

Національний університет «Острозька академія»

Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**МИХАЛЬЧУК БОГДАН СЕРГІЙОВИЧ**

УДК 34:321.7:352(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

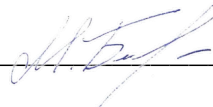
**УЧАСНИЦЬКА ДЕМОКРАТІЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В  
УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ВИМІР**

Спеціальність 081 – Право

Галузь знань 08 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використані ідеї, результати і тексти інших авторів мають покликання на відповідне джерело

  
\_\_\_\_\_ Б. С. Михальчук

Науковий керівник – Іщук Сергій Іванович, доктор юридичних наук,  
професор

Острог – 2024

## АНОТАЦІЯ

Михальчук Богдан Сергійович. Учасницька демократія в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правовий вимір. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право, галузь знань 08 – Право. – Національний університет «Острозька академія». Міністерство освіти і науки України, Острог, 2024.

У дисертаційній роботі комплексно розглянуто теоретико-правовий аспект концепції учасницької демократії та її форм на місцевому рівні в Україні. В сучасних складних демократичних системах триває безперервний пошук концепцій, які сприяли б посиленню наявних демократичних інститутів. У цьому контексті учасницька демократія дозволяє розглядати індивіда як суб'єкт права, який через форми громадської участі може впливати на державотворчі процеси у своїй територіальній громаді. Відтак у роботі досліджено теоретико-правовий аспект розбудови системи суспільних відносин у межах учасницьких процесів на місцевому рівні в Україні.

У першому розділі *«Теоретико-методологічне обґрунтування учасницької демократії в теорії держави та права»* розглянуто витoki та підходи до розуміння сутності учасницької демократії у світовій та вітчизняній науці. У ході проведеного аналізу особливу увагу було приділено *концепту громадської участі*, який запропоновано визначати як наскрізний інтегральний елемент у складних демократичних системах. Такий підхід дозволяє в подальшому ширше розглянути питання застосування та класифікації форм громадської участі на місцевому рівні в Україні, а також дає підстави стверджувати про відсутність чітких меж та багатокомпонентність сучасних демократичних форм, їх здатність до інтеграції та посилення один одної при врахуванні окремих контекстів. Окрему увагу приділено аналізу підходів до вивчення *демократичних інновацій*

як одного з елементів громадської участі, що на сьогодні широко досліджується в наукових студіях.

Досліджено термінологічне поле учасницької демократії, у межах якого на означення концепції як слова-синоніми використовують терміни «учасницький» та «партисипативний», а замість «форми» участі нерідко в науковому обігу з'являються терміни «інструменти», «механізми» тощо. Відтак з метою узгодження єдиного термінологічного словника запропоновано використовувати український відповідник до англійського «participate» – «брати участь / учасницький», а окреслюючи способи залучення громадськості до прийняття рішень та безпосередньої участі використовувати термін «форма» участі, як уже визначено, наприклад, у ст. 69 Конституції України.

Проведено аналіз правових засад та усталеної рамки на рівні міжнародного та національного законодавства, що формує подальші умови для правового закріплення форм громадської участі в актах локальної правотворчості. Розглянуто актуальні законодавчі ініціативи, зокрема законопроект № 7283 «Про внесення змін до Закону та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування», який суттєво доповнює та розширює правове закріплення форм громадської участі на місцевому рівні. Окремо з'ясовано, що запроваджені в часі воєнного стану обмеження практично не вплинули на застосування вже наявних форм учасницької демократії на місцевому рівні, що дає подальшу підставу для їх перспективного застосування, розвитку та масштабування.

У другому розділі *«Основоположні засади застосування учасницької демократії в українських громадах»* окреслено наявні форми громадської участі на місцевому рівні в Україні з особливим фокусом на розширення й невиключність їх переліку та важливість впровадження інноваційних форм у часі нових викликів. Досліджено й систематизовано ряд наявних класифікацій форм громадської участі, запропонованих українськими дослідниками впродовж

останніх років. Перелік доповнено авторськими пропозиціями класифікувати форми участі за такими ознаками: функціонального призначення; фіксацією в нормативно-правових актах національного рівня; обов'язковості у використанні інформаційно-комунікаційних технологій; наявності міжсекторальних взаємодій.

З огляду на широкий спектр законодавчо закріплених форм громадської участі проведено комплексний аналіз та оцінку правової фіксації учасницьких форм в актах локальної правотворчості територіальних громад 22 обласних центрів України. У ході дослідження було виокремлено ряд викликів, які ускладнюють процеси застосування різноманітних форм участі. Серед найбільш типових викликів зафіксовано питання якості локальної законодавчої техніки, використання вивірених даних та врахування локального контексту, низький рівень міжсекторальних співпраць та якість ініціювання учасницьких процесів «знизу-вгору». Виявлено, що частина статутів територіальних громад обласних центрів оновлювалися понад десять років тому, і потребують нагального доопрацювання з метою врахування сучасних викликів та перспектив подальшого застосування й розширення переліку форм участі, зважаючи на продовження децентралізаційних процесів на шляху інтеграції України в Європейський Союз. Запропоновано ряд універсальних рекомендацій з метою покращення загальної рівня локальної законодавчої техніки.

Схарактеризовано наявні наукові підходи до розгляду статутів територіальних громад, у межах яких дослідники розглядають статути, з одного боку, як «кодіфікований акт», а з іншого – як «міську конституцію». У ході проведеного аналізу стану локальної правотворчості запропоновано розглядати сучасний етап як перехідний, що характеризується переходом до обов'язковості прийняття статутів, актуалізації місцевого референдуму як безпосереднього способу народовладдя на місцях, посилення ролі статуту як основоположного акту територіальної громади.

У третьому розділі «Перспективи подальшого застосування учасницької демократії у децентралізаційних процесах» здійснено аналіз непрямих обмежень щодо громадської участі у часі запровадженого правового режиму воєнного стану, що здебільшого стосуються спроможностей органу місцевого самоврядування здійснювати делеговані повноваження належним чином відповідно до Конституції України. Проведено міждисциплінарний аналіз понад 5 соціологічних досліджень та аналітичних матеріалів щодо рівня громадської участі, забезпечення прав внутрішньо-переміщених осіб, застосування інформаційно-комунікаційних технологій у часі повномасштабної війни. З'ясовано, що волонтерство та грошові пожертви на підтримку опору російській агресії стали індикатором підвищення загального показника росту участі населення в громаді. Водночас суттєвого покращення потребує локальна правотворчість у контексті забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, які почасти зазначають про наявність дискримінації, відсутність прозорих критеріїв для отримання соціальної підтримки, неможливість долучатися до учасницьких процесів у якості жителя громади тощо.

Окремий фокус дослідження становило вивчення громадських асамблей як інноваційної форми громадської участі для застосування в українських територіальних громадах. Перспективне застосування, попри ряд потенційних ризиків у впровадженні, аргументовано наявною успішною закордонною практикою, поточними євроінтеграційними процесами та паралізованістю представницьких інститутів у часі воєнного стану.

Матеріали дисертації можуть бути використані для поглиблення знань про загальні концептуальні демократичні засади, розширення уявлення про теорію учасницької демократії, розвиток системи місцевого самоврядування, а також як теоретичний і практичний матеріал для впровадження та оновлення актів локальної правотворчості та підвищення рівня спроможності органів місцевого самоврядування генерувати якісні політики участі.

**Ключові слова:** учасницька демократія, органи місцевого самоврядування, локальна правотворчість, форми учасницької демократії, статuti громад, територіальна громада, громадянське суспільство, громадська участь, децентралізація, воєнний стан, права людини, самоуправління, євроінтеграційні процеси.

## SUMMARY

Bohdan Mykhalchuk. Participatory Democracy in the Context of Decentralization in Ukraine: A Theoretical and Legal Dimension. – Manuscript of qualifying research paper.

Dissertation for attaining the Doctor of Philosophy degree in specialty 081 – Law, field of knowledge 08 – Law. The National University of Ostroh Academy. Ministry of Education and Science of Ukraine, Ostroh, 2024.

The dissertation comprehensively examines the theoretical and legal aspects of the concept of participatory democracy and its forms at the local level in Ukraine. In modern complex democratic systems, there is a continuous search for concepts that would strengthen existing democratic institutions. In this context, participatory democracy allows considering the individual as a subject of law, who, through forms of public participation, can influence the state-building processes in their territorial community. Therefore, the work explores the theoretical and legal aspects of building a system of social relations within the framework of participatory processes at the local level in Ukraine.

The first chapter, «*Theoretical and Methodological Substantiation of Participatory Democracy in the Theory of State and Law*», examines the background and approaches to understanding the essence of participatory democracy in both global and national science. In the course of the analysis, special attention was paid to the *concept of public participation*, which is proposed to be defined as a cross-cutting integral element in complex democratic systems. This approach allows for a broader consideration of the application and classification of forms of public participation at the local level in Ukraine, and also gives reasons to assert the lack of clear boundaries and the multicomponent nature of modern democratic forms, their ability to integrate and reinforce each other, taking into account specific contexts. Particular attention is paid to the analysis of approaches to the study of *democratic innovations* as one of the

elements of public participation, which is currently widely studied in scientific research.

The terminological field of participatory democracy is explored, within which the terms «partysypatyvnyi» and «uchasnytskyi» are used as synonyms for the concept, and instead of «forms» of participation, terms like «tools», «mechanisms», etc., often appear in scientific circulation. Therefore, to align a unified terminological dictionary, it is proposed to use the Ukrainian equivalent of the English «participate» – «брати участь / учасницький» (take part / participatory), and when defining the ways of involving the public in decision-making and direct participation, use the term «form» of participation, as already defined, for example, in Article 69 of the Constitution of Ukraine.

An analysis of the legal foundations and established framework at the international and national legislation level was conducted, forming further conditions for the legal consolidation of forms of public participation in acts of local lawmaking. Current legislative initiatives are considered, including Bill No. 7283 «On Amendments to the Law and Other Legislative Acts of Ukraine Concerning People's Rule at the Local Self-Government Level», which significantly supplements and expands the legal consolidation of forms of public participation at the local level. It is separately established that the existing restrictions during martial law have practically not affected the application of existing forms of participatory democracy at the local level, providing further grounds for their prospective application, development, and scaling.

The second chapter, «*Fundamental Principles of Applying Participatory Democracy in Ukrainian Communities,*» outlines the existing forms of public participation at the local level in Ukraine, with a special focus on the expansion and non-exclusivity of their list and the importance of implementing innovative forms in times of new challenges. A number of existing classifications of the forms of public participation proposed by Ukrainian researchers in recent years have been studied and systematized. The list is supplemented with the author's proposals to classify the forms



of participation by the following criteria: functional purpose; fixation in the regulatory legal acts of the national level; mandatory use of information and communication technologies; and the presence of cross-sectoral interactions.

Taking into account the wide range of legally enshrined forms of public participation, a comprehensive analysis and assessment of the legal fixation of participatory forms in the acts of local lawmaking of territorial communities of 22 regional centers of Ukraine was conducted. The study identified a number of challenges that complicate the application of various forms of participation. Among the most typical challenges are the quality of local legislative techniques, the use of verified data and consideration of the local context, the low level of cross-sectoral cooperation, and the quality of initiating participatory processes from the bottom up. It was identified that some of the statutes of territorial communities of regional centers were updated more than ten years ago and need to be urgently revised to take into account current challenges and prospects for further application and expansion of the list of forms of participation, given the continuation of decentralization processes on the path of Ukraine's integration into the European Union. The author proposed a number of universal recommendations to improve the overall level of local legislative technique.

Existing scientific approaches to the consideration of statutes of territorial communities are characterized, within which researchers consider statutes, on the one hand, as a «codified act», and on the other – as a «city constitution». In the context of the analysis of the state of local lawmaking, it is proposed to consider the current stage as a *transitional* one, characterized by the transition to the mandatory adoption of charters, actualization of the local referendum as a method of democracy at the local level, and strengthening of the role of the charter as a fundamental act of a territorial community.

In the third chapter, «*Prospects for Further Application of Participatory Democracy in Decentralization Processes,*» an analysis is made of indirect restrictions on public participation during the legal regime of martial law, which mainly concern

the ability of local self-government bodies to properly exercise delegated powers in accordance with the Constitution of Ukraine. An interdisciplinary analysis of over five sociological studies and analytical materials on the level of public participation, the rights of internally displaced persons, and the use of information and communication technologies during the full-scale war was conducted. It was found that volunteering and monetary donations to support resistance to Russian aggression became indicators of an increase in the overall rate of public participation in the community. At the same time, local law-making needs significant improvement in the context of ensuring the rights of internally displaced persons, who often report discrimination, lack of transparent criteria for receiving social support, and the inability to participate in participatory processes as community residents.

A special focus of the research is the study of public assemblies as an innovative form of public participation for use in Ukrainian territorial communities. Despite a number of potential risks in implementation, the study argues for its promising use based on existing successful foreign practice, current European integration processes, and the paralyzation of representative institutions during martial law.

The dissertation materials can be used to deepen the knowledge of general conceptual democratic principles, expand the understanding of the theory of participatory democracy, develop the system of local self-government, and serve as theoretical and practical material for the implementation and updating of acts of local law-making and enhancing the capacity of local self-government bodies to generate quality participation policies.

**Keywords:** participatory democracy, local government, local law-making, forms of participation, statutes, territorial community, civil society, public participation, decentralization, martial law, human rights, legal consciousness, self-government, European integration.

## ПУБЛІКАЦІЇ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### Основні публікації

1. Михальчук, Б. (2024). До процесу розвитку стійких демократичних процесів: учасницька демократія на місцевому рівні в Україні у часі повномасштабної війни. *Право і суспільство*, (1), 28–33. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.1.1.5>

2. Михальчук, Б. (2024). Загальний огляд правового регулювання учасницьких інструментів на місцевому рівні під час воєнного стану в Україні. *Актуальні питання у сучасній науці*, (5(23)). [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-5\(23\)-607-616](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-5(23)-607-616)

3. Михальчук, Б. (2024). Електронна участь у територіальних громадах України у часі євроінтеграційних процесів: електронні петиції. *Правова держава*, (54), 92–102. <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2024.54.304877>

### Додаткові публікації

1. Михальчук, Б. (2021). Учасницька демократія як належний елемент ефективного врядування на місцях: бюджет участі. *Сучасні тенденції розвитку публічного права* (с. 48–52). <https://drive.google.com/file/d/1L4T-fVfVJ4IzSDweWzKi52o21SHtLUKc/view>

2. Михальчук, Б. Європейські принципи громадської участі як підґрунтя для розбудови стійких демократичних інститутів на місцях. *Відносини Україна-ЄС в умовах глобальних викликів : збірник тез Міжнародного форуму (м. Острог, 19–20.06.2024)*, 2024.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП .....</b>	<b>14</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЙНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ УЧАСНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ В ТЕОРІЇ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА .....</b>	<b>22</b>
1.1. Витоки та засадничі теоретичні підходи до розуміння сутності учасницької демократії .....	22
1.2. Концепція громадської участі та її принципи у демократичній теорії.....	36
1.3 Законодавчі засади функціонування учасницької демократії в територіальних громадах України .....	52
Висновки до першого розділу .....	62
<b>РОЗДІЛ 2. ОСНОВОПОЛОЖНІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ УЧАСНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНСЬКИХ ГРОМАДАХ .....</b>	<b>65</b>
2.1. Характеристика форм громадської участі на місцевому рівні в Україні ...	65
2.2. Класифікація основних форм громадської участі на місцевому рівні .....	97
2.3. Правове закріплення форм громадської участі в актах локальної правотворчості.....	106
Висновки до другого розділу.....	169
<b>РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО ЗАСТОСУВАННЯ УЧАСНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ ПІД ЧАС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ .....</b>	<b>172</b>
3.1. Громадська участь на місцевому рівні в часі повномасштабної війни: міждисциплінарний аспект .....	172
3.2. Інноваційні форми громадської участі для територіальних громад: громадські асамблеї .....	188
Висновки до третього розділу .....	199

<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>202</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ .....</b>	<b>208</b>
<b>ДОДАТКИ .....</b>	<b>227</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми дисертаційного дослідження.** Становлення України як демократичної, правової держави неможливе без ефективного місцевого самоврядування та громадянського суспільства. А розбудова держави на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування є одним із найбільш важливих завдань, водночас виконання яких ускладнюється низкою чинників. Сьогодні разом із процесами децентралізації в Україні існує чимало юридичних, політичних, економічних, соціальних, безпекових та інших викликів, вирішення яких потребує високого рівня самоорганізації не лише органів державної влади та місцевого самоврядування, а насамперед громадськості.

У сучасних складних демократичних системах триває безперервний процес пошуку концепцій, які сприяли б посиленню наявних демократичних інститутів. Однією з таких є учасницька демократія як концепція, що дозволяє розглядати конкретного індивіда як суб'єкт права, який через форми громадської участі може впливати на державотворчі процеси на місцевому та національному рівнях.

У часі децентралізаційних процесів, які продовжуються навіть з російською повномасштабною війною в Україні, питання громадської участі на місцях розглядається як чи не єдиний спосіб для населення територіальної громади безпосередньо долучатися до прийняття рішень і впливати на них. Наявні обмеження, спричинені введенням правового режиму воєнного стану, практично не вплинули на форми учасницької демократії на місцях, що дає подальшу підставу для їхнього перспективного застосування, розвитку та масштабування. У цьому контексті одним із ключових аспектів є якість локальної правотворчості, що актуалізується в часі активних євроінтеграційних процесів, які включають децентралізацію як одну з основних передумов демократичного розвитку України.

Відтак теоретико-правові питання щодо вивчення концепції учасницької демократії та регулювання форм громадської участі в територіальних громадах

України на сьогодні перебувають на порядку денному українського суспільства і в міждисциплінарному аспекті цікавлять не лише дослідників у галузі права, а й економіки, соціології, політології, державного управління тощо. Окрім цього, важливим у вивчення окресленої проблематики є внесок інститутів громадянського суспільства, серед яких аналітичні центри, соціологічні агенції, які проводять якісні та кількісні дослідження, генерують методичні рекомендації до покращення роботи органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з громадськістю на місцях.

Саме актуальність і потреба в комплексному підході до дослідження учасницької демократії, форм її застосування зумовили вибір теми дисертаційної роботи та визначили напрям наукового пошуку дисертанта.

Концепцію учасницької демократії та її реалізацію через певні форми неодноразово розглядали і вітчизняні, і світові науковці. Серед основних теоретичних досліджень світового рівня до уваги було взято міркування Бенджаміна Барбера та Керол Пейтман, у чийх працях закладено основу для розуміння учасницької демократії та подальших наукових пошуків. Також у ході вивчення генези теорії учасницької демократії розглянуто праці мислителів ХІХ ст., зокрема, Джорджа Дугласа Говарда Коула, Генрі Мейна, Жан-Жака Руссо, Джона Стюарта Мілля, Алексіса де Токвіля та ін.

У контексті сучасних світових наукових студій вартими уваги є дослідження Джанпаоло Байоккі, Алана Вулфа, Ернесто Ганузи, Еріка Оліна Райта, Джейн Роу, Марка Уорена, Лінн Фревер, Архона Фунга та ін.

Серед українських дослідників тематики учасницької демократії, форм громадської участі варто виокремити праці Тетяни Андрійчук, Олександра Батанова, Юлії Білої-Тюріної, Ярини Богів, Олени Галус, Марії Гусяк, Ірини Дробуш, Ярослава Журавля, Ірини Ідесіс, Сергія Іщука, Володимира Кобрини, Віталія Ковальчука, Ігоря Коржа, Віктора Кравченка, Наталії Лаговської, Яни Ленгер, Юрія Лукашевського, Лілії Нікітенко, Ганни Панченко,

Ірини Панчук, Христини Приходько, Юлії Рижук, Олега Роговенка, Оксани Шевчук, Ірини Шумляєвої та ін.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Роботу виконано на кафедрі теорії та історії держави і права Навчально-наукового інституту права імені Іоанікія Малиновського Національного університету «Острозька академія». Тема дисертаційного дослідження узгоджується з ключовими науковими темами кафедри, однією з яких є вивчення сучасного етапу розвитку інституту місцевого самоврядування, зокрема, у межах діяльності Лабораторії з вивчення проблем сучасного муніципалізму. Тема дисертації затверджена Вченою радою Національного університету «Острозька академія» у листопаді 2020 року (протокол № 4 від 30 листопада 2020 року).

**Метою роботи** є комплексний аналіз теоретичних засад учасницької демократії, а також форм її застосування в контексті сучасної державно-правової практики на місцевому рівні. Мета дослідження зумовила визначення та розв'язання таких завдань:

- окреслити теоретичні підходи до витоків та розуміння сутності теорії учасницької демократії;
- проаналізувати сучасну наукову доктрину учасницької демократії в Україні;
- схарактеризувати основоположні принципи застосування форм громадської участі;
- здійснити загальний аналіз стану законодавчого регулювання форм громадської участі з огляду на національне й міжнародне законодавство;
- виокремити основні характеристики й окреслити практики застосування основних форм громадської участі на місцевому рівні;
- простежити наявні класифікації та запропонувати нові в контексті застосування форм громадської участі на місцевому рівні;



- провести оцінку й загальний аналіз правового закріплення форм громадської участі в актах локальної правотворчості в українських територіальних громадах обласних центрів;
- проаналізувати вплив запровадженого режиму воєнного стану на можливість застосування форм громадської участі на місцевому рівні;
- сформулювати рекомендації для покращення локальної правотворчості та застосування форм громадської участі на місцевому рівні.
- здійснити міждисциплінарний огляд стану рівня залучення громадськості до безпосереднього прийняття рішень та участі в управлінських процесах територіальної громади;
- окреслити інноваційні форми громадської участі для подальшого потенційного застосування в територіальних громадах України.

**Об’єкт дослідження** – публічно-правові відносини у сфері реалізації громадської участі на місцевому рівні в Україні в умовах децентралізації влади.

**Предмет дослідження** – теоретико-правовий аспект системи учасницької демократії в контексті децентралізації влади в Україні.

**Методи дослідження.** У ході дослідження було застосовано низку правових та загальнонаукових методів. Під час вивчення визначальних етапів становлення й розвитку теорії учасницької демократії було застосовано *діалектичний та історико-правовий* методи. У частині характеристики термінологічного поля учасницької демократії застосовано *формально-юридичний* метод.

З метою виокремлення та співставлення особливостей локально-правового регулювання в територіальних громадах обласних центрів України було застосовано *порівняльно-правовий*, а також *методи формальної логіки* – аналіз, синтез, узагальнення. Вивчення рівня залучення громадськості до учасницьких процесів на основі соціологічних та аналітичних досліджень обумовлено застосуванням *міждисциплінарного підходу*. Для комплексного дослідження

наявних класифікацій форм громадської участі використано *метод системного аналізу*. Застосування *статистичного* методу зумовлене потребою підтвердити низку гіпотез щодо ефективності форм участі на місцевому рівні в Україні та напрацювати загальну рамку кількісної оцінки закріплених форм участі в актах локальної правотворчості.

**Інформаційну базу дослідження** становлять нормативно-правові акти України локального та національного рівня, норми міжнародного законодавства та рекомендації міжнародних організацій, які формують загальні принципи застосування учасницьких форм. У роботі взято до уваги наукові праці українських і закордонних дослідників, соціологічні дослідження та аналітичні матеріали, напрацьовані інститутами громадянського суспільства, зокрема, організаціями «Рух Чесно», «Опора», Програма сприяння громадській активності «Долучайся», «Єднання в дії», Офіс Ради Європи в Україні тощо. Окрім цього, значну частину інформаційної бази становлять статистичні дані, зібрані з відкритих джерел офіційних сайтів органів місцевого самоврядування та національних інформаційно-комунікаційних платформ «Громадський моніторинг України», «EDEM», «Київ Цифровий» тощо.

**Наукова новизна** отриманих результатів полягає в тому, що у вітчизняній правовій науці здійснено комплексне дослідження теоретико-правового виміру учасницької демократії на місцевому рівні. Серед найвагоміших результатів дослідження, що становлять наукову новизну є такі:

*вперше:*

- запропоновано розглядати поняття «громадська участь» через її наскрізну інтеграційну функцію, яка об'єднує теорії учасницької, дорадчої, безпосередньої та представницької демократії з метою запобігання утворення штучних меж для подальшого застосування та загального розуміння теорії участі;
- запропоновано доповнити ряд наявних класифікацій форм громадської участі за такими ознаками: функціонального призначення; фіксацією в

нормативно-правових актах національного рівня; обов'язковості у використанні інформаційно-комунікаційних технологій; наявності міжсекторальних взаємодій;

- здійснено комплексний аналіз та проведено оцінку стану правового закріплення форм громадської участі в актах локальної правотворчості територіальних громад обласних центрів;

- визначено діяльність громадських асамблей як інноваційну та перспективну форму громадської участі на місцевому рівні, яка полягає у забезпеченні можливості враховувати думку громадськості через репрезентативне залучення та напрацьовувати пропозиції щодо чітко визначених питань у громаді;

*удосконалено:*

- загальну концепцію учасницької демократії на місцевому рівні через поданий системний огляд витоків, основоположних принципів і критичних етапів усвідомлення теорії участі;

- обґрунтування словника в контексті розбіжностей у вживанні понять, що належать до термінологічного поля учасницької демократії;

*отримали подальший розвиток:*

- положення про демократичні інновації як елемент посилення сучасних демократичних систем, зокрема, на місцевому рівні;

- підходи до розуміння сутності учасницької демократії, її розмежування з іншими демократичними формами;

- положення про мінімізацію наявних викликів у системі органів місцевого самоврядування, пов'язаних з інституційною спроможністю забезпечення громадської участі в часі запровадженого правового режиму воєнного стану;

- положення про роль громадянського суспільства як активного суб'єкта у формуванні системи громадської участі, моніторингу та оцінки діяльності органів місцевого самоврядування.

**Практичне й теоретичне значення результатів дослідження** полягає в тому, що запропоновані теоретичні положення, отримані висновки та пропозиції можуть бути використані у:

- науково-дослідній сфері – для поглиблення загальних концептуальних демократичних засад, розширення уявлення про теорію учасницької демократії, розвитку системи місцевого самоврядування;
- правотворчій сфері – як теоретичний і практичний матеріал для впровадження та оновлення актів локальної правотворчості та підвищення рівня спроможності органів місцевого самоврядування генерувати якісні політики участі;
- навчальному процесі – у викладанні курсу теорії та історії держави і права, демократичної теорії, муніципального права, а також права Європейського Союзу;
- з евристичною метою – для поширення окремих результатів серед жителів територіальних громад і підвищення рівня обізнаності про вже наявні форми участі на місцях.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертація є самостійним дослідженням і відображає особисті напрацювання автора.

**Апробація результатів дослідження.** Результати й певні положення дисертації представлено в межах дослідницьких конференцій, серед яких:

1. *Роль та місце форм учасницької демократії у процесі забезпечення стійкості українських громад: теоретико правовий аспект* (XXIX наукова викладацько-студентська конференція (до 30-річчя відродження Острозької академії) «Дні науки», Національний університет «Острозька академія», 13–17 травня 2024 року).

2. *Протистояння гібридним загрозам у громадах: роль органів місцевого самоврядування* (Всеукраїнська студентська науково-практична конференція

«Гібридні війни сучасності: стійкість та протидія сучасним загрозам», Національний університет «Острозька академія», Острог, 28 березня 2024 року).

3. *Волонтерство як прояв участі громадян під час воєнного стану в Україні* (XXVII наукова викладацько-студентська конференція «Дні науки», Національний університет «Острозька академія», 16–20 травня 2022 року).

4. *Сучасні тенденції розвитку публічного права* (XXVI наукова викладацько-студентська конференція «Дні науки», Національний університет «Острозька академія», 11–14 травня 2021 року).

**Публікації.** Основний зміст результатів дисертаційного дослідження відображено в 3 основних статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях України. Також за темою роботи оприлюднено 2 додаткові публікації.

**Обсяг і структура роботи** зумовлені метою та завданнями дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаної літератури (170 позицій) та додатків. Загальний обсяг роботи – 232 сторінки. Обсяг основного тексту – 193 сторінки.

## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЙНЕ ОБҐРУНТУВАННЯ УЧАСНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ В ТЕОРІЇ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА**

### **1.1. Витоки та засадничі теоретичні підходи до розуміння сутності учасницької демократії**

У часи турбулентностей, швидкозмінних реалій, а також тривалих конфліктів між демократичними й автократичними системами, зокрема під час російського повномасштабного вторгнення в Україну, питання стійкості демократичних інститутів має ключове значення. Концепція учасницької демократії як один з елементів посилення демократичних інститутів на сьогодні перебуває в науковому колі інтересів чималої кількості дослідників. Теоретичному окресленню учасницької демократії присвячені численні наукові праці, автори яких і досі перебувають у пошуках «сильної демократії».

У цьому підрозділі здійснено спробу окреслити загальні засади учасницької демократії на макротеоретичному рівні, та розглянути процеси її зародження, витоків у демократичній теорії. У такий спосіб зроблено огляд ключових праць світових теоретиків, які вивели концепцію в широке коло обговорення та заклали основу для подальших міркувань.

Перш ніж перейти до огляду загального матеріалу важливо зазначити, що під час дослідження ми використовуємо термін «учасницька демократія» або ж «демократія участі» для окреслення цієї демократичної концепції. У царині української наукової думки доволі часто застосовують термін «партисипативна демократія», пояснюючи це англійським відповідником «participate». У межах дослідження ми використовуємо саме український відповідник цього терміну – «брати участь».

Витоки учасницької демократії можна простежити ще зі стародавніх цивілізацій і різноманітних культурних практик, як-от: публічні обговорення в стародавніх Афінах, децентралізовані структури управління в Месопотамії та

Єгипті, консультаційне прийняття рішень вождів Зулу (Mansuri & Rao, 2013, р. 20).

Перші теоретичні формулювання «сучасної» демократії участі були зафіксовані у працях Жан-Жака Руссо та Джона Стюарта Мілля. У своїй праці «Суспільний договір» Жан-Жак Руссо зосереджує увагу на індивідуальній участі кожного громадянина в прийнятті політичних рішень. Дослідник розмірковує про безпосередній психологічний вплив на учасників та вибудовує постійний взаємозв'язок між роботою установ та населенням, а також трактує участь через суспільну угоду як перехід з «природного стану» до «громадянського». Він зазначає, що через участь у суспільній угоді «людина втрачає природну свободу і необмежене право на все те, до чого вона прагне і чого може досягти. Здобуває ж вона громадянську свободу і право власності на все те, чим володіє» (Руссо, 1999/2001, с. 176)

Загалом серед основних постулатів у теорії участі Жан-Жака Руссо як одного із сучасних фундаторів теорії учасницької демократії можемо виокремити такі: 1) допомога громадянам усвідомити цінність їхньої свободи; 2) полегшення у прийнятті колективних рішень; 3) посилення інтеграційних процесів та взаємодій у суспільстві. Отож ще у XVIII столітті були сформульовані ключові учасницькі принципи, які в майбутньому суттєво доповнять та розширять класичні демократичні підходи. Наприклад, елітарну теорію демократії, сформульовану Йозефом Шумпетером, за якою демократичний устрій визначається як система для прийняття політичних рішень з метою забезпечення стійкого розвитку через обрання окремих представників (Шумпетер, 1942/1995, с. 310, 334).

Подібним чином Джон Стюарт Мілля також наголошував на виховній функції учасницької демократії, зокрема на місцевому рівні, де громадяни можуть розвивати навички самоврядування перед тим, як застосовувати їх на національному рівні. Спираючись на теорію Жан-Жака Руссо, Джон Стюарт

Мілль розглядав учасницьку демократію як інструмент розвитку проактивних і відповідальних громадян, котрі можуть формувати політичні рішення в межах свого життя. До праць Жан-Жака Руссо та Джона Стюарта Мілля неодноразово зверталися дослідники впродовж всього ХХ сторіччя – Керол Пейтман у праці «Участь і теорія демократії» (Pateman, 1970), Алан Раян «Становлення сучасного лібералізму» (Ryan, 2012) та ін. Зокрема сучасні дослідники звертають увагу на те, що під час формування теорії, вагомий вплив на Джона Стюарта Мілля справили міркування Алексіса де Токвіля, а саме: у частині про здатність громадян до свідомого самоврядування. Як і Токвіль, Мілль описує практику демократичної політики як «школу громадського духу» та вигідно протиставляє її приватному життю, яке, як він уявляє, домінує прерогативам економічних власних інтересів (Zakaraz, 2007).

Підсумовуючи вищесказане, можна стверджувати, що у своїх напрацюваннях Жан-Жак Руссо та Джон Стюарт Мілль розглядали демократію участі як засіб розвитку громадян, які могли б активно формувати політичні рішення, що впливають на їхнє життя. Вони розглядали участь як важливу просвітницьку та інтеграційну функцію в політичному співтоваристві.

Надалі учасницьке бачення Джона Стюарта Мілля було підтримано Джорджем Дугласом Говардом Коулом, Генрі Мейном та іншими філософами відомими як англійські плюралісти, котрі відкидали ідею централізованої держави та стверджували, що «індивідуальна свобода найкраще буде реалізована в групах та асоціаціях, які складають тіло сучасного громадянського суспільства» (Mantena, 2010). Напрацювання Генрі Мейна варті уваги, адже він будує їх на основі власного практичного досвіду консультування британського уряду в Індії, де натрапив на приклади успішних автономних сільських урядів, які мали чимало характеристик учасницької демократії. Отримані дані спонукали дослідника сформулювати теорію сільської громади, яка не підпорядковувалася загальному



законодавству, але у своїй більшості регулювалася внутрішніми гнучкими правовими політиками (Mansuri & Rao, 2013).

Серед інших важливих комплексних досліджень, присвячених тематиці саме локальної участі, є звіт Світового банку «Localizing development». У ньому, зокрема, окреслено ранній постколоніальний період, 1950–1960 рр., як одну з перших хвиль широкого розголосу та зацікавленості в теорії учасницької демократії, а саме: через вплив та фінансування Агентством Сполучених Штатів Америки (USAID) та іншими донорами розвитку кооперативів і децентралізаційних процесів. Занепад інституту кооперативів у 1970-х рр. призупинив активні процеси запровадження учасницьких форм зі зміною фокусу на широкомасштабні інвестиції агропромисловості та індустріального росту. Однак до середини 1980-х рр. активісти та науковці виступили проти цього підходу, вважаючи його процесом «зверху – вниз», який за своєю суттю позбавляє прав та інтересів бідних (Mansuri & Rao, 2013, p. 3).

Однією з фундаментальних теоретичних праць, присвячених сучасній теорії учасницької демократії, є «Strong Democracy» американського теоретика Бенджаміна Барбера. Праця написана у 1984 році і перевидана університетом Каліфорнійської преси на 20 річницю у 2004 році. У ній науковець зосереджує увагу на пошуку джерел надійності ліберальної демократії. Саме учасницька теорія розглядається в праці як ключовий елемент для посилення представницької демократії. Автор розмірковує про те, чим необхідно пожертвувати, щоб дати ліберальній демократії вічне життя, беручи до уваги тези давньогрецького філософа Полібія про нестабільну природу політичних режимів та здатність до самознищення.

Відповідь дослідника полягала в тому, що сама сутність «сильної демократії» була принесена в жертву. Справжнє самоврядування, активне громадянство було віддане для створення «тонкої» – представницької демократії. «Коли суспільство поступається своїми основними керівними функціями

представникам, воно починає процес відчуження, що зрештою псує саму ідею суспільних благ і ґрунту громадськості» (Barber, 2004, p. 13). Водночас надмірна ж індивідуалістичність призводить до того, що політична система, на думку дослідника, «здатна чинити запеклий опір будь-якому нападу на індивіда – приватне життя, власність, інтереси та права, – але набагато менш ефективна у протистоянні нападам на громаду, справедливість, громадянство чи участь» (Barber, 2004, p. 4).

Таким чином, автор увиразнює вкрай незручну тезу про власне обмеження громадян у своїй «індивідуальній суверенності», адже впровадження «сильної демократії» – форм самоврядування, громадської участі на місцях – може мати добровільну відмову від такого обмеженого, ізольованого контролю та самозабезпечення. Попри це такий підхід до посилення демократичних процесів та інститутів через демократію участі викликав широкий спектр обговорень, критики через зображення «сильної демократії» надто оптимістичним процесом. Зокрема дослідник Алан Вулф, коментуючи тези Бенджаміна Барбера, застерігав, що «сильна демократія може вивільнити як найгірше в людині, так і найкраще» (Wolfe, 1986, p. 89).

Бенджамін Барбер критикував «тонку» ліберальну демократію за те, що вона є основною причиною демократичного неблагополуччя. Він 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.

В інших працях, присвячених політичній теорії, Бенджамін Барбер неодноразово наголошував на необхідності створення нових інститутів і механізмів (форм) на місцевому рівні через нездатність національних урядів впоратися із такими глобальними викликами як, наприклад, загроза зміни клімату (Barber, 2017).

Концепція «сильної» демократії Бенджаміна Барбера полягає, насамперед, у впровадженні децентралізаційних процесів та громадської участі активних громадян. Щодо міст та громад – на першому місці їхня самоврядність, зв'язки між органами самоврядування та населенням громади, побудова взаємозалежної глобальної мережі громад задля вирішення спільних проблем. Такий спосіб мислення та вирішення проблем є основоположним у концепції «сильної демократії» науковця. На теренах України теорії сильної демократії цього науковця присвячене дисертаційне дослідження «Концепція сильної демократії Бенджаміна Барбера» Дмитра Печенюка в контексті теорії та історії політичної науки (Печенюк, 2014).

Ще одним впливовим теоретиком сучасного розуміння демократії участі є Керол Пейтман та її праця «Участь та демократична теорія» (1970). У своєму дослідженні науковиця наводить низку аргументів проти «реалістичних» емпіричних теорій демократії, у яких виправдовується влада еліт та обмежена 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 (Pateman, 1960). Керол Пейтман відзначає важливість участі як для персонального 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 (Mead, 1974, p. 206). Загалом згадана праця Керол Пейтман вплинула на відновлення інтересу до демократичної теорії та демократії участі зокрема, а ідеї науковиці допомогли сформувати розвиток більш інтерактивних та інклюзивних моделей демократії.

Варто зазначити, що попри ключовий внесок Бенджаміна Барбера та Керол Пейтман у розвиток теорії учасницької демократії, вони мають розбіжності у

поглядах. Зокрема, Керол Пейтман критикує працю «Strong Democracy» за недостатнє «просування» учасницької демократії, стверджуючи, що модель Барбера все ще залишає надто багато влади в руках еліт і не надає громадянам можливості безпосередньо формувати політичні результати. У своїй книзі «Участь і демократична теорія» Керол Пейтман наголошує на важливості участі не лише в політиці, але й у приватному житті, робочому місці та в інших сферах суспільного життя.

Крім того, дослідниця більш скептично ставиться до ролі голосування у демократії участі. Замість цього вона пропонує систему постійних погоджень і відмов, коли громадяни регулярно переглядають умови свого суспільного контракту (O'Neill, 2008, p. 22). На відміну від цього, модель «сильної демократії» Бенджаміна Барбера приділяє більше уваги голосуванню та ролі обраних представників, водночас виступаючи за збільшення участі громадян через органи місцевого самоврядування, дорадчі форуми та інші механізми. Незважаючи на ці розбіжності, і Пейтман, і Барбер поділяють прагнення до розширення участі громадян, їхніх прав і можливостей у політичному процесі. Їхні теорії вплинули на формування моделей демократії з більшою участю та інклюзивністю.

Початок XXI століття відзначився посиленням інтересу до концепцій та роздумів попередників і сформував нові питання навколо теми учасницької демократії. Відтак у 2001 році світ побачила наукова розвідка «Поглиблення демократії: інновації в розширеному учасницькому врядуванні» авторів Архона Фунга та Еріка Оліна Райта. Вони відзначають, що інституційні форми ліберальної демократії XX століття, такі як представницька і техно-бюрократична демократії, «здаються більш непридатними для вирішення нових проблем, з якими ми стикаємося у XXI столітті» (Fung & Right, 2001, p. 2). Дослідники зазначають про значний ріст функцій держави й невідповідність демократичної системи вимогам часу. На думку науковців, демократію як спосіб

організації держави стали вузько ототожнювати з територіально заснованими конкурентними виборами політичного керівництва для законодавчих і виконавчих органів влади.

Відповідно до гіпотези дослідників, механізм політичного представництва все частіше показує свою неефективність у досягненні головних ідеалів демократичної політики: 1) сприянні активній політичній участі громадян; 2) формуванні політичного консенсусу через діалог, розробку та впровадження державної політики, яка ґрунтує продуктивну економіку та здорове суспільство, а в більш радикальних випадках егалітарні версії демократичного ідеалу, які гарантують, що всі громадяни отримують вигоду від багатства нації (Fung & Right, 2001).

У своїй праці Архон Фунг та Ерік Олін Райт через низку емпіричних даних намагаються знайти відповіді на ці питання, зокрема розглядаючи впроваджені на той час експерименти у світі. Наприклад, Рада управління мікрорайонами в Чикаго; Регіональне навчальне партнерство штату Вісконсин; Бюджет участі в Порту-Алегрі, Бразилія тощо (Fung & Right, 2001). Дослідники зазначають, що форми участі спочатку були задумані та розроблені як спосіб для того, щоб погляди та внесок громадян мали певний вплив на інші політичні та бюрократичні процеси прийняття рішень. Також передбачалося, що вони стануть інструментами для забезпечення відповідальності обраних лідерів за свої рішення, а також для того, щоб громадяни отримали повноваження через процес участі (Fung & Right, 2001).

Віднедавна, як мінімум упродовж останніх десяти років, в науковому обігу активно застосовується поняття «participatory democracy turn» (учасницький поворот або ж учасницьке повернення), хоча процеси, методологія, дискурси та підходи до учасницьких практик, що зумовили виникнення цього поняття, сягають 1960-х рр. З початком учасницького повороту пропонують пов'язувати появу та подальше широке застосування форм участі громадян на різних рівнях

(Bherer та ін., 2016). Водночас важливо зазначити, що цей термін недоречно вважати однією загальною, критичною точкою в часі, а розглядати як тривалий процес формування з боку теоретичних підходів, законодавчих практик, процедурних аспектів застосування, аналітики, соціологічних досліджень, враховуючи міждисциплінарність самого поняття «участі». Тож учасницький поворот у молодих демократичних системах може відбуватися в коротший час та мати широкий запит від населення. Або ж навпаки, у нерозвинених демократіях участь може мати штучну природу й використовуватися елітами декларативно, задля формування уявної картини демократичності, зміст якої не відповідатиме теоретичним засадам демократії в цілому.

Упродовж десятиліть у наукових колах вивчають питання важливості контексту для різних учасників, наприклад у низці праць авторів Джанпаоло Байоккі та Ернесто Гануза (Baicoschi & Ganuza, 2014). Чимало праць, присвячених учасницькій демократії, її формам результатам, використовують міждисциплінарні підходи до здійснення досліджень. Окремі розвідки присвячені тематиці усвідомлення різності речей в учасницькому полі (Poletta, 2014); розмиванню кордонів між інституціоналізованими формами участі та суперечливими колективними діями (Goirand, 2013); усвідомленості ризиків до створення нерівності в межах механізмів участі на практиці, а також відсутності кордонів «повороту участі» (Bherer та ін., 2016).

У теорії учасницької демократії визначають окремі форми громадської участі, які призначені «для проведення консультацій, залучення та інформування громадськості, щоб дозволити тим, кого торкнеться рішення, надати свій внесок у це рішення» (Rowe & Frewer, 2000, р. 6). При цьому на сьогодні в розвинених демократичних системах форми участі поширилися на сфери, які раніше характеризувалися суворою ієрархією та наявністю «авторитетних лідерів», зокрема на приватні підприємства, сфери науки, охорони здоров'я (Street та ін., 2014). Також учасницькі форми нерідко розглядають як один із способів

залучення маргіналізованих груп, які виключені із процесів прийняття рішень, зокрема на місцевому рівні.

Серед останніх комплексних досліджень, присвячених тематиці учасницьких процесів, вартим уваги є дослідження «Рефлексії на демократичні реформи участі» фінського науковця Мікко Вартто, опубліковане у 2023 році. У ході міркувань науковець дійшов висновку, що основні чинники, які перешкоджають реалізації форм громадської участі, можна розділити на законодавчі, організаційні, індивідуальні та культурні (Värttö, 2023, p. 32). Він виокремлює власну теоретичну рамку дослідження, у якій поєднує теорії учасницької та дорадчої демократії в процесах залучення громадськості до прийняття рішень. Висновки дослідження підкреслюють важливість наявності чітких процедур, де форми громадської участі включені в правила інституцій і процесів прийняття рішень. Беручи до уваги декілька організацій громадянського суспільства, дослідник аналізує приклади впровадження форм громадської участі не лише на рівні громад, а й у внутрішній структурі інституцій. У висновку він зауважує, що інституціоналізація та чітка фіксація процедурних аспектів сприяє впровадженню практик, які підвищують рівень участі громадськості в прийнятті рішень, а також наголошує на важливості встановлення керівних принципів для організації, процесу оцінки ефективності, розвитку організаційних та індивідуальних ресурсів, а також створення практик для інституційних взаємодій (Värttö, 2023, p. 32).

Варто зазначити, що в державах зі сталими демократичними процесами форми громадської участі розглядають часто саме як альтернативу традиційним формам прийняття рішень, а наявність різноманітності у формах участі передбачає невиключний перелік. Особа в цих процесах є не лише виборцем, співробітником, споживачем, мешканцем, пацієнтом тощо, а й через нові практики залучається у якості партнера, дієвця – активного громадянина.

Основною метою цього є посилення вже наявних демократичних практик та сам демократичний процес як такий.

Дотримуючись цього підходу, науковці часто застосовують об'єднувальні поняття, наприклад «демократичні інновації», у фокусі яких комбінації різних демократичних моделей. Генезу наукових досліджень присвячених тематиці змісту демократичних інновацій можемо знайти у науковій розвідці Стівена Ельстуба та Олівера Ескобара, які структурують декілька наявних теоретичних підходів до розуміння сутності демократичних інновацій: 1) демократичні інновації – нововведення для збільшення безпосередньої участі громадян, їх впливу та залучення до прийняття рішень (Smith, 2009); 2) демократичні інновації як протиставлення представницькій демократії для розширення політичних меж та охоплення більшої кількості пасивних громадян (Trettel, 2015); 3) спеціальне призначення демократичних інновацій для легітимізації демократичних систем: комбінація практик участі та дорадчої демократії.

Відтак автори Стівен Ельстуб та Олівер Ескобар дійшли висновку, що існує щонайменше п'ять символічних концептуальних сімейств демократичних інновацій, а саме: мінігромадськість (mini-publics), учасницьке бюджетування (participatory budgeting), колаборативне управління (collaborative governance), референдуми та ініціативи (referenda and initiatives) та цифрова участь (digital participation). Також дослідники фіксують, що хоча концепція демократичних інновацій має свої характерні ознаки, ці процеси можуть набувати різних форм через варіації умовних (включення, участь, прийняття рішень, вплив) і контекстуальних (сфера політики та етап, рівень управління) характеристик (Elstub & Escobar, 2017, p. 25).

Важливо також врахувати вже наявну обґрунтовану дослідницьку критику щодо загального підходу до вивчення теорії демократії. Відтак, наприклад, Марк Уоррен критикує саму відмінність між різними моделями демократії та



стверджує, що це перешкоджає подальшому розвитку демократичної теорії. Він зазначає, що замість того, щоб розділятися на різні «табори» на основі конкретних моделей демократії, науковці повинні дивитися за межі окремих моделей (Warren, 2017). Вважаємо такий підхід слушним під час дослідження залучення громадян до безпосереднього прийняття рішень та управлінських процесів на місцях. Адже попри наявні межі між теоріями демократії, під час практичного застосування, зокрема на місцевому рівні, впровадження форм участі часто поєднує в собі ознаки різних демократичних моделей. Ця теза чітко корелюється з наявною проблематикою, коли науковці погоджуються з основоположними цінностями демократії, і водночас мають розбіжності щодо того, як ці цінності найкраще реалізувати.

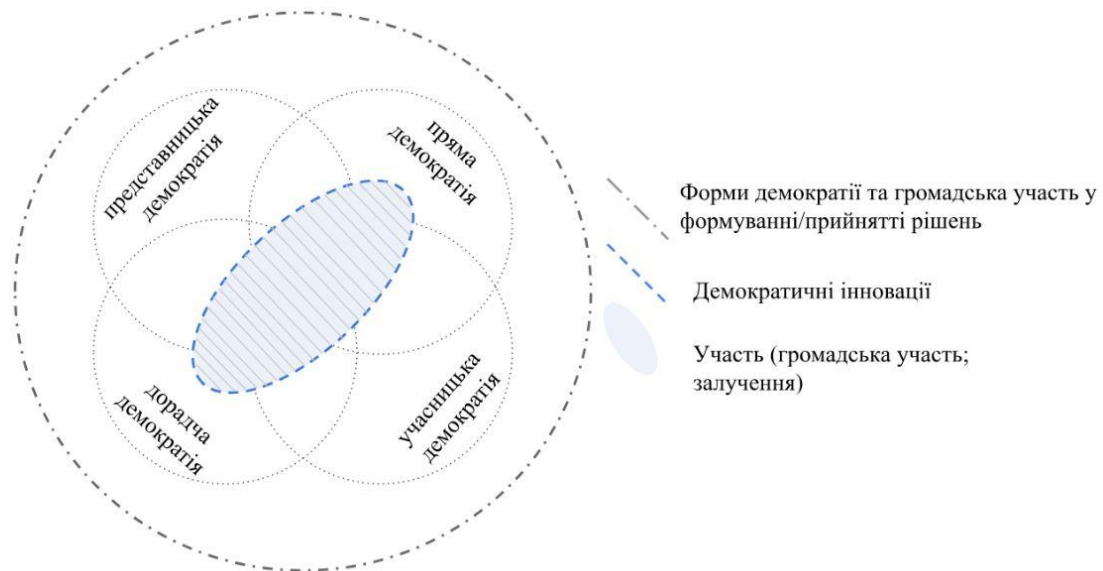
Відтак, спираючись на здійснений вище аналіз витоків і підходів до трактування учасницької демократії в межах цього дослідження, пропонуємо надалі розглядати громадську участь як широке поняття, що означає залучення громадськості до різного роду форм, заходів, зокрема безпосередньої участі, спрямованої на поліпшення якості життя, вирішення проблемних питань, формування політик, прийняття рішень, самоорганізації населення тощо, що мають суспільний запит на різних рівнях. Таким чином ми визначаємо участь як основоположну та наскрізну характеристику сучасних демократичних систем.

Отож серед науковців немає одностайності у формулюваннях, термінології та окресленні меж самої концепції. Наприклад, дискусійним є питання кореляції концепцій учасницької та дорадчої (деліберативної) демократії. У наукових колах поширені тези про більшу актуальність саме останньої, що пов'язано із застосуванням дорадчих форм, які через залученість до обговорення в дорадчих органах впливають на підвищення загального рівня участі громадян (Värttö, 2023, p. 19). Варто додати, що інша дослідниця Керол Пейтман ще у 2012 році стверджувала, що інтерес до теорії дорадчої демократії випередив і вмістив у собі саму демократичну теорію участі як таку. Водночас дослідниця зазначала, що

просте зосередження на дорадчих формах демократії недостатньо охопило б усі нові форми громадської участі, за допомогою яких громадяни зараз можуть брати участь у прийнятті політичних рішень (Pateman, 2012).

Тому з метою узгодження подальшої рамки дослідження пропонуємо зафіксувати класичний підхід до розуміння форм демократії, а також участі громадськості у формуванні та прийнятті управлінських рішень. Пропонуємо схему, яка зображує умовний перетин демократичних форм: представницька, пряма, дорадча, учасницька демократії та громадської участі. Ця схема не має на меті показати та виокремити чіткі межі тієї чи іншої демократичної форми, а натомість зафіксувати загальну рамку сучасних складних демократичних систем, у яких демократичні інновації відбуваються винятково за наявності широкої громадської участі, яка є наскрізною частиною усіх демократичних форм.

*Рисунок 1.1. Умовне зображення взаємозв'язку між демократичними концепціями та наскрізна інтеграційна функція громадської участі.*



Такий підхід дозволяє надалі ширше розглянути питання застосування та класифікації форм громадської участі на місцевому рівні в Україні, а також дає усвідомлення відсутності чітких меж, багатоконпонентності в сучасних

демократичних формах, здатності останніх до інтеграції та посилення один одної під час врахування окремих контекстів.

Таким чином, питання комплексного та історично обґрунтованого підходу до розуміння практики демократичної участі, її значення та наслідків перебуває в активній фазі, у якій науковці все ще шукають відповіді на запитання «що є учасницьким, а що ні?». Відсутність єдиного розуміння та постійна змінність учасницьких процесів безпосередньо впливає на всі залучені сторони: як на громадян, так і на інституції незалежно від їхньої форми. Тому дослідження учасницької демократії повинні враховувати поворотну властивість учасницьких процесів, і як наслідок, постійну необхідність до переосмислення залежно від контексту, особливо на місцевому рівні. До того ж створення штучних рамок і розмежування під час процесу залучення населення до прийняття рішень на різних рівнях виглядає недоцільним. Достатньою є фіксація основоположних засад учасницької демократії на місцевому рівні, серед яких варто виокремити: 1) широку громадську залученість; 2) можливість безпосереднього впливу (а не через обраних представників) на всіх етапах процесу прийняття рішень; 3) спрямованість на вирішення конкретних соціальних проблем у громаді; 4) можливість дорадчого обговорення під час прийняття рішень; 5) пошук згоди між різними залученими сторонами; 6) можливість долучатися до розподілу бюджетних коштів, напрацювання політик, проведення моніторингу й оцінки ефективності органу місцевого самоврядування тощо.

Таким чином, можемо прослідкувати та виокремити декілька основних етапів формування та розвитку теорії учасницької демократії:

Етап I. Витоки: демократія участі сягає корінням у стародавні цивілізації, як-от Афіни, Рим, де громадяни могли брати безпосередню участь у процесах прийняття рішень.

Етап II. Формування засадничих теорій сучасної демократії участі (XVIII століття): період, коли світ побачили праці Жан-Жака Руссо «Про суспільний

договір», Джона Стюарта Мілля та інших «основоположників сучасної теорії участі».

Етап III. Сучасна епоха формування та розвитку учасницької демократії (друга половина XX століття та початок XXI століття): концепція демократії участі продовжує розвиватися. Вагомий внесок у формування теорії та практики участі здійснили Керол Пейтман, Бенджамін Барбер та ін. Кінець XX та початок XXI століття – час інституційних реформ, експериментів і впровадження форм участі, а також усвідомлення важливості залучення громадян до процесів прийняття рішень (учасницький поворот).

Етап IV. Сучасний розвиток: демократія участі продовжує розвиватися, тривають дискусії щодо її форм, ефективності та можливого застосування. Учені та практики досліджують нові шляхи інтеграції підходів участі в системи управління, додаючи використання інформаційно комунікаційних технологій та інноваційних методів для залучення широкої громадськості.

## **1.2. Концепція громадської участі та її принципи у демократичній теорії**

На сьогодні в контексті української наукової думки спостерігаємо наявність прогалів, пов'язаних з питаннями ролі, значення та місця учасницької демократії в теорії держави та права. До початку російського повномасштабного вторгнення в Україну, під час активних децентралізаційних процесів, інтерес до тематики був вищий, ніж за останні два роки. Водночас на сьогодні спостерігаємо поживлення активності серед науковців до вивчення тематики громадської участі на місцевому рівні, зокрема в частині громадського контролю, практик застосування форм громадської участі. Серед науковців, котрі розглядали питання сутності, форм, застосування учасницької демократії в Україні загалом варто відзначити таких: Тетяна Андрійчук, Олександр Батанов, Ярина Богів, Оксана Гус, Марія Гусяк, Ірина Дробуш, Ярослав Журавель, Володимир Кобрин,

Олександра Койдель, Ігор Корж, Лілія Нікітенко, Олег Роговенко, Ірина Панчук, Оксана Шевчук та ін.

