритість та прозорість (забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність);
- верховенство права (забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності);
- етична поведінка (забезпечення того, щоб публічні інтереси переважали над приватними);
- компетентність та спроможність (забезпечення того, щоб депутати місцевих рад та публічні службовці могли добре виконувати свої обов'язки);
- інноваційність та відкритість до змін (забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик);
- раціональне управління фінансами (забезпечення та врахування інтересів майбутніх поколінь);
- права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість (забезпечення захисту та поваги до людини, повага до її вибору);
- підзвітність (забезпечення того, щоб депутати місцевих рад та публічні службовці брали відповідальність та були відповідальними за свою діяльність) [1].

В Україні реалізовані певні норми доброго врядування на законодавчому рівні, особливо більший поштовх відбувся після 2014 року та через більшу спрямованість держави на європейську інтеграцію. Принципи Good Governance зафіксовані у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка дала старт реформі місцевого управління[33], а згодом лягли в основу низки законів, що унормували функціонування територіальних громад.

Громадська участь відіграє велику роль при формуванні політик, стратегій та процесах прийняття рішень у країнах з розвиненою демократією. Тому участь важливо розглядати через призму співуправління.



Громадська участь – це комплекс дій та методів направлений на вироблення певних політик на локальному рівні за допомогою залучення громадськості до прийняття рішень.

Шеррі Арнштайн називає громадянську участь синонімом терміну громадянське управління.” Це перерозподіл владних повноважень, що дозволяє незаможним громадянам, виключеним нині з політичних та економічних процесів, свідомо долучитися до них у майбутньому. Це стратегія, за допомогою якої незаможні беруть участь у визначенні того, як відбувається обмін інформацією, формулюються цілі та політичний курс, розподіляються податкові ресурси, працюють програми та виділяється допомога у вигляді підрядів та фінансової підтримки. Коротше кажучи, це засіб, за допомогою якого вони можуть викликати до життя серйозну соціальну реформу, яка дасть їм скористатися своєю часткою благ суспільства достатку” – так формулює поняття “громадська участь” Арнштайн [4].

Громадська участь в управлінській діяльності дозволяє краще розуміти потреби населення громади та їх інтереси, мінімізувати соціальні чи політичні фактори при плануванні стратегії (проєкту), підвищувати легітимність перед обличчям громади за рахунок прозорості та підзвітності. Участь громадськості може мати різну специфіку та спосіб залучення: від звичайного інформування до делегування повноважень.

Чому важливо залучати громадськість залучати до процесу прийняття рішень:

- законодавчі вимоги;
- можливість отримати зворотній зв'язок;
- необхідність звітування про свою роботу;
- підвищення якості та ефективності політик;
- залучення додаткових ресурсів за рахунок активної взаємодії з громадськістю;



- довгострокове підвищення соціальної та бізнесової активності в громаді;
- допомога в адвокації ініціатив (для місцевих депутатів);
- громадський контроль;
- поява свіжих та креативних ідей;
- можливість отримати експертизу в галузі, в якій у власних спеціалістів немає достатньої компетенції.

Тим не менш, дуже часто буває, особливо в країнах що розвиваються, що управлінці не прагнуть долучати до своєї діяльності громадянське суспільство через різного роду фактори:

- низькі компетенції у сфері комунікації з населенням;
- відсутність розуміння щодо необхідності залучення громадян;
- розбіжність між власними та суспільними інтересами;
- низькі компетенції управлінського персоналу;
- відсутність запиту на розвиток та освоєння нових практик;
- недостача навиків працювати з великою кількістю людей;
- боязнь критики;
- віра у власну компетентність та реалізацію власних напрацювань;
- проблеми з доброчесністю та низькі морально-етичні якості управлінців або керівництва органу місцевого самоврядування.

У 1969 році американська дослідниця Шеррі Арнштайн запропонувала так звану “Драбину громадянської участі”, яка класифікує різні ступені залучення людей до процесу партисипації.

Арнштайн умовно виділяє три рівні громадянської участі за ступенем впливу на процеси прийняття рішень: неучасть, символічні заходи, а також громадянська влада. Вони у свою чергу поділяються на вісім механізмів взаємодії з органом влади.

Найнижчий ступінь “Неучасть” включає в себе “Маніпуляцію” та “Терапію”. Він вирізняється тим, що на цьому рівні влада імітує залучення соціуму до управління громадою.

Прикладом “Маніпуляції” слугує створення громадських рад або подібних утворень, які носять чисто декоративний характер і не мають жодної цінності для управлінців при ухваленні рішень, адже зазвичай їх членами є “випадкові” люди без активної громадянської позиції.

Під “Терапією” мають на увазі заговорювання актуальної проблеми, замість її нагального вирішення. Рівень впливу на цьому етапі громадянської участі є практично нульовим, тому що ніяк не відповідає на запит суспільства.

Наступним щаблем громадської участі є “Символічні заходи”. Вони мають обмежений вплив на прийняття рішень, адже учасникам дозволяється висловити свою думку, проте їхній голос є лиш дорадчим і не обов’язковим до прийняття. В дану групу відноситься “Інформування”, “Консультування” та “Примирення”.

Інформування громадян про те, чи інше управлінське рішення є важливою складовою демократичного устрою. Проте, ця інформація несе односторонній характер та не має зворотнього зв’язку, тому громада практично ніяк не може вплинути на ухвалення рішення, адже дізнається про нього постфактум.

При консультуванні активній громадськості дається майданчик для висловлення своїх ідей чи думок. Тим не менш, цей механізм не є обов’язковим для виконання, а тому посадовці приймають рішення на власний розсуд і не допускають громаду на більш пізніх етапах реалізації стратегії чи проєкту.

“Примирення” або “Заспокоєння” також є символічним жестом з боку можновладців. При наявності соціальної напруги або конфлікту, основних драйверів (активістів) включають до робочих груп задля вирішення проблемних питань та аби погасити суспільне невдоволення. Опісля певного спаду інтересу до теми обговорення управлінці залишають за собою право вирішувати проблему на свій розсуд.



Найдосконалішим рівнем на “Драбині громадянської участі” є “Громадянська влада”. Він передбачає широке залучення стейкхолдерів на всіх етапах реалізації проєкту. До рівня “Громадянської влади” відносять “Партнерство”, “Делегування повноважень” та “Громадський контроль”.

Рівень партнерства передбачає можливість часткового або повного врахування думки активної частини громадськості з проблемних питань.

Яскравим прикладом делегування повноважень є інструмент громадського бюджету, де громадськість пропонує ідею певного проєкту і делегує її до виконання управлінській ланці.

Громадський контроль є найвищим рівнем за впливом з боку громадськості. Цей рівень дає змогу залучити суспільство на всіх циклах реалізації політики: від розробки проєкту і до її впровадження та моніторингу.

