

УДК 342.4

doi.org/10.30970/jcl.4.2024.3



Віталій Ковальчук

Доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри теорії права та конституціоналізму Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти НУ «Львівська політехніка», Львів, Україна

ORCID ID: 0000-0002-7523-2098

E-mail: kovalchuk1903@gmail.com

ГРОМАДЯНСЬКА УЧАСТЬ В ПРОЦЕСІ ЗДІЙСНЕННЯ ВРЯДУВАННЯ ТА ЛЕГІТИМАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

CIVIC PARTICIPATION IN THE PROCESS OF GOVERNANCE AND LEGITIMACY OF PUBLIC AUTHORITY IN UKRAINE

Vitalii Kovalchuk

Doctor of Laws, Professor, Head of the Department of Theory of Law, Constitutional and International Law, Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education, Lviv Polytechnic National University, Lviv, Ukraine

Abstract | The article is devoted to the phenomenon of participatory democracy and its role in the governance process and the legitimation of public authority. The author primarily analyzes the nature of participatory democracy, key approaches to understanding its essence, as well as the main forms of civic participation in the process of democratic legitimation, using the example of the Ukrainian experience. The study emphasizes the legislative regulation of participatory democracy in Ukraine. Specifically, it concludes that legislative regulation of participatory democracy is an important phenomenon. However, the state's activity should not lead to excessive regulation. Local self-government bodies, within the scope of their delegated public powers, can independently declare the principles of regulation and governance in the interests of the local community. Therefore, it is necessary to ensure maximum autonomy for local self-government in the application of various forms of participatory democracy, as excessive regulation at the national legislative level can negatively impact its implementation.

The author analyzed forms of civic participation that have been legally enshrined in acts of local lawmaking. Attention was focused on those forms that are most actively used in Ukraine: electronic petitions, public hearings, and the public budget. An important role in their regulation is played by the statutes of communities, which are also called local constitutions. In recent years, their content has changed qualitatively. Although some of them are characterized by the presence of typical provisions and unjustified fixation of forms of civic participation without taking into account the local context, complications often arise in the procedures for applying various forms of participation.

Among the key factors influencing the effectiveness of applying forms of civic participation at the local level, it is worth noting the quality of local lawmaking, community self-organization, institutional capacity of local self-

government bodies, the level of trust of the territorial community's residents in the elected representatives and officials of the local self-government bodies, the presence of a core of proactive residents of the community, and the effectiveness of civil society institutions in various directions.

Participatory democracy in Ukraine has proven to be effective in addressing a number of important tasks. First, addressing urgent local issues (from road repairs to the construction of microdistricts). Second, the adoption of local regulations, thus forming local law (as a source of law). Third, the development of public policy at both the local and national levels (through formation, consultation, and control of government bodies). Fourth, the implementation of business programs and investments (through participation in the formation of the local budget, active grant policies, and attracting investors).

Keywords: participatory democracy, citizen participation in governance, democratic legitimation, community, local self-government, legislative regulation, local lawmaking.

Анотація | Стаття присвячена феномену учасницької (партисипативної) демократії та її ролі в процесі здійснення врядування й легітимації публічної влади. Автор проаналізував природу партисипативної демократії, ключові підходи до розуміння її сутності та основні форми громадянської участі в процесі демократичної легітимації на прикладі українського досвіду.

У дослідженні акцентовано увагу на законодавчому регулюванні учасницької демократії в Україні. Зроблено висновок про те, що законодавче регулювання учасницької демократії є важливим явищем. Однак активність з боку держави не повинна призводити до надмірного регулювання. Органи місцевого самоврядування в межах делегованих їм публічних повноважень можуть самостійно на власний розсуд декларувати засади регулювання та управління в інтересах місцевої громади. Тому необхідно забезпечити місцеве самоврядування максимальною автономністю щодо застосування різних форм учасницької демократії, адже надмірна зарегульованість на рівні національного законодавства може негативно вплинути на її реалізацію.

Автор проаналізував форми громадської участі, закріплені в актах локальної правотворчості. Зосереджено увагу на формах, які найбільш активно застосовуються в Україні: електронних петиціях, громадських слуханнях та громадському бюджеті. Важливу роль щодо їх регулювання відіграють статuti громад, які ще називають місцевими конституціями. За останні роки їх зміст якісно змінився. Хоча окремі з них характеризуються наявністю типових положень та необґрунтованою фіксацією форм громадянської участі без урахування локального контексту, що нерідко ускладнює процедури застосування різноманітних форм участі.

Серед ключових чинників, що впливають на ефективність застосування форм громадської участі на локальному рівні, варто відзначити якість локальної правотворчості, самоорганізацію громади, інституційну спроможність органу місцевого самоврядування, рівень довіри жителів територіальної громади до обраних представників та посадових осіб органу місцевого самоврядування, наявність ядра проактивних жителів громади та дієвих інститутів громадянського суспільства.