Також важливе місце посідають аналітичні дослідження, переважно реалізовані організаціями громадянського суспільства, що виводить окреслену проблематику в міждисциплінарне поле. Основний акцент при цьому зосереджений навколо практик застосування форм для залучення громадян до прийняття рішень та політичного процесу, формулюючи це під загальним поняттям «громадська участь». Окрім цього, питання посилення демократичних інституцій стає все більш актуальним у часі повномасштабної війни та децентралізаційних процесів, які сьогодні продовжуються у контексті інтеграції України в Європейський Союз.

Децентралізація, яка розпочалася у 2014 році із прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, триває вже десять років (Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, 2014). За цей період створено нову систему адміністративно-територіального устрою через об'єднання територіальних громад, запущено та отримано досвід із застосування ряду форм громадської участі та місцях, переглянуто обсяг повноважень та можливостей територіальних громад, оновлено фінансову систему наповнення місцевих бюджетів.

При цьому важливо зазначити, що децентралізація не є завершеною, а триває навіть у часі повномасштабної війни, що підтверджується рядом невиконаних цілей у наведеній вище концепції, зокрема, у частині: 1) забезпечення доступності та якості публічних послуг – прозорість інформування про послуги, їх порядок та умови; 2) досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади – особливо загострюється у часі правового режиму воєнного стану; 3) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов – право

громади на місцевий референдум, якісне впровадження консультативно-дорадчих органів та інших форм участі, ефективність та прозорість використання коштів тощо.

Підтвердження цьому можемо знайти у ряді наукових розвідок. Зокрема дослідник Володимир Кобрин також відзначає незавершеність реформи, проте додає, що «незважаючи на значну критику, вона принесла успіхи не лише у мирний час, а й під час введення в Україні воєнного стану в 2022 році» (Кобрин та ін., 2022, с. 74). Дослідники Лілія Гонюкова та Андрій Миколюк виокремлюють причини, через які децентралізаційні процеси не були завершені, а саме: «1) слабка поінформованість місцевого населення про заходи держави щодо реформи місцевого самоврядування і фінансової децентралізації; 2) низький рівень політичної культури громадян та їх страх перед змінами; 3) прагнення частини чиновників та політичних акторів на регіональному, субрегіональному та локальному рівнях залишити незмінним ситуацію у системі владних взаємовідносин та зберегти доступ до ресурсів» (Гонюкова & Миколюк, 2023, с. 58). При цьому серед ознак завершеності децентралізації, на думку дослідників, варто пам'ятати про високий рівень ефективності місцевого самоврядування, застосування та поширення форм громадської участі, наявність громадянського суспільства, здатного впливати та визначати стратегічні напрями розвитку територіальних громад (Гонюкова & Миколюк, 2023, с. 58). Тому громадську участь на місцевому рівні варто розглядати як чинник для посилення спроможності територіальної громади реагувати на наслідки війни та забезпечувати подальші децентралізаційні процеси.

Отож наявний досвід та результати децентралізації, безумовно, відіграли свою роль у збереженні стійкості громад у часі війни, а пріоритет на підвищення рівня громадської участі і надалі буде одним із ключових завдань реформи та у часі війни. Залучення громадськості до процесів управління та прийняття рішень на місцях і надалі розглядатиметься як основоположних елемент місцевої

демократії для посилення демократичних інститутів. Дослідниця Оксана Шевчук слушно зазначає, що децентралізація «робить державне управління ефективнішим, мобілізує додаткові державні ресурси та покращує процеси прийняття рішень у бюджетній сфері. Вона розглядається як важливий інструмент для перегляду старих стратегій розвитку, які призвели до низьких темпів економічного зростання та високого рівня корупції в наданні державних послуг» (Шевчук, 2023, с. 133).

Тому децентралізацію як комплексний процес ми не визначаємо предметом цього дослідження. Водночас через цей процес нам важливо зацентувати на понятті громадській участі саме в територіальних громадах як основоположного елементу у процесах децентралізації, нових викликів війни та євроінтеграції.

Варто зазначити, що переважна більшість наукових розвідок українських вчених обмежувалися питаннями та пропозиціями щодо кодифікації, підходів до реалізації участі в управлінні та функціюванні територіальних громад, а також огляду закордонних практик застосування учасницьких форм. Дослідниця Ярина Богів обґрунтовує важливість достатнього рівня правосвідомості під час застосування форм учасницької демократії. У своїй праці, присвяченій тематиці народного суверенітету, науковиця визначає учасницьку демократію як процес «пошуку консенсусу між демократичною більшістю та меншістю, публічними та приватними інтересами, <...> що дозволяє розглядати конкретного індивіда як суб'єкта права, а також ефективно поєднувати ідеї безпосередньої та представницької демократії» (Богів, 2020, с. 33).

В українській науковій доктрині знаходимо чимало тез про важливість та користь залучення громадян до прийняття рішень на рівні територіальних громад. Зокрема Ірина Панчук слушно зауважує: «коли люди усвідомлюють свою можливість впливати на прийняття рішень, що стосуються їх життя та спільноти, та користуються нею, це активізує демократичну участь як основу справедливого та гарантованого законом управління державою» (Панчук, 2023, с. 3). Ще одна

дослідниця тематики місцевого самоврядування Ірина Дробуш зазначає, що запорукою успішної роботи представницьких органів місцевого самоврядування є «лише реальна можливість тісного контакту із жителями відповідної території, оптимальне та швидке реагування на їхні першочергові потреби та наявність зворотного зв'язку з боку громади, яка й наділяє муніципальний орган владними повноваженнями» (Дробуш, 2021, с. 16). У контексті забезпечення участі в місцевому самоврядуванні як належного права людини, дослідниця Яна Ленгер зазначає, що «сталій демократизм, заснований на правах людини, вимагає, серед іншого, того, щоб громадяни були обізнані про свої права, щоб заохочувалася участь громадськості в політичному житті через вибори та активну участь у місцевому самоврядуванні, а також щоб була забезпечена інституційна підзвітність та прозорість» (Ленгер, 2023, с. 33).

Також вартими уваги є дослідження, у фокусі яких перебуває питання способів законодавчого закріплення форм учасницької демократії. Важливою є роль статутного права та закріплення положень щодо обов'язковості прийняття статутів територіальних громад, про що у наукових публікаціях зауважують дослідники Ярослав Журавель, Віктор Кравченко де вони визначають статутне право як важливий елемент під час децентралізаційних процесів (Журавель & Кравченко, 2019).

У контексті локального правотворення український дослідник Олег Роговенко пропонує кодифікацію нормативних актів локальної правотворчості через зведення правових норм із різних джерел. На думку науковця, розробка такого кодексу дозволить системно й вичерпно врегулювати форми безпосередньої участі в громадах (Роговенко, 2022, с. 24). Іншу позицію висловлює Ігор Корж. Науковець зазначає про європейську практику слабого національного законодавства в частині участі громадян (Корж, 2022). Він наводить для прикладу практику Ради Європи, яка пов'язана з інноваціями, експериментами на рівні органів місцевого самоврядування і лише на другому



місці – законами прийнятими на національному рівні. Ігор Корж відзначає розвинену, хоч і не ідеальну, законодавчу базу та слабкі сторони в реалізації відповідними інституціями на місцях. Питання ж законодавчої фіксації не має призводити до надмірного регулювання, що може перешкоджати ініціативам на місцевому рівні.

Відтак останній підхід, на нашу думку, відповідає змісту та сутності учасницької демократії, основною метою якої є підвищення рівня залучення громадян до безпосереднього прийняття рішень, побудови горизонтальних зв'язків, нових взаємодій та дотримання принципу «знизу-вгору», а не навпаки. Тому питання законодавчого регулювання на національному рівні має формувати загальну рамку, принципи та визначати основні форми у невиключному форматі. Детальніші ж процедури важливо розглядати в контексті кожної окремої територіальної громади, враховуючи низку критеріїв – кількості населення, інституційної спроможності органу місцевого самоврядування, локальної інфраструктури, безпекових чинників, кількості переміщених осіб у громаді, фінансової спроможності тощо. Одним із додаткових аргументів з погляду практичного застосування може слугувати вебсайт «Participedia» (Participedia, б. д.), де станом на 2024 рік лише методів застосування учасницьких форм налічується понад 360. Тому пропозицію з формування єдиного кодексу участі варто розглядати не як посилення учасницької демократії, а як зайву зарегульованість, що суперечитиме основоположним принципам теорії демократичної участі та створюватиме обмеження для подальших демократичних інновацій на місцях. Більш доречним є поширення кращих практик із врахуванням локального контексту й акцентування на адаптивності, гнучкості під час застосування форм громадської участі.

Поширеними й вартими уваги є тези українських дослідників щодо важливості функціонування форм учасницької демократії винятково за умови їхнього узгодження з наявною демократичною системою та представницькими

інститутами. У сучасних демократичних системах громадська участь існує «паралельно із представницькою демократією, тобто діє під час активних виборчих процесів та між ними» (Свеженцева, 2023). Саме громадська участь є основою в теорії не лише учасницької, а й дорадчої та прямої демократії. Тому цілком логічним є той факт, що різноманітні форми громадської участі сьогодні поєднують у собі елементи різних демократичних теорій.

Одним із нових дисертаційних досліджень в Україні, що присвячені тематиці учасницької демократії, є праця Юрія Лукашевського «Інструменти участі громадян у місцевому самоврядуванні (на прикладі м. Львова)», захист якої відбувся у червні 2024 року. У роботі дослідник визначає форми громадської участі (у дослідженні згадуються як інструменти участі громадян) як «систему організованих методів, процедур і засобів, розроблених з метою забезпечення активної та ефективної взаємодії громадян з органами місцевого управління» (Лукашевський, 2024, с. 41). Дослідник наголошує, що форми громадської участі повинні передбачати «відкритий, прозорий та рівноправний процес участі громадян у формуванні та реалізації рішень, включаючи, але не обмежуючись, громадські обговорення, консультації, ініціативи громадян, а також засоби електронної участі». Також Юрій Лукашевський аналізує практику застосування окремих форм громадської участі у Львівській територіальній громаді, виокремлює громадський бюджет як ключову форму громадської участі в місті Львові. Науковець пропонує розглядати інформаційно-комунікаційні технології, зокрема гейміфікацію, як метод посилення участі на місцях, а також формує дорожню карту для посилення розуміння ключових елементів під час розробки програм участі в громаді.

В одному з останніх докторських досліджень на тему теорії народного суверенітету науковиці Ярини Богів, окрему увагу присвячено питанню форм учасницької демократії через висвітлення її як принципу народного суверенітету. У роботі дослідниця визначає демократичну участь «як форму взаємодії

громадянського суспільства та влади, яка забезпечує легітимність публічної влади. Демократична участь як форма урядування передбачає залучення громадян до управління державними справами через прийняття спільних владних рішень» (Богів, 2020, с. 103). До форм учасницької демократії місцевого характеру Ярина Богів зараховує «місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, електронні звернення, партисипативні бюджетування, громадські експертизи» (Богів, 2020, с. 103). Водночас дослідниця зазначає, що «результатом застосування форм учасницької демократії не завжди є прийняття певного загальнообов'язкового акту-рішення, що виражає суверенну волю народу (як у випадку реалізації народом своєї установчої влади). Проте вони завжди передбачають висловлення громадянами своїх думок з того чи того питання, що здатні впливати на політику держави та ґрунтуються на рівні їх освіченості і правової культури» (Богів, 2020, с. 211).

На окрему увагу заслуговують наукові розвідки, у яких відзначено можливі ризики та негативні впливи під час застосування учасницьких форм. Наприклад, науковиця Тетяна Андрійчук зазначає про ризики ускладнення процесу прийняття рішень, дестабілізацію внутрішньої та зовнішньої політики (Андрійчук, 2019). Як приклад вона наводить референдуму: процес виходу Великої Британії з Європейського Союзу, непроголосована урядова угода про завершення громадянської війни в Колумбії та низка популістичних пропозицій у Швейцарії (Андрійчук, 2019). Також Тетяна Андрійчук слушно зазначає про ризик недоброчесного використання ідей учасницької демократії в політичній практиці.

Питання впровадження форм громадської участі в українських територіальних громадах неодноразово перебувало у фокусі дослідників учасницької демократії та публічного управління на місцях. Відтак слушними видаються коментарі про необхідність комплексного підходу до правового

оформлення учасницьких форм на місцевому рівні. Наприклад, дослідниця Ірина Шумляєва зазначає, що «належне правове оформлення <...> має передбачати комплексне закріплення сукупності форм і методів реалізації принципів народовладдя через систему заходів щодо взаємодії місцевих органів публічної влади і територіальних громад під час вирішення питань місцевого значення» (Шумляєва, 2021, с. 115).

У контексті аналізу європейських принципів учасницької демократії та їхнього впровадження в Україні чіткий та структурний аналіз подає Ігор Корж. Дослідник слушно зауважує, що «місцева демократія має функціонувати в контексті, який генерує нові виклики, що є наслідком структурних і функціональних змін в організації місцевого управління, радикальних політичних, економічних й соціальних змін в Європі, в тому числі глобалізації» (Корж, 2022, с. 37). Неспростовною також є теза щодо необхідності держави формувати політики із залученням органів місцевого самоврядування та на основі принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування та Додатку 1 до Рекомендації Rec (2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті». Також Ігор Корж наголошує на важливості взаємодії громад та органів місцевого самоврядування задля підвищення рівня громадської свідомості, щоб «сприяти культурі демократичної участі, підвищувати обізнаність про належність до громади та заохочувати громадян брати на себе відповідальність і робити внесок у життя своїх громад» (Корж, 2022, с. 37).

Таким чином, дослідження учасницької демократії та її форм в українській науковій доктрині присвячені, зокрема, темам прав людини, місцевого управління, локальної правотворчості, вивченню закордонних учасницьких практик, питань застосування окремих форм громадської участі на місцевому рівні, посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування тощо. Водночас у часі повномасштабної війни увиразнюється потреба в

продовженні теоретичних досліджень учасницької демократії, що будуть присвячені впровадженню форм участі на місцевому рівні, демократичним інноваціям, термінологічним розбіжностям у словнику учасницької демократії. Можна констатувати, що на сьогодні активну роль у дослідженні демократії участі загалом та її форм зокрема відіграють аналітичні центри, громадські організації та інші інститути громадянського суспільства.

Огляд окреслених методологічних підходів та етапів розвитку, дають загальне розуміння теорії учасницької демократії, її сутності, мети, ролі та місця в загальній системі ліберальної демократії. Зазначений підхід до сприйняття учасницької демократії як невід'ємної частини складної сучасної демократичної системи створює простір для подальшого дослідження форм громадської участі на місцях. Саме громадська участь є основою в теорії не лише учасницької, а й дорадчої та прямої демократій. Тому цілком логічним є той факт, що різноманітні форми громадської участі сьогодні поєднують у собі елементи різних демократичних теорій. У сучасних системах громадська участь існує «паралельно із представницькою демократією, тобто діє під час активних виборчих процесів та між ними» (Свеженцева, 2023). Тому важливим у цьому контексті є не створювати штучні теоретичні межі уже наявним формам громадської участі, демократичним теоріям, окресливши «істинно» учасницькі підходи, а закласти основу для подальшого ширшого огляду наявних форм для безпосереднього залучення громадськості до прийняття рішень та управлінських процесів на місцевому рівні.

Отож виникає потреба окреслити підхід до розуміння «участі» як на практиці, так і в теорії. Це допоможе узгодити термінологічний словник під час розгляду тематики, зокрема через застосування українськими дослідниками різних термінів, описуючи одне і те ж явище. Наприклад, спостерігаємо часте вживання у одному синонімічному ряді такі поняття: форми, інструменти, механізми для опису окреслених національним законодавством способів

залучення населення до участі в житті громади. Задля термінологічної визначеності в цьому дослідженні пропонуємо вживати концепт «форми громадської участі» як широкий термін для окреслення способів залучення громадськості до процесів управління та прийняття рішень на місцевому рівні. Вважаємо застосування терміну «форми громадської участі» найбільш вдалим також тому, що застосування цієї термінології визначено у Законі України «Про місцеве самоврядування». Наприклад, окремими формами визначено місцевий референдум – як форму вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення (Про місцеве самоврядування в Україні, 2024), а також загальні збори громадян за місцем проживання – як форму їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення (Про місцеве самоврядування в Україні, 2024). Таке узгодження дозволить ширше охопити питання різноманітних форм участі.

Серед практик застосування форм участі в Україні спостерігаємо наявність чіткої видової класифікації на громадське залучення (*civic engagement*) та громадську участь (*public participation*), де розрізнення відбувається за рівнями взаємодії: горизонтальна та вертикальна. Громадське залучення (громадянське, горизонтальне) – самоорганізація членів певної громади для спільного прийняття рішень та вирішення конкретних проблем. Громадська участь (вертикальна) – участь мешканців у формуванні та реалізації державної або місцевої політики; взаємодія громадян з місцевими, регіональними та центральними органами влади (Свеженцева, 2023). У контексті теорії учасницької демократії саме громадська участь на рівні територіальних громад є предметом подальшого дослідження, а саме: організаційні форми громадської участі; правовідносини між населенням, органом місцевого самоврядування та іншими залученими сторонами; практика застосування громадських форм участі на прикладі окремих територіальних громад, практика локальної правотворчості та закріплення учасницьких форм на місцевому рівні. Тому поняття громадської участі на місцевому рівні пропонуємо

означити як процес залучення окремих громадян, організацій громадянського суспільства, загального населення до прийняття рішень у громаді: розробки, прийняття, впровадження, оцінки політик, стратегій, норм або будь-який інший процес, де орган місцевого самоврядування приймає рішення або має вплив на життєдіяльність територіальної громади.

Однією з концептуальних основ до розуміння громадської участі є відомі «сходи громадської участі» американської дослідниці Шеррі Арнштайн. Ця концепція розроблена ще у 1969 року і передбачає різні рівні участі громадян у процесах прийняття рішень, починаючи від імітації до реальної влади. Каркас часто візуалізують як сходи з вісьмома щаблями, кожен із яких представляє різний рівень участі. Від найнижчого до найвищого щабля представлений такий порядок: маніпулювання; терапія; інформування; консультування; примирення; партнерство; делегування повноважень; громадський контроль (Arnstein, 1969). Ця структура описує рівень громадської участі від фактичної відсутності до символічних заходів, слабкої інституційної спроможності і врешті можливості впливу на прийняття рішення на рівних. Ця концепція є широкою в застосуванні та достатньо поширена як серед теоретиків, так і практиків громадської участі.

У той же час можемо існувати і інші різні підходи до розуміння громадської участі в демократичній теорії. Вартою уваги є пропонована рамка для визначення участі від професора Архонта Фунга за трьома основними критеріями:

- включення (хто бере участь);
- формат (як громадяни беруть участь (режим спілкування та прийняття рішень);
- вплив (наслідок, ефект від участі на політику (ступінь влади та впливу) (Fung, 2006).

Також британська дослідниця участі Бріджит Гайссель пропонує підхід за ступенем залученості, де виділяє три типи:

1) спільне управління (громадяни беруть участь у процесах прийняття рішень);

2) дорадча демократія (громадяни беруть участь в обговореннях і дорадчих активностях);

3) поглиблена участь (громадяни відіграють глибшу роль у процесах управління) (Geissel, 2023).

Варто зазначити, що саме в теорії учасницької демократії, громадська участь є максимально виражена, особливо в здатності громадян до самоврядування за межами національного уряду (Hilmer, 2010, p. 44). Основними аспектами застосування широкої громадської участі в теорії учасницької демократії, за спостереженнями американського дослідника Джефрі Гілмера, є такі:

- навчальний та виховний ефект (Hilmer, 2010, p. 45): що більше людей долучається до громадської участі, то краще вони можуть це робити;

- охоплення всіх сфер життя: громадська участь повинна відбуватися не лише на національному рівні через голосування, а й у всіх сферах життя, наприклад, у промисловості, до різних сфер якої людина причетна великою мірою. Ці сфери пропонують розглядати як політичні системи, у яких люди можуть брати участь у прийнятті рішень (Hilmer, 2010, p. 47);

- інтеграційний ефект: громадська участь сприяє прийняттю колективних рішень і розглядається як спосіб для людей контролювати своє життя та оточення (Hilmer, 2010, p. 47).

Підвищення громадської участі як одне із важлива стратегічна передумова для посилення демократичних інститутів фіксує одним із ключових завдань Європейське співтовариство. Комітетом Міністрів Ради Європи ще у 2008 році було прийнято Європейську стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні (далі – Стратегія), у якій визначено принципи доброго врядування як основоположні для принципів громадської участі на місцях. До



цього Стратегія була підтримана на 15 конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління у місті Валенсія (2007 рік). Структурне окреслення цих принципів наявне в численних аналітичних матеріалах, наприклад, у звіті міжнародної організації Програми розвитку ООН «Партисипація в стратегуванні розвитку громади» (2021). Принципи налічують дванадцять пунктів, кожен з яких окреслює певний аспект – ефективність, прозорість, підзвітність, етична поведінка, компетентність і спроможність, верховенство права, інноваційність тощо. Важливо зазначити, що окреслені принципи максимально різнобічно охоплюють процес участі – від права людини до побудови чіткого підзвітного компетентного процесу участі, що робить громадянина невід’ємним учасником демократичних процесів і формує поле для вдосконалення органів місцевого самоврядування в контексті системи управління та надання послуг (Нижник, 2021).

Вартими уваги також є Керівні принципи щодо громадської участі в процесі прийняття політичних рішень, прийняті 2017 року Радою Європи з метою посилення та сприяння участі окремих громадян, неурядових організацій та громадянського суспільства у прийнятті рішень загалом та на місцевому рівні зокрема. У документі визначено вісім основоположних принципів громадської участі, що стосуються взаємин між усіма суб’єктами, поваги до незалежності неурядових організацій та позиції органів публічної влади, відкритості, прозорості, гендерної рівності тощо. Важливим у межах окреслених принципів є пункт про інклюзивність, яких передбачає, щоб усі менш привілейовані та найбільш уразливі могли бути почутими, а їхня думка врахована (Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень, 2017).

На теренах України вартим уваги є п’ять принципів до врахування під час застосування форм громадської участі, запропонованих громадською мережею «ОПОРА»:

- 1) «підзвітність»: результати мають дорівнювати обіцянкам і очікуванням;
- 2) включеність: необхідно обов'язково долучати людей чи групи населення, яких рішення стосуватиметься безпосередньо;
- 3) відповідність: для ефективної участі потрібне забезпечення необхідними ресурсами;
- 4) прозорість: процеси прийняття рішень, включені процедури та можливі обмеження мають бути зрозумілими, їх повинні дотримуватися всі учасники процесу;
- 5) чуйність: варто відкрито реагувати на запитання та побажання спільноти, комунікувати за потреби» (Інструменти громадської участі, їх види і принципи, 2024).

Наведені принципи досить чітко структуровані та враховують різні аспекти під час застосування форм громадської участі. Водночас вважаємо, що доречно доповнити наявну пропозицію ще один принципом, що враховуватиме питання інклюзивності:

б) інклюзивність: врахування соціально-економічних і демографічних показників політичної кон'юнктури в громаді (Odugbemi & Lee, 2011).

У наукових розвідках серед закордонних теоретиків до зазначених вище принципів застосування додають інклюзивність. При цьому спостерігалися тривалі теоретичні дискусії щодо підходів до розуміння та окресленні інклюзивності в контексті громадської участі. Наприклад, під інклюзивністю пропонували розуміти саме гарантії адекватного представництва для організацій громадянського суспільства (Cornwall & Shankland, 2008). Інші дослідники акцентували увагу на важливості залучати маргіналізовані групи до політичного процесу або ж забезпечувати випадковий відбір під час застосування форм громадської участі (маємо на увазі різноманітні дорадчі форми, наприклад «mini publics») (Odugbemi & Lee, 2011).

Найбільш комплексним підходом до питання інклюзивності в застосуванні форм громадської участі знаходимо в дослідниці Віри Шаттан. У науковій розвідці з провокативною назвою «Чи демократизує громадська участь політику?» авторка пропонує комплексний та адаптивний підхід до інклюзивності під час громадської участі, включаючи три елементи до врахування під час проведення процедур громадської участі: 1) різниця в соціально-економічному та демографічному профілі учасників (жителів громади); 2) різність у політичних поглядах; 3) асоціальність окремих груп населення (Schattan P. Coelho, 2011). При цьому дослідниця пропонує окремі інструменти для забезпечення принципу інклюзивності під час громадської участі, серед яких: опитування; статистична інформація щодо загальної популяції населення та зріз політичних поглядів.

*Таблиця 1.1. На основі розробок Віри Шаттан.*

<b>Змінні елементи до застосування інклюзивності</b>	<b>Пропоновані інструменти</b>
1) Різниця в соціально-економічному та демографічному профілі учасників (жителів громади)	Опитування, статистична інформація по соціально-економічному профілю.
2) Різність у політичних поглядах	Опитування.
3) Асоціальність окремих груп населення.	Опитування.

Таким чином, громадська участь як основний елемент в учасницькій демократичній теорії має ключове значення у формуванні сталих демократичних інститутів, зокрема на місцевому рівні. На основі окреслених підходів та ряду принципів громадської участі, можемо зафіксувати декілька характерних ознак у концепції громадської участі на місцевому рівні, зокрема: 1) здатність до інтеграції різних демократичних концепцій; 2) правова визначеність форм в актах локальної правотворчості; 3) невиключність у переліку форм громадської участі та орієнтованість на демократичні інновації; 4) активне залучення жителів до

безпосереднього прийняття рішень та участі в управлінських процесах для вирішення чітких проблем громади; 5) забезпечення легітимності рішень органів місцевого самоврядування; 6) забезпечення моніторингу та оцінки (громадського контролю) за прийнятими рішеннями органом місцевого самоврядування.

Громадська участь є передумовою для побудови ефективних співпраць між органами місцевого самоврядування, жителями територіальної громади, інститутами громадянського суспільства та іншими зацікавленими сторонами, а також є основою для ефективного демократичного врядування та легітимності у процесах прийняття рішень на місцях. Беручи за основу європейські принципи громадської участі, місцеві інституції можуть створити середовище, у якому громадяни почуватимуться спроможними зробити свій внесок у розвиток і формування майбутнього громади. Це сприятиме стійкості демократичних інститутів і розвитку більш інклюзивного врядування, що враховуватиме голос широкої громадськості.

### **1.3 Законодавчі засади функціонування учасницької демократії в територіальних громадах України**

Загалом норми в законодавчому регулюванні учасницької демократії в Україні можна згрупувати за такою структурою, зокрема: 1) норми, які визначають загальні підходи до розуміння участі; 2) норми, які закріплюють загальну рамку та систему громадської участі; 3) норми, які регулюють процедурне застосування форм громадської участі на різних рівнях. При цьому варто зазначити, що таке групування не має чіткого ієрархічного критерію відповідно до сили юридичної норми. Наприклад, на рівні локальної правотворчості процес закріплення форм громадської участі може поєднувати всі вищезазначені види норм.

Також серед норм, які створюють передумови та закріплюють гарантії для громадської участі, можемо виокремити такі: 1) норми, які гарантують

інституційну спроможність органів місцевого самоврядування; 2) норми, які гарантують право особи на безпосередню участь; 3) норми, які забезпечують гарантії функціонування органів громадянського суспільства; 4) норми, які встановлюють порядок і процедури для створення та забезпечення умов громадської участі державними органами влади.

У контексті децентралізаційних процесів, у частині гарантування права на самоврядування, важливе місце в нормативно-правовому регулюванні участі посідає міжнародне законодавство. Європейська хартія місцевого самоврядування, яку Верховна Рада України ратифікувала у 1997 році, закріплює європейські принципи організації публічної влади на місцях. Відповідно до статті 3, Хартією визначається місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання та управління частиною публічних справ в інтересах місцевого населення (Європейська хартія місцевого самоврядування, 2009, Стаття 3). У цій же статті зафіксовано можливість здійснення управління як через колегіальні органи, збори, так і через форми безпосередньої участі громадян згідно зі встановленими національним законодавством процедурами (Європейська хартія місцевого самоврядування, 2009, Стаття 3).