О. Сергієнко та О. Ватаманюк виокремлюють свою схему класифікації процесу громадянської участі [18, с.9]:

- інформування громадян про плани органів публічної влади – одностороннє надання інформації (за певних умов може бути налагоджена комунікація та зворотній зв’язок задля вивчення суспільної думки);
- консультації – надання представникам громадянського суспільства декількох варіантів вирішення проблеми задля отримання зворотнього зв’язку і можливості врахування громадської думки при ухваленні рішень;
- спільне ухвалення рішень – представники влади у співпраці зі стейкхолдерами визначають проблематику та потреби, згодом приймає остаточне рішення щодо вирішення актуальної проблеми;
- спільна реалізація – співпраця влади та громадськості щодо ідентифікації потреб громади та, згодом, спільна розробка та реалізація на партнерських засадах;



- делегування – управлінці, не аналізуючи суспільні запити та існуючі потреби підтримує ідеї громадських ініціатив та діяльність органів громадянського суспільства.

Згідно “ Кодексу кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень” [14, с.7-9], який був ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року існує чотири рівні участі, які змінюються в залежності від ступеню залученості. До них відноситься інформація, консультація, діалог та партнерство.

- Інформація. Доступ до інформації є найнижчим за ступенем залучення, але є основою для подальших кроків щодо залучення громадськості до процесу прийняття рішень. Він не передбачає прямого залучення громадян чи громадських організацій.

Інформація є актуальною на всіх етапах процесу ухвалення рішень.

- Консультація. На цьому рівні участі орган місцевого самоврядування робить запит до неурядових організацій або публікує на загал проект рішення з метою отримати оцінку та реакцію. Ініціаторами є завжди орган місцевого самоврядування або інший державний орган.

Актуальність форми консультації залишається на всіх етапах процесу прийняття рішень. Особливо важливо звертати увагу на етапі розробки проекту, моніторингу чи повторного формулювання.

- Діалог. Будь-яка сторона може бути ініціатором початку діалогу, як орган влади, так і громадська організація. Діалог поділяється на необмежений та конкретний.

Необмежений діалог – це двостороннє спілкування, яке ґрунтується на пошуку спільних точок дотику та інтересів, що в майбутньому могли б, потенційно, перерости у спільні цілі. Межі діалогу можуть варіюватися від громадських слухань до спеціалізованих нарад між представниками неурядових організацій,

громадськості та органів влади. Обговорення не має бути пов'язане з поточним політичним процесом, тому діапазон питань для дискусії не обмежується.

Конкретний діалог ґрунтується на виробленні певної політики, проекту чи стратегії, яка стосується усіх суб'єктів та стосується конкретних питань розвитку громади. На відміну від необмеженого діалогу конкретний є більш регламентованим та змістовним. Як правило, він складається із частих зустрічей на меті яких стоїть розробка та ухвалення політичної стратегії, а тому, часто сприяє її узгодженню.

Діалог високо цінується на кожному етапі прийняття управлінських рішень, але має ключове значення моменті розробки та ухвалення проекту/стратегії/програми та при підготовці до змін прийнятих документів.

- Партнерство. Партнерство є вищим рівнем участі. Воно передбачає спільну відповідальність на кожному етапі процесу прийняття рішень: від складання порядку денного, до розробки проекту/програми, і аж до реалізації спільних ініціатив.

Цей рівень характерний тим, що на ньому громадськість та орган місцевого самоврядування починають більш тісно співпрацювати. Тим не менш, важливо щоб неурядові організації залишалися незалежними та мали право діяти автономно від партнерських відносин. Партнерство також може включати такі заходи, як делегування певного конкретного завдання та інших форм участі.

Партнерство є особливо важливим на етапах встановлення порядку денного або реалізації політики, тим не менш партнерство може здійснюватися на всіх етапах процесу прийняття рішень.

Важливим аспектом в контексті співуправління територіальною громадою є інструменти громадської участі. Від спектру їх форм залежить активність залучення громадян та бажання можновладців залучати їх до вироблення політик.

Базовою можливістю кожного громадянина впливати на політику на місцевому рівні є голосування. Регулює право на голос сімдесята стаття



Конституції України. Ще одним конституційним правом, яке має кожен громадянин України є можливість брати участь політичних організаціях та громадських об'єднаннях. Відповідно до статті 36 Конституції України – «Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно цією Конституцією і законами України. Громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів...» [17].

Щодо інструментів участі та впливу на місцевому рівні, то вони поділяються на базові (класичні) та додаткові.

До базових відносять:

- громадські слухання;
- загальні збори ;
- участь у консультативно-дорадчих органах;
- публічні консультації;
- звернення і запити;
- особисті прийоми;
- місцеві ініціативи
- електронні петиції та ін.

Найбільш інноваційним та масовим у використанні інструментом громадської участі на муніципальному рівні в Україні є електронні петиції. За допомогою нього мешканці громади, за умов зібрання певної регламентованої кількості голосів в електронному вигляді, можуть ініціювати певні пропозиції чи зібрати голоси за скасування рішень місцевих управлінців. Майданчиками для розміщення місцевих електронних петицій можуть бути портали місцевих рад або сайт Єдиної системи місцевих петицій [11].

Додатковими формами громадської участі слугує громадський бюджет (бюджет участі), шкільний громадський бюджет, громадська експертиза, спільне стратегування, краудфандинг, банк ідей та ще безліч різноманітних інструментів.



Бюджет участі є також широко розвиненим в Україні і вперше був застосований у 2015 році. Проте найчастіше його використовують у великих містах через більшу фінансову спроможність громад. Інструмент надає людям можливість впливати на розподіл частини місцевого бюджету, бути залученим до прийняття рішень на локальному рівні та загалом активізує населення території.

### **Висновки до розділу**

Завершуючи даний розділ, зробимо загальні висновки.

Теорія партисипаторної демократії є важливим елементом формування ефективної взаємодії в процесі співуправління територією.

Під поняттям «партисипаторна демократія» розуміють модель залучення громадянського суспільства до більшості сфер суспільного життя задля формування, вироблення та реалізації управлінських рішень з метою підвищення якості публічних політик.

До переваг демократії участі відносять: активізація і розвиток громадянського суспільства; формування більш якісних політик через врахування потреб різних груп населення; збільшення контролю за управлінцями, що призводить до більшої їхньої легітимізації; урізноманітнення управлінських практик через використання великої кількості інструментів громадської думки.

Недоліками партисипації називають: можливість ухвалення некомпетентних рішень через залучення великої кількості людей до прийняття рішень; унеможливлення для політиків реалізувати власні напрацювання; розмивання відповідальності за прийняття рішень через велику кількість залучених осіб.

Ще однією концепцією якою послуговуються при виробленні політики щодо взаємодії з громадськістю на місцевому рівні є теорія доброго врядування. Основними принципами Good governance є чесне проведення виборів є: чесне проведення виборів, представництво та участь; зворотній зв'язок та чутливість; ефективність та результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність і спроможність; інноваційність та відкритість до

змін; сталий розвиток та стратегічна орієнтація; раціональне управління фінансами; соціальна згуртованість; підзвітність.

Громадська участь – це дія особи або групи осіб направлена на активне вирішення певної суспільної проблеми за рахунок використання певних методів та інструментів.