Партисипативна демократія в Україні зарекомендувала себе ефективною у вирішенні низки важливих завдань: по-перше, нагальних проблем місцевого рівня (від ремонту доріг до будівництва мікрорайонів); по-друге, прийняття локальних нормативних актів, а отже, формування місцевого права (як джерела права); по-третє, вироблення публічної політики як на місцевому, так і національному рівні (шляхом формування, консультування та контролю органів влади); по-четверте, реалізації бізнес-програм та інвестицій (через участь у формуванні місцевого бюджету, активну грантову політику та залучення інвесторів).

Ключові слова: учасницька (партисипативна) демократія, участь громадян у здійсненні врядування, демократична легітимація, громада, місцеве самоврядування, законодавче регулювання, локальна правотворчість.

Постановка проблеми. Наміри України стати членом Європейського Союзу зумовлюють необхідність забезпечення ефективного механізму участі інститутів громадянського суспільства у здійсненні публічної влади. Громадянське суспільство, як і органи влади, є відповідальним за ство-

рення правової реальності людиноцентричного типу. У зв'язку з цим у сучасних розвинених та транзитних демократіях триває постійний пошук концепцій, що сприяють зміцненню існуючих демократичних інститутів. Однією з них є учасницька (партисипативна) демократія, яка розглядає кожного індивіда як суб'єкта права, здатного впливати на державотворчі процеси через різні форми громадської участі на місцевому та національному рівнях.

Концепція партисипативної демократії передбачає, поряд з традиційними формами безпосередньої демократії (виборами та референдумом), активну участь кожного громадянина в ухваленні важливих для суспільства та держави рішень, а також здійснення контролю за їх виконанням. Така демократія участі виходить далеко за межі електоральних відносин, на яких заснована представницька демократія. Для запровадження принципу участі громадян в урядуванні необхідною умовою має стати наявність громадянського суспільства з високим рівнем організації та правової культури.

Позитивним аспектом концепції учасницької демократії є те, що вона забезпечує високий рівень легітимності рішень, які ухвалюють громадяни спільно з владою. Легітимність такого рішення стає результатом загального обговорення, що формується на основі раціонального дискурсу, а не втіленням у життя попередньо сформованої всезагальної волі, яку представляє незначна, наділена владними повноваженнями, частина суспільства. На думку німецького теоретика права Юргена Габермаса, дискурс – це спосіб аргументованого обговорення спірних питань задля досягнення універсального (значущого для всіх) консенсусу. Він є ефективним засобом подолання напруження між владою та громадянським суспільством. Лише в процесі такої комунікації можна знайти спільне рішення, яке влаштувало б усіх зацікавлених учасників дискурсу¹.

Участь громадян у процесі здійснення врядування забезпечує легітимність як окремих актів, так і інститутів публічної влади, що призводить до позитивних наслідків: стабільності системи державної влади в цілому; контролю за діями органів влади; зменшення бюрократії в діяльності посадових осіб органів влади; ефективності державного управління завдяки визначальному узгодженню прагнень та інтересів громадян і влади.

Процес децентралізації влади, який триває в Україні навіть в умовах повномасштабної російської агресії, актуалізує питання активної участі громадян на місцевому рівні. Вона розглядається чи не як єдиний спосіб для населення територіальної громади безпосередньо долучатися до прийняття рішень і впливати на них. В умовах війни, коли безпосередні форми демократії, такі як вибори та референдум, стають неможливими, перед суспільством та державою постає питання апробації нових інструментів громадянської участі. Наявні обмеження, спричинені введенням правового режиму воєнного стану, частково вплинули на активність участі громадян на місцях, однак вона залишається найефективнішим засобом легітимації публічної влади.

Метою дослідження є з'ясування природи партисипативної демократії, її ролі в процесі легітимації публічної влади на прикладі форм участі громад у здійсненні врядування на місцевому рівні в Україні.

Ступінь опрацювання проблематики. Концепцію учасницької демократії та її реалізацію через певні форми неодноразово розглядали як зарубіжні, так і вітчизняні науковці. Серед основних теоретичних досліджень світового рівня до уваги було взято міркування Бенджаміна Барбера та Керол Пейтман, у працях яких закладено основу для розуміння учасницької демократії та подальших наукових пошуків.

Однією з фундаментальних теоретичних праць, присвячених сучасній теорії учасницької демократії, є «Сильна демократія» (1984 р.) американського вченого Бенджаміна Барбера. У ній науковець зосереджує увагу на пошуку джерел надійності ліберальної демократії. Саме учасницька теорія розглядається в праці як ключовий елемент для посилення представницької демократії. Він критикував «тонку» ліберальну демократію, вважаючи її основною причиною демократичного не-

¹ Габермас Ю. До легітимації через права людини / пер. з нім. М. Култаєвої, Л. Сотниченко. Київ: Укр. філос. фонд, 1999. С. 55.

благополуччя, і стверджував, що в ліберальному суспільстві громадяни можуть прийняти представницьку систему лише за наявності сильного елемента участі громадян. «Сильною» демократією є участь усіх громадян у визначених аспектах самоврядування, принаймні деякий час.