Ратифікація у 1999 році Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція), стала суттєвим кроком у забезпеченні участі громадськості на національному рівні. Міжнародний акт закріплює важливість участі громадськості на ранньому етапі, коли є всі можливості для розгляду різних варіантів і коли участь громадськості може бути найефективнішою (Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), 2005).

Основним міжнародним актом правового регулювання, зокрема щодо питання забезпечення громадської участі, безумовно, є Загальна декларація прав людини. У статті 21, наприклад, зафіксовано право кожної людини «брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників» (Загальна декларація прав людини, 1948, Стаття 21).

Серед низки інших міжнародних законодавчих актів, що здійснюють правове регулювання питання громадської участі та встановлюють міжнародні стандарти, варто виокремити такі:

- Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними спільнотами або властями;
- Конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні від 5 лютого 1992 року;
- Європейська Хартія щодо участі молоді у громадському житті на місцевому та регіональному рівнях (хартія не має статусу конвенції);
- Європейська Хартія рівності жінок і чоловіків у житті місцевих громад;
- Рекомендація 19 (2001) Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у громадському житті на місцевому рівні» (ухвалена 6 грудня 2001 року).

Питання правового регулювання та функціонування учасницьких форм і залучення громадськості до безпосереднього прийняття рішень стає все більш актуальним через євроінтеграційні процеси в Україні. Підписана Угода про асоціацію з Європейським Союзом 2017 року (*Угода про асоціацію між Україною та ЄС, 2017*) та отримання статусу кандидата на членство до Європейського Союзу у 2022 році створює умови та вимоги до узгодження українського законодавства відповідно до європейських стандартів. Юридичне закріплення європейського майбутнього України запускає масштабні процеси щодо трансформації держави, у яких питання громадської участі, безпосереднього прийняття рішення, зокрема на місцях, матиме своє важливе

значення та роль. Відтак підтвердження цьому можемо знайти у Плані дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова 2023–2026», де однією з цілей визначено «Зміцнення демократичної участі» (Плани дій Ради Європи для України, 2023). Більше того питання гармонізації законодавства, однакового застосування норм права Європейського Союзу створюватиме нові виклики у побудові демократичних інститутів в Україні. Важливою на сьогодні є спроможність формувати, оновлювати законодавчу основу на національному рівні, яка сприятиме подальшій правотворчості в територіальних громадах.

Фундаментальні засади для забезпечення участі громадян зафіксовані, насамперед, у Конституції України. У статті 38 гарантується право брати участь в управлінні державними справами (Конституція України, 2020, Стаття № 38), а стаття 140 фіксує можливість територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування як через органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо (Конституція України, 2020, Стаття № 140). Норми статті 24 Основного Закону гарантують рівні конституційні права та свободи, а відповідно до статті 5 єдиним джерелом влади є народ, який здійснює владу як безпосередньо, так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Згадані вище правові фундаментальні засади закладають необхідні передумови для становлення та розвитку територіальних громад, зокрема в частині створення можливостей для громадської участі.

У частині правового регулювання на місцях основним актом є Закон України «Про місцеве самоврядування» (далі – Закон № 280), який формує правову основу вже закріпленого конституційного права територіальної громади на участь як через органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо. Закон № 280 визначає основні на сьогодні форми громадської участі на місцях: місцевий референдум; загальні збори громадян; місцеві ініціативи; громадські слухання (Про місцеве самоврядування в Україні, 2024). Питання юридичного закріплення та розширення переліку форм громадської участі неодноразово та

тривало озвучувались науковцями та практикаками. Відтак законопроект № 7283 «Про внесення змін до Закону та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування» (далі – законопроект про народовладдя), який очікує підписання Президентом України, суттєво доповнює наявні прогалини та розширює рівень участі в українських громадах. У випадку підписання законопроекту про народовладдя, Закон № 280 закріпить такий перелік форм участі в Україні: місцеві референдуми; загальні збори; місцеві ініціативи; громадські слухання; електронні петиції; участь жителів у розподілі місцевого бюджету; публічні консультації; громадську експертизу; консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування; інші форми участі, що не суперечать законодавству (Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування, 2022). Передбачений невичерпний перелік форм участі є важливим у контексті подальшого широкого застосування та адаптивності учасницьких процесів у громадах до реалій часу. Цей підхід, насамперед, відповідає сутності теорії учасницької, дорадчої демократії та сприятиме утворенню нових форм участі та демократичних інновацій.

Важливим в контексті забезпечення громадської участі є Закон України «Про звернення громадян», який окреслює форми звернень та вимоги до них, а також фіксує процедуру подання електронних петицій. Серед інших нормативних актів національного рівня, які доповнюють наявну правову систему регулювання громадської участі, варто виокремити Закони України: «Про органи самоорганізації населення», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про інформацію», «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про соціальний діалог в Україні», «Про організації роботодавців», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про волонтерську



діяльність», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про соціальні послуги», «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» та інші.

Базовим нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів України є Постанова від 3 листопада 2010 року № 996 (далі – Постанова), якою затверджено порядок проведення консультацій з громадськістю для формування державної політики. Також цей акт фіксує Типове положення про громадські ради при центральних органах виконавчої влади. Окрім процедурних аспектів створення дорадчих органів, цією Постановою зазначається мета залучення громадян до участі в управлінні державними справами – забезпечення вільного доступу до інформації, гласності, відкритості та прозорості діяльності центральних органів виконавчої влади; налагодження системного діалогу між громадськістю та державними органами; підвищення якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя через створення умов для участі громадян у розробці проєктів таких рішень (Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, 2023).

Також Постанова фіксує можливість та процедурні аспекти під час проведення електронних консультацій та вивчення громадської думки. Останнє відбувається через проведення соціологічних досліджень і спостережень; створення телефонних «гарячих ліній»; моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів із засобів масової інформації з метою визначення позицій різних соціальних груп; опрацювання та узагальнення пропозицій зазначених у зверненнях громадян.

Одним із важливих нормативних актів Кабінету Міністрів України є Постанова № 976 від 05.11.2008 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», якою затверджено відповідний порядок та рекомендації органам місцевого самоврядування під час проведення громадської експертизи їхньої діяльності.

При цьому, зазначається, що громадська експертиза діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування є складовою механізмом демократичного управління державою (Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, 2023).

Серед інших нормативно-правових актів, які регулюють питання громадської участі в діяльності органів центральної виконавчої влади, варто зазначити про такі:

- Наказ Міністерства фінансів України 03.03.2020 № 94 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні».

- 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 29 червня 2011 р. № 771 «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля».

- Постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні» та ін.

Отож громадська участь широко регламентована на рівні міжнародного, національного законодавства, а також у нормативних актах центральних органів виконавчої влади. При цьому варто додати, що в процесі законодавчого закріплення потрібно враховувати співвідношення суб'єкта, що приймає нормативний акт та суб'єкта, на якого поширюється правова норма. Наприклад, цілком виправданим є регулювання Постановами Кабінету Міністрів питань залучення громадськості до роботи органів виконавчої влади. Водночас такими, що розмивають і ускладнюють подальше правове застосування, можуть

виявитися прийнятті норми органом виконавчої влади щодо діяльності органів місцевого самоврядування. Наприклад, важлива норма Постанови Кабінету Міністрів України № 976, яка затверджує проведення громадської експертизи, одночасно встановлює порядок для органів виконавчої влади та рекомендує до впровадження органам місцевого самоврядування. Такий підхід не враховує окремого контексту діяльності територіальних громад, а саму процедуру більш доречно закріплювати в Законі № 280, що й передбачає уже проголосований Верховною Радою у другому читанні законопроект про народовладдя.

Ключовим у питанні законодавчих засад функціонування учасницької демократії є здатність органів місцевого самоврядування генерувати якісні акти локальної правотворчості. На місцевому рівні має закріплюватися чітка процедура громадської участі, яка враховує локальний контекст окремої територіальної громади. Саме такий підхід відповідає засадам і нормам Конституції України, міжнародного законодавства, і може враховувати економічні, культурні, етнічні, організаційні та інші особливості конкретної територіальної громади.

У дисертаційному дослідженні «Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні» Ірина Дробуш зазначає, що «існуюча в Україні модель місцевого самоврядування сьогодні не відповідає соціальним очікуванням та потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання якісних та доступних соціальних послуг, сталого розвитку сіл, селищ, міст тощо» (Дробуш, 2017, с. 5). У цьому контексті форми громадської участі варто розглядати як дієвий механізм для підвищення рівня взаємодії в громаді, що своєю чергою вплине і на формування сприятливого життєвого середовища.

Відповідно до чинного законодавства питання процедурного застосування, за загальним правилом, покладається на орган місцевого самоврядування, який урегулює процедури локальним нормативним актом – статутом громади або окремим положенням, політикою. Водночас варто зазначити, що питання правового закріплення форм участі в статутах громад є правом, а не обов’язком органу місцевого самоврядування, як мінімум до моменту підписання Президентом України проголосованого Верховною Радою України законопроекту про народовладдя.

Таким чином, відповідно до все ще чинної редакції статті 19 Закону № 280, представницький орган місцевого самоврядування має право прийняти статут територіальної громади, у якому визначити форми, процедури для участі громадян. Або ж ухвалити рішенням місцевої ради окремого положення та/або політики для врегулювання процедурних аспектів і закріплення форм громадської участі в громаді. При цьому це може бути як індивідуальний локальний акт під окрему учасницьку форму, так і єдиний «кодекс участі», який буде враховувати увесь набір можливих форм громадської участі: від електронних петицій до місцевих ініціатив.

Водночас питання законодавчих засад функціонування учасницької демократії у територіальних громадах України сьогодні є ускладненим через повномасштабну війну і ще більш запитуваним у контексті стійкості та розвитку громад. У зв’язку з чим у третьому розділі буде здійснено аналіз загального стану законодавчого регулювання в діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування в часі запровадженого правового режиму воєнного стану, а також інших чинників, що можуть впливати на поточні процеси з активізації громадської участі через російське повномасштабне вторгнення. Це допоможе зафіксувати слабкі сторони в законодавчому аспекті та загальній системі діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, наявна правова регламентація на рівні міжнародного та національного законодавства створює достатньо умов для подальшого локального закріплення форм громадської участі. Саме органи місцевого самоврядування встановлені як ключовий суб'єкт у регламентації порядку застосування форм громадської участі. У науковій доктрині переважає позиція важливості фіксувати процедурні аспекти саме у статутах територіальних громад. Ця позиція відображена й у законопроекті про народовладдя та закріплює вимогу фіксувати у статутах ширшу рамку застосування форм громадської участі на місцевому рівні.

Водночас важливо зазначити, що такий імперативний підхід може мати негативні наслідки на практиці правового закріплення та подальшого застосування форм громадської участі. Зокрема, він не враховує важливість локального контексту кожної окремої територіальної громади, а наявна процедура обов'язкової реєстрації статутів громад у Міністерстві юстиції України може призвести до неякісної, шаблонної правової регламентації у питаннях закріплення форм громадської участі. Тому у випадку підписання Президентом України законопроекту про народовладдя, критично важливо у наявний час до 2027 року напрацювати загальну методичну рамку, яка враховуватиме та пропонуватиме диференційовані підходи до питання закріплення форм громадської участі з урахуванням розмаїття контекстів в українських територіальних громадах на основі чітких критеріїв, зокрема: безпекового критерію, кількості населення громади, економічних показників, соціальної активності тощо. У цьому контексті ключовою може стати співпраця органів державної влади, місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства для формування загальнонаціональної культури участі у територіальних громадах.

Також одним із способів мінімізації ризику шаблонної регламентації форм участі на місцях та спрощення процедури прийняття статутів громад, може бути

оновлення Постанови Кабінету Міністрів України Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад від 27 липня 1998 року. Зокрема у зазначеній постанові вдалою практикою стане уточнення переліку умов, за яких реєстрація статуту громади може бути відхилена, а регламентація форм громадської участі віднесена до виключного права територіальної громади самостійно визначати процедурні аспекти здійснення форм громадської участі відповідно до чинного законодавства.

### **Висновки до першого розділу**

Сучасне розуміння концепції учасницької демократії у своїх витоках сягає від античних держав до засадничих теорій XIX ст. Жан Жака Руссо та Джона Стюарта Мілля. Від фундаторів сучасного розуміння учасницької демократії, Бенджаміна Барбера та Керол Пейтман до науковців, які розглядають гнучкі та адаптивні підходи (Алан Фунг, Райт, Уорен), вивчення демократичних інновацій, окреслення учасницького повороту (Елстаб) та інших сучасників, які обґрунтовують відсутність чітких меж між демократичними системами. Останнє, зокрема, зумовлює трактування громадської участі як наскрізного інтегрального компонента, що поєднує в собі ознаки різних демократичних систем.

Отож учасницька демократія за своїм змістом та історичним підґрунтям вміщує унікальний компонент – широку громадську участь, яка стала невід’ємною частиною та індикатором ефективності у сучасних демократичних інститутах, насамперед на місцевому рівні. Таким чином, серед основоположних засад учасницької демократії на місцевому рівні варто окреслити такі: 1) широка громадська залученість; 2) можливість безпосереднього впливу (а не через обраних представників) на всіх етапах процесу прийняття рішень; 3) спрямованість на вирішення конкретних соціальних проблем у громаді; 4) можливість дорадчого обговорення при прийнятті рішень; 5) пошук згоди між різними залученими сторонами; 6) можливість долучатися до розподілу

бюджетних коштів, напрацювання політик, проведення моніторингу та оцінки ефективності органу місцевого самоврядування.

В сучасній українській науковій доктрині вивченню учасницької демократії присвячено чимало досліджень, у межах яких науковці беруть до уваги загальний теоретико-методологічний огляд цієї концепції, генезис її становлення й розвитку, законодавчі засади функціонування форм громадської участі, окремі форми участі тощо. Серед провідних дослідників варто згадати роботи Тетяни Андрійчук, Ярини Богів, Ірини Ідезіс Ігоря Коржа, Ірини Панчук, Оксани Шевчук, Володимира Кобрини та ін.

Попри активні євроінтеграційні процеси, що розпочалися в Україні десятиліття тому, з початком повномасштабної війни наукові розвідки, присвячені тематиці учасницької демократії та формам участі, мають здебільшого спорадичний характер. Серед останніх досліджень варто відзначити наукові розвідки Володимира Кобрини, Ірини Панчук, Олега Роговенка, дисертаційне дослідження Юрія Лукашевського та ін. Водночас активну роль у вивченні стану залучення громадян до учасницьких процесів у своїх громадах взяли на себе інститути громадянського суспільства, серед яких і аналітичні центри (Опора, Єднання в дії, Програма сприяння громадській активності «Долучайся» тощо). Відтак це зумовлює потребу надалі розглянути ефективність впровадження форм громадської участі на місцях у міждисциплінарному аспекті з урахуванням останніх соціологічних досліджень, опитувань та інших аналітичних матеріалів.

У контексті правового регулювання на рівні міжнародного та національного законодавства локальне закріплення форм громадської участі має достатньо передумов, що не обмежуються попри запровадження воєнного стану в лютому 2022, проте зумовлюють потребу детальніше розглянути особливості функціонування форм участі на місцях у часи викликів, спричинених війною. Саме

органи місцевого самоврядування встановлені як ключовий суб'єкт у регламентації порядку застосування форм громадської участі.

На сьогодні серед нормативно-правових актів на особливу увагу заслуговує законопроект про народовладдя, який очікує підписання Президентом України. Його ухвалення юридично закріпить та суттєво розширить перелік форм громадської участі. Водночас обов'язковість закріплення форм громадської участі у статутах територіальних громад може спричинити ряд викликів (наприклад, ускладнити процес реєстрації статутів, сформувати шаблонний підхід до закріплення форм участі тощо), які потребуватимуть врахування у подальшій локальній правотворчості.



## РОЗДІЛ 2. ОСНОВОПОЛОЖНІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ УЧАСНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНСЬКИХ ГРОМАДАХ

### 2.1. Характеристика форм громадської участі на місцевому рівні в Україні

Отримані висновки в першому розділі, а також запропонований підхід до розгляду громадської участі як інтеграційного елементу в теорії демократії – дає підстави для її подальшого дослідження на місцевому рівні. Завданням цього підрозділу є структурно окреслити наявні на місцевому рівні форми громадської участі, а також зафіксувати їх класифікацію за різними ознаками.

На сьогодні дослідження окремих аспектів громадської участі здійснює чимала кількість згаданих у попередньому розділі науковців. Водночас форми громадської участі почасти аналізуються вибірково, коли у фокусі уваги дослідників перебуває одна чи кілька форм.

Серед останніх праць варто відзначити дисертаційне дослідження Юрія Лукашевського «Розвиток інструментів участі громадян у місцевому самоврядуванні (на прикладі м. Львова)», присвячене досвіду застосування форм громадської участі у Львівській територіальній громаді. Окрім цього, суттєвий внесок у практику застосування різноманітних форм громадської участі на місцевому рівні роблять українські організації громадянського суспільства та аналітичні центри, згадані в попередньому розділі. А питання способів залучення громадян та підвищення рівня участі в прийнятті рішень лише актуалізується в контексті повномасштабної війни та процесів євроінтеграції в Україні. Підтвердження цьому можемо знайти в останніх наукових розвідках Володимира Кобрини, Ірини Рижук, Олега Роговенка, Оксани Шевчук та ін.

З метою окреслення загальної рамки наявних форм громадської участі на місцевому рівні в Україні, пропонуємо короткий огляд їхніх характеристик, результатів правового закріплення та фіксації можливостей застосування під час дії правового режиму воєнного стану. На основі закріплених у актах

національного рівня або ж органів центральної виконавчої влади, можемо виокремити 16 форм громадської участі, при цьому фіксуємо їх невиключний перелік. Адже орган місцевого самоврядування залежно від локального контексту може ініціювати нові форми громадської участі, закріплюючи це у власних нормативних актах і таким чином розширювати наявні форми та впроваджувати демократичні інновації.

У цьому підрозділі пропонуємо розглянути актуальні наукові розвідки та характеристику таких форм: місцевий референдум, громадська експертиза, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян, запит на публічну інформацію, консультативно-дорадчі органи, публічні консультації (консультації з громадськістю), збори громадян за місцем проживання, органи самоорганізації населення, доручення місцевому депутату, відкликання місцевого депутата, дострокове припинення повноважень голови громад та інші форми громадської участі.

**1. Місцевий референдум.** Визначається як форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування через пряме голосування (безпосередня демократія). Рішення місцевого референдуму є обов'язковими до виконання, а предметом може бути будь-яке питання, що зараховано до відання місцевого самоврядування, окрім питань, що належать до відання органів державної влади (Про місцеве самоврядування в Україні, 2024).

Питання належного законодавчого закріплення неодноразово обговорювалося в наукових колах, а на законодавчому рівні був поданий відповідний законопроект «Про місцевий референдум» № 5512 від 19 травня 2021 року (Про місцевий референдум, Проект Закону, 2021). Цей проект отримав схвальний відгук від Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія). Загалом право на участь у референдумі закріплюється в багатьох документах Ради Європи, зокрема в Європейській хартії місцевого

самоврядування. У контексті євроінтеграційних процесів України питання належного правового закріплення має свою актуальність. Водночас застосування місцевого референдуму навіть за умов достатнього правового регулювання можливе лише після завершення правового режиму воєнного стану. Дослідник Володимир Кобрин слушно фіксує важливу норму у законопроекті «Про місцевий референдум» щодо одночасного припинення повноважень голови громади та відповідно ради у випадку дострокового припинення повноважень. Зокрема, науковець зазначає, що «такий запобіжник сприятиме пошуку компромісних рішень між представницьким органом та його головою, а у разі виникнення серйозного, системного конфлікту допоможе швидко і справедливо його вирішити» (Кобрин, 2022, с. 32).

Процедурні аспекти місцевого референдуму та законодавче закріплення за час повномасштабного вторгнення також розглядали такі вчені як Віталій Кириченко, Галина Ляхович, Євген Романенко, Ірина Шумляєва та ін. Вони підкреслювали важливість цієї форми як конституційне право громадян безпосередньо вирішувати питання своєї територіальної громади. На думку Ірини Шумляєвої, «відсутність легалізації інституту місцевого референдуму в Україні стримує демократизацію публічного управління та суспільства» (Шумляєва & Кириченко, 2022, с. 48). При цьому дослідник Євген Романенко зауважує, що «належне нормативне врегулювання спроможне стати запобіжником необдуманого незаконного використання цього механізму» (Романенко, 2021, с. 10). Безумовно, після завершення неспровокованої російської повномасштабної війни проти України та припинення правового режиму воєнного стану, питання реформи системи місцевого самоврядування, зокрема в частині створення законодавчих умов для проведення місцевого референдуму стане суттєвим підсиленням у системі громадської участі в територіальних громадах України. Станом на сьогодні питання застосування

місцевого референдуму не може бути врегульоване через відсутність окремого закону та введеним в дію правовим режимом воєнного стану.

**2. Громадська експертиза** як форма громадської участі на рівні національного законодавства не має окремого нормативно-правового акту для впровадження в територіальних громадах. Водночас Постановою Кабінету Міністрів № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» рекомендовано застосовувати її положення до органів місцевого самоврядування. Варто зазначити, що ця форма є менш поширеною порівняно з такими як громадський бюджет чи електронні петиції, які активно застосовувалися ще до повномасштабної війни. Водночас внесок громадських експертиз у розвиток територіальних громад не можна применшувати, адже цей механізм «дозволяє оцінити відповідність нормативно-правових актів, проєктів нормативно-правових актів, рішень, дій та бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування інтересам суспільства та волі громадськості» (Назимко & Клемпарський, 2023, с. 227).

Громадська експертиза як форма громадської участі стає все більш актуальною в часі впровадження широких антикорупційних реформ, адже створює засади для моніторингу якості прийнятих рішень на місцях, і таким чином може посилювати організаційну спроможність самих органів місцевого самоврядування та їх прозорість, наприклад через проведення оцінки корупційних ризиків: їх ідентифікацію, формування ризик реєстрів, планів з мінімізації корупційних ризиків тощо. У цьому контексті громадську експертизу варто розглядати як дієвий інструмент моніторингу та оцінки діяльності органів місцевого самоврядування. Варто зазначити про вже наявні всеукраїнські платформи з моніторингу органів державної влади та місцевого самоврядування. Наприклад, публічний ресурс «Громадський моніторинг України», який здійснює постійний моніторинг та оновлення порушень доброчесності та законодавства посадовими особами. Наприклад, зафіксовано, що майже 65 %

депутатів не відвідують засідання Сумської міської ради у 2023 році або ж інші порушення щодо завищення цін під час проведення тендерних процедур, закупівель військового обладнання тощо (Громадський Моніторинг України, б. д.).

Однією з дослідниць громадського контролю в Україні є Оксана Шевчук. У своїй науковій розвідці «Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як чинник формування правової культури в Україні» науковиця здійснює спробу відійти від традиційного для вітчизняної юриспруденції підходу до дослідження процесу реалізації громадського контролю на місцевому рівні. Через міждисциплінарний підхід Оксана Шевчук розкриває поняття нігілізму як масового «стану повного беззаконня, де цінності відкидаються» (Шевчук, 2022, с. 104), а також фіксує заходи для його подолання у чотирьох сферах: загальнонаціональної стратегії, правотворчості, правоохоронної діяльності, правової освіти. Також дослідниця зазначає про «недостатню, низьку, деформовану, негативну правову культуру, але не про її відсутність» (Шевчук, 2022, с. 105). Вважаємо такий підхід до розуміння сутності правової культури таким, що відповідає реаліям часу та вимагає пошуку нових інструментів для формування ціннісної правової свідомості. У цьому контексті громадську експертизу варто розглядати не лише як форму моніторингу та контролю, а й як один із можливих способів м'якого впливу з боку громадянського суспільства на системи територіальних громад та загальноу сформовану правосвідомість.

**3. Місцеві ініціативи** як форма громадської участі створюють передумови для громадян бути почутими органом місцевого самоврядування. Законом № 280 визначено, що члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, що належить до відання місцевого самоврядування (Про місцеве самоврядування в Україні, 2024). Ця форма участі дає можливість подати на розгляд відповідної ради органу

місцевого самоврядування пропозицію, яка в класичному підході повинна бути оформлена як проєкт рішення із подальшою підтримкою або відхиленням. Питання процедурних аспектів унормовується актами локальної правотворчості.

**4. Громадські слухання** за загальним правилом є правом територіальної громади для заслуховування місцевих депутатів, посадових осіб щодо порушення питань місцевого розвитку, внесення пропозицій місцевого значення відповідно до функцій місцевого самоврядування. Пропозиції, внесені за результатами громадських слухань, є обов'язковими до розгляду органами місцевого самоврядування. Процедурні аспекти, як у випадку з місцевими ініціативами, встановлюються в статуті або окремій політиці органу місцевого самоврядування. Одним з кращих прикладів застосування громадських слухань за останні роки є їх впровадження у Львівській територіальній громаді як чітко регламентованої та дієвої процедури. Серед передбачених етапів відповідно до Положення про порядок проведення громадських слухань у місті Львові, яке є додатком до Статуту територіальної громади Львова, передбачені такі: створення ініціативної групи; збір підписів (не менше 75 підписів від повнолітніх членів територіальної громади); 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 з дня проведення громадських слухань на оформлення протоколу та його оприлюднення (2 та 3 робочі дні відповідно); 14 календарних днів на розгляд пропозицій міським головою чи посадовими особами з дня проведення громадських слухань; оприлюднення на сайті; контроль виконання рішень (на ініціативній групі) (Про Статут територіальної громади м. Львова, 2017, Додаток 3). Означені умови враховують всі ключові етапи під час проведення громадських слухань, а чітке встановлення термінів та відповідальних осіб забезпечує ефективність та своєчасність процедури.

**5. Звернення громадян** у науковій доктрині широко розглядають в контексті інструменту захисту прав, свобод людини й громадянина, засобу забезпечення законності в публічному управлінні. Наприклад, науковиця Юлія Біла-Тюріна відзначає подвійну природу звернення громадян: «1) з одного боку є інститутом адміністративного права, функціональне призначення якого полягає в створенні адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод і законних інтересів громадян та відображення специфіки діяльності суб'єктів публічної адміністрації; 2) є формою громадського контролю за діяльністю органів державної влади в цілому, та окремих посадових чи службових осіб зокрема, за допомогою якої відбувається сприяння формуванню правосвідомості громадян, що є запорукою становлення громадянського суспільства» (Біла-Тюріна, 2021, с. 29). Таким чином, у контексті створення належних умов для взаємодії між органами місцевого самоврядування, громадою, інститутами громадянського суспільства, а також громадського контролю – звернення громадян варто розглядати як елемент загальної системи громадської участі на місцевому рівні. Звернення громадян забезпечене конституційною нормою у ст. 40, яку визначено як право «надсилати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення й дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» (Конституція України, 2020, Стаття 40). Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичного застосування та процедурних аспектів гарантованого конституційного права. Тож такі види звернення як пропозиція, заява, клопотання, скарга є важливими формами в системі участі на місцевому рівні. Також у контексті забезпечення інноваційних форм громадської участі широкого поширення ще до повномасштабної війни набули електронні петиції як окремий вид звернення (Богів, 2022).

**6. Запит на публічну інформацію** як одна з можливих форм громадської участі є дієвим способом контролю та збору інформації для жителя громади. У простий спосіб прохання до розпорядника надати публічну інформацію, що перебуває в його володінні, виникають важливі передумови для можливості впливати та бути поінформованим про стан діяльності органу місцевого самоврядування чи інших органів державної влади. Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає детальний порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації (Про доступ до публічної інформації, 2023), а ст. 34 Конституції України гарантує право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово чи інший спосіб (Конституція України, 2020, Стаття 34).

**7.** Однією з поширених форм громадської участі є **електронна петиція**, яку широко застосовують в демократичних країнах. На теренах України дослідники здебільшого розглядають електронні петиції як інструмент електронної демократії (Микола Дурман) або модель посилення державного управління (Валерій Бакуменко, Олена Михайловська, Наталія Ткаленко).