Засадничою моделлю рівнів залучення громадськості до вироблення політики стала «Драбина громадянської участі», яку у 1969 році запропонувала американська дослідниця Шеррі Арнштайн. Найнижчою сходинкою громадської участі є неучасть ( терапія та маніпулювання), середньою – символічні заходи (інформування, консультування та примирення). Найвищим рівнем включення громадян у прийняття управлінських рішень є громадянська влада (партнерство, делегування повноважень та громадський контроль).

Важливим механізмом для залучення громадян до взаємодії з місцевим самоврядуванням є інструменти громадської участі. Їх умовно поділяють на базові (громадські слухання, загальні збори, участь у консультативно-дорадчих органах, публічні консультації, звернення і запити, особисті прийоми, місцеві ініціативи, електронні петиції та ін.) та додаткові ( громадський бюджет, шкільний громадський бюджет, громадська експертиза, спільне стратегування тощо).

Отже, на сьогоднішній день світове співтовариство напрацювало чимало концепцій, принципів, механізмів та інструментів які можна реалізовувати Україні в царині взаємодії з громадськістю, як на місцевому рівні, так і на загальнонаціональному.



## РОЗДІЛ 2. ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

Важливим аспектом ефективного залучення громадянського суспільства до прийняття рішень є розробка і прийняття нормативно-правової бази, яка б урахувала і регламентувала усі сталі практики партисипації. Європейський Союз та країни-члени Європейського Союзу накопичили чималий досвід у сфері інституалізації взаємодії громадськості та муніципалітетів. На рівні Європейського Союзу та Ради Європи регламентовано принципи на яких має базуватися дана комунікація, а також надаються рекомендації щодо взаємодії у різних вимірах діяльності інституту місцевого самоврядування.

Так як Україна прагне стати членом Європейського Союзу, а також є членом Ради Європи їй важливо, щоб усі сталі практики розвинених демократій були якомога краще імплементовані в законодавство в царині залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні. Не менш важливим є те, що однією з найуспішніших реформ в країні стала саме реформа децентралізації, яка розпочалася в 2014 році. Тому, важливо, щоб вона була довершена та співставна з практиками та стандартами країн Європейської Унії.

Основними нормативно-правовими актами Європи які стосуються громадської участі є: Європейська Хартія місцевого самоврядування, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Хартія основних прав Європейського Союзу, Рекомендація Rec(2001)19 Комітету Міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті, Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля

(Орхуська конвенція), Керівні принципи щодо свободи об'єднань БДПЛ ОБСЄ та Венеціанської комісії та інші.

Перш за все, варто розпочати з міжнародних актів, які загально регламентують участь громадян та громадських організацій у діяльності політичних інституцій різних рівнів. До таких можна віднести, наприклад, *Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини)*.

Європейська конвенція з прав людини була прийнята в листопаді 1950 року, ратифікована Україною сімнадцятого липня 1997 року. Згідно статті 10 про свободу вираження поглядів: «Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів» [16].

«Кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів», - мовиться у статті 11 про свободу зібрань та об'єднання Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [16].

На рівні Європейського Союзу також існує документ, який гарантує право громадян на участь – *Хартія основоположних прав Європейського Союзу*. Даний нормативний акт був ухвалений у грудні 2009 року за рахунок набуття чинності Лісабонського договору. Розробка та ухвалення Хартії основоположних прав Європейського Союзу ставила собі за мету сформулювати якісно новий тип світогляду для усіх громадян Європейського Союзу заснованого на цінностях свободи та відкритості.

Пункт 1 Статті 12 про Свободу зібрань та свободу об'єднань Хартії Європейського Союзу про основоположні права зазначає, що: « Кожна людина має право на свободу мирних зібрань та свободу об'єднань на будь-яких рівнях, зокрема у сфері політичної діяльності, професійних спілок та громадянського суспільства,



звідки витікає право кожної людини створювати та приєднуватися до професійних спілок для захисту своїх інтересів»[38].

Основним міжнародним актом, який регламентує діяльність інституцій місцевого рівня є *Європейська Хартія місцевого самоврядування*. Хартія фіксує місцеве самоврядування, як окремий суб'єкт у функціонуванні організму держави, а також формує засади та принципи на яких має базуватися робота муніципалітетів.

Європейська Хартія місцевого самоврядування була прийнята 15 жовтня 1985 року. 15 липня 1997 року Хартію ратифікувала Україна. « Держави - члени Ради Європи, які підписали цю Хартію, переконані в тому, що існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління»[10].

У статті 3 частині 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування побіжно згадується про інструменти залучення громадян: «Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом»[10].

Не менш важливим документом, який доповнює Європейську Хартію місцевого самоврядування є *Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування*. Він більш широко розкриває деякі аспекти функціонування місцевого самоврядування, у тому числі, в контексті залучення громадськості.

Стаття 1 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування говорить: «Держави-Сторони в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади ( п.1). Право участі у справах місцевого органу влади означає

право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади (п.2). Законодавство повинно передбачати засоби, що сприяють здійсненню цього права. Не здійснюючи несправедливої дискримінації будь-якої особи чи групи, законодавство може передбачати окремі заходи для різних обставин або категорій осіб. Відповідно до конституційних обов'язків та (або) міжнародних зобов'язань Сторони законодавство може, зокрема, передбачати заходи, які конкретно обмежуються виборцями (п.3)» [7].

Стаття 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування ґрунтується на заходах, які мають забезпечити здійснення права участі.

Заходи зі здійснення права участі повинні включати :

- 1) надання місцевим органам влади повноважень надавати право участі, викладене в цьому Протоколі, сприяти його здійсненню;
- 2) забезпечення створення:
  - a) процедур залучення людей, які можуть уключати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення та, у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них;
  - b) процедур доступу згідно з конституційним порядком та міжнародно-правовими зобов'язаннями Сторони до офіційних документів, які є в розпорядженні місцевих органів влади;
  - c) заходів для задоволення потреб категорій осіб, які натрапляють на конкретні перешкоди в участі, а також



d) механізмів і процедур розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування місцевих органів влади й місцевих комунальних служб та реагування на такі скарги й пропозиції;

е) сприяння використанню інформаційно-комунікаційних технологій для розвитку та здійснення права участі, викладеного в цьому Протоколі [7].

Більш нішовим, але не менш важливим, міжнародно-правовим актом є *Орхуська конвенція*. Даний документ артикулює проблему доступу до інформації та залученості громадськості до вирішення екологічних проблем, які, як не дивно, часто виникають і на місцевому рівні.

6 липня 1997 року Україна ратифікувала Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) взявши на себе зобов'язання забезпечити участь суспільства:

- у межах відповідних положень цієї Конвенції громадськість отримує доступ до інформації, має можливість брати участь у процесі прийняття рішень (частина 9 стаття 3);
- у прийнятті рішень з конкретних видів діяльності (стаття 6);
- вже на ранньому етапі, коли є всі можливості для розгляду різних варіантів і коли участь громадськості може бути найефективнішою (частина 4 стаття 6);
- в питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов'язаних із навколишнім середовищем (стаття 7 конвенції)[15].