Ще одним впливовим теоретиком сучасного розуміння демократії участі є Керол Пейтман, авторка праці «Участь та демократична теорія» (1970)². У своєму дослідженні науковиця наводить низку аргументів проти «реалістичних» емпіричних теорій демократії, які виправдовують владу еліт та обмежену участь громадян. Дослідниця критикувала провідних теоретиків демократії – Роберта Даля і Джованні Сарторі – за те, що вони дотримувалися циклічної логіки та просували вузьку концепцію демократії, яка виключає більшість громадян. Керол Пейтман відзначає важливість участі як для особистісного розвитку громадян (навички та компетенції), так і для сталості та легітимності самої демократичної системи. Вона підкреслює важливість розширення демократії участі для залучення в промисловості, а не лише в політиці, оскільки це має вирішальне значення для індивідуального розвитку та справедливого розподілу влади. Загалом згадана праця Керол Пейтман вплинула на відновлення інтересу до демократичної теорії та демократії участі зокрема, а ідеї науковиці допомогли сформувати розвиток інтерактивніших та інклюзивніших моделей демократії.

Сучасні концепції учасницької демократії набувають нового значення. Вони порушують важливі питання щодо форм громадської участі, її ефективності та можливого застосування. Учені й практики досліджують нові шляхи інтеграції підходів участі в системи управління, додаючи використання інформаційно-комунікаційних технологій та інноваційних методів для залучення широкої громадськості. Серед останніх досліджень на особливу увагу заслуговують праці Архона Фунга та Ріка Оліна Райта (Fung & Wright, 2001)³, Джанпаоло Байоккі та Ернесто Ганузи (Baiochi & Ganuza, 2014)⁴, Мікко Вартто (Värtto, 2023)⁵ та інших.

До питання учасницької демократії неодноразово зверталися й вітчизняні вчені. Серед них варто відзначити праці Тетяни Андрійчук, Олександра Батанова, Михайла Баймуратова, Ярини Богів, Ірини Дробуш, Сергія Іщука, Володимира Кобриня, Ігоря Коржа, Яни Ленгер, Юрія Лукашевського, Богдана Михальчука, Ірини Панчук, Оксани Щербанюк.

Законодавче регулювання учасницької демократії в Україні. Участь громадськості, що належить до відання місцевого самоврядування, не закріплено й не систематизовано в єдиному нормативно-правовому акті. Форми такої участі можна виокремити на конституційному, законодавчому та підзаконному нормативно-правових рівнях.

Відповідно до Конституції України єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування (ст. 5). Конституцією визнається та гарантується місцеве самоврядування (ст. 7). Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст. 140)⁶. Ці норми Конституції закладають правові основи, необхідні для формування та розвитку територіальних громад, зокрема шляхом забезпечення можливостей для громадської участі.

Детальніше форми участі громадян закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.). Згідно із Законом, первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста (ст. 6). Крім

² Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.

<https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444> Ryan, Alan. (2012). *The Making of Modern Liberalism*: Princeton University Press.

³ Fung, A., & Wright, E. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, 29(1), 5–41.

⁴ Baiochi, G. & Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting: As if Emancipation Mattered. *Politics and Society*, 42(1), 29–50.

⁵ Värtto, M. (2022). *Reflections On Participatory Democracy Reforms* (Tampere University Dissertations - Tampereen yliopiston väitöskirjat; Vol. 554). Tampere University. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2297-7>

⁶ Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141

того, Закон передбачає можливість участі громадян у місцевому самоврядуванні через обрання депутатів місцевих рад та сільського, селищного чи міського голови (представницька демократія) та шляхом безпосередньої участі через такі правові механізми, як: місцеві референдуми (ст. 7), загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9), громадські слухання (ст. 13), органи самоорганізації населення (ст. 14), асоціації органів місцевого самоврядування (ст. 15)⁷.

Обов'язкові форми участі громадськості можна спостерігати також у Законі України «Про звернення громадян» (1996 р.) та Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» (2011 р.). Перший нормативний акт визначає форми звернень, вимоги до них та врегульовує процедуру подання електронних петицій, а другий передбачає проведення громадських слухань щодо проєктів містобудівної документації на місцевому рівні.

Варто зазначити, що перелік форм учасницької демократії не є вичерпним, адже законодавець закріпив право територіальних громад на прийняття статутів, які також можуть регулювати інші форми участі, що не суперечать закону.

У травні 2024 року в другому читанні Парламентом було ухвалено законопроект про внесення змін до Закону України № 7283 «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування. Законопроект № 7283 доповнює перелік форм участі громадськості, закріплюючи нові інститути, такі як: участь жителів у розподілі коштів місцевого бюджету, електронні петиції, громадська оцінка (експертиза) діяльності виконавчих органів ради та посадових осіб, публічні консультації (їхня процедура буде врегульована окремим нормативно-правовим актом), консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, право участі молоді у місцевому самоврядуванні, яка досягла 14 років, а також інші форми участі, що не суперечать законодавству. Новелою законопроекту також стало врегулювання статусу жителя та обов'язковість прийняття статутів територіальною громадою⁸. У прикінцевих та перехідних положеннях законопроектом передбачено, що обов'язковість прийняття статуту набуває чинності з 1 січня 2027 року. Цей нормативно-правовий акт очікує підписання Президентом України.