Як слушно зауважує Аліна Надежденко, петиції є своєрідним «способом діалогу між громадянським суспільством та органами влади будь-якого рівня, самостійним правом на участь у прийнятті рішень громадськістю, а отже, сприяють реалізації права людини і громадянина бути почутим» (Надежденко, 2023, с. 329). Наприклад, електронні петиції закріплені на федеральному рівні та поширені у Швейцарській Конфедерації, де кожен може скористатися цією формою участі незалежно від віку, статі чи національності (Böhle & Riehm, 2013). Хоч у ст. 33 Федеральної Конституції Швейцарії не вказано про прямий обов'язок посадових осіб надавати відповідь на петицію, органи влади повинні підтвердити її отримання (*Federal Constitution of the Swiss Confederation*, б. д.).

Доступ до петицій на різних рівнях впроваджений у всіх країнах Європейського Союзу та активно досліджувався з часу розвитку цифрових



технологій. Наприклад, дослідники Кнуд Бохле та Ульріх Рім ще у 2010 році провели порівняльний аналіз стану застосування електронних петицій у країнах Європейського Союзу на різних рівнях (Böhle & Riehm, 2013).

На сьогодні серед закордонних теоретиків спостерігаємо застосування окремого підходу до концепції електронної участі, яка згідно зі запропонованим Організацією Об'єднаних Націй визначенням, трактована як громадська участь з використанням інформаційно-комунікаційних технологій. Варто звернути увагу на працю «Розробка моделі зрілості електронної участі на основі прикладів Німеччини, Японії та Швейцарії», у якій дослідники Ююка Ватанабе, Мейт Ковач, Уве Сердюльт, Конацу Сугімото, Гебріель Хоффманн та ін. обґрунтовують потребу розглядати електронну участь як окрему сферу та шукають шлях до емпірично-обґрунтованої моделі зрілості електронної участі. Відтак вони пропонують досліджувати концепцію електронної участі емпірично в трьох вимірах: формування думки, спільне створення та прийняття рішень (Serdül та ін., б. д., р. 1).

Закон України «Про звернення громадян» (далі – Закон № 393) у ст. 211 встановлює зміст, порядок подання та розгляду електронних петицій. Зокрема в Законі № 393 передбачені обов'язкові умови до електронних петицій на місцевому рівні. Серед таких умов – публічне розміщення інформації (початок, перебіг, результати збору підписів) на відповідному ресурсі (вебсайт органу місцевого самоврядування або вебсайт громадського об'єднання, що здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції), публічне оголошення винесеного рішення (Про звернення громадян, 2023, Стаття 211).

Електронна петиція повинна містити інформацію про: суть звернення; прізвище, ім'я та по-батькові автора (ініціатора) петиції; адресу електронної пошти. А вимоги щодо кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів відповідно до законодавства визначаються статутом територіальної громади. Органи

місцевого самоврядування та громадські об'єднання зі свого боку під час збору підписів на підтримку електронної петиції зобов'язані забезпечити: «безоплатність доступу до відповідної інформаційно-комунікаційної системи; електронну реєстрацію громадян для підписання петиції; недопущення автовведення інформації, у тому числі підписання електронної петиції без участі громадянина; фіксацію дати і часу оприлюднення електронної петиції та підписання її громадянином» (Про звернення громадян, 2023).

Суперечливим, на нашу думку, є абзац 10 ст. 211 Закону № 393, який фіксує обов'язок відповідного органу забезпечувати розгляд петицій незалежно від набраної кількості голосів. На перший погляд, ця норма забезпечує загальні вимоги, але суперечить сутності самої цифрової форми участі. Електронні петиції мають на меті не лише привертати увагу посадових осіб органу місцевого самоврядування до проблем у громаді, а й насамперед активізувати та залучати ширше коло населення до участі та вирішення проблем в житті своєї територіальної громади. Така норма створює додаткове, необґрунтоване операційне навантаження на посадових осіб органів місцевого самоврядування, причиною чого може бути ненадання у визначений строк відповідей на звернення громадян. У свою чергу це впливає на довіру до власне місцевого органу, форми участі, а також порушує норми Закону № 393 (Про звернення громадян, 2023, Стаття 211).

Вважаємо, що вилучення цієї норми сприятиме ширшому застосуванню електронних петицій у громадах. Це змістовно підсилить завдання учасницької форми – залучати мешканців до процесів управління громадою. Відповіді на ті петиції, які не набрали необхідної кількості голосів, мають бути правом, але не обов'язком відповідального органу. До того ж орган місцевого самоврядування своєю внутрішньою політикою чи положенням може окреслити альтернативні способи розгляду петицій, які не набрали необхідної кількості голосів. Важливо також зазначити, що це не обмежуватиме прав на звернення та доступ до

інформації, оскільки не впливатиме на індивідуальне чи колективне право громадянина звертатися до відповідних органів згідно з ч. 1 Закону № 393.

**8. Консультативно-дорадчі органи (громадські ради).** Чинне законодавство (Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, 2023) фіксує засади та діяльність цих громадських форм винятково до органів державної влади, а для місцевого самоврядування має рекомендаційний характер. Тому на місцевому рівні основне правове закріплення відбувається в актах локальної правотворчості. Громадські ради, як форму участі, варто розглядати як спосіб для налагодження партнерських взаємодій «на рівних», пошуку спільних точок і слабких сторін до посилення територіальної громади, реалізації спільних проєктів, напрацювання політик тощо. Цей механізм створює, насамперед, важелі комунікаційного впливу для організацій громадянського суспільства із органами державної влади. Адже передбачається можливість надання пропозицій від громадської ради, які мають бути прийняті відповідним рішенням або ж надано вмотивовану відповідь з причиною відмови.

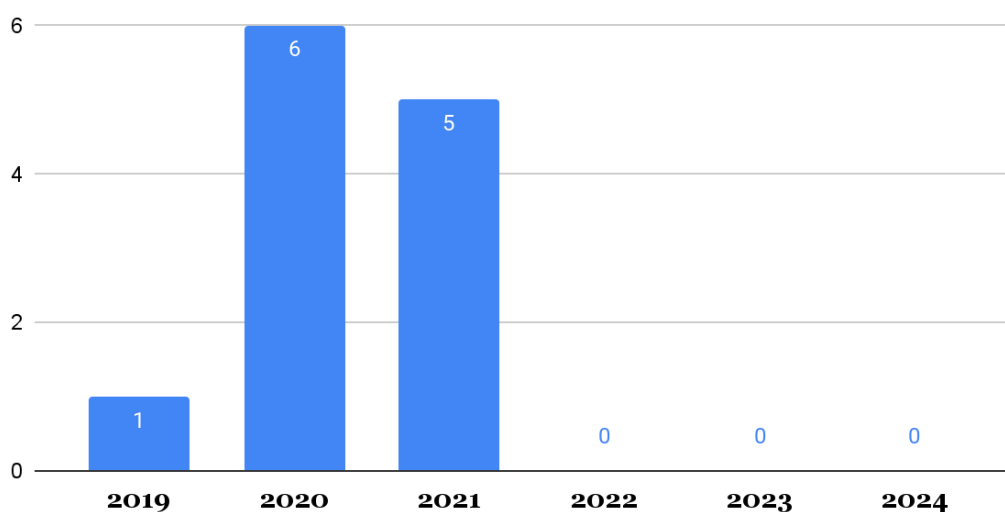
**9. Публічні консультації (консультації з громадськістю)** у межах чинного законодавства закріплені Постановою Кабінету Міністрів № 996, яка також регулює питання створення та діяльності громадських рад (Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, 2023). Порядок проведення консультацій з громадськістю затверджено як обов'язкову норму (вимога мати визначений план заходів). Також встановлюється обов'язковість проведення консультацій з громадськістю за поданням не менше трьох інститутів громадянського суспільства. Тому це практичний інструмент для громадянського суспільства бути почутими органами державної влади. Для органів місцевого самоврядування зазначена постанова має рекомендаційний характер і передбачає закріплення в статуті громади або локальному акті.

Варто зазначити, що ця форма участі є відносно новою для українських територіальних громад, а одним із перших прикладів правового регулювання на

місцевому рівні є Рівненська територіальна громада. Спільно з громадською організацією «ОПОРА» у 2019 році було впроваджено публічну консультацію як форму участі у Рівненській громаді. Короткий огляд практики застосування публічних консультацій у Рівненській громаді можемо знайти у дослідженні від громадської організації «ОПОРА» в межах проєкту «Промоція соціальної згуртованості у громадах та посилення демократичних цінностей», що реалізується організацією за підтримки Національного фонду підтримки демократії.

*Діаграма 2.1. Кількість проведених публічних консультацій у Рівненській територіальній громаді.*

Кількість проведених публічних консультацій у Рівненській територіальній громаді



*\*Примітка. Статистичні показники взято з дослідження громадської організації «ОПОРА».*

Зокрема показники проведених консультацій за 2019–2023 роки становили лише 12 консультації у різних форматах. У 2023 році громада Рівненщини перейшла на використання цифрової платформи «EDEM», і станом на червень 2024 року досі не відбулося жодної консультації. Справедливим і об’єктивним є висновок авторів, що попри наявність механізму важливою також є «доступність

та зрозумілість для всіх зацікавлених сторін» (*Публічні консультації та громадські слухання у Рівному – що з ними не так*, 2024). Серед основних причин незастосування публічної консультації дослідники вказують на неналежну комунікація органів місцевого самоврядування щодо доступності та зручності процедури консультацій.

Водночас 20 червня 2024 року Верховна Рада України проголосувала в другому читанні за законопроект № 4254 від 23.10.2020 року «Про публічні консультації», який визначає правила проведення публічних консультацій у питаннях формування нормативно-правових актів.

Враховуючи той факт, що суб'єктом подання є Кабінет Міністрів України, розраховуємо на його підписання Президентом України та пропонуємо короткий огляд з позиції посилення форми участі на місцевому рівні. Окреслимо декілька основних нормативних запроваджень за умови підписання законопроекту Президентом України:

- органи місцевого самоврядування визнаються суб'єктом владних повноважень, і встановлюється обов'язок проведення публічних консультацій під час прийняття нормативно-правових актів у визначених випадках (ст. 1, ч. 3);
- закріплюється принцип участі як можливість участі в публічних консультаціях зацікавлених сторін на всіх етапах формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань 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. При цьому зазначено про можливість проведення їх одночасно в різних форматах (ст. 7);
- загальний строк на проведення публічних консультацій не має перевищувати 15 робочих днів;

- встановлюється єдина онлайн-платформа для взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства під адмініструванням Кабінету Міністрів України, який визначає технічного адміністратора онлайн-платформи (ст. 12);

- розгляд проєктів актів без проведення публічних консультацій не відбувається, а наслідком порушення щодо проведення публічних консультацій, може бути підставою для перегляду, змін, скасування нормативного акту (ст. 17)

- встановлюється термін у 6 місяців для набрання чинності з дня опублікування та до моменту створення технічних можливостей (онлайн-платформи) (*Верховна Рада України прийняла Закон про публічні консультації, 2024*).

Також законопроект фіксує випадки, на які не поширюються вимога в проведенні публічних консультацій: 1) проєкти актів містять інформацію з обмеженим доступом; 2) проєкти регуляторних актів відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; 3) на правовідносини пов'язані із проведенням всеукраїнського та місцевого референдумів, місцевої ініціативи, громадських слухань, загальних зборів громадян; 4) правовідносини пов'язані з введенням воєнного стану, мобілізації та іншими питаннями обороноздатності; 5) акти різного типу визначених у п. 6, ст. 2 (акти індивідуальної дії, організаційно-розпорядчого характеру, створення громадських рад та інших допоміжних органів, утворення та припинення діяльності органів місцевого самоврядування, актів щодо дії з міжнародними договорами, гуманітарної допомоги, участі делегацій у заходах міжнародного характеру); 6) правовідносини що регулюються Бюджетним кодексом України (*Верховна Рада України прийняла Закон про публічні консультації, 2024*).

Водночас варто зауважити, що дослідники фіксують певні зауваги до запропонованого законопроекту. Наприклад, Олександр Бойко відзначає

відсутність «механізмів, критеріїв, принципів врахування наданих зацікавленими особами пропозицій та зауважень<...>, а пропозиція взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства вбачається технологічно не реалістичним» (Бойко, 2021, с. 36). На нашу думку, питання деталізації процедурних аспектів цілком може бути вирішене на рівні органу державної влади та місцевого самоврядування, а наявні цифрові практики в Україні цілком дозволяють упроваджувати такі форми, що підтверджується успішними інформаційно-комунікаційними платформами «EDEM» та «Дія».

Отож у випадку підписання законопроекту Президентом України, це стане суттєвим кроком у посиленні системи громадської участі, зокрема на місцевому рівні. Наслідком набрання чинності законопроекту стане поштовх владних інституцій та органів місцевого самоврядування посилювати громадську участь і таким чином стимулювати як посадових осіб, так і населення до прийняття рішень у формуванні політик, що відповідають запитам територіальної громади.

При цьому наявність доступної онлайн-платформи як інформаційно-комунікаційного рішення, а також побудовані зв'язки між інститутами самоврядування та жителями громади, інститутами громадянського суспільства стануть ключовими в цьому процесі.

**10. Загальні збори громадян** за місцем проживання (загальні збори) – ще одна форма громадської участі, передбачена у ст. 8 Закону № 280 як можливість безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів враховуються органами місцевого самоврядування під час здійснення своєї діяльності (Про місцеве самоврядування в Україні, 2024). Регламентація проведення цієї форми участі не встановлюється окремим законом станом на чинне національне законодавство, а покладається на місцеві інституції. Питанню загальних зборів серед українських дослідників було присвячено достатньо уваги, однією з наукових розвідок є стаття Ірини Рижук, у якій авторка подає статистичні показники стану правового закріплення на 2021 рік, зазначаючи, що

«права громадян на ініціювання загальних зборів громадян забезпечено у всіх обласних центрах крім міста Житомир. У 22 містах громадяни можуть скликати загальні збори за власною ініціативою, що є стандартною практикою» (Рижук, 2020, с. 16). Водночас дослідниця фіксує, що статут міста Луцька не передбачає права громадян на скликання загальних зборів (Рижук, 2020). Ірина Рижук виокремлює «блокуючі» норми в Статутах територіальних громад, при цьому пропонуючи два шляхи вирішення проблеми: 1) прийняття спеціального законодавчого акту; 2) надання ширших можливостей для органів місцевого самоврядування самостійно врегульовувати ці аспекти, при цьому наголошуючи на прихильності до другого варіанту (Рижук, 2020, с. 18). Вважаємо ці висновки такими, що відповідають сутності та принципам учасницької демократії й доброго врядування, коли питання місцевого значення вирішується максимально наближено до жителів територіальної громади.

**11. Органи самоорганізації населення** є однією з форм громадської участі у територіальних громадах для вирішення питань місцевого значення. Правовий статус, порядок створення та діяльності визначається спеціальним Законом України «Про органи самоорганізації населення», а загальне право на їх створення зафіксоване в Законі № 280 як право відповідної ради надавати дозвіл за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна (Про місцеве самоврядування в Україні, 2024). Серед органів самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Попри непросту процедуру створення на практиці та необхідність отримати дозвіл від місцевої ради, ця форма громадської участі має своєю специфікою широкий спектр делегованих повноважень від органу місцевого самоврядування.

Серед наукових розвідок, у яких було розглянуто питання ефективності органів самоорганізації населення, вартими уваги є напрацювання



Наталії Мішиної. На підставі аналізу теорій про природу місцевого самоврядування вона робить висновок, «що ефективному розвитку органів самоорганізації населення як невід’ємному елементу системи місцевого самоврядування сприятиме: 1) визначення на державному рівні теорії місцевого самоврядування; 2) послідовна реалізація положень цієї теорії в поточному законодавстві» (Мішина, 2020, с. 87). Далі дослідниця вивчає питання класифікації на підставі: 1) виду населеного пункту; 2) наявності або відсутності повноважень; 3) наявності або відсутності ознак юридичної особи. Дослідниця зазначає про важливу функцію органів самоорганізації населення – захищати та представляти інтереси членів територіальної громади (мікроколективів) (Мішина, 2020, с. 87).

Тому питання перспектив та подальших розвідок у цьому напрямі є доцільним і актуалізується в часі повномасштабної війни з погляду самозарадності населення. Назва відразу вказує на основну мету цієї форми громадської участі – «самоорганізація населення». У часі найбільших викликів, серед яких загроза національній безпеці, знищення інфраструктури в громадах тощо, органи самоорганізації населення варто розглядати як спосіб посилення демократичних інститутів на місцях, заохочуючи населення до самоуправління та прийняття рішень на низовому рівні. Таке об’єднання може мати подвійну перевагу: 1) посилення представницьких інститутів та інструментів контролю на місцях (місцевих депутатів); 2) створення нових можливостей для прямого залучення ресурсів у процесах відновлення та відбудови територій.

**12. Доручення виборців (доручення депутату місцевих рад)** – одна з форм громадської участі, яка передбачає надання депутату місцевої ради доручення на зборах, його звітів, зустрічей з поточних питань територіальної громади. Регламентується ст. 17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», згідно з якою доручення не повинні суперечити законодавству України та мають бути підтримані більшістю голосів учасників зборів. Також цією статтею

встановлюються загальні обов'язки депутата місцевих рад щодо інформування виборців і відповідної ради щодо отриманого доручення відповідно до тематики (Про статус депутатів місцевих рад, 2023, Стаття 17).

Суперечливою, на нашу думку, є норма ч. 8. ст. 17, що визначає покладання обов'язку контролю за виконання доручень виборців лише на відповідну раду місцевого самоврядування. Таким чином це розмиває відповідальність за надане доручення з виборців, які виступають ініціаторами процесу (Про статус депутатів місцевих рад, 2023, Стаття 17). Водночас через наявність альтернативних форм участі як громадські слухання, петиції та низки інших, це може бути обґрунтовано з погляду важливості представницької функції депутата місцевої ради.

**13. Відкликання місцевого депутата** як процедура має можливість бути застосованою за народною ініціативою, що процедурно встановлюється у с. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Таким чином, ця форма громадської участі створює передумови для впливу на обраних представників на місцях. Водночас варто зазначити, що в чинному законодавстві остаточне рішення про відкликання депутата місцевої ради, у будь-якому випадку приймається на партійних зборах третиною голосів. Тому сама фіксація цієї процедури є важливим кроком для місцевого народовладдя, але процедурно надає перевагу саме представницьким повноваженням над безпосередньою участю громадян.

**14. Дострокове припинення повноважень голови** як форма громадської участі передбачається ст. 79 Закону № 280, відповідно до якої ініціювання відкликання з посади у контексті безпосередньої громадської участі може відбутися: 1) за результатами місцевого референдуму; 2) за народною ініціативою (Про місцеве самоврядування в Україні, 2024, Стаття 79). У зв'язку з відсутністю окремого законодавчого акту про місцевий референдум, можливим стає лише другий спосіб – за народною ініціативою. За аналогією з процедурою

відкликання місцевого депутата, чинне законодавство надає перевагу представницьким формам демократії в цьому питанні, і форма громадської участі передбачає лише ініціювання питання дострокового припинення на відповідній місцевій раді.

Варто зазначати, що питання дострокового припинення повноважень голови територіальної громади не є новелою на практиці правозастосування, і неодноразово було ініційоване в громадах. У більшості випадків ініціювання відбувалися місцевими радами, а не з народної ініціативи, яка є складною в процедурних аспектах і не має прямого впливу своїм рішенням. Наприклад, у Кубейській територіальній громаді (Одеська область), місцевою радою у 2021 році було ініційовано розгляд та прийняте рішення про припинення повноважень сільського голови (Про висловлення недовіри та дострокове припинення повноважень Кубейського сільського голови, 2023). Водночас тимчасово відсторонений сільський голова був поновлений на посаду за рішенням Апеляційного адміністративного суду за справою № 420/9107/21 у зв'язку з порушенням процедури дострокового припинення повноважень, а саме: непроведення таємного голосування, яке є прямою нормою Закону № 280.

Одним із прикладів помилкового трактування громадою процедури дострокового припинення повноважень голови за народною ініціативою, бачимо у Звягельській територіальній громаді (на той час Новоград-Волинській громаді). Для ініціювання розгляду на сесії міської ради було використано таку форму громадської участі як електронні петиції. Цим зверненням до депутатів місцевої ради зазначалося прохання винести на таємне голосування питання дострокового припинення повноважень голови громади з низки причин. Водночас визначена процедура Законом № 280 передбачає чіткий механізм відкликання з посади за народною ініціативою: 1) приймається на зборах виборців з відповідною кількістю осіб визначеною Законом № 280; 2) проводиться збір підписів у визначений Законом № 280 строк; 3) у випадку дотримання усіх процедурних

вимог виноситься на розгляд відповідної ради за зверненням територіальної виборчої комісії. Як результат, міська рада мала повне право не виносити на голосування питання про дострокове припинення повноважень у зв'язку з невиконанням вимог Закону № 280. Такий приклад є свідченням некоректного трактування різних форм громадської участі, і як наслідок, використання не за метою їхнього призначення. Адже сутністю електронних петицій є, насамперед, забезпечення наданого конституційного права вносити в органи державної влади, місцевого самоврядування пропозиції про поліпшення їхньої діяльності, викривання недоліків у роботі, оскарження дії посадових осіб. Водночас варто додати до цієї практики, що попри некоректний вибір форми громадської участі та відсутність юридичних наслідків, таке застосування електронної петиції може мати альтернативні результати у громаді, наприклад, підвищення рівня зацікавленості членів громади до прийняття рішень посадовими особами.

**15. Громадські бюджети** є однією з найпоширеніших форм громадської участі, яка дає можливість долучатися до процесів управління частиною бюджету територіальної громади на визначених умовах. В українських територіальних громадах ця форма участі впроваджена з 2015 року і користувалася широким попитом до повномасштабного вторгнення та стала доволі інноваційним способом залучення громадськості до участі в управлінні визначеною частиною місцевого бюджету. Порядок проведення громадського бюджету визначається, насамперед, в актах локальної правотворчості органом місцевого самоврядування, а на рівні закону не встановлено чіткого означення цієї форми громадської участі. Водночас Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні» від 03 березня 2020 року виокремлено ряд способів для залучення громадськості до бюджетного процесу. 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» (Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні, 2020). Цією Постановою надано пропозиції для локальної правотворчості з метою зафіксувати ключові аспекти та запропонувати типові документи для використання органом місцевого самоврядування під час проведення процедури громадського бюджетування.

За загальним правилом серед основних етапів у впровадженні громадського бюджетування в українських територіальних громадах можемо виокремити: 1) підготовчий етап; 2) комунікаційна кампанія та збір проєктів; 3) оцінка та відбір поданих пропозицій; 4) голосування на визначеній платформі та затвердження переможців; 5) реалізація проєктів; 6) моніторинг та оцінка результатів впровадження учасницької процедури.

Серед дослідників учасницької демократії та її форм спостерігаємо значний інтерес до вивчення цієї форми громадської участі. Наприклад, Юрій Лукашевський на прикладі Львівської територіальної громади подає статистичний аналіз показників застосування бюджету участі як ключової форми участі та констатує, що «місто Львів має найвищі в Україні показники з відсотка мешканців, які взяли участь у голосування за проєкти громадського бюджету та кількості бюджетних коштів, скерованих на реалізацію проєктів у розрахунку на одного мешканця» (Лукашевський, 2024, с. 124). Дослідниця Віра Круглякова зазначає про сторони до покращення у практиці громадського бюджетування, серед яких виокремлює важливість у наявності пропорції у тематичних категоріях під час подання та відбору проєктів; широких комунікаційних кампаній; технічні аспекти подання на інформаційно-комунікаційних платформах (Круглякова та ін., 2020).

Серед наукових розвідок, присвячених тематиці громадського бюджету в період повномасштабної війни, можемо знайти підтвердження актуальності у

застосуванні цієї громадської форми участі у роботі Оксани Вінницької. Науковиця відзначає актуальність громадського бюджетування у процесах відновлення територіальних громад (Вінницька, 2023). Рекомендації до унормування терміну «всеукраїнський громадський бюджет» та його процедурне закріплення у Бюджетному кодексі України з метою широкого застосування у часі воєнного стану знаходимо у роботі дослідниці Наталії Лаговської (Лаговська & Лаговська, 2023).

Водночас варто виокремити ряд обставин, які можуть послаблювати позиції своєчасності процесу громадського бюджетування у часі війни, зокрема: 1) переорієнтація бюджетних надходжень на підтримку потреб пов'язаних із війною; 2) запит на швидкі реагування та процедури; 3) обмежене залучення громадськості; 4) обмеженість у доступі до цифрових технологій; 5) можливість політичного втручання та маніпулювання процесом; 6) багатокомпонентність учасницької процедури що вимагає значних операційних ресурсів з боку органу місцевого самоврядування.

Окрім цього, процеси відновлення, насамперед, вимагатимуть не лише інноваційних процедур у розподілі коштів, а дієвих форм громадського контролю, які можуть здійснюватися більш ефективно через інші форми громадської участі, зокрема: публічні консультації та громадські експертизи. Таким чином, ключовою метою громадського бюджету, на нашу думку, є привернення уваги та залучення громадськості до справ місцевого управління та можливість розв'язання точкових проблем у громаді через окреслений шлях вирішення жителями громади за рахунок визначеної частини громадського бюджету.

**15.Інші форми громадської участі.** Важливо зафіксувати невиключний перелік форм громадської участі на місцевому рівні. Наприклад, Конституцією України гарантоване право на мирні зібрання, яке утверджує інші форми громадської участі як дієві засоби впливу та контролю на місцевому рівні:

протести, мітинги, мирні зібрання тощо. Також саме на місцевому рівні важливо стимулювати нові методи, способи залучення громадян до життєдіяльності своєї територіальної громади та участі в прийнятті рішень. Такий підхід відповідає основоположним демократичним принципам і засадам ефективного врядування.

Однією з інших перспективних форм громадської участі є **наглядові ради у комунальних підприємствах** територіальної громади. Цю форму варто розглядати не лише з метою моніторингу та оцінки ефективності органу, а й посилення спроможностей та ефективності часто збиткових підприємств. Відтак, наприклад, Львівська міська рада прийняла Ухвалу «Про деякі питання управління комунальними підприємствами», якою затвердила порядок утворення та діяльності наглядових рад, порядок призначення членів наглядових рад, перелік повноважень, а також примірне положення про наглядову раду комунального унітарного підприємства (Про деякі питання управління комунальними підприємствами, 2023). Таким чином, першими у створенні таких наглядових рад у Львівській територіальній громаді було визначено два комунальні підприємства: «Львівводоканал» та «Львівсвітло», де станом на червень 2024 року наглядову раду створено лише в одному. Вартим уваги є факт залучення іноземців до складу наглядових рад, де до складу наглядової ради «Львівводоканалу» увійшла керівниця водоканалу міста Орхус у Данії. Такий підхід може бути дієвим способом у посиленні спроможностей органів місцевого самоврядування в управлінні комунальними підприємствами через обмін кращих практик та фахових експертиз (*До складу Наглядової рада Львівводоканалу увійшла директорка водоканалу міста Орхус (Данія)*, 2024).

Таким чином органи місцевого самоврядування, самостійно або ж у взаємодії з інститутами громадянського суспільства, представниками інших секторів, можуть впроваджувати нові інновативні форми громадської участі залежно від локального контексту, викликів у громаді. Наприклад, учасницькі

форуми, молодіжні форми участі, розробка стратегій розвитку громад, впровадження наглядових рад комунальних підприємств тощо.

Отож, спостерігаємо широкий спектр можливих форм громадської участі до застосування в українських територіальних громадах. Законодавче регулювання на національному рівні все ще потребує систематизації та фіксації основних форм у Законі № 280 як спеціалізованому законодавчому акті для місцевого самоврядування. Водночас це не створює критичних перепон (окрім як для місцевого референдуму) до застосування на місцях. Делегування до органів місцевого самоврядування самостійно приймати та врегульовувати питання форм громадської участі є цілком виправданим підходом, який відповідає Конституції України, результатам децентралізаційних процесів і принципу вирішувати питання локального значення на місцях. Задана широка законодавча рамка, рекомендації від центральних органів виконавчої влади є достатніми з боку правового регулювання.