Вартує уваги *Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи "Про участь громадян у місцевому публічному житті"* яка надає широкі роз'яснення країнам-членам Ради Європи щодо процесу залучення громадян до суспільного та політичного життя муніципалітетів у різних сферах та проявах.

Основними принципами політики демократичної участі на муніципальному рівні згідно Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи "Про участь громадян у місцевому публічному житті" є:

- інформування. Надання широкого доступу до інформації громадянам щодо процесів прийняття рішень через поширення повідомлень усіма доступними способами та платформами, а також можливості зворотнього зв'язку з жителями щодо питань які впливають на їхнє майбутнє;
- формування та підвищення культури демократичної участі задля підвищення якості прийняття рішень та урахування пропозиції стейкхолдерів;
- створення умов для формування свідомих громадян, які б охоче брали на себе відповідальність за впровадження тих чи інших проєктів чи ініціатив в межах громади;
- приділення великої уваги зв'язкам з громадськістю. Заохочення місцевих лідерів думок до залучення громадськості при ухваленні рішень, увага до їхніх ідей, думок та потреб задля якісного вироблення політики;
- напрацювання загальних практик щодо залучення громадянського суспільства враховуючи механізми представницької демократії та форми прямої участі громадян на рівні місцевого самоврядування;
- впровадження великого ряду інструментів участі задля знаходження оптимальних рішень взаємодії з жителями громади. Проведення експериментів та делегування повноважень, а не встановлення усталених та занадто забюрократизованих норм;
- впровадження аудиту щодо контролю участі громадян у політичному та суспільному житті громади. Моніторинг позитивних чи негативних тенденцій щодо залучення громадян, а також оцінка впливу на кінцевий результат того чи іншого проєкту/стратегії;
- створення можливостей обміном досвідом між територіальними громадами країни, а також інших країн щодо втілення тих чи інших інструментів



громадської участі, обміну та практики посадових осіб муніципалітетів. інформування громадян про можливості участі щодо подібних практик обміну;

- створення політики щодо громадян, які мають труднощі із долученням до участі в житті громади та тих жителів, які не мають бажання приймати участі в ухваленні рішень;
- визнання важливості залучення жінок до місцевої політики;
- визнання важливості долучення дітей та молоді до життя громади, а також створення інструментів участі для них;
- співпраця та створення умов для широкого залучення громадських об'єднань для розвитку та впровадження демократичних ініціатив на місцевому рівні;
- залучення до співпраці органів виконавчої влади, відповідно до принципів субсидіарності задля розділення повноважень згідно компетенцій та нормативно-правових актів.

Також Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи "Про участь громадян у місцевому публічному житті" надає чіткі кроки й заходи для заохочення громадян до участі громадян в процесі прийняття рішень на місцевому рівні.

Наприклад, важливу роль у підвищенні громадської участі відіграє відкритість та прозорість зі сторони місцевої влади: «забезпечувати: публічне ухвалення рішень на місцевому рівні (оприлюднення порядку денного засідань місцевої ради й місцевих органів виконавчої влади; відкритість для громадськості засідань місцевої ради та її комітетів; [проведення] сесій, присвячених питанням-відповідям; опублікування протоколів засідань і рішень тощо); для всіх громадян гарантувати й поліпшувати доступ до інформації про питання місцевого значення (організація інформаційних бюро, центрів документації, публічних баз даних; використання інформаційних технологій; спрощення адміністративних

формальностей і зменшення вартості одержання копій документів тощо)»; забезпечувати відповідною інформацією про адміністративні органи та їхню організаційну структуру, а також інформувати громадян, яких безпосередньо стосується яка-небудь процедура, про перебіг цієї процедури, а також про відповідальних службових осіб»[35].

Ще одним важливим аспектом у формуванні активності громадян в суспільному житті є освітній. Одним із кроків, які пропонує даний нормативний акт є удосконалення шкільних програм щодо інституту громадянства, які б сприяли обізнаності та відповідальності у молодого покоління та навчали практикам громадської участі. Одним із завдань місцевих політик згідно Рекомендації Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи "Про участь громадян у місцевому публічному житті" є розвиток молодіжної політики, а саме, важливо:

- розвивати школу як важливу громадську арену для участі молоді в демократичних процесах та для навчання молоді такої участі;
- сприяти на рівні місцевих рад ініціативам на зразок "дитячі ради" й "молодіжні ради", які є по-справжньому корисним засобом освіти з питань місцевого громадянства, на додаток до можливостей діалогу з наймолодшими членами суспільства;
- заохочувати молодіжні об'єднання й, зокрема, сприяти розвитку гнучких форм і структур громадського залучення, наприклад, молодіжних центрів, повністю використовуючи можливість молоді самостійно створювати та здійснювати проекти [35].

У порівнянні з Рекомендаціями Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи "Про участь громадян у місцевому публічному житті" більш модерна *Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у*



*місцевому публічному житті* не так сильно відрізняється від попереднього міжнародного акту, проте, все ж деякі зміни.

Сучасні рекомендації включають в себе чотирнадцять пунктів у порівнянні з тринадцятьма у попередній версії. Основною новизною у порівнянні з 2001 роком стало питання інклюзивності та різноманітності суспільств які, могут впливати на публічне життя громад (п.13) [34].

Ще однією тенденцією розвитку громадянського суспільства в громаді є розвиток волонтерських ініціатив. Рекомендовано належно оцінювати даний аспект роботи і всіляко допомагати зі сторони місцевої влади, наприклад, за допомогою системи грантів чи інших інструментів розвитку громадських організацій чи інших форм громадянської активності. Також, важливо розвивати різні форми самоорганізації населення. Це допомагає залучати більш неактивних мешканців громади до прийняття рішень. Прикладом може слугувати інструмент бюджету участі, де громада зможе обрати у що їй інвестувати кошти з місцевого бюджету, а згодом докладеться до управління цією територією або в інший варіант буде слідкувати за власним проектом. Це в свою чергу підвищує відповідальність та додає активності громадськості певної території.

Як вже раніше було сказано, у сучасних рекомендаціях участі в місцевій політиці вагому роль відіграє питання інклюзивності. Зокрема один із кроків місцевої влади має бути напрацювання політики щодо осіб з інвалідністю «...створити і заохочувати можливості для осіб з інвалідністю брати участь у всіх напрямках місцевого публічного життя повною мірою, а також вжити необхідних заходів, щоб уможливити та заохочувати їх до такої участі; розробити і заохочувати відповідні форми і структури участі, усуваючи перешкоди і надаючи відповідну допомогу в разі потреби, для залучення осіб з інвалідністю, такі як консультативні ради» [34].

Своєю чергою також має бути візія роботи щодо залучення людей похилого віку. *Документ Ради Європи «Інклюзивна політика та політики: особи з*

*інвалідністю»* рекомендує: «...залучати осіб з інвалідністю у процеси прийняття рішень (п. 2.6); розпочати або продовжити роботу з оцінювання демократичної участі осіб з інвалідністю та його впливу на національному, регіональному та місцевому рівнях із метою консолідації співпраці між особами, що приймають рішення...(п.3); залучати осіб з інвалідністю, зокрема дітей і молодь з інвалідністю, до поширення та впровадження цієї рекомендації через їхні представницькі організації (п.6)» [8, ст. 65-66].