20 червня 2024 року Верховна Рада України ухвалила в другому читанні законопроект № 4254 від 23.10.2020 року «Про публічні консультації». Цей закон встановлює правила проведення публічних консультацій щодо формування нормативно-правових актів. Згідно з його положеннями, закріплюється принцип участі, що надає можливість зацікавленим сторонам долучатися до публічних консультацій на всіх етапах розробки та реалізації державної, регіональної політики, а також у питаннях місцевого значення (ст. 3, ч. 2); визначається порядок проведення публічних консультацій (ст. 6); визначаються форми проведення публічних консультацій, серед яких: 1) електронні консультації; 2) публічні заходи (круглі столи, слухання, конференції тощо); 3) адресні консультації (ст. 7); проєкти актів не можуть розглядатися без проведення публічних консультацій, а порушення процедури їх проведення може стати підставою для перегляду, внесення змін або скасування нормативного акта (ст. 17)⁹.

Важливими нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України є Постанова від 3 листопада 2010 року № 996, яка регламентує порядок проведення консультацій з громадськістю з метою формування державної політики¹⁰, та Постанова № 976 від 05.11.2008 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»,

⁷ Про місцеве самоврядування в Україні, Закон України № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

⁸ Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39362>

⁹ Про публічні консультації, Закон України (ВВУ), № 4254 від 23.10.2020 року. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235

¹⁰ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, Постанова Кабінету Міністрів України № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text>

якою затверджено відповідний порядок та рекомендації органам місцевого самоврядування щодо проведення громадської експертизи їхньої діяльності¹¹.

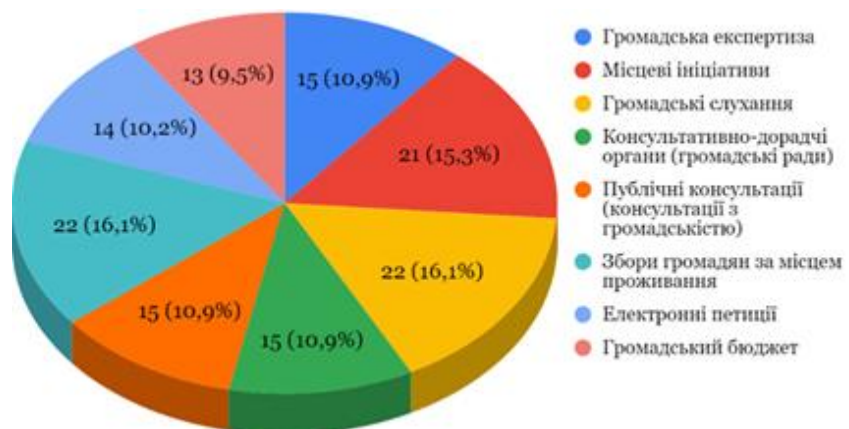
На основі законодавства, актів органів центральної виконавчої влади та локальних правових актів можна виокремити близько 15 форм громадської участі, причому це невичерпний перелік. Це, зокрема: місцевий референдум, громадська експертиза, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян, запити на публічну інформацію, консультативно-дорадчі органи, публічні консультації (консультації з громадськістю), збори громадян за місцем проживання, органи самоорганізації населення, громадський бюджет, електронні петиції, дострокове припинення повноважень голови громади та інші.

Законодавче регулювання учасницької демократії — важлива умова її ефективного функціонування. Однак активність держави не повинна призводити до надмірного регулювання. Органи місцевого самоврядування в межах делегованих їм публічних повноважень можуть самостійно визначати засади регулювання та управління в інтересах місцевої громади. Тому необхідно забезпечити місцеве самоврядування максимальною автономією щодо застосування різних форм учасницької демократії, адже надмірна зарегульованість на рівні національного законодавства може негативно вплинути на її реалізацію. Місцеве самоврядування має право обирати власні юридичні інструменти для реалізації місцевої демократії.

Правове закріплення форм громадської участі в актах локальної правотворчості. Форми реалізації партисипативної демократії на місцевому рівні безпосередньо передбачено в регламентах органів місцевого самоврядування та статутах територіальних громад. Останніми роками територіальні громади надають перевагу статутам, які ще називають місцевими конституціями. У статуті закладено основи місцевої демократії, визначено процедури, які дозволяють кожному жителю міста брати участь у діяльності органів місцевого самоврядування, висловлювати свої пропозиції на громадських слуханнях, через петиції, загальні збори, консультації, бюджет участі, а також здійснювати громадський контроль за роботою обраних депутатів та команди міського голови за допомогою публічної інформації, громадської експертизи тощо. На сьогодні, відповідно до законодавства, прийняття статуту має диспозитивний, а не імперативний характер.

Один з перших статутів місцевої громади було прийнято у Львові (27 грудня 2017 р.)¹². Він містить чіткий перелік форм участі громади у здійсненні місцевого самоврядування. Це місцевий референдум (ст. 27), місцеві вибори (ст. 28), загальні збори громадян за місцем проживання (ст. 29), громадські слухання (ст. 30), громадський бюджет (ст. 31), місцеві ініціативи (ст. 32). Додатково в ньому закріплено право жителів подавати індивідуальні та колективні звернення (скарги, заяви, пропозиції, електронні петиції) до органів і посадових осіб Львівської міської ради та отримувати на них відповіді у встановлені законодавством України терміни. У статуті чи не вперше було закріплено такі форми громадської участі, як громадський бюджет та електронні петиції.