При цьому важливим аспектом є відсутність критичних законодавчих обмежень, що суттєво додає актуальності та своєчасності у впровадженні різноманітних форм громадської участі. До того ж практично всі окреслені в законодавстві форми громадської участі (окрім місцевого референдуму, який не мав правового поля до застосування і до воєнного стану) не зазнали змін у цьому контексті. Водночас питання застосування на місцях варто розглядати не лише з погляду якості законодавчого закріплення, а надавати оцінку зовнішніх та внутрішніх факторів, що можуть впливати на всіх залучених сторін учасницького процесу.

Ключовими в питанні застосування форм громадської участі на місцях вважаємо низку комплексних чинників, зокрема: 1) самозарадність громади: наявність достатніх фінансових, матеріальних, людських ресурсів для формування місцевого бюджету достатнього для виконання визначених громадою цілей та завдань; 2) інституційна спроможність органу місцевого



самоврядування вибудовувати взаємозв'язки та генерувати якісні локальні політики; 3) політична воля обраних представників на місцях формувати реальну демократичну систему управління із застосуванням делегування повноважень, принципів відкритості, прозорості та побудови міжсекторальних взаємозв'язків у громаді; 4) рівень довіри жителів територіальної громади до обраних представників та посадових осіб органу місцевого самоврядування; 5) наявність ядра проактивних жителів громади та дієвих інститутів громадянського суспільства в різних напрямках (правозахисні організації, освітні, молодіжні, асоціації підприємців тощо).

Таблиця 2.1. Основні форми громадської участі на місцевому рівні в Україні.

№	Форма громадської участі	Короткий опис	Спосіб законодавчого закріплення	Можливість застосування у мирний час (так / ні)	Можливість застосування під час воєнного стану (так / ні)
1.	Місцевий референдум	Форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. На місцевий референдум можуть вноситися виключно питання, віднесені до відання органів місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці.	ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування» (далі – Закон № 280)  Рішення Конституційного Суду України від 14 березня 2014 року № 2-рп/2014  Проект Закону про місцевий референдум № 5512 від 19.05.2021 Стаття 7 ЗУ «Про МС в Україні»	ні <i>Відсутній окремий закон для визначення процедури проведення референдуму на місцях.</i>	ні <i>Обмеження Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» (далі – Закон №389).</i>
2.	Громадська експертиза	Форма участі, яка передбачає можливість проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності та ефективності прийняття і виконання рішень органів державної влади, а також місцевого самоврядування.	Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 05.11.2008 р. «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»	так <i>(має рекомендаційний характер від КМУ для органів місцевого самоврядування)</i>	так

			<p>Постанова Кабміну №996 від 03.11.2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»</p> <p>Статут громади або акти локальної правотворчості</p>		
3.	Місцеві ініціативи	<p>Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання органу місцевого самоврядування. Порядок подання місцевої ініціативи на розгляд місцевої ради встановлюється представницьким органом місцевого самоврядування.</p>	<p>ст. 9 Закону № 280</p> <p>Статут громади або акти локальної правотворчості</p>	так	так
4.	Громадські слухання	<p>Форма громадської участі, через колективні зустрічі жителів територіальної громади з представниками органу місцевого самоврядування, на яких обговорюються та ухвалюються пропозиції щодо вирішення актуальних проблем громади.</p>	<p>ст. 13 Закону № 280</p> <p>Статут громади або акти локальної правотворчості</p>	так	так

5.	Звернення громадян	<p>Звернення громадян визначається як письмовий або усний спосіб волевиявлення громадян, спрямований до державних, місцевих чи інших органів влади, а також до окремих посадових осіб (скарги, пропозиції, клопотання, заяви).</p> <p>Право на звернення громадян до органів місцевого самоврядування належить до абсолютних прав, які не підлягають обмеженню.</p>	<p>ст. 64 Конституції України</p> <p>Закон України «Про звернення громадян» № 393/96-ВР від 02.10.1996</p>	так	так
6.	Запит на публічну інформацію	<p>Форма громадської участі та контролю у вигляді прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні.</p>	<p>Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI</p>	так	так
7.	Електронні петиції	<p>Форма громадської участі (звернення громадян) до органу місцевого самоврядування у електронному форматі, яке обов'язкове до розгляду.</p>	<p>ст. 40 Конституції України</p> <p>ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян»</p> <p>Статут громади або акти локальної правотворчості</p>	так	так
8.	Консультативно-дорадчі органи (громадські ради)	<p>Тимчасові або постійні консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування, які дають змогу</p>	<p>ст. 38 Конституції України;</p>	так <i>(має рекомендаційний характер від КМУ)</i>	так

		громадянам брати участь та впливати на формування справ територіальної громади.	Постанова Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»  Статут громади або акти локальної правотворчості	<i>для органів місцевого самоврядування)</i>	
9.	Публічні консультації (консультації з громадськістю)	Форма громадської участі через колективні зустрічі громадян з представниками органу місцевого самоврядування, на яких обговорюються та ухвалюються пропозиції щодо вирішення актуальних проблем міста.	Постанова Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»  Статут громади або акти локальної правотворчості	так <i>(має рекомендаційний характер від КМУ для органів місцевого самоврядування)</i>	так
10.	Збори громадян за місцем проживання	Форма громадської участі, яка передбачає зустрічі жителів всієї громади чи певної її території (міста, села, селища, району, кварталу, вулиці, декількох	ст.8 Закону № 280  Постанова Верховної Ради України №3748-ХІІ від 17.12.1993 року	так	так

		будинків) для обговорення вагомих проблем та надання пропозицій щодо їх вирішення.	«Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні»  Статут громади або акти локальної правотворчості		
11.	Органи самоорганізації населення	Органи, що створюються жителями територіальної одиниці для вирішення окремих питань місцевого значення, із представницькою функцією. Можуть утворюватися на території окремого будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону, району у місті, села або селища у формі відповідно будинкових, вуличних, квартальних та інших комітетів.	Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 № 2625-III	так	так
12.	Доручення місцевому депутату	Форма участі для надання депутатові місцевої ради доручень відповідно до компетенції органу місцевого самоврядування та з метою покращення окремих питань територіальної громади, одиниці.	ст. 17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 № 93-IV	так	так
13.	Відкликання місцевого депутата	Можливість за народною ініціативою та визначеною процедурою відкликати депутата місцевої ради.	Ст. 37-48 Закон України «Про статус депутатів місцевих	так	так

			рад» від 11.07.2002 № 93 IV		
14.	Дострокове припинення повноважень голови громад	У процедурі відкликання голови ради є можливість ініціювання за народною ініціативою або на місцевому референдумі. Водночас чинне законодавство встановлює, що остаточне рішення за народною ініціативою, як і у випадку із депутатами, приймає партія, що висунула кандидата або ж сама місцева рада.	ст. 79 Закону № 280	так	так
15.	Громадський бюджет	Окрема форма громадської участі визначена з метою залучення громадськості до бюджетного процесу в громаді через різні форми участі: консультації із громадськістю, діяльність громадських рад, залучення засобів масової інформації, інтерактивне спілкування, громадський бюджет тощо.	Наказ Міністерства фінансів України від 03.03.2020 № 94 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні»  Статут громади або акти локальної правотворчості	так <i>(має рекомендаційний характер від КМУ для органів місцевого самоврядування)</i>	так
16.	Інші форми громадської участі	У процесі здійснення своїх функцій, змінності реалій на місцях можуть виникати нові форми громадської участі та змінювати процедури уже наявні.	Конституція України  Статут та акти локальної правотворчості	так	так

		Наприклад, форми громадської участі для молоді, учасницькі форуми, громадські асамблеї, а також гарантовані Конституцією України право на мирні зібрання.			
--	--	---	--	--	--

*\*Примітка: сформовано автором на основі наведеного законодавчого огляду у першому розділі, пропонуваніх структурних підходів у сучасних дослідженнях (зокрема, Ю. Лукашевського), та доповнена на предмет реалій повномасштабної війни.*



## 2.2. Класифікація основних форм громадської участі на місцевому рівні

Широкий перелік основних форм громадської участі зумовлює потребу в класифікації, щоб систематизувати, поглибити та отримати нові знання щодо тематики громадської участі на місцевому рівні в Україні.

Відповідно до наведеного в попередньому підрозділі переліку форм громадської участі доречно запропонувати класифікацію за ознакою основного функційного призначення:

1) *для громадського контролю, моніторингу та оцінки діяльності органу місцевого самоврядування та посадових осіб: громадська експертиза, запит на публічну інформацію, відкликання місцевого депутата, дострокове припинення повноважень голови громад;*

2) *для посилення якості інформування, побудови горизонтальних зв'язків та взаємодій у громаді: громадські слухання, звернення громадян, консультативно-дорадчі органи, публічні консультації (консультації з громадськістю);*

3) *для безпосереднього прийняття рішень жителями громади: місцевий референдум, місцеві ініціативи, збори громадян за місцем проживання, органи самоорганізації населення;*

4) *змішані форми: громадський бюджет, електронні петиції.*

Відповідно до наявності рамкового законодавчого закріплення в нормативних актах національного рівня форми громадської участі можна поділити на *формалізовані* та *неформалізовані*. Відтак до формалізованих належатимуть усі форми громадської участі, закріплені в чинній редакції Закону № 280, Законах України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про органи самоорганізації населення», «Про статус депутатів місцевих рад», Постанова Верховної Ради України № 3748-ХІІ «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні». Така класифікація може бути індикатором пріоритетів законодавця щодо основних форм громадської участі. Пропонуємо не зараховувати до

формалізованих форм участі ті, які мають рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування в Постановах Кабінету Міністрів України, зокрема публічні консультації, громадські експертизи та консультативно-дорадчі органи, громадські бюджети тощо. Аналогічну класифікацію можна застосовувати на рівні окремих територіальних громад відповідно до стану правового закріплення в статутах та актах локальної правотворчості.

У контексті широкого застосування цифрових технологій під час впровадження форм громадської участі на місцях (електронні петиції, бюджет участі, консультації з громадськістю тощо) за ознакою обов'язкового використання інформаційно-комунікаційних технологій форми громадської участі доречно класифікувати на *цифрові* та *нецифрові*.

Також однією з можливих класифікацій може бути запропонована класифікація щодо здатності побудови міжсекторальної взаємодії під час учасницьких процесів на рівні територіальних громад. Отож пропонуємо виокремити класифікацію за ознакою наявності міжсекторальних зв'язків в учасницькому процесі, класифікуючи на ті, що *передбачають міжсекторальну взаємодію*, і ті, що *не передбачають міжсекторальної взаємодії*. Такі характеристики можуть варіюватися в кожній з громад залежно від встановлених органом місцевого самоврядування процедури. Відтак, наприклад, під час громадського бюджетування можуть бути встановлені обов'язкові умови щодо залучення партнерів на етапі подання проєкту, або ж прописана процедура в межах місцевої ініціативи тощо.

Також на основі ключових залучених суб'єктів (акторів) до процесу громадської участі на місцевому рівні (орган місцевого самоврядування, житель територіальної громади, організації громадянського суспільства), можемо сформулювати класифікацію *за суб'єктом ініціювання початку учасницької процедури*. Наприклад, така форма громадської участі як громадський бюджет або консультації із громадськістю зазвичай буде ініційована органом місцевого

самоврядування, через чітку регламентовану процедуру. Жителі громади ж є ініціаторами таких форм як петиція, громадські слухання, місцева ініціатива тощо. Важливий фокус на таку класифікацію припадатиме на час оцінки ефективності або складання алгоритмів вибору тієї чи тієї форми громадської участі.

Класифікацію за такою ознакою також пропонує дослідник Юрій Лукашевський, називаючи її «за ініціативою участі» (Лукашевський, 2022). Дослідник поділяє форми участі на такі, що ініційовані громадою, і на такі, що ініційовані владою (Лукашевський, 2022). Науковець також систематизує та пропонує власну класифікацію громадської участі *за ознакою результативності учасницької процедури*, пропонуючи дві характеристики – врахування громадської думки та не врахування громадської думки (Лукашевський, 2022). У своєму дослідженні Юрій Лукашевський враховує й спосіб участі, пропонуючи поділ на безпосередню (активну); опосередковану (пасивну); безпосередньо-активну; опосередковано-активну; безпосередньо-пасивну; опосередковано-пасивну. При цьому науковець зазначає, що «громадяни можуть здійснювати участь у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування як самостійно, так і через інститути громадянського суспільства (через посередника)» (Лукашевський, 2022).

Серед інших українських дослідників, які робили спробу класифікувати певні ознаки громадської участі, варто згадати про Олега Роговенка. Дослідник пропонує класифікацію за ознакою результату правотворчості: безпосередні та опосередковані. Зокрема до безпосередніх він зараховує місцеві вибори, референдуми, органи самоорганізації населення, які «у встановлених законодавством випадках гарантують реалізацію органами влади прямого народного волевиявлення» (Роговенко, 2022, с. 23). До опосередкованих форм належать загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян (електронні петиції тощо),

інші форми. Головною відмінністю між цими формами дослідник називає те, що опосередковані, зокрема, «не передбачають наслідком правотворчість» (Роговенко, 2022, с. 24).

У дисертаційному дослідженні «Форми безпосереднього народовладдя в Україні» дослідниця Олена Галус слушно зауважує, що «форми безпосереднього народовладдя становлять цілісну систему» (Галус, 2012, с. 17). За правовими основами та здійсненням вона пропонує класифікацію на *конституційні* та *інші безпосередні форми* (Галус, 2012, с. 17).

У царині української наукової думки знаходимо спробу здійснити класифікацію *відповідно до рівня залученості суб'єктів та ініціювання*. Таку класифікацію пропонують автори збірника «Інструменти громадської участі в Україні» Андрій Лебідь та Микола Назаров. Вони поділяють форми участі на:

- монологіві (запит на інформацію, звернення громадян, електронна петиція, місцева ініціатива, мирні зібрання тощо);
  - діалогові (сесії міськради, прийом у мера, зустріч депутата з виборцями тощо);
  - полілогові (громадські слухання, загальні збори громадян, публічні консультації тощо);
  - синтезуючі (місцевий референдум, місцеві вибори тощо)
- (Лебідь & Назаров, 2022).

З метою систематизації наведених вище класифікацій щодо форм громадської участі на місцевому рівні пропонуємо структурувати їх у таблицю нижче.

Таблиця 2.2. Можливі класифікації форм громадської участі на місцевому рівні.

№	Ознака	Характеристика	Приклади форм громадської участі, особливості
1.	За результатом правотворчості (пропоновано <i>О. Роговенком</i> )	безпосередні (наявний результат правотворчості)	місцевий референдум, органи самоорганізації населення.
		опосередковані (без результату правотворчості)	загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян, електронні петиції тощо
	За правовими основами визначення та здійснення (пропоновано <i>О. Галус</i> )	конституційні	референдуми (ст. 69), мирні збори, мітинги, походи, демонстрації (ст. 39), звернення громадян (ст. 40)
		інші форми народовладдя	інші форми визначені Законом № 280 та локальними актами органу місцевого самоврядування: загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи тощо
2.	За рівнем залученості суб'єктів учасницького процесу (пропоновано <i>А. Лебедем</i> та <i>М. Назаровим</i> )	монологові (автор має власну думку, бачення, пропозиції; автор не знає ані думок, ані реакції адресата; автор не знає ані думок, ані реакції інших громадян)	запит на інформацію, звернення громадян, електронна петиція, колективні звернення, місцева ініціатива, громадська експертиза, громадські кампанії, мирні зібрання тощо
		діалогові (автор має змогу озвучити свою ідею, пропозицію; має змогу почути реакцію на них; поставити уточнюючі запитання та отримати додаткову інформацію)	прийом посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів, голів рад; сесії відповідних рад тощо

		полілогові <i>(усі учасники мають змогу не тільки чути один одного, ділитися ідеями та пропозиціями, а й обговорювати їх та приймати спільні рішення)</i>	громадські слухання, громадські обговорення, публічні консультації, консультативно-дорадчі органи, загальні збори громадян, органи самоорганізації населення
		синтезуючі <i>(узгоджене, скоординоване у часопросторі вираження своєї громадянської позиції)</i>	місцевий референдум, соціологічні опитування, місцеві вибори
	За ознакою функційного призначення*	для громадського контролю, моніторингу та оцінки діяльності органу місцевого самоврядування та посадових осіб	громадська експертиза, запит на публічну інформацію, відкликання місцевого депутата, дострокове припинення повноважень голови громад
		для посилення якості інформування та взаємодій у громаді	громадські слухання, звернення громадян, консультативно-дорадчі органи, публічні консультації (консультації з громадськістю)
		для безпосереднього прийняття рішень жителями громади	місцевий референдум, місцеві ініціативи, збори громадян за місцем проживання, органи самоорганізації населення
		змішані форми	громадський бюджет, електронні петиції
3.	За фіксацією у нормативно-правових актах національного рівня*	формалізовані <i>(визначені у національному законодавстві)</i>	місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самореалізації населення, звернення громадян, запит на публічну інформацію, електронні петиції, дострокове припинення повноважень голови громад, відкликання місцевого депутата, доручення місцевому депутату

		неформалізовані (порядок проведення незафіксований у нормативних національного рівня)	публічні консультації (консультації з громадськістю), консультативно-дорадчі органи (громадські ради), громадська експертиза, участь в управлінні місцевим бюджетом
4.	За обов'язковістю у використанні інформаційно- комунікаційних технологій*	цифрові	громадський бюджет, електронні петиції, опитування, консультації з громадськістю тощо
		нецифрові	громадські слухання, місцевий референдум, загальні збори громадян за місцем проживання та інші
5.	За наявністю міжсекторальних взаємодій*	без залучення міжсекторальних взаємодій (двостороння співпраця жителі- орган місцевого самоврядування)	невиключний перелік форм громадської участі
		із залученням міжсекторальних взаємодій (із залученням організацій громадянського суспільства, приватних установ, організацій, медіа, міжнародних організацій тощо)	може встановлюватися як одна з умов для окремих форм громадської участі на місцях. Наприклад: <ul style="list-style-type: none"> <li>• громадський бюджет: під час подання заявки необхідно мати узгодженні партнерства.</li> <li>• місцева ініціатива;</li> <li>• опитування;</li> <li>• громадська експертиза, моніторинг</li> <li>• та інші.</li> </ul>
6.	За суб'єктом ініціювання учасницької процедури** (пропоновано Ю. Лукашевським)	ініційовано органом місцевого самоврядування	наприклад: громадський бюджет, публічні консультації
		ініційовано жителем / жителями територіальної громади	наприклад: місцева ініціатива, загальні збори громадян за місцем проживання, місцевий референдум, електронні петиції, звернення громадян тощо
7.		Врахування громадської думки	

	За результативністю учасницької процедури (пропоновано Ю. Лукашевським)	Не врахування громадської думки	в результаті громадської участі влада може враховувати громадську думку (на рівні консультацій) чи не враховувати (на рівні маніпулювання).
8.	За способом участі (доповнено та пропоновано Ю. Лукашевським)	Безпосередня (активна)	Референдуми, право народної правотворчої ініціативи, народне вето. Звернення громадян з метою впливу на законодавчий процес. Звернення влади до громадськості з метою з'ясування та врахування їхньої думки. Форми громадської участі можуть бути активними та пасивними і здійснюватися безпосередньо чи опосередковано. Громадяни можуть здійснювати участь у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування як самостійно, так і через інститути громадянського суспільства (через посередника)
Опосередкована (пасивна)			
Безпосередньо-активна			
Опосередковано-активна			
Безпосередньо-пасивна			
Опосередковано-пасивна			

Примітка: \* пропоновано автором на основі аналізу наукової літератури та законодавства; \*\* доповнено автором



Важливо зазначити, що окреслені вище класифікації не є вичерпним переліком, а структуровані з метою подальшого стимулювання до опрацювання, розширення, коригування відповідно до змінних реалій правового закріплення та застосування форм громадської участі на місцевому рівні. До того ж пропонувані приклади форм громадської участі можуть мати змінний характер через локальний контекст і визначений органом місцевого самоврядування процес самої учасницької процедури.

Окреслюючи вищенаведене, важливо зазначити про здатність форм громадської участі до посилення двосторонніх зв'язків між органом місцевого самоврядування та жителями територіальної громади. Сучасні форми громадської участі дозволяють розширювати горизонти застосування та залучати інші сектори до прийняття рішень та участі в управлінських процесах територіальної громади. Таким чином, міжсекторальний підхід у застосуванні форм громадської участі варто розглядати як один із елементів посилення взаємодій у територіальній громаді та інституційної спроможності самого органу місцевого самоврядування.

Підхід до делегування власних повноважень та прийняття рішень варто розглядати як посилення сталого розвитку територіальної громади за ускладнених умов у часі повномасштабної війни, обмежених ресурсів на місцях, браку якісних кадрів тощо. Постійний характер громадської участі та її форм потрібно трактувати як сталий процес в управлінні територіальною одиницею. Отож через різноманітні форми громадської участі, а також залучення до розробки та впровадження місцевих політик, стратегічних, тактичних документів – посилюватиметься соціальна залученість, двосторонні зв'язки та міжсекторальні співпраці.

Таким чином, можемо спостерігати підтвердження наведеної гіпотези в першому розділі щодо інтеграційної здатності форм громадської участі поєднувати елементи різних демократичних форм: представницької,

учасницької, дорадчої та прямої. Також підтвердження цьому можемо знайти в інших наукових розвідках з погляду практичного застосування, наприклад, у дослідників Тетяни Воркут, Віталія Харути та ін, які зауважують, що форми громадської участі здатні до взаємодоповнення, що залежить від контексту, потреб і специфіки локальних умов.

### **2.3. Правове закріплення форм громадської участі в актах локальної правотворчості**

Формування сталої громадської участі неможливе без якісного нормативного забезпечення, а на місцевому рівні без здатності територіальної громади, насамперед посадових осіб органу місцевого самоврядування, генерувати політики з урахуванням локального контексту. Тематиці статутів територіальних громад приділяли чимало уваги такі науковці, як Олександр Батанов, Марія Гусяк, Ірина Дробуш, Ірина Ідесіс, Віктор Кравченко, Наталія Мішина, Анатолій Ткачук та ін. Серед останніх дисертаційних досліджень, присвячених тематиці статутної правотворчості, варто відзначити працю Марії Гусяк на тему «Статут як джерело права: порівняльно-правове дослідження». Дослідниця визначає статут територіальної громади як «документ нормативно-процедурного характеру, який віддзеркалює характерні риси взаємовідносин всередині територіальної спільноти» (Гусяк, 2021, с. 71). Важливо, що вона акцентує увагу на «дуалістичній» природі статутів, які «з одного боку відносяться до сфери правових відносин, а з іншого є сукупністю соціально-політичних і економіко-господарських взаємин між суб'єктами територіальної громади» (Гусяк, 2021, с. 71).

Дослідниця Ірина Ідесіс у дисертаційному дослідженні «Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики» виокремлює два підходи до розгляду статутів територіальних громад:

1) статут територіальної громади як кодифікований акт» (сучасний підхід), ознаками якого є: а) обов'язковість до прийняття громадою, б) розглядається як кодифікований акт, в) ухвалюється відповідною радою громади, г) потребує державної реєстрації, г) доповнення до статуту вносяться відповідною радою громади, д) юридична сила статуту є рівнозначною юридичній силі рішень міської ради (Ідесіс, 2016);

2) статут як «міська конституція» (перспективний підхід), ознаками якого є: а) обов'язковість у громаді; б) процедура ухвалення статуту на місцевому референдумі; в) не потребує державної реєстрації; г) внесення змін передбачає два формати залежно від змісту питань: або через місцевий референдум, або відповідного радою громади більшістю голосів; г) статут має найвищу юридичну силу у системі міських актів нормативного характеру (Ідесіс, 2016).

У контексті наявних підходів до розгляду статутів територіальної громади варто зазначити, що станом на початок 2024 року, через наявні результати децентралізаційних процесів, очікування нової хвилі їхнього посилення з євроінтеграційними процесами України (плани відновлення громад, отримання переговорної рамки), початком процесів узгодження українського законодавства та загальних підходів з правом Європейського Союзу, підвищення ролі та впливу громадянського суспільства та його інститутів, громадської участі – дозволяють стверджувати про наявний «перехідний етап» між пропонованими дослідницею Іриною Ідесіс концепціями, у результаті якого може бути сформований третій концептуальний підхід до ролі статутів громад (Ідесіс, 2016). На сьогодні спостерігаємо, що декотрі процеси по наведених пунктах, зокрема: 1) обов'язковість статутів може бути прийнятою ближчим часом з підписом Президента України законопроекту про народовладдя; 2) питання місцевого референдуму залишається актуальним проте не короткостроковою ціллю в часі повномасштабної війни; 3) роль і значення інститутів громадянського суспільства посилюється та зростає запит на широку громадську участь на

місцях; 4) статут у більшості громад розглядається як фундаментальний документ, а процеси з напрацювань стратегій розвитку громад тому сприяють.

Отож розглядаючи концептуальні підходи до ролі статутів, важливо зафіксувати, що в часі постійних змін, невизначеності у власне підходах, ключовим може стати орієнтація на короткострокові цілі та завдання із залученням широкого кола жителів територіальної громади. Пропонуємо зафіксувати наявний процес розвитку концепції статутів територіальних громад як основоположного акту для подальшої нормотворчості. Водночас у цьому перехідному періоді надаємо увагу більш модельному підходу до статуту як основного акту територіальної громади, що ухвалюється міською радою за визначеною процедурою, з метою продовження формування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей самоврядування та забезпеченні громадської участі жителям громади, спільного управління прийняття рішень.

Повертаючись до концепту громадянської участі як наскрізного та інтегрального елементу в системі місцевого самоврядування, пропонуємо проаналізувати загальний стан локального правового закріплення форм громадської участі у 21 обласному центрі України: Вінницька, Дніпровська, Житомирська, Запорізька, Івано-Франківська, Кропивницька, Луцька, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Ужгородська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська територіальні громади, а також у місті Києві. Отримані результати дозволять згодом виокремити кращі практики унормування учасницьких процесів на місцях, а загальна рамка підходів до закріплення форм громадської участі допоможе окреслити окремі виклики, пропозиції в залученні громадськості до управлінських процесів і прийняття рішень на місцевому рівні.

Для оцінки стану нормативно-правової бази на предмет закріплення форм громадської участі пропонуємо використати три критерії: 0 – відсутнє

закріплення в статуті та інших локальних актах або немає публічного доступу до процедури; 1 – наявна фіксація в статуті, але не передбачена постійна процедура; 2 – процедура передбачена окремим локальним актом, є доступною, проте відсутня фіксація в статуті громади; 3 – процедура зафіксована в статуті громади та/або невід’ємному додатку до статуту. У такий спосіб за результатами проведеної оцінки та сумою отриманих показників матимемо сформовані три категорії громад за рівнем якості законодавчого закріплення форм громадської участі: 1) низький (0–9); 2) середній (10–18); 3) високий (19–24).

Для визначення форм громадської участі, які будуть оцінені, пропонуємо такі критерії:

1) висока частотність застосування тієї чи іншої форми в громадах з початком децентралізаційних процесів;

2) відсутність чіткої процедури в актах національного рівня або лише рекомендаційний (постанови органів виконавчої влади) характер для органів місцевого самоврядування;

3) наявність потреби в локальному процедурному закріпленні на місцевому рівні для ефективного впровадження (визначення квот, меж по кількості учасників, етапності тощо).

Зважаючи на пропоновані критерії серед форм громадської участі для оцінки виокремимо такі: громадська експертиза, місцеві ініціативи, громадські слухання, консультативно-дорадчі органи (громадські ради), публічні консультації (консультації з громадськістю), збори громадян за місцем проживання, електронні петиції, участь в управлінні місцевим бюджетом.

Варто зазначити, що такі форми участі як органи самоорганізації населення, звернення громадян, запит на публічну інформацію, доручення місцевому депутату, відкликання місцевого депутата, дострокове припинення повноважень голови громад – закріплені окремими нормативними актами національного рівня із заданою процедурною рамкою, а місцевий референдум не

може бути впроваджений у сьогоднішніх реаліях законодавчого регулювання та воєнного стану. Водночас під час дослідження актів локальної правотворчості також звертатимемо увагу на нові закріплені територіальними громадами форми громадської участі, які не входять до загального переліку. Отож результати проведеної оцінки на основі пропонованої дослідницької рамки систематизовані в Таблиці 2.3.1 нижче.