Свобода об'єднання і громадські об'єднання є одним з наріжних каменів функціонування громадянського суспільства, адже саме вони дозволяють формуватися горизонтальним зв'язкам між громадянами, що в свою чергу піднімає активність на низовому рівні і формує запити перед можновладцями різних ланок влади.

Громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та (або) юридичних осіб приватного права, що створюється для здійснення і захисту прав і свобод, задоволення суспільних, у тому числі економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів [12, с. 359]

В той же час *«Керівні принципи щодо свободи об'єднань»* Бюро демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі та Венеціанської комісії дають визначення терміну «об'єднання». Даний міжнародний документ, який був регламентований у 2015 році говорить, що «... це – організований незалежний некомерційний орган у формі добровільного об'єднання осіб, пов'язаних спільними інтересами, діяльністю чи метою. Об'єднання не обов'язково повинно бути юридичною особою, проте повинно мати певну інституційну форму чи структуру. [13, с.17]

Загалом, Керівні принципи щодо свободи об'єднань тлумачать поняття «свобода об'єднань», показують алгоритм створення, узаконення його діяльності, та ліквідації громадських об'єднань. Демонструє форми, механізми, принципи та інструментарій інституту громадського об'єднання.



«У представницькій демократії, в якій законотворчий процес характеризується відкритістю і прозорістю, об'єднання повинні мати можливість брати участь у розробці законів і політики на всіх рівнях: місцевому, національному, регіональному та міжнародному З метою сприяння цій участі варто створювати механізми, що дадуть об'єднанням можливість вступати в діалог з владою на різних рівнях, а владі – проводити консультації з об'єднаннями» – артикульовано у Керівних принципах щодо свободи об'єднань Бюро демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі та Венеціанської комісії [13, с. 70].

### **Висновки до розділу.**

Отже, нормативно-правовими документами які забезпечують гарантії та регламентують форми громадської участі є: Європейська Хартія місцевого самоврядування, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Хартія основних прав Європейського Союзу, Рекомендація Rec(2001)19 Комітету Міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті, Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), Керівні принципи щодо свободи об'єднань БДПЛ ОБСЄ та Венеціанської комісії та інші. Кожен із цих актів має свою специфікацію та може регулювати участь в різних аспектах життя.

Європейська Хартія місцевого самоврядування, а також Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування є основними нормативно-правовими актами у сфері взаємодії муніципалітетів та громадськості. Вони передбачають право людей на участь у справах громади. Держави-підписанти мають надати можливості громадам для такої участі, а також сприяти їх реалізації. До таких кроків можна віднести: створення інструментів громадського впливу на

законодавчому рівні, гарантування принципу підзвітності, розвиток новітніх технологій у сфері комунікацій задля здійснення права участі.

Чільне місце серед серед документів Ради Європи мають Рекомендація Rec(2001)19 Комітету Міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті, та більш сучасний варіант – Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті. Вони найбільш широко артикулюють принципи здійснення взаємодії між місцевими управліннями та громадянським суспільством, а також надають рекомендації щодо кроків і заходів у різних сферах життя громад.

Як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, так і Хартія основних прав Європейського Союзу акцентують увагу на праві кожного громадянина на свободу зібрань, свободу об'єднань, свободу вираження власних поглядів. Механізми та принципи функціонування громадських об'єднань унормовують Керівні принципи щодо свободи об'єднань БДПЛ ОБСЄ та Венеціанської комісії та інші.

Окремо важливо відмітити галузеві документи, які передбачають партисипацію. Наприклад, Орхуську конвенцію, яка регулює в тому числі громадську участь у сфері екології та довкілля.

Отже, так як Україна є країною-членом Ради Європи, а також прагне стати членом Європейського Союзу ці нормативно-правові акти є важливими в частині їх імплементації на практиці, адже громадська участь є важливим фактором в частині Європейської інтеграції.



### РОЗДІЛ 3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В УКРАЇНІ

Законодавча база щодо взаємодії органів місцевого самоврядування регулюється чималою кількістю нормативно-правових актів, які мають різну юридичну силу. Базові засади функціонування місцевого самоврядування та форм участі громадян у виробленні місцевих політик закладено у Конституції (Основний Закон), Законах України, постановах Кабінету Міністрів України, Указах Президента України та місцевих нормативних актах (Статуті територіальної громади чи інших нормативно-правових актах).

#### *Основний Закон та Закони України*

Основними Законами, що регулюють питання громадської участі у сфері місцевого самоврядування є:

- Конституція України;
- Закон України «Про місцеве самоврядування»;
- Закон України «Про звернення громадян»;
- Закон України «Про доступ до публічної інформації»;
- Закон України «Про органи самоорганізації населення»;
- Закон України «Про інформацію»;
- Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

В основному Законі України – Конституції [17] виділяються окремі статті, які регулюють право громадян на участь в прийнятті рішень на місцевому рівні.

Стаття 140 дозволяє за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

У статті 143 Основного Закону України йдеться про право на проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів.

Конституція України не регламентує повністю інструменти громадської участі, за виключенням місцевого референдуму та органів самоорганізації населення, а лише вказує на право громадян на них. Більш розширені норми мають бути прописаними у спеціалізованих нормативних документах.

Закон України «Про місцеве самоврядування» [29] закріплює за громадою можливість проводити місцеві референдуми (стаття 7), загальні збори громадян (стаття 8), місцеві ініціативи (стаття 9) та громадські слухання (стаття 13). Стаття 14 ЗУ «Про місцеве самоврядування» регламентує можливість створення органів самоорганізації населення. Ще однією формою громадської участі, яка є прописаною в Законі є дострокове припинення повноважень голови громади за народною ініціативою (стаття 79).

Пункт 1 статті 75 зазначає: «Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність»[29].

Закон України «Про місцеве самоврядування» налічує п'ять інструментів громадської участі, що не сповна розкриває повний інструментарій форм залучення населення. Загалом, нормативний документ є доволі архаїчний і потребує оновлення згідно сучасних тенденцій партисипації.

Стаття 6 Закону України «Про органи самоорганізації населення» [31] забезпечує право жителів обирати і бути обраними. Орган самоорганізації населення ґрунтується на гласності та підзвітності. Не рідше одного разу в рік орган самоорганізації населення звітує про свою діяльність. Громадяни мають право



знайомитися з його рішеннями, та отримати засвідчені секретарем цього органу копії рішень (стаття 18).

Законом України «Про звернення громадян» закріплено право громадян на звернення. Відповідно до Статті 1 про звернення громадян: «Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, медіа, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення» [27].

У Законі описуються порядок подання, форми, вимоги та процедури відповіді на звернення. Цікавим аспектом даного закону є опис інструменту електронних петицій та порядок її подання до розгляду. Стаття 23-1 доволі розлого і ґрунтовно розкриває усі нюанси електронних петицій. «Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади»[27].

Закон України «Про інформацію» забезпечує доступ до права на інформацію та регулює відносини у інформаційній сфері.