На основі наведеного графіка можна виокремити такі форми громадської участі, які зафіксовано у статутах територіальних громад обласних центрів України.



¹¹ Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, Постанова Кабінету Міністрів України № 997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text>

¹² Статут міста Львова. Наказ Головного територіального управління юстиції у Львівській області Міністерства юстиції України від 27.12.2017 № 645/6. Львівська міська рада. URL: <https://city-adm.lviv.ua/lmr/regulations>

На сьогодні найпоширенішими формами громадської участі на рівні місцевого самоврядування можна вважати *електронні петиції, громадські слухання та громадський бюджет*.

Електронні петиції — це звернення з конкретною проблемою, яке розміщується на спеціальній електронній платформі, де громадяни можуть голосувати за його підтримку. Такий механізм дозволяє визначити рівень суспільної підтримки ініціативи та сприяти її подальшому розгляду органами влади. Електронні петиції закріплено в усіх територіальних громадах обласних центрів. Лише Миколаївська, Одеська та Херсонська територіальні громади не мають у публічному доступі положень, що регулюють процедуру подання електронних петицій. Це безпосередньо впливає на якість і кількість отриманих звернень. Водночас у період повномасштабної війни для прифронтових громад питання адміністрування таких електронних форм участі, зі зрозумілих причин, може виявитися не пріоритетним.

В умовах війни електронні петиції залишаються для громадян одним з дієвих механізмів оцінки легітимності органів публічної влади. Це також дієвий засіб розгляду найважливіших питань громади. Тематика петицій суттєво змінилася: так, до інфраструктурних питань додалося питання дерусифікації. Останні два роки в петиціях дедалі частіше йдеться про перейменування, знесення радянських або імперських монументів, заборону російської православної церкви та проросійських партій.

Органи місцевого самоврядування можуть самостійно встановлювати строки збору підписів та необхідну для розгляду кількість голосів. Різниця між обласними центрами може бути суттєвою: від 250–300 до кількох тисяч підписів (Київ — 6 тис., Харків — 5 тис., Дніпро — 3 тис.). Законодавство не встановлює верхньої межі необхідної кількості підписів. Це часто ускладнює процедуру розгляду петицій. Так, через це в Києві довелося зменшити кількість голосів, необхідних для підтримки петиції, з 10 до 6 тис.¹³

Громадські слухання — це право територіальної громади, яке передбачає можливість заслуховування місцевих депутатів і посадовців з питань місцевого розвитку та внесення пропозицій щодо місцевих потреб і проблем. Такі пропозиції, висловлені під час громадських слухань, обов'язкові до розгляду органами місцевого самоврядування, що робить цей інструмент важливим елементом участі громадян у місцевому управлінні. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає імперативність їхнього проведення не рідше одного разу на рік.

Одним із найкращих прикладів застосування громадських слухань за останні роки є їхнє впровадження у Львівській територіальній громаді. Серед передбачених етапів, відповідно до Положення про порядок проведення громадських слухань у місті Львові, що є додатком до Статуту територіальної громади Львова, передбачено такі: створення ініціативної групи; збір підписів; подання ініціативи щодо проведення громадських слухань; реєстрація впродовж п'яти днів та визначення дати проведення (спільно); 10–25 календарних днів на інформування про проведення громадських слухань; день проведення; 5 робочих днів із дня проведення громадських слухань на оформлення протоколу та його оприлюднення; 14 календарних днів на розгляд пропозицій міським головою чи посадовими особами з дня проведення громадських слухань; оприлюднення на сайті; контроль виконання рішень (ініціативною групою)¹⁴. Зазначені умови враховують усі ключові етапи проведення громадських слухань, а чітке встановлення термінів і відповідальних осіб забезпечує ефективність та своєчасність процедури.

Важливим аспектом у правовій фіксації громадських слухань є встановлення межі мінімальної кількості членів громади та/або підписів для ініціювання засідання за народною ініціативою. Також ініціювати, за загальним правилом, мають змогу: 1) голова громади; 2) відповідні ради громад та їхні депутати; 3) виконавчі комітети; 4) члени територіальної громади (народна ініціатива). Окремі територіальні громади (Хмельницька та Чернівецька) передбачають можливість ініціювати проведення громадських слухань від трьох інститутів громадянського суспільства.

¹³ Місцеві петиції. Чи вдасться жителям впливати на місцеву владу? URL: <https://www.chesno.org/post/5812/>

¹⁴ Ibid. Статут міста Львова. URL: <https://city-adm.lviv.ua/lmr/regulations>

Можна виокремити ключові процедурні аспекти, які мають бути зафіксовані в акті локального правотворення під час регламентації громадських слухань: 1) періодичність проведення; 2) тематика, що може розглядатися; 3) реальна та доступна процедура ініціювання; 4) забезпечення інформування про проведення; 5) технічні питання організації; 6) опис умов для легітимності; 7) спосіб фіксації правових наслідків проведення¹⁵.