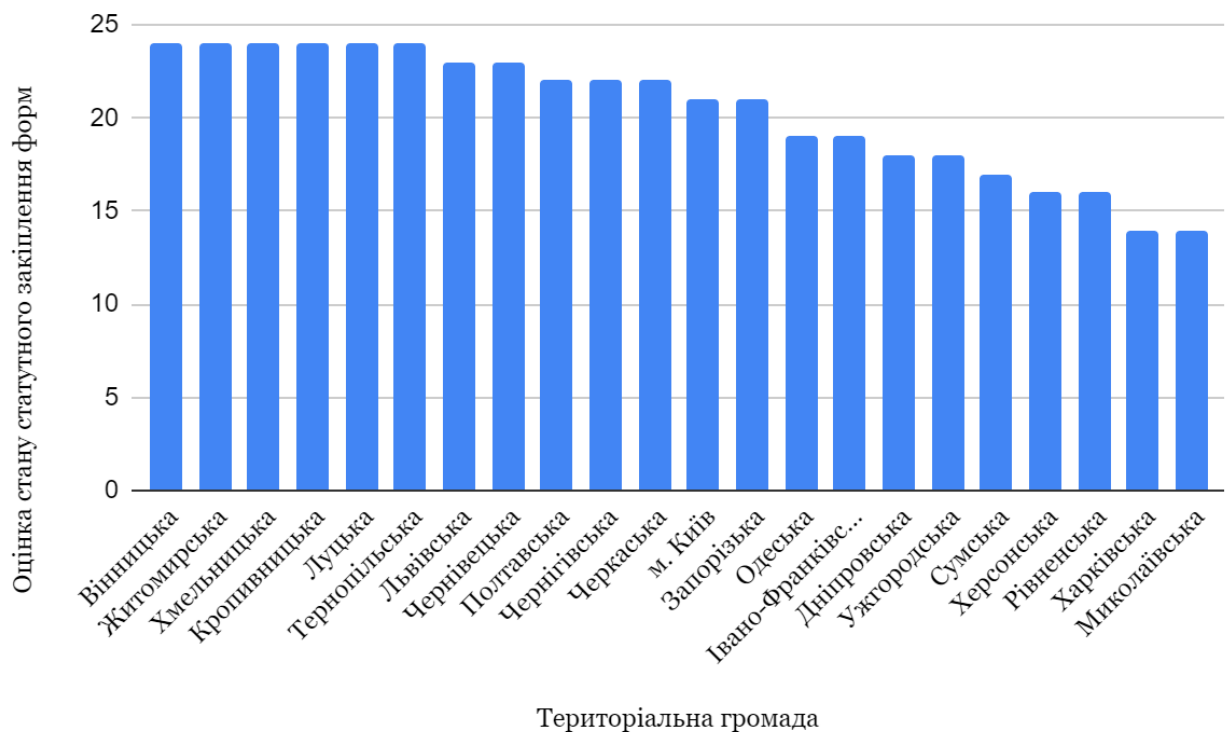
Полтавська	1	3	3	3	3	3	3	3	3	<b>22</b>
Чернігівська	3	3	3	3	1	3	3	3	3	<b>22</b>
Черкаська	3	3	3	2	3	3	3	2	2	<b>22</b>
м. Київ	3	3	3	2	3	3	2	2	2	<b>21</b>
Запорізька	1	3	3	3	2	3	3	3	3	<b>21</b>
Одеська	1	3	3	2	3	3	2	2	2	<b>19</b>
Івано- Франківська	1	3	3	3	1	3	2	3	3	<b>19</b>
Дніпровська	0	3	3	3	0	3	3	3	3	<b>18</b>
Ужгородська	2	2	3	2	2	3	2	2	2	<b>18</b>
Сумська	0	3	3	2	2	3	2	2	2	<b>17</b>
Херсонська	0	3	3	1	3	3	0	3	3	<b>16</b>
Рівненська	1	3	3	0	2	3	2	2	2	<b>16</b>
Харківська	0	3	3	0	0	3	3	2	2	<b>14</b>
Миколаївська	0	3	3	1	0	3	2	2	2	<b>14</b>

*\* Примітка: Складено автором на основі публічної інформації. Показники станом на 24 червня 2024 року.*



На основі отриманих показників можемо виокремити громади із середнім та високим рівнем відповідно до наявних критеріїв щодо правового закріплення форм громадської участі. Відтак Вінницька, Житомирська, Кропивницька, Луцька, Львівська, Полтавська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька, Чернігівська територіальні громади, а також м. Київ у своїх нормативних актах, переважно саме в статуті громади, фіксують і передбачають процедури для впровадження зазначених форм участі. Такі громади як Черкаська, Херсонська, Харківська, Ужгородська, Сумська, Одеська, Миколаївська, Івано-Франківська, Запорізька та Дніпровська за результатом збору показників показали середній рівень фіксації учасницьких форм у локальних нормативно-правових актах.

*Діаграма 2.2. Результат оцінки кількісного стану закріплення форм громадської участі у територіальних громадах обласних центрів.*



З числа територіальних громад обласних центрів не маємо низьких показників щодо закріплення форм участі. Це може свідчити про достатнє інформування та розуміння важливості залучення жителів громади до прийняття

рішень та управлінських процесів, а також щодо проробленої роботи експертів і представників інститутів громадянського суспільства щодо створення та впровадження типових положень, методичних рекомендацій.

Можемо стверджувати, що кількість процедурно унормованих форм громадської участі з роками зростає і підвищується якість їхнього закріплення. Підтвердження цьому можемо знайти в територіальних громадах із нещодавно прийнятими, оновленими редакціями статутів, де кількість зафіксованих форм участі вища ніж у громадах, де статути були прийняті понад десять років тому. Наприклад, серед громад, які отримали найвищу кількісну оцінку (окрім Львівської територіальної громади) оновлювали редакції статутів упродовж останніх п'яти років. І навпаки, у статутах Ужгородської, Миколаївської, Сумської, Рівненської територіальної громади відзначаємо меншу кількість закріплених форм для участі жителів громади, а документ оновлювався понад десять років тому.

*Таблиця 2.4. Рік затвердження статуту територіальної громади.*

<b>Територіальна громада</b>	<b>Рік прийняття / оновлення статуту</b>	<b>Територіальна громада</b>	<b>Рік прийняття / оновлення статуту</b>
Полтавська	2024	Житомирська	2019
Луцька	2023	Кропивницька	2019
Тернопільська	2023	Львівська	2017
Хмельницька	2023	Івано-Франківська	2015
Вінницька	2022	м. Київ	2014
Сумська	2021	Одеська	2011
Херсонська	2021	Запорізька	2010
Черкаська	2021	Миколаївська	2009
Чернівецька	2021	Рівненська	2008
Чернігівська	2021	Харківська	2007
Дніпровська	2020	Ужгородська	2005

Водночас варто зазначити, що ключовим аспектом у процесах правового закріплення громадських форм участі є: 1) вплив та адвокація громади

безпосередньо та через інститути громадянського суспільства на органи та посадових осіб місцевого самоврядування; 2) інституційна спроможність та готовність органів місцевого самоврядування до побудови партнерських взаємозв'язків із усіма залученими сторонами. Наприклад, попри нещодавнє оновлення, останні редакції статуту 2021 року Херсонської територіальної громади потребують покращення у питанні забезпечення правового закріплення форм громадської участі, що підтверджується проведеною вище оцінкою (Статут Херсонської міської територіальної громади, 2021).

Отримане розуміння загального стану правового закріплення форм громадської участі в обласних центрах України дає підстави для подальшого огляду окремих аспектів правового регулювання участі на місцях. Усі статuti громад містять такі компоненти та визначають, зокрема:

- 1) основи життєдіяльності територіальної громади її засад функціонування;
- 2) форми та порядку здійснення місцевого самоврядування;
- 3) форми громадської участі в безпосередньому прийнятті рішень та залучення до управління громадою;
- 4) правовий статус ключових сторін (голова, депутати, громада, інститути громадянського суспільства тощо);
- 5) структуру та повноваження органів місцевого самоврядування;
- 6) фінансову та майнову основу громади.

Водночас спостерігаємо розмаїття підходів до формування структури та основоположних засад залежно від запиту громади та сформованого стилю управління в органах місцевого самоврядування. Наприклад, статут Івано-Франківської територіальної громади можна справедливо вважати учасницьким основоположним документом громади, адже питанню форм громадської участі та основоположним засадам приділено найбільшої уваги в документі. Народовладдя фіксується як перший принцип, на якому базується місцеве самоврядування (Статут територіальної громади міста Івано-Франківська (нова

редакція), 2024). У вступі зокрема зазначається, що статут відображає «волю всієї територіальної громади міста, всіх її складових частин щодо механізму здійснення місцевого самоврядування в місті, гарантує всім членам територіальної громади міста право участі в місцевому самоврядуванні, встановлює регламентні правила і процедури реалізації цього права» (Статут територіальної громади міста Івано-Франківська (нова редакція), 2024).

Для порівняння, Кропивницька територіальна громада у ст. 1 визначено статут як «основний нормативно-правовий акт територіальної громади міста Кропивницького, який приймається міською радою міста Кропивницького від імені та в інтересах територіальної громади на основі Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування в місті Кропивницькому» (Статут територіальної громади міста Кропивницького, 2019). При цьому також чітко зафіксована вимога враховувати норми статуту у інших локальних актах органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Відповідно до окреслених підходів науковиці І. Ідесіс, де статут визначається як: 1) «кодіфікований акт»; 2) «міська конституція», – статут Івано-Франківської територіальної громади має більш наближений підхід до останнього, у порівнянні з Кропивницькою територіальною громадою. Проте стверджувати про більшу чи меншу наближеність до окреслених підходів може бути хибним шляхом, адже наявний досвід та стан правового регулювання на місцевому рівні почав формувати свої власні індивідуальні ознаки. Тому пропонуємо окреслити основу змішаного або концептуального підходу до статутів громад як основоположного кодифікованого акту територіальної громади. Серед ключових ознак можемо виокремити зокрема такі: 1) все ще тимчасово-рекомендаційний характер документу з переходом до обов'язковості прийняття; 2) обов'язковість врахування норм статуту для усіх інших актів

органу місцевого самоврядування або чітка фіксація вищої юридичної сили документу на місцевому рівні (приклад Львівської, Хмельницької територіальних громад); 3) приймається, оновлюється відповідною радою із обов'язковим узгодженням, урахуванням запитів від жителів/членів територіальної громади; 4) визначена процедура державної реєстрації.

Серед основоположних принципів у статутах громад найбільш частотні такі: народовладдя, законність, гласність, колегіальність, виборність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність міського самоврядування тощо. Водночас у нових статутах наявні такі засадничі принципи як: «демократія участі» для фіксації пріоритету на залучення громадян (Луцька, Полтавська, Львівська та інші), міжнаціональної єдності, мовної та міжконфесійної толерантності, взаємоповаги (Полтавська територіальна громада), фіксація принципів сталого розвитку (Львівська територіальна громада). Саме окреслення основоположних засад та принципів, на нашу думку, є одним із основних завдань статутів громад, що своєю чергою задає подальший стратегічний вектор розвитку.

У цьому контексті суперечливим та таким, що загрожує національній безпеці України, видаються основоположні засади статуту Одеської територіальної громади. Наприклад, суперечливим є принцип «судового захисту прав міського самоврядування», який фіксує не пріоритет місцевого самоврядування на взаємодію та участь громадян, а передбачає засоби убезпечення від громадського впливу. До того ж у часі повномасштабної війни статут Одеської територіальної громади все ще окремо акцентує увагу на важливості історичного російського впливу на громаду, де в преамбулі статуту слово «російська» в контекстах культури, імперії, спадщини тощо згадано 25 разів. Російська мова зафіксована як «невід'ємна складова культурної спадщини міської громади та використовується в усіх сферах суспільного життя. Органи міського самоврядування забезпечують збереження та розвиток російської мови»

(Про затвердження Статуту територіальної громади міста Одеси, 2011). Також чинний статут Одеської територіальної громади «пишається своїми традиціями мужності і патріотизму, що мають своїм корінням подвиги російських військових і українських козаків» (Про затвердження Статуту територіальної громади міста Одеси, 2011). Тому нагальним є питання оновлення статуту Одеської територіальної громади, як змісту, так і структури самого документу. Пріоритетними, на нашу думку, має бути окреслення правового статусу документу, основоположних засад функціонування місцевого самоврядування, форм громадської участі, а згодом правового статусу голови, ради, депутатів, фінансові аспекти тощо. Станом на чинну редакцію, статут Одеської територіальної громади передбачає структурну логіку документу так, що пріоритетними є питання статусу посадових осіб, структури органу місцевого самоврядування, а не демократичних засад у залученні громадян та здійсненні самоврядування.

Однією зі слабких сторін у питанні статутного правового регулювання територіальних громад варто зазначити відсутність правового визначення понять «житель громади», «член територіальної громади». Таким чином, це безпосередньо матиме вплив на подальше застосування форм громадської участі та неузгодження в питаннях можливості та права долучатися іноземцям, особам без громадянства до безпосередньої участі та долучення до управлінських процесів у громаді. Кращою практикою закріплення правового статусу жителя громади можна справедливо вважати статут Вінницької територіальної громади. Документ передбачає розрізнення між жителями та членами територіальної громади. Відповідно до ч. 1 ст. 11 «жителями населених пунктів громади є усі особи, які на законних підставах постійно чи тимчасово проживають, володіють нерухомим майном, працюють на території громади, здійснюють іншу діяльність, пов'язану зі сплатою податків до бюджету Вінницької міської

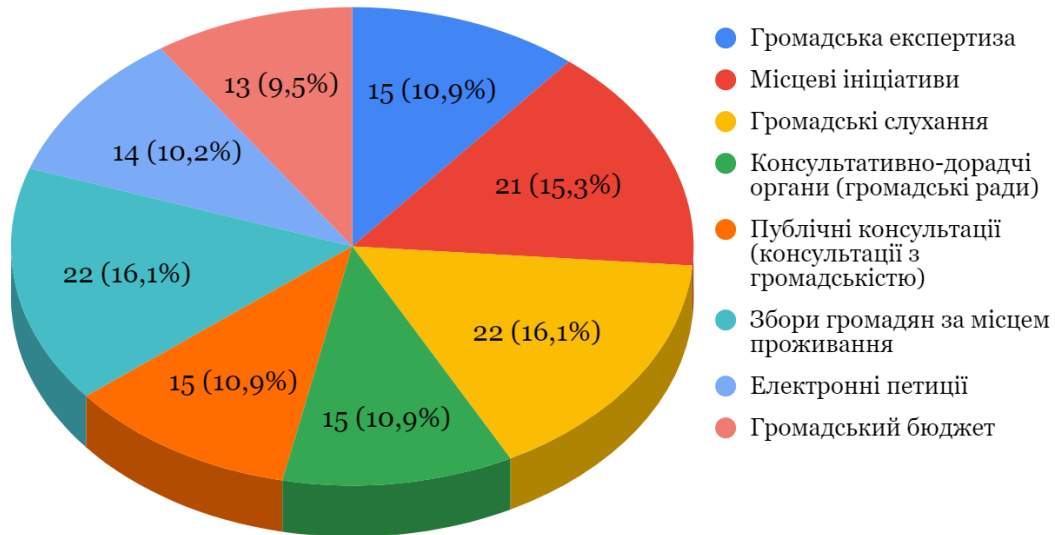
територіальної громади» (Про затвердження Статуту Вінницької міської територіальної громади, 2022).

Членами територіальної громади є громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які відповідно до вимог Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», інших актів законодавства України зареєстрували своє місце проживання в населених пунктах громади. При цьому статут Вінницької територіальної громади диференціює членів громади на: 1) з правом голосу – мають активне та пасивне виборче право, дієздатні громадяни України, які досягли повноліття і постійно проживають на території громади відповідно до Закону України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання» та інших актів законодавства України; 2) без права голосу – не мають активного та пасивного виборчого права, не є громадянами України (громадяни інших держав, особи без громадянства), які постійно проживають на території громади, неповнолітні члени територіальної громади, а також члени громади, щодо яких є рішення суду про визнання їх недієздатними (Про затвердження Статуту Вінницької міської територіальної громади, 2022).

Таким чином, члени громади без права голосу не можуть брати участь у таких формах громадської участі як: місцеві референдуми, загальні збори (конференції) громадян за місцем проживання, громадських слуханнях, не володіють правом місцевої ініціативи. Також вдалою практикою є фіксація обліку осіб, які володіють правом користування соціальною, комунальною інфраструктурою громади та комунальними пільгами, через «Карту вінничанина». Цим документом підтверджується право особи на користування муніципальними послугами – освітніми, медичними, транспортними, житлово-комунальними тощо та пільгами, які надаються члену територіальної громади.

Надалі пропонуємо в цьому підрозділі здійснити огляд правового регулювання форм громадської участі на прикладі зазначених територіальних громад.

*Діаграма 2.3. Відсоткове співвідношення форм громадської участі, зафіксованих у статутах територіальних громад обласних центрів України.*



**Загальні збори громадян за місцем проживання** (далі – загальні збори). Спостерігаємо, що загальні збори, як і громадські слухання, є найбільш процедурно закріпленими формами громадської участі – у 22 статутах територіальних громад обласних центрів.

За загальним правилом загальні збори визначаються як право членів територіальної громади на участь у безпосередньому здійсненні територіальною громадою місцевого самоврядування. Це зібрання громадян за місцем їхнього проживання на окремій одиниці територіальної громади: будинку (сусідніх будинках), житловому комплексі, на вулиці, у кварталі, мікрорайоні тощо. Різними в територіальних громадах є процедурні аспекти, які пропонуємо розглянути за такою структурою: 1) процедура ініціювання; 2) спосіб та організація проведення; 3) процес прийняття рішень та результати.



Наприклад, відповідно до статуту Львівської територіальної громади ініціювати проведення загальних зборів можуть повнолітні громадяни України, які є членами територіальної громади м. Львова та проживають на території проведення загальних зборів (Про Статут територіальної громади м. Львова, 2017). Ініціювання проведення загальних зборів належить ініціативній групі в кількості не менше 3 осіб, на яку покладаються основні організаційні обов'язки щодо інформування та проведення. Встановлюється добровільний характер участі в загальних зборах депутатів міської ради. Рішення на загальних зборах встановлюються більшістю присутніх голосів і фіксується в письмовому вигляді за підписом ініціативної групи з обов'язковим зазначенням: дати, часу і місця проведення загальних зборів, підтвердження про інформування місцевого самоврядування та громадян, кількість учасників, кількість голосів «за» та «проти», резолютивну частину рішення. У результаті рішення загальних зборів надсилають органу місцевого самоврядування, посадові особи якого зобов'язані розглянути та прийняти рішення щодо врахування, часткового врахування або відхилення пропозицій із зазначенням вмотивованої відмови у випадку неможливості забезпечити виконання. Варто додати, що наявне Положення про загальні збори громадян у м. Львові суттєво доповнює процедуру проведення, встановлює терміни розгляду, що створює достатні умови для застосування цієї громадської форми участі (Про Статут територіальної громади м. Львова, 2017, Додаток 2). Водночас наявна й невідповідність норм Положення про загальні збори громадян у процедурі ініціювання. Відтак статутом передбачено можливість ініціювати проведення загальних зборів ініціативною групою із числа 3 громадян, а в Положенні встановлюється вимога щодо складу ініціативної групи з 10 членів. Враховуючи норму ч. 2 ст. 3 Статуту Територіальної громади м. Львова, яка фіксує вищу юридичну силу статуту по відношенню до інших актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, загальні збори можуть скликатися ініціативною групою не менше трьох осіб (Про

Статут територіальної громади м. Львова, 2017). Тому з метою узгодження норм, доречно привести у відповідність окреслене положення нормам статуту в частині ініціювання загальних зборів.

Для порівняння загальні збори як форма громадської участі закріплюються у статуті Запорізької територіальної громади, де визначається невиключний перелік питань до розгляду, способи ініціювання, терміни тощо. Варто відзначити про суттєво ускладнену процедуру ініціювання загальних зборів, де відповідно до ч. 5 ст. 19 Статуту територіальної громади м. Запоріжжя скликати загальні збори може міський голова за ініціативою: 1) власною ініціативою; 2) ініціативою депутатів; 3) ініціативою не менш  $\frac{1}{3}$  загальної кількості громадян (Статут територіальної громади м. Запоріжжя, 2010). Такі вимоги практично блокують можливість скликання за народною ініціативою загальних зборів у м. Запоріжжі. Аналогічні норми наявні в статутах Ужгородської, Івано-Франківської, Полтавської, Харківської, Миколаївської територіальних громадах. Варто додати, що в попередніх редакціях статуту Кропивницької громади були аналогічні норми, які блокували ініціювання загальних зборів за народною ініціативою. Проте оновлений статут змінив процедуру на ініціювання групою з 3 членів територіальної громади. Рівненська територіальна громада, статут якої датований 2008 і все ще не був оновлений, передбачає умовою скликання загальних зборів не менш ніж 1000 громадян, що унеможливило процедуру скликання з ініціативи жителів громади (Про Статут територіальної громади міста Рівного, 2008).

Узагальнюючи, серед інших потенційних ускладнень під час закріплення загальних зборів як громадської форми участі, можна виокремити такі: 1) відсутність чіткого переліку документів для ініціювання зборів; 2) відсутність вимоги публічного оприлюднення про результати загальних зборів; 3) відсутність чітких строків для розгляду органом і посадовими особами місцевого самоврядування; 4) невстановлення процедури обрання голови зборів рішенням

загальних зборів; 5) невстановлення вимоги прийняття рішень на сесії відповідної ради; 6) відсутність механізму оприлюднення результатів.

**Громадські слухання** за загальним визначенням є колективними зустрічами громадян з представниками органу місцевого самоврядування для обговорення та ухвалення пропозицій щодо вирішення поточних актуальних питань територіальної громади. Усі громади обласних центрів мають закріпленими у статутах норми щодо впровадження громадських слухань. За загальним правилом, різницею між загальними зборами та громадськими слуханням є те, що останні стосуються вирішення питань усієї громади та інтересів усіх її членів або окремих соціальних груп. Водночас у деяких статутах громад визначені види громадських слухань, наприклад у Полтавській громаді: 1) стосуються питань усіх жителів громади; 2) стосуються питань окремих локальних одиниць територіальної громади (Статут Полтавської міської територіальної громади у новій редакції, 2024).

Відповідно до переліку, запропонованому в Методичних рекомендаціях Мінрегіону щодо розроблення статутів територіальних громад, який переважно враховується в нових редакціях статутів, рекомендується обов'язкове проведення громадських слухань за таких умов: «1) затвердження, внесення змін або доповнень до Статуту територіальної громади; 2) затвердження рішення про місцевий бюджет; 3) у питаннях планування розвитку територіальної громади; 4) встановлення ставок місцевих податків та зборів, тарифів на житлово-комунальні послуги; 5) діяльність, яка справляє або може справити негативний вплив на стан довкілля, епідеміологічне благополуччя населення територіальної громади; 6) визначення переліку об'єктів, які не можуть бути вилучені та відчужені з комунальної власності територіальної громади; 7) інші випадки, визначені законодавством України або рішеннями органів місцевого самоврядування» (*Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади*, 2019).

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 їх депутати; 3) виконавчі комітети; 4) члени територіальної громади (народна ініціатива). Декотрі територіальні громади передбачають можливість ініціювати проведення громадських слухань від трьох інститутів громадянського суспільства, наприклад у Хмельницькій та Чернівецькій територіальних громадах. Водночас нас цікавить питання процедурного скликання за безпосередньої участі громадян. Тому в поданій таблиці нижче наводимо показники по необхідній кількості в складі ініціативної групи чи підписів членів територіальної громади для скликання громадських слухань.

*Таблиця 2.5. Показники необхідної кількості голосів та/або підписів для ініціювання громадських слухань у територіальних громадах.*

№	Територіальна громада	Кількість осіб / підписів для ініціювання громадських слухань	№	Територіальна громада	Кількість осіб / підписів для ініціювання громадських слухань
1	Вінницька	уся громада – 800 підписів мікрорайон – 400 підписів квартал – 300 підписів вулиця – 150 підписів	12	Полтавська	уся громада – 250 для району міста – 60 для мікрорайону – 40 для кварталів, вулиць, будинків – 20
2	Дніпровська	250 підписів	13	Рівненська	1000 підписів
3	Житомирська	уся громада – 300 підписів межі району – 30 підписів	14	Сумська	1 особа – на рівні будинку 15 осіб – на рівні групи будинків, вулиці 30 осіб – на рівні мікрорайону 50 осіб – для районних 200 осіб – для загальноміських
4	Запорізька	250 підписів	15	Тернопільська	ініціативна група 3-9 осіб та 200 підписів

5	Івано-Франківська	не менш як 75 підписів	16	Ужгородська	5 осіб ініціативна група, 30 підписів
6	Кропивницька	50 підписів	17	Харківська	ініціативна група 20 осіб обирається на зборах мінімум 50 присутніх
7	Луцька	5 осіб – ініціативна група 500 підписів 30 підписів (локальна частина громади)	18	Херсонська	150 підписів (міські) 30 підписів (селищні)
8	Львівська	75 підписів	19	Хмельницька	50 підписів
9	м. Київ	загальноміські – 500 підписів районні – 300 підписів місцеві – 100 підписів	20	Черкаська	250 підписів
10	Миколаївська	500 підписів	21	Чернівецька	50 підписів
11	Одеська	5 осіб – ініціативна група 300 підписів	22	Чернігівська	30 підписів

На основі систематизованих показників зі статутів та/або положень про громадські слухання територіальних громад, можемо виділити громади, у яких процедура ініціювання унеможлиблює застосування цієї форми громадської участі. Наприклад, у Рівненській громаді встановлена необґрунтована висока межа для ініціювання громадських слухань – 1000 підписів членів громади, що удвічі більше ніж у столиці (Про Статут територіальної громади міста Рівного, 2008). Також Вінницька та Луцька територіальні громади встановлюють високе число збору підписів – 800 та 500 підписів відповідно. Варто зазначити, що такими, які блокують застосування, є вимоги щодо проведення зборів громадян для обрання ініціативної групи для скликання громадських слухань у Харківській територіальній громаді.

Серед інших викликів правового регулювання, які були ідентифіковані у статутах та локальних актах територіальних громад, варто виокремити такі: 1) відсутність встановлених підстав для відмови в реєстрації повідомлення про

проведення громадських слухань органом місцевого самоврядування; 2) відсутність порядку розгляду результатів громадських слухань відповідною радою громади; 3) відсутність механізму оприлюднення результатів проведених громадських слухань на офіційному сайті органу місцевого самоврядування; 4) головування на засіданнях представником органу місцевого самоврядування.

Резюмуючи, можемо зафіксувати ключові процедурні аспекти, які мають бути зафіксовані в акті локальної правотворчості при регламентації громадських слухань: 1) періодичність проведення громадських слухань; 2) тематики, що можуть розглядатися на громадських слуханнях; 3) реальна та доступна процедура ініціювання громадських слухань; 4) забезпечення інформування про проведення громадських слухань; 5) технічні питання по організації громадських слухань; 6) опис умов для легітимності громадських слухань; 7) спосіб фіксації правових наслідків проведення громадських слухань.

**Місцева ініціатива** є можливістю для членів територіальної громади самостійно запропонувати проєкт рішення для розв'язання проблемного питання чи покращення життя в громаді. Така ініціатива передбачає її подальший розгляд на сесії відповідної ради територіальної громади. У правовому регулюванні цієї форми громадської участі питання ініціювання процедури також є ключовими для ефективного застосування членами громади.