Стаття 3 Закону «Про інформацію» вказує, що основними напрямками державної політики є:

- забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;

- постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
- забезпечення інформаційної безпеки України;
- сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору [28].

Ще одним нормативно-правовим актом з інформаційної сфери є Закон України «Про доступ до публічної інформації». Він регулює порядок надання інформації, яка знаходиться у володінні органів виконавчої влади, місцевого самоврядування чи інших суб'єктів, що мають доступ до публічної інформації і становить суспільний інтерес.

Для того, щоб реалізувати право на доступ до публічної інформації запитувач має зробити запит. Стаття 19 ЗУ «Про доступ до публічної інформації говорить:

1. Запит на інформацію - це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні;
2. Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту;
3. Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним. Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача;
4. Письмовий запит подається в довільній формі [21].

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначає правові засади функціонування цієї діяльності держави, а саме регулює відносини між регуляторними органом та суб'єктами господарської діяльності.

Права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики



визначає Стаття 6 Закону. Згідно нього усі вище перелічені суб'єкти господарювання мають право:

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду;
- у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів;
- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;
- бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;
- самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду;
- одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності [23].

Цікавим прикладом, який демонструє неунормованість законодавчих актів щодо форм та інструментів громадської участі є постанова Верховної Ради «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» [24] прийнятої ще у 1993 році, проте чинної на даний момент. На прикладі неї можна побачити, що інструменти взаємодії громадянського суспільства та місцевого самоврядування містяться у багатьох нормотворчих документах різної юридичної дії, а не є зібраними в одному законодавчому акті.

### *Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України*

Ключовим нормативно-правовим актом, який розробляє та формує державну політику у сфері громадської участі є постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996, якою затверджений Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та м. Севастополі державній адміністрації.

Згідно з постановою Кабінет Міністрів України постановляє: «...рекомендувати органам місцевого самоврядування під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування керуватися затвердженими цією постановою Порядком і Типовим положенням» [22].

Громадські ради є основним інструментом для громадських консультацій між органами виконавчої влади (рекомендаційно місцевого самоврядування) та суспільства. Перелік питань які можуть бути розглянутими на цих зустрічах виглядають так: «Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів»[22].

Проведення консультацій, згідно постанови, має підвищити рівень діалогу між управліннями та громадськістю, створити умови для залучення громадян до прийняття проектів рішень та підняти якість напрацьованих документів за допомогою урахування громадської думки (пункт 2).

Громадські консультування відбуваються у формі публічного обговорення, вивчення громадської думки та електронних консультацій і можуть проводитися у різних формах одночасно (пункт 11).



За допомогою даної постанови також урегульовано шляхи вивчення громадської думки:

- проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо);
- створення телефонних "гарячих ліній", проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих медіа та онлайн-медіа для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;
- опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки [22].

Окрім Постанови Кабінету Міністрів України, якою затверджений Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики існують ще деякі регуляторні документи, які є більш галузевими, проте також напрацьовані для залучення та взаємодії з громадськістю:

- постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 989 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля»;
- постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. N 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні»;
- наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 N 168 «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля»;
- та інші.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні» ставить собі

за мету створити механізм залучення громадськості (громадські слухання) щодо проєктів містобудівної документації на муніципальному рівні.

Згідно порядку проведення громадських слухань щодо проєктів містобудівної документації на місцевому рівні: «Під час проведення громадських слухань щодо проєкту комплексного плану обов'язковою є участь представників (фізичних осіб) не менш як трьох чвертей населених пунктів (або старостинських округів, до яких входять населені пункти) від загальної кількості населених пунктів, що входять до складу територіальної громади, для якої розробляється комплексний план» [26].

Також, під час громадських слухань, в незалежності від того, відсутні чи наявні зауваження з боку представників громадянського суспільства, має відбутися голосування, щодо входження представників громадськості до погоджувальної ради, за умов необхідності такої.

#### *Укази Президента України*

Також принципи громадської участі регулюються у Національній Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, що закріплена Указом Президента. Вона визначає мету, завдання, принципи та шляхи реалізації розвитку заданого напрямку.

В основі діяльності держави у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства є повага до його автономії. Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, уникаючи втручання у формування та діяльність інститутів громадянського суспільства, повинні створювати сприятливі умови для розвитку громадських ініціатив, використовувати прозорі механізми підтримки діяльності інститутів громадянського суспільства та впроваджувати інструменти громадської участі у прийнятті та реалізації владних рішень [30].

Стратегія, зокрема, базується на таких принципах:



- самоврядності громадянського суспільства (поваги з боку органів державної та місцевої влади до права людей на самоорганізацію, всебічне сприяння у розвитку громадянського суспільства);
- рівності можливостей (забезпечення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування рівних можливостей для людей незалежно від раси, статі, віку, економічних спроможностей, політичних чи релігійних переконань тощо);
- участі та інклюзивності (реалізація Стратегії відбувається на засадах залучення усіх інституцій, громадськості, вивчення потреб усіх верств суспільства та з урахуванням голосу тої чи іншої суспільної групи.
- партнерства;
- прозорості та підзвітності;
- взаємної відповідальності усіх суб'єктів реалізації Стратегії (усі стейкхолдери у межах своїх повноважень, можливостей та ресурсів повинні докласти зусилля задля реалізації Стратегії) [30].

#### *Нормативні документи територіальних громад.*

Відповідно до законодавства України політика громадської участі на місцевому рівні може бути регламентована та представлена у двох типах нормативних документів.

Стаття 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що представницький орган місцевого самоврядування може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста. Такий рівень автономності зумовлений соціальними, економічними, культурними чи історичними особливостями тієї чи іншої території.

Наприклад, Рішенням від 28 березня 2002 року № 371/1805 Про Статут територіальної громади міста Києва затверджено форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування у місті Києві. Згідно статті 10, територіальна громада міста Києва безпосередньо здійснює місцеве самоврядування шляхом:

- референдуму;
- виборів органів і посадової особи;
- загальних зборів;
- місцевих ініціатив;
- громадських слухань[32].

Положення про застосування окремих механізмів безпосередньої участі громадян є ще одним типом нормативного акту місцевого рівня. Воно приймається рішенням місцевої (селищної) ради. Завдяки положенню урегулюється використання таких інструментів громадської участі: громадських слухань, громадських рад чи колегій, місцевих ініціатив, загальних зборів громадян, консультативних опитувань, організацій співпраці з громадськими організаціями тощо.

Так, наприклад, рішення Київської міської ради від 08.10.2015 N 103/2006 затверджує Положення про порядок подання та розгляду електронних петицій. Згідно цього положення Електронна петиція - це особлива форма колективного звернення громадян до Київської міської ради, яке здійснюється через веб-сайт [petition.kievcity.gov.ua](http://petition.kievcity.gov.ua) (далі - офіційний веб-сайт Київської міської ради), або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції і отримало від Київської міської ради програмне забезпечення, необхідне для збору підписів на підтримку електронної петиції (далі - громадське об'єднання), щодо будь-якого питання, яке відноситься до компетенції Київської міської ради, виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та їх структурних підрозділів у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України [25]. Такого роду Положення деталізують умови проведення того чи іншого інструменту громадської участі, регламентують процедуру, в той час, як Статут територіальної громади лиш коротко вказує форми участі.