Все частіше на місцевому рівні застосовується інститут громадського бюджету, який, згідно із законодавством, залишається факультативною формою участі. В українських територіальних громадах він був упроваджений у 2015 році і до широкомасштабної війни користувався широким попитом. Порядок проведення громадського бюджету визначається, насамперед, актами локального правотворення органу місцевого самоврядування. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні» від 3 березня 2020 року виокремлено низку способів залучення громадськості до бюджетного процесу¹⁶. Окрему увагу приділено громадському бюджету як інструменту прямої демократії, за допомогою якого кожен мешканець територіальної громади має змогу долучитися до бюджетного процесу, зрозуміти його принципи та вплинути на рішення щодо видаткової частини місцевого бюджету. Цією Постановою надано пропозиції для локального правотворення з метою зафіксувати ключові аспекти та запропонувати типові документи для використання органом місцевого самоврядування під час проведення процедури громадського бюджетування. На веб-порталі e-DEM зафіксовано 9 489 проєктів від громадськості, з яких 2 098 було підтримано¹⁷. Лідерами стали Полтавська, Дніпропетровська та Київська області. На перше місце потрапила Полтавська область, де подано 1637 проєктів, на друге — Дніпропетровська (1036 проєктів), на третє — Київська (704 проєкти). Усього підтримано 2 083 бюджетних ініціатив.

Ефективність громадської участі у здійсненні публічної влади. У процесі нашого дослідження було важливо з'ясувати, наскільки ефективною є та чи інша форма громадської участі і як органи місцевої влади реагують на ініціативу громади. З огляду на воєнний стан в Україні, ми не маємо повного доступу до інформації, що стосується східних та деяких південних областей, які перебувають у зоні бойових дій. Тому ми обрали чотири західні регіони, які є відносно стабільними. У ході дослідження ми надіслали офіційні запити до Львівської, Тернопільської, Івано-Франківської та Рівненської міських рад щодо результатів розгляду ними окремих ініціатив громад (електронних петицій та громадських слухань).

Щодо застосування електронних петицій як форми партисипаційної участі було встановлено наступне. На основі отриманих даних від Львівської міської ради впродовж 2019–2024 рр. львів'янами було подано 97 петицій, з яких на пленарному засіданні міської ради було підтримано 63. До Івано-Франківської міської ради в той самий період надійшло 7 електронних петицій, з яких було прийнято 3. Жителі міста Тернополя виокремлюються своєю громадською активністю, адже за 2019–2024 рр. ними було подано 353 петиції, з яких 38 були успішними. До Рівненської міської ради впродовж зазначеного періоду було надіслано 449 електронних петицій, з яких 7 були підтримані місцевими депутатами.

¹⁵ Михальчук Богдан Сергійович «Учасницька демократія в умовах децентралізації влади в Україні»: дис. д-ра доктора філософії: Національний університет «Острозька академія». Острог, 2024. С.124-125.

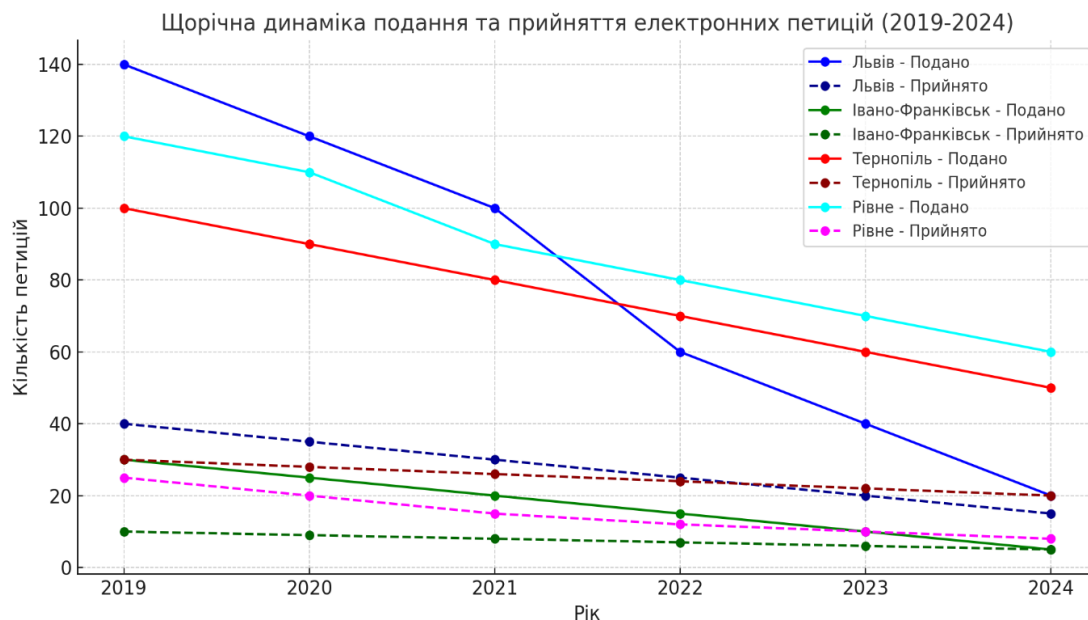
¹⁶ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні, Наказ Міністерства фінансів України № v0094201-20 (2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0094201-20#Text>

¹⁷ Завдяки створенню в рамках швейцарсько-української програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), що реалізується Фондом Східна Європа було створено веб-платформу «Єдина платформа місцевої електронної демократії» (скорочено – e-DEM). Вона має на меті забезпечити українцям простий і зручний доступ до різних інструментів електронної демократії. URL: <https://e-dem.ua/>

Таблиця 3 на основі офіційних запитів до органів місцевого самоврядування

Місто	Кількість поданих (петицій)	Кількість підтриманих (петицій)	Відсоткове співвідношення%	Джерело інформації:
Львів	97	63	64,95%	Офіційна відповідь на запит від Львівської міської ради
Івано-Франківськ	7	3	42.86%	Офіційна відповідь на запит від Івано-Франківської міської ради
Тернопіль	353	38	10.76%	Офіційна відповідь на запит від Тернопільської міської ради
Рівне	449	7	1.56%	Офіційна відповідь на запит від Рівненської міської ради

Активність громадян щодо подачі електронних петицій з 2019 до 2024 рр. на тлі загального зростання громадської активності в період війни суттєво знизилася, про що свідчить наступний графік.



Однак, це об'єктивний процес, зумовлений тим, що більшість жителів громад зайняті волонтерством та допомогою внутрішньо переміщеним особам і Збройним Силам України.

Щодо громадських слухань, то впродовж 2019–2024 років у Львівській міській раді їх відбулося 111, в Івано-Франківській — 6, у Тернопільській — громадські слухання як такі не відбувалися, окрім тих, що стосувалися внесення змін до Правил благоустрою міста щодо містобудівної документації, які проводяться не рідше одного разу на рік згідно з чинним законодавством. У Рівненській міській раді відбулося 86 слухань із різних питань: найменування та перейменування вулиць, плану містобудування, детального плану території різних районів міста, облаштування дитячих ігрових майданчиків тощо.



Можна зробити висновок, що серед інструментів електронної демократії в чотирьох територіальних громадах найбільшою популярністю користуються електронні петиції. Лідерами залишаються Львів та Тернопіль. Очевидно, що велика кількість електронних петицій не розглядається через ненабрання необхідної кількості голосів, установленної регламентом відповідної ради чи статуту громади, а також через пояснення депутатів щодо недоцільності прийняття деяких ініціатив, наприклад, у зв'язку з відсутністю фінансування в місцевому бюджеті.

Рух «Чесно» проаналізував практику застосування електронних петицій у 2020–2023 роках як засобу впливу місцевих громад на публічну владу. Його експерти констатували, що попри низький відсоток розглянутих владою петицій (лише 9,4 % зі 10144 петицій, зареєстрованих у всіх містах України), їхня роль для розвитку демократії, особливо в умовах війни, є надзвичайно вагомою. Тому цей інструмент громадської участі необхідно постійно вдосконалювати¹⁸.

На наш погляд, рівень учасницької демократії залежить від довіри до місцевої влади, безпеки в територіальних громадах з урахуванням їхнього розташування до зони бойових дій, закріплених механізмів партисипативної участі в статутах, чисельності населення територіальної громади, розвитку інфраструктури, наявності статусу громади (сільської, селищної чи міської ради), а також зворотного зв'язку між жителями та місцевою владою.

Висновки. На основі проведеного аналізу можна стверджувати, що учасницька демократія на рівні місцевого самоврядування є достатньо дієвим механізмом здійснення публічної влади. В умовах війни вона стала чи не єдиним засобом участі громадян у процесі прийняття рішень, важливих як для громади, так і для держави загалом. У ситуації неможливості проведення виборів та референдуму учасницька демократія дозволяє громадянам не лише контролювати владу, але й брати безпосередню участь у її здійсненні. З початком війни відбувся швидкий розвиток різних інститутів громадянського суспільства, які беруть активну участь у процесі демократичної легітимації публічної влади.

На сьогодні в Україні з більшою чи меншою інтенсивністю застосовують понад 15 форм громадської участі, правове регулювання яких на національному рівні все ще потребує систематизації, зокрема у спеціалізованому законодавчому акті для місцевого самоврядування. Водночас не спостерігаємо критичних законодавчих обмежень у застосуванні тих чи тих форм участі, навіть попри запроваджений воєнний стан. Практично всі окреслені в законодавстві форми громадської участі

¹⁸ Місцеві петиції. Чи вдається жителям впливати на місцеву владу? URL: <https://www.chesno.org/post/5812/>

(окрім місцевого референдуму, який не мав правового поля для застосування і до воєнного стану) не зазнали змін у цьому контексті.