У порівнянні з Києвом Статут Житомирської міської об'єднаної територіальної громади передбачає дещо ширший список форм безпосередньої участі. Стаття 9 відносить до інструментів громадської участі:

- місцеві вибори;
- місцевий референдум;
- загальні збори громадян за місцем проживання;
- місцеві ініціативи;
- громадські слухання;
- звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі у форматі електронної петиції;
- консультації з громадськістю;
- участь у роботі контрольно-наглядових органів юридичних осіб публічного права, утворених за рішенням Житомирської міської ради;
- громадський бюджет;
- інші форми участі [37].

Тим не менш, хоч, наприклад, і в Статуті присутній інструмент громадського бюджету, в нормативно-правових актах Житомирської міської територіальної громади також існує «Положення про бюджет участі (громадський бюджет) в місті Житомир» [20], який регулює застосування даної форми безпосередньої участі.

Отже, як ми можемо бачити на прикладах Києва та Житомира Статути територіальних громад в Україні не мають єдиного напрацьованого шаблону, що має як позитивні, так і негативні ознаки. Так як немає єдиного нормативно-правового акту на законодавчому рівні, в якому було б зафіксовано усі інструменти та форми громадської участі, муніципалітети їх використовують на власний розсуд, що призводить до неефективності в реалізації місцевих політик та низької активності громадянського суспільства.

### **Висновки до розділу.**

Завершуючи даний розділ можна підвести деякі висновки.

Нормативно-правові засади взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю регулюють чимала кількість актів різної юридичної сили. До них відносять Конституцію України (Основний Закон), Закони України, Постанови Кабінету Міністрів, Укази Президента України, та місцеві нормативні акти (Статути територіальної громади чи інших нормативно-правових актах).

До основних Законів, що унормовують аспекти громадської участі у різних вимірах відносять Закон України «Про місцеве самоврядування», Закон України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про органи самоорганізації населення», «Про інформацію», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Основним нормативно-правовим документом, що розробляє та формує державну політику у сфері громадської участі є постанова Кабінету Міністрів України, якою затверджений Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та м. Севастополі державній адміністрації. Вона унормовує функціонування громадських рад, а також розкриває шляхи вивчення громадської думки.

Указ Президента щодо Національній Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки визначає завдання, принципи, мету та шляхи реалізації цієї стратегії, яка як зазначається сформована на засадах самоврядності громадянського суспільства, рівності можливостей, участі та інклюзивності, партнерства, прозорості та підзвітності, а також взаємної відповідальності усіх суб'єктів реалізації програми.

На рівні нормативно-правових актів місцевого самоврядування питання громадської участі регулюють Статут територіальної громади, а також окремі Положення про механізм реалізації форм громадської участі. Було проведено



порівняння Статутів Києва та Житомира на предмет розкриття механізмів взаємодії з громадськістю і виявлено, що кожен подібний нормативний акт місцевого самоврядування має різне наповнення, а тому дає змогу маніпулювати при безпосередній реалізації цих інструментів на практиці.

Отже, для того щоб підвищити ефективність взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості необхідно поліпшити інституційні та нормотворчі можливості. Збільшити результативність громадської участі можливо за умов вирішення низки проблем:

- створення окремого Закону, який би регламентував інструменти та форми громадської участі, адже на даний момент вони прописані у окремих нормативних документах, які мають різну юридичну силу;
- прописання процедур на законодавчому рівні, які б унеможливлювали ігнорування процедур громадської участі на місцевому рівні;
- унеможливлення вибіркового підходу з боку муніципалітетів щодо використання тих, чи інших інструментів громадської участі;
- формування громадських рад при органах місцевого самоврядування та залучення їх до процесів консультування та прийняття рішень.

Тому, можна зробити висновок, що українське законодавство хоч і має базові засади громадської участі, все ж потребує їх оновлення та осучаснення, для того щоб відповідати сучасним тенденціям демократії участі та сталим практикам залучення громадян.

## ВИСНОВКИ

Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю базується на підвалинах теорії партисипаторної демократії. Партисипаторна демократія або демократія участі ґрунтується на всеохопному залученні громадськості до вироблення, ухвалення та контролю прийнятих рішень. Основною ідеєю теорії є те, що кожен громадянин має бути долученим до більш ширшої громадської участі, аніж голосування на виборах чи референдумі.

Ще однією концепцією, що включає в себе ефективну політику щодо громадської участі є теорія належного врядування (Good Governance). До принципів доброго врядування відносять: чесне проведення виборів, представництво та участь, зворотній зв'язок та чуйність, ефективність та результативність, відкритість та прозорість, верховенство права, етична поведінка, компетентність та спроможність, інноваційність та відкритість до змін, раціональне управління фінансами, права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість, підзвітність.

Під громадською участю розуміють комплекс дій та методів направлений на вироблення певних політик на локальному рівні за допомогою залучення громадськості до прийняття рішень. Участь громадськості може корелюватися між звичайним інформуванням і аж до делегування повноважень. Тому, залучення громадськості дозволяє вирішити цілий ряд проблем, які стоять перед управлінцями: підвищити свою легітимність в очах суспільства, зрозуміти потреби населення, мінімізувати політичні та соціальні ризики, які можуть бути пов'язаними з реалізацією політики чи проєкту, а також підвищити активність громади.

Важливим аспектом, який дає реалізувати політику громадської участі та побудувати ефективну взаємодію між громадськістю та органами місцевого



самоврядування є інструменти та форми громадської участі. У світі є безліч форм представницької участі, як базових (класичних), так і додаткових. До основних відносять громадські слухання, загальні збори, участь у консультативно-дорадчих органах, публічні консультації, звернення і запити, особисті прийоми, місцеві ініціативи, електронні петиції тощо.

Основними нормативно-правовими актами Європи які стосуються громадської участі є: Європейська Хартія місцевого самоврядування, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Хартія основних прав Європейського Союзу, Рекомендація Rec(2001)19 Комітету Міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті, Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), Керівні принципи щодо свободи об'єднань БДППЛ ОБСЄ та Венеціанської комісії та інші.

Так, як Україна є країною-членом Ради Європи більшість із вище зазначених нормативних документів є в тій чи іншій мірі імplementованими в законодавство держави. Тим не менш важливо продовжувати гармонізувати та осучаснювати законодавчу базу з метою наближення до європейських стандартів.

Що стосується української нормативно-правової бази, то різні аспекти регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю відображається у Конституції (Основний Закон), Законах України, постановах Кабінету Міністрів України, Указах Президента України та місцевих нормативних актах (Статуті територіальної громади чи інших нормативно-правових актах).

Не зважаючи на велику кількість нормативно-правових актів за увесь період державності України існує велика хаотизація, а подекуди й відсутність нормативної бази з певних аспектів функціонування місцевого самоврядування.