Важливу роль у питанні нормативного регулювання форм учасницької демократії відіграють акти локального права, зокрема статuti громад. Вони стали свого роду місцевою конституцією. Можна констатувати, що за останні п'ять років їхній зміст якісно змінився. Хоча окремі з них характеризуються наявністю типових положень та необґрунтованою фіксацією форм громадянської участі без урахування локального контексту. Тому нерідко виникають ускладнення процедур їхнього застосування. Серед ключових чинників, що впливають на ефективність застосування форм громадської участі на локальному рівні, варто відзначити якість локальної правотворчості, самоорганізацію громади, інституційну спроможність органу місцевого самоврядування, рівень довіри жителів територіальної громади до органів місцевого самоврядування, наявність активного ядра жителів громади та дієвих інститутів громадянського суспільства.

Партисипативна демократія в Україні зарекомендувала себе ефективною у вирішенні низки важливих завдань: по-перше, нагальних проблем місцевого рівня (від ремонту доріг до будівництва мікрорайонів); по-друге, прийняття локальних нормативних актів, а отже, формування місцевого права (як джерела права); по-третє, вироблення публічної політики як на місцевому, так і на національному рівні (шляхом формування, консультування та контролю органів влади); по-четверте, реалізації бізнес-програм та інвестицій (через участь у формуванні місцевого бюджету, активну грантову політику та залучення інвесторів).

Список використаних джерел

Бібліографія:

1. Baiocchi, G. Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting: As if Emancipation Mattered. *Politics and Society*, 42(1), 29–50.
2. EDEM - електронна платформа. URL: <https://e-dem.ua/>
3. Fung, A., Wright, E. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics Society*, (29 (1), 5–41.
4. Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444> Ryan, Alan. (2012). *The Making of Modern Liberalism*: Princeton University Press.
5. Värttö, M. (2022). Reflections On Participatory Democracy Reforms (Tampere University Dissertations - Tampereen yliopiston väitöskirjat; Vol. 554). Tampere University. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2297-7>
6. Барбер Б. (2005) Сильна демократія: політика учасницького типу. Демократія: антологія / упор. О. Проценко. Київ: Смолоскип. 352 с.
7. Михальчук Б.С. Учасницька демократія в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правовий вимір.: дис. д-ра доктора філософії: Національний університет «Острозька академія». Міністерство освіти і науки України, Острог, 2024. 232 с.
8. Місцеві петиції. Чи вдається жителям впливати на місцеву владу? URL: <https://www.chesno.org/post/5812/>
9. Статут міста Львова. Наказ Головного територіального управління юстиції у Львівській області Міністерства юстиції України від 27.12.2017 № 645/6. Львівська міська рада. URL: <https://city-adm.lviv.ua/lmr/regulations>

Перелік юридичних документів:

10. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, Постанова Кабінету Міністрів України № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text>
12. Про звернення громадян, Закон України № 393/96-ВР (2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text>
13. Про місцеве самоврядування в Україні, Закон України № 280/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
14. Про органи самоорганізації населення, Закон України (ВВР), 2001, № 48, ст. 254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

15. Про публічні консультації, Закон України (ВВУ), № 4254 від 23.10.2020 року. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235
16. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39362>

References

Bibliography:

1. Baiocchi, G. Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting: As if Emancipation Mattered. *Politics and Society*, 42(1), 29–50.
2. Barber B. (2005) *Sylna demokratiia: polityka uchastytskoho typu*. Demokratiia: antolohiia / upor. O. Protsenko. Kyiv: Smoloskyp. 352 s.
3. EDEM - elektronna platforma. URL: <https://e-dem.ua/>
4. Fung, A., Wright, E. (2001). *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*. *Politics Society*, 29 (1), 5–41.
5. Mistsevi petytsii. Chy vdaietsia zhyteliam vplyvaty na mistsevu vladu? URL: <https://www.chesno.org/post/5812/>
6. Mykhalchuk B.S. Uchasnytska demokratiia v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini: teoretyko-pravovyi vymir.: dys.d-ra doktora filosofii: Natsionalnyi universytet «Ostrozka akademiia». Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy, Ostroh, 2024. 232 s.
7. Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511720444>
8. Ryan, Alan. (2012). *The Making of Modern Liberalism*: Princeton University Press.
9. Statut mista Lvova. Nakaz Holovnoho terytorialnoho upravlinnia yustytzii u Lvivskii oblasti Ministerstva yustytzii Ukrainy vid 27.12.2017 № 645/6. Lvivska miska rada. URL: <https://city-adm.lviv.ua/lmr/regulations>
9. Värttö, M. (2022). *Reflections On Participatory Democracy Reforms* (Tampere University Dissertations - Tampereen yliopiston väitöskirjat; Vol. 554). Tampere University. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2297-7>

List of legal documents:

10. Konstytutsiia Ukrainy. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR), 1996, № 30, st. 141.
11. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini, Zakon Ukrainy № 280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr#Text>
12. Pro orhany samoorganizatsii naseleння, Zakon Ukrainy (VVR), 2001, № 48, st. 254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>
13. Pro publichni konsultatsii, Zakon Ukrainy (VVU), № 4254 від 23.10.2020 року. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235
14. Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky, Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p#Text>
15. Pro zvernennia hromadian, Zakon Ukrainy № 393/96-VR (2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-vr#Text>
16. Proiekt Zakonu pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» ta inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo narodovladdia na rivni mistsevoho samovriaduvannia. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39362>