Наприклад, окремі інструменти громадської участі згадуються у Конституції України ( місцевий референдум, органи самоорганізації населення), Законі України «Про місцеве самоврядування» (місцевий референдум, загальні збори громадян, місцева ініціатива, громадські слухання, органи самоорганізації населення), Законі України «Про звернення громадян» (електронна петиція), і навіть у Постанові Верховної Ради «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні». Тому постає нагальним питанням відобразити в нормативно-правовому акті усі інструменти громадської участі, а також прописати їх принципи та зобов'язати змінити статuti територіальних громад в у цьому аспекті. Це можна зробити внісши зміни у ЗУ «Про місцеве самоврядування», або створивши окремий документ.

Ще одним аспектом у питанні громадської участі є відсутність єдиних вимог у законодавстві щодо Статуту територіальної громади. Державі варто розробити нормативно-правовий акт щодо унормування вимог до Статуту територіальної громади, адже це призводить до того, що місцева влада може ігнорувати запит суспільства щодо втілення певної форми участі посилаючись на відсутність таких норм у місцевих нормативних документах (Статуті чи Положенні), що в свою чергу буде спонукати до зникнення каналів комунікації та співпраці між місцевою владою та громадськістю.

Отже, Законодавство України містить чимало прогалин, невідповідностей, частково не відповідає сучасним стандартам. Як результат, суспільство не може ефективно впливати на формування місцевої політики, і тому вирішення нагальних або стратегічних питань не мають системного характеру.

Тож існує потреба залучення усіх зацікавлених сторін (органів державної влади, місцевого самоврядування, неурядових організацій, громадянського суспільства тощо) до розробки, осучаснення та приведення до європейських стандартів законодавства, як загалом місцевого самоврядування, так і аспектів взаємодії муніципалітетів з громадськістю.



## СПИСОК ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ:

1. 12 принципів доброго врядування. Рада Європи. URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2021/03/Good\\_Governance12.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2021/03/Good_Governance12.pdf) (дата звернення: 03.11.2023).
2. Ministère de la Transition écologique [official site]. URL: <https://www.ecologie.gouv.fr/charte-participation-du-public> (Last accesses: 01.11.2023).
3. Records Management: the key to good governance and sustainable development. XVII Biennial Eastern & Southern Africa Regional Branch of International Council on Archives. General Conference on Archives, Society and Good Governance. Marion L.N. Chibambo [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.Ahm.uem.mz/esarbic/docs/marion.pdf>. – Title from the screen.
4. SR. Arnstein. A Ladder of Citizen Participation. 1969. URL: <https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html> (Last accesses: 02.11.2023).
5. Барбер Б. Сильна демократія: політика учасницького типу // Демократія: Антологія / Упоряд. О. Проценко. – К.: Смолоскип, 2005. с.258
6. Бортников В. Політичний менеджмент. 2007. №3. С. 46.
7. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text) (дата звернення: 15.11.2023)
8. Документи Ради Європи. Інклюзивна політика та політики: особи з інвалідністю. Рада Європи. 2021. С.103.
9. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями: Закон від 14.07.93 N 3384-XII ( 3384-12). База даних «Законодавство України». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106#Text) (дата звернення: 03.11.2023)

10. Європейська хартія місцевого самоврядування: Закон від 15.07.97 № 452/97-ВР. База даних «Законодавство України». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) (дата звернення: 03.11.2023)
11. Єдина система місцевих петицій: платформа електронної демократії. URL: <https://petition.e-dem.ua/> (дата звернення: 05.11.2023).
12. Журенок Т.В. Правовий статус та види громадських об'єднань. Форум права. 2012. № 4. С. 356-361.
13. Керівні принципи щодо свободи об'єднань. Координатор проектів ОБСЄ в Україні. 2015. С. 167
14. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень Ради Європи. 2009. CONF/PLE(2009)CODE1. с.19
15. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Закон від від 06.07.99 N 832-XIV ( 832-14 ). База даних «Законодавство України». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015?find=1&text=%D0%B7%D0%B0%D0%BB%D1%83%D1%87#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015?find=1&text=%D0%B7%D0%B0%D0%BB%D1%83%D1%87#Text) (дата звернення: 03.11.2023)
16. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 15.11.2023)
17. Конституція України: Закон від 01.01.2020 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.11.2023)
18. О. Сергієнко, О. Ватаманюк. Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах(навчальний модуль).К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 92 с.
19. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдне право України. К.: «Ліра-К», 2006. 366 с.



20. Положення про бюджет участі (громадський бюджет) в місті Житомир. URL: <https://zt-rada.gov.ua/files/upload/sitefiles/doc1518444697.pdf> дата звернення: (09.11.2023).
21. Про доступ до публічної інформації: Закон від 13 січня 2011 № 2939-VI. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 04.11.2023).
22. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова від 3 листопада 2010 р. № 996. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.11.2023)
23. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон від 11.09.2003 № 1160-IV. База даних: «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 05.11.2023).
24. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова ВРУ від 17.12.1993 № 3748-XII. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text> дата звернення (06.11.2023).
25. Про затвердження Положення про порядок подання та розгляду електронних петицій. Рішення КМР від 08.10.2015 N 103/2006. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=0AIACA0A71> (дата звернення: 09.11.2023).
26. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні: Постанова від 5 травня 2011 р. N 555. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 04.11.2023)
27. Про звернення громадян: Закон від 02.10.96 № 394/96-ВР. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.11.2023)

28. Про інформацію: Закон від 27.07.2023 2657-XII. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення: 03.11.2023)

29. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон від 03.08.2023 280/97-ВР. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 03.11.2023)

30. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки: Указ Президента України від 27.09.2021 № 487/2021. База даних: «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text> дата звернення: (07.11.2023).

31. Про органи самоорганізації населення: Закон від 01.01.2020 2625-III. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (дата звернення: 03.11.2023)

32. Про Статут територіальної громади міста Києва: Рішення від 28 березня 2002 року N 371/1805. База даних «Нормативне забезпечення». URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/status-terytorialnoyi-gromady-mista-kyyyeva> (дата звернення: 04.11.2023)

33. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р. База даних: Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 04.11.2023).

34. Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті. URL: <https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2018-4-participation-of-citizens-ukr/168097ed39> (дата звернення: 16.11.2023)



35. Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи "Про участь громадян у місцевому публічному житті". URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_739#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text) (дата звернення: 16.11.2023)
36. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність. К.: Києво-Могилянська академія, 2009. 287 с
37. Статут Житомирської міської об'єднаної територіальної громади. URL: <https://zt-rada.gov.ua/files/upload/sitefiles/doc1557491938.pdf> дата звернення: (09.11.2023).
38. Центр громадянських свобод. Хартія основоположних прав Європейського Союзу. URL: <https://ccl.org.ua/posts/2021/11/hartiya-osnovnyh-prav-yeuropejskogo-soyuzu/> (дата звернення: 15.11.2023)
39. Циммерман Дж. Ф. Учасницька демократія: відродження популізму // Демократія: Антологія / Упоряд. О. Проценко. К.: Смолоскип, 2005. С. 264.