*Таблиця 2.6. Показники необхідної кількості голосів та/або підписів для ініціювання місцевих ініціатив у територіальних громадах*

№	Територіальна громада	Кількість осіб / підписів для ініціювання громадських слухань	№	Територіальна громада	Кількість осіб / підписів для ініціювання громадських слухань
1	Вінницька	250 підписів	12	Полтавська	уся громада – 250 підписів старостинський округ – 60 для села – 40
2	Дніпровська	250 підписів	13	Рівненська	1000 підписів

3	Житомирська	ініціативна група 10 осіб уся громада – 200 підписів для окремої одиниці — 50 підписів	14	Сумська	22 члена територіальної громади
4	Запорізька	250 членів ініціативної групи – до міської ради 150 членів ініціативної групи – до селищної ради	15	Тернопільська	для міста 200 для мікрорайону 100 для вулиці 50 для будинку 30
5	Івано-Франківська	200 членів громади	16	Ужгородська	ініціативна група 5 осіб
6	Кропивницька	50 членів громади	17	Харківська	10 осіб, що обираються на зборах із 25 ти членів відповідної громади
7	Луцька	3 особи – ініціативна група, яка затверджується зборами за участі мінімум 50 осіб	18	Херсонська	7 осіб вносить 200 підписів
8	Львівська	500 підписів	19	Хмельницька	ініціативна група: 5 осіб, яка погоджується на зборах членів громади із кількістю учасників більшою за склад міської ради
9	м. Київ	5 осіб – ініціативна група та збір 1000 підписів	20	Черкаська	7 осіб ініціативна група, яка збрала 50 підписів або підтримана зборами чи громадськими слуханнями
10	Миколаївська	-	21	Чернівецька	50 підписів
11	Одеська	10 осіб – ініціативна група та збір 5000 підписів  Для зміни статуту 50000	22	Чернігівська	300 підписів

Серед кращих практик правового регулювання цієї форми громадської участі можемо зафіксувати норми статутів, положень Ужгородської, Чернівецької, Кропивницької, Полтавської та Тернопільської територіальних

громад. Встановлені процедури спрощують процес подання місцевої ініціативи з боку членів територіальної громади. Також серед інших успішних практик варто зазначити про такі: 1) розробка шаблонів для членів територіальної громади та зменшення кількості документів для подачі на розгляд; 2) визначення виключного переліку підстав для відмови в розгляді/реєстрації місцевої ініціативи та надання обґрунтувань у разі відмови; 3) доповідь від представника місцевої ініціативи під час сесії відповідної ради територіальної громади; 4) фіксація рішень за результатами розгляду відповідної ради.

Наприклад, алгоритм подання й розгляду у Чернівецькій територіальній громаді передбачає такий порядок: 1) створення ініціативної групи; 2) зібрання підписів на підтримку ініціативи (50 підписів); 3) подання повідомлення до міської ради про внесення місцевої ініціативи; 4) 4 робочі дні на перевірку поданих документів та інформування про результати перевірки, з який відбувається реєстрація та публікація на сайті інформації про подану ініціативу; 5) участь та розгляд на засіданні депутатської комісії; 6) участь та розгляд на засіданні міської ради; 7) оприлюднення на вебпорталі впродовж 5 днів після розгляду радою; 8) контроль рішення міською радою (постійно) (Статут територіальної громади міста Чернівців, 2021). Такий порядок забезпечує зрозумілий та чітко врегульований процедурний підхід до місцевої ініціативи на усіх її етапах.

Тоді ж, у 2018 році, Одеська територіальна громада встановлює вимогу ініціативній групі зібрати 5000 підписів для запуску місцевої ініціативи, а в питаннях зміни статуту – 50 000 підписів. Також у Рівненській територіальній громаді необхідно зібрати 1000 підписів, що відповідає кількості підписів у м. Києві, що не є рівнозначним відповідно до кількості жителів у Рівненській громаді (Про Статут територіальної громади міста Рівного, 2008). Такі положення унеможливають впровадження місцевих ініціатив і потребують внесення змін до статуту. Ускладненою також є процедура створення ініціативної



групи через завищену кількість її учасників у Запорізькій територіальній громаді – 250 та 150 членів громади для міської та сільської ради відповідно (Про затвердження Статуту територіальної громади м. Запоріжжя). Варто додати, що серед інших не врегульованих аспектів у деяких статутах громад спостерігаємо відсутність чіткого строку розгляду місцевої ініціативи міською радою, що дає можливість тривалий час не розглядати отримані пропозиції.

Отже, можемо зафіксувати основні процедурні аспекти, які потрібно враховувати в актах локальної правотворчості для створення реальних можливостей громадської участі через місцеві ініціативи: 1) фіксація питань, які не можуть бути розглянуті в межах місцевої ініціативи; 2) визначений перелік суб'єктів, які можуть ініціювати місцеву ініціативу; 3) чітка процедура збору підписів на підтримку місцевої ініціативи з урахування спроможності їх збору відповідно до загальної кількості населення у громаді; 4) унормована процедура реєстрації місцевої ініціативи; 5) визначена процедура розгляду місцевої ініціативи.

**Громадська експертиза** як форма громадської участі передбачена для можливості активним членам територіальної громади проводити оцінку діяльності відповідної ради та її виконавчих органів, а також надавати пропозиції щодо вирішення проблем, мінімізації різного роду викликів у громаді, та покращення роботи органу місцевого самоврядування загалом. Таке призначення у теорії виглядає як вдалий інструмент для посилення організаційних спроможностей органу місцевого самоврядування. Водночас, взявши до уваги теорію «сходів Арнштайн» для оцінки стану громадської участі, варто зазначити, що громадська експертиза вимагає, як мінімум етапу партнерства, тобто справжньої участі. Тому без двосторонньої готовності до відкритої взаємодії, а також делегування частини повноважень органом місцевого самоврядування, результативність учасницьких процесів буде нульовою та імітованою. Саме

наявність чіткого предмету дослідження, експертизи ззовні є ключовими аспектами в застосуванні цієї форми.

З огляду на відсутність чіткого законодавчого закріплення та рекомендаційних характер визначеного порядку проведення громадської експертизи Кабінетом Міністрів України для органів місцевого самоврядування, маємо зафіксовану громадську експертизу в 15 статутах громад. Водночас ця форма не є закріпленою у статутах Дніпровської, Херсонської, Харківської, Сумської та Миколаївської територіальних громад.

Вдалу практику правового закріплення громадської експертизи як форми безпосередньої участі жителів громади можемо знайти в статуті Хмельницької територіальної громади, яка фіксує всі важливі етапи: 1) ініціювання; 2) проведення; 3) інформування; 4) закріплення та впровадження. Громадська експертиза проводиться за рішенням інституту громадянського суспільства відповідно до статуту організації, за власні кошти (Статут Хмельницької міської територіальної громади, 2023). У п. 4. ст. 113 Статуту Хмельницької територіальної громади мінімізується потенційний конфлікт інтересів, який вказує на необхідність інституту громадянського суспільства утриматися від проведення громадської експертизи діяльності органу місцевого самоврядування, керівник якого або його близькі родичі є засновниками або входять до керівних органів цього інституту громадянського суспільства (Статут Хмельницької міської територіальної громади, 2023, Стаття 113). Встановлюється термін та умови повідомлення до органу місцевого самоврядування про проведення експертизи, а також термін надання відповіді на отримане повідомлення – 7 робочих днів. Окрім цього, передбачена публікація на офіційному сайті міської ради щодо отриманого повідомлення та експертного висновку. У Статуті також зазначено про сприяння органом місцевого самоврядування та обмеження для посадових осіб щодо перешкоджанню в проведенні громадської експертизи. Статтею 122 та 123 Статуту Хмельницької

територіальної громади визначається порядок розгляду висновків та обов'язок прийняти одне з таких рішень:

- врахувати пропозицію: у такому випадку потрібно визначити конкретні заходи, календарний план їх виконання та відповідальних за це посадових осіб;
- відхилити пропозицію: у такому випадку потрібно вказати причини такого рішення;
- частково врахувати пропозицію: у такому випадку потрібно зазначити причини такого рішення, і передбачити заходи для реалізації частини врахованої пропозиції, календарний план їх виконання та відповідальних за це посадових осіб (Статут Хмельницької міської територіальної громади, 2023). Тож загалом варто відзначити, що правова регламентація громадської експертизи у Хмельницькій територіальній громаді знаходиться на високому рівні.

Водночас на практиці спостерігаємо наявність одиничних випадків застосування громадської експертизи у м. Хмельницькому. Остання відбулася у лютому 2023 року щодо питання догляду за зеленими насадженнями та водними об'єктами, про що було повідомлено на сайті міської ради Хмельницького. За результатами пропозицій міською радою було відмовлено на підставі ст. 112 Статуту Хмельницької територіальної громади, а саме – через відсутні належним чином сформульовані пропозиції, рекомендації та заходи з їх впровадження (Статут Хмельницької міської територіальної громади, 2023, Стаття 112).

До переліку прикладів можна додати також досвід Полтавської територіальної громади. Забезпечення здійснення громадської експертизи там передбачене в Положенні про громадське оцінювання органів та посадових осіб міської ради (далі – Положення), що є додатком до Статуту. Позитивною також можна вважати практику фіксації правового статусу інститутів громадянського суспільства, де у п. 3 Положення поняття інститутів громадянського суспільства визначено так: громадські об'єднання, професійні спілки (об'єднання професійних спілок), творчі спілки, організації роботодавців (об'єднання

організацій роботодавців), благодійні організації, органи самоорганізації населення, ), що здійснюють свою діяльність на території Полтавської міської територіальної громади (Статут Полтавської міської територіальної громади у новій редакції, 2024, Додаток 4). Отож громада фіксує територіальну приналежність та важливість локального контексту під час проведення громадської експертизи (у Положенні – громадська оцінка). Також важливим є те, що в Положенні передбачена чітка й зрозуміла процедура погодження відповідальних посадових осіб від органу місцевого самоврядування, призначення яких відбувається міським головою, а також визначаються терміни та умови ініціювання, розгляду, публікації рішень тощо. Ще одним позитивним аспектом статуту Полтавської територіальної громади, у контексті громадської експертизи, є закріплення окремого гендерно орієнтованого підходу під час планування розвитку територіальної громади. Така гендерно правова експертиза передбачає аналіз проєктів актів міської ради та її виконавчих органів, посадових осіб на відповідність принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (Статут Полтавської міської територіальної громади у новій редакції, 2024).

Узагальнюючи наявну практику локальної правотворчості громадської експертизи, можемо виокремити такі основні положення: 1) предметом громадської експертизи є: проєкти рішень, а також оцінка діяльності органів місцевого самоврядування; 2) ініціатором проведення виступають інститути громадянського суспільства (громадські об'єднання, благодійні організації, органи самоорганізації населення, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування тощо); 3) органи місцевого самоврядування сприяють у проведенні громадської експертизи; 4) процес визначення відповідальної особи з боку органів місцевого самоврядування призначається розпорядженням голови територіальної громади; 5) в частині мінімізації конфлікту інтересів враховані вимоги Закону України

«Про запобігання корупції»; 6) передбачено чіткий перелік відмов у проведенні експертизи; 7) встановлюються терміни для сторін по наданню документів, висновків тощо; 8) підготовлені пропозиції за результатами проведеної експертизи обов'язкові до розгляду органами місцевого самоврядування та приймаються до уваги під час їх діяльності; 9) передбачений механізм спільного розгляду результатів проведеної експертизи та їх публікації; 10) погодженні результати та пропозиції затверджуються рішенням відповідного органу або радою з планом заходів та відповідальними особами.

Водночас варто зазначити, що попри достатній рівень правового регулювання, на практиці проведення громадських експертиз значно скоротилося в часі повномасштабної війни. Це підтверджується проведенням аналізом оголошень на сайтах Луцької, Полтавської, Вінницької, Хмельницької територіальних громад. Серед основних тематик громадських експертиз, до яких залучаються інститути громадянського суспільства, на сьогодні варто виокремити такі: 1) формування стратегій розвитку громади; 2) оновлення статутів громади; 3) оцінка корупційних ризиків.

**Публічні консультації** попри те, що є відносно новою формою громадської участі, закріплені у 15 статутах територіальних громадах обласних центрів. Відсутність правового регулювання цієї форми громадської участі спостерігаємо у Дніпровській, Харківській та Миколаївській територіальних громадах.

Прийнятий Верховною Радою України у другому читанні законопроект № 4254 від 23.10.2020 року «Про публічні консультації» розглядається як інструмент, що має підвищити якість ухвалених рішень через вивчення потреб усіх залучених сторін та покращити наявні результати локальної правотворчості. Адже станом на зараз практика застосування цієї форми участі є непоширеною і здійснюється радше як поодинокі випадки, а не масове явище, як могли спостерігати і брати участь у громадських бюджетах до повномасштабної війни.

Водночас ця форма участі є чудовим способом для посилення органу місцевого самоврядування з погляду покращення зворотного зв'язку, пошуку нових ідей, ініціатив та інновацій у місцевому управлінні.

Важливо зазначити, що в чинному законодавстві відсутнє чітке визначення поняття «публічні консультації», у зв'язку із чим спостерігаємо розмаїття термінології, зокрема в локальній правотворчості. Це, зокрема, такі визначення: публічні консультації, громадські обговорення, консультації з громадськістю тощо, які за змістом можуть описувати одне і те ж явище. Відтак у статутах громад важливо чітко фіксувати термінологічний словник та узгоджувати його надалі.

Оскільки публічна консультація не є надто поширеною на практиці, пропонуємо окреслити правовове регулювання одного з найновіших статутів – Полтавської територіальної громади (2024 рік) та Положення про громадські консультації Луцької територіальної громади (2024 рік).

Отож у Положенні про публічні консультації Полтавської територіальної громади, яке закріплене додатком до статуту громади, публічні консультації у п. 6. ст. 1 визначаються як «етап постановки проблеми, розроблення чи реалізації рішення, спрямованого на вирішення питання місцевого значення, у ході якого суб'єкт проведення публічної консультації збирає, опрацьовує пропозиції заінтересованих сторін щодо предмета публічної консультації, оприлюднює результати аналізу таких пропозицій та бере до уваги під час вирішення винесеного на консультації питання місцевого значення» (Статут Полтавської міської територіальної громади у новій редакції, 2024, Додаток 6). Таким чином, ця форма участі розглядається не лише як спосіб залучити членів громади до процесів локальної правотворчості, а й для розв'язання ширшого кола питань щодо розвитку громади.

Також існують встановлені випадки, на які не поширюється дія Положення про публічні консультації. Серед них: 1) суспільні відносини, пов'язані з:

місцевими референдумами та виборами; місцевими ініціативами, громадськими слуханнями, загальними зборами; заходами щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки; 2) підготовкою проєкту акту: індивідуальної дії; організаційно-розпорядчого характеру; щодо консультативно-дорадчих органів; 3) регуляторних актів; 4) інформацією з обмеженим доступом; 5) інших актів, проведення громадських обговорень чи слухань, які визначені законодавством (Статут Полтавської міської територіальної громади у новій редакції, 2024, Додаток 6).

Суб'єктом проведення є міська рада, постійна депутатська комісія, міський голова, виконавчий комітет, виконавчий орган ради, староста, консультативно-дорадчий орган, утворений при органі місцевого самоврядування та комунальне неприбуткове підприємство, установа та організація, яка є розробником проєкту нормативно-правового акту або готує пропозиції щодо вирішення певного питання (Статут Полтавської міської територіальної громади у новій редакції, 2024, Додаток 6). У такий спосіб чітко фіксується ініціатива та відповідальність органу місцевого самоврядування за початок побудови партнерських взаємодій і ширшого залучення громадськості.

Вартим уваги є той факт, що Полтавська територіальна громада серед усіх обласних центрів єдина, яка знизила віковий ценз для окремих форм участі до 14 років, зокрема для публічних консультацій. Таким чином «брати участь та надавати пропозиції під час проведення публічних консультацій можуть жителі Полтавської міської територіальної громади, які досягли чотирнадцятирічного віку, є громадянами України, що задекларували або зареєстрували місце проживання на території територіальної громади або фактичне місце проживання/перебування на території територіальної громади, яких підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи» (Статут Полтавської міської територіальної громади у новій редакції, 2024, Додаток 6). Також таке формулювання враховує реалії війни та забезпечує право

внутрішньо-переміщених осіб брати участь у процесах громади як повноцінного члена громади, що станом на зараз є радше винятком, ніж правилом серед загальної системи локальної правотворчості в Україні.

Серед основних етапів проведення публічних консультацій, закріплених у Полтавській територіальній громаді, можна виокремити: 1) ініціювання суб'єктом розробки проєкту нормативно-правового акту – звернення до ради громади або відповідального органу та пропонований перелік залучених сторін; 2) підготовчі етапи до проведення консультації, що передбачає: складання плану, консультаційного документу, інформування суб'єктом проведення та відповідальною особою/органом; 3) проведення узгоджених заходів та публікація результатів, пропозицій на сайті; 4) складання остаточного звіту про результати та (за наявності) акту (Статут Полтавської міської територіальної громади у новій редакції, 2024, Додаток 6).

Полтавська громада виокремлює такі можливі типи публічної консультації: «1) електронні консультації – публікуються на сайті міської ради; 2) адресні консультації – надсилання заінтересованим сторонам консультаційного документу, опитування, анкетування тощо; 3) публічного обговорення шляхом проведення публічних заходів – круглі столи, конференції, фокус-групи, зустрічі, відеоконференції тощо. При цьому фіксується можливість проводити консультації одночасно в одній чи різних формах» (Статут Полтавської міської територіальної громади у новій редакції, 2024, Додаток 6).

Важливо зазначити, що позитивним аспектом є фіксація можливості проводити консультації одночасно в різних формах. Адже під час застосування виключно адресних консультацій існуватиме суттєвий ризик формувати «закриту спільноту», яка не сприятиме широкій залученості громадян як основоположній zasadі учасницьких процесів. Тому такою, що покращить вищенаведені норми, може бути додаткова норма про можливість на різних етапах публічних консультацій змінювати їхній формат з адресних на публічні й навпаки.



Строк для проведення публічних консультацій у Полтавській громаді встановлюється суб'єктом проведення і не може становити менше 15 робочих днів. Також зафіксовані наслідки за порушення порядку проведення публічних консультацій або їх непроведення: 1) відкладення розгляду та прийняття проєктів актів до завершення консультацій; 2) прийняття акту без проведення публічних консультацій може бути підставою для його скасування або визнанням його нечинним судом (Статут Полтавської міської територіальної громади у новій редакції, 2024, Додаток 6).

Зазначимо, що наявність різночитання в другому пункті дає спроможність органу місцевого самоврядування нехтувати цією формою громадської участі та приймати акти без проведення публічних консультацій. Водночас прийнявши вимогу з проведення публічних консультацій із наслідком неможливості прийняття акту без проведення публічної консультації може спричинити ризик блокування роботи органу міського самоврядування. Така ймовірність може загострюватися за умови недостатньо проактивного громадянського суспільства. Наприклад, публічні консультації можуть «саботуватися» опозицією та використовуватися як інструмент політичного впливу. Тому як запобіжник може бути встановлено право міської ради самостійно розглянути та прийняти/не прийняти відповідний акт у встановлених випадках: 1) акт має бути проголосований  $\frac{2}{3}$  депутатів місцевої ради; 2) термін проведення публічних консультацій триває понад 30 робочих днів. Таким чином, буде враховано: 1) важливість представницького демократичного інституту – відповідної ради територіальної громади; 2) підтвердження задекларованих учасницьких пріоритетів у територіальних громадах; 3) підкреслення важливості дієздатності органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень з врахуванням розумних строків для місцевого рівня.

Такий варіант строків та кількості голосів може бути варіативним і вирахованим на основі статистичних показників як «вище середнього»: а)

середнього часу на розробку та прийняття акту у громаді; б) середнього значення кількості голосів під час голосування депутатів місцевих рад.

Завершальними та не менш важливими є норми щодо необхідності звітування про проведення публічних консультацій і процесу моніторингу. Таким чином, фіксуємо достатнє правове регулювання публічних консультацій у Полтавській територіальній громаді, яке створює передумови до застосування цієї форми участі.

Для порівняння пропонуємо розглянути Положення про консультації з громадськістю в Луцькій міській територіальній громаді, яке затверджене в травні 2024 року, а сама громада також не має поширеної практики в застосуванні цієї форми участі, що підтверджується відсутністю наявних звітів і повідомлень про проведення публічних консультацій на сайті міської ради. Зазначимо, що прийняте Положення про консультації з громадськістю в Луцькій міській територіальній громаді практично не відрізняється від норм Полтавської територіальної громади. Серед основних відмінностей можна виокремити три:

- 1) у локальному акті застосовується термін «консультації з громадськістю» для окреслення цієї форми громадської участі;
- 2) встановлюється «класичний» віковий підхід до участі членів громади в публічних консультаціях – 18 років;
- 3) фіксуються додаткові обмеження щодо можливості застосування публічних консультацій: а) не віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування; б) пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції Луцького міського голови, Луцької міської ради та її виконавчих органів; в) заборона у використанні політичної та передвиборчої агітації (Про консультації з громадськістю в Луцькій міській територіальній громаді, 2024).

Серед досліджень, присвячених темі публічних консультацій, варто звернути увагу на міркування Тетяни Андрійчук. Науковиця наголошує на

важливості вибору формату обговорення ще на етапі планування публічних консультацій, адже успішний процес буде залежати від низки чинників: «суспільно-політичний контекст, мета обговорення, його учасники» (Андрійчук, 2020, с. 11). Також погоджуємося з твердженнями дослідниці про те, що «все більшої актуальності для сфери публічних консультацій в Україні набуває практика організації обговорень у форматі фасилітованого діалогу, коли учасникам надається рівна можливість участі в обговоренні для з'ясування їхніх інтересів і потреб, налагодження сприятливих взаємовідносин між ними та формування спільних підходів до вирішення проблемного питання» (Андрійчук, 2020, с. 11).

Також слушними є поради Олександра Бойка про впровадження «моніторингу ефективності публічних консультацій» (Бойко, 2021, с. 35). У цьому контексті важливо напрацювати простий і зрозумілий механізм моніторингу та оцінки не лише для публічних консультацій, а й інших форм громадської участі. Про це зазначають, зокрема, й аналітики у межах проекту Ради Європи «Зміцнення стійкості демократичних процесів через громадську участь під час війни та в післявоєнний період» (*Оцінка учасницьких процесів та їх результатів: проєкт Ради Європи з громадської участі презентував інструментарій для моніторингу*, 2024).

**Консультативно дорадчі органи (громадські ради)** є не новою формою громадської участі в Україні, але більш поширеною та законодавчо закріпленою саме на рівні органів державної влади. Окреслені в попередніх розділах нормативні акти Кабінету Міністрів України націлені, насамперед, на впровадження громадських рад по лінії державних інституцій, а для виконавчих органів, комунальних підприємств місцевого самоврядування мають рекомендаційний характер. Водночас варто зазначити, що через активізацію євроінтеграційних процесів, отримання переговорної рамки, питання якісної демократичної інфраструктури стоятиме все більш гостро й вимагатиме від

посадових осіб органів місцевого самоврядування забезпечувати реальне залучення громадськості.

Загальний огляд статутів територіальних громад обласних центрів показав, що в 15 статутах громад зафіксована можливість створення громадських рад у системі місцевого самоврядування. Не передбачена процедура зі створення громадських рад у статутах Черкаської, Одеської, Рівненської, Ужгородської, Харківської, Сумської територіальних громад та м. Києві. У той же час більшість громад передбачають правове закріплення консультативно-дорадчих органів, окремим положенням, а усі згадані 22 територіальні громади впродовж з 2014 по 2023 роки мали досвід закріплення в локальних актах та створення громадських рад при виконавчих органах місцевого самоврядування.

Найбільш поширеними є створення молодіжних рад і громадських рад при виконавчому комітеті міської ради. Наприклад, у статуті Чернігівської територіальної громади у ст. 61 передбачена можливість створення громадської ради «для організації виконання місцевих програм, розв'язання пріоритетних питань, вивчення та вирішення окремих загальноміських проблем або проблем окремих категорій жителів міста, які потребують залучення фахівців з різних галузей міського господарства та врахування громадської думки» (Статут територіальної громади міста Чернігова, 2021, Стаття 61). Процедурою створення є розпорядження міського голови, а в складі передбачається залучення «представників виконавчих органів міської ради, депутатів міської ради, представників підприємств, установ, організацій, що надають комунальні (соціальні) послуги або виконують відповідні роботи, представників територіальної громади» (Статут територіальної громади міста Чернігова, 2021). Також у Статуті передбачені окремі положення, які деталізують процедурні аспекти діяльності громадських рад. При цьому на сайті Чернігівської територіальної громади відсутні будь-які публічні документи про створення та діяльність консультативно-дорадчих органів.

У Кропивницькій територіальній громаді також зафіксована можливість створювати громадські ради, і з 2018 року функціонує громадська рада міста Кропивницького (далі – Громадська рада Кропивницького), яка регулюється Положенням про Громадську раду при Виконавчому комітеті Міської ради міста Кропивницького. Правовий статут Громадської ради Кропивницького визначений як тимчасовий консультативно-дорадчий орган, створений для забезпечення права громадян брати участь в управлінні справами територіальної громади, здійснення громадського контролю за діяльністю виконавчих органів, налагодження взаємодій (Про затвердження Положення про Громадську раду при Виконавчому комітеті Міської ради міста Кропивницького та її складу, 2022). Серед основних функцій і завдань визначено такі: 1) готувати та подавати пропозиції до розгляду виконавчим органам місцевого самоврядування: щодо плану проведення та організації консультацій з громадськістю; висновки та пропозиції щодо проектів нормативних актів; 2) проводити громадський моніторинг за дотриманням нормативно-правових актів у сфері запобіганні корупції; 3) інформувати громадськість про прийняті рішення та стан виконання; 4) забезпечувати звітність та організовувати публічні заходи для обговорення питань розвитку громади. Пропозиції громадської ради є обов'язкові до розгляду виконавчими органами міської ради Кропивницького та мають рекомендаційний характер (Про затвердження Положення про Громадську раду при Виконавчому комітеті Міської ради міста Кропивницького та її складу, 2022). Також встановлюється строк повноважень для громадської ради – 2 роки.

На етапі створення Громадської ради Кропивницького передбачена можливість залучення представників інститутів громадянського суспільства, а затвердження складу відбувається ініціативною групою виконавчого комітету з визначеною процедурою її створення та голосуванням на установчих зборах. Позитивною практикою в Кропивницькій територіальній громаді є публічне висвітлення діяльності дорадчо-консультаційного органу на сайті міської ради.

Зазначимо, що після повномасштабного вторгнення засідання відбулося лише один раз, у серпні 2022 року.

Варто додати, що питання затвердження складу Громадської ради Кропивницького доцільно розглядати та погоджувати на сесії міської ради або на загальних зборах територіальної громади, а не ініціативною групою виконавчого комітету. Така процедура не враховує наявний приватний інтерес у посадових осіб виконавчого органу міського самоврядування. Також цей підхід не сприятиме формуванню Громадської ради Кропивницького як незалежного органу, а може мати ризики затвердження представників із потенційним конфліктом інтересів до посадових осіб органу місцевого самоврядування. Тому для мінімізації такого ризику доцільно виносити питання щодо затвердження громадської ради Кропивницького на засіданні сесії міської ради або скликання загальних зборів членів громади, що матиме низку позитивних наслідків для створення незалежного органу: 1) підвищить зацікавленість членів громади до діяльності Громадської ради Кропивницького; 2) розширить коло потенційних членів із числа жителів громади; 3) забезпечить створення дорадчого органу із широким представництвом громадськості; 4) мінімізує ризик впливу з боку посадових осіб органу місцевого самоврядування.

Відтак процедура затвердження складу громадської ради є ключовим етапом, який потребує перегляду й прийнятих положень у більшості територіальних громад, де процес обрання та затвердження учасників найчастіше здійснюється самими виконавчими органами місцевого самоврядування або головою громади. Задля ефективного функціонування громадської ради її склад має затверджуватися на загальних зборах членів територіальної громади або відповідною радою.

Тому фіксуємо громадські ради як один зі способів для громадськості брати участь у прийнятті рішень, контролі, формуванні пропозицій для виконавчих органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств. Варто додати

про низький рівень інформування про результати та практику застосування цієї форми громадської участі. На основі проведеного огляду сайтів міської ради лише декілька територіальних громад мають практику постійного інформування про результати голосувань і пропозицій, зокрема: Кропивницька, Луцька, Львівська, Запорізька.

**Електронні петиції.** Цифрові технології є невід’ємною частиною усіх процесів як у публічному так, і в приватному житті. Їх розвиток має безпосередній вплив на рівень прозорості, підзвітності та якості взаємодії між демократичними інститутами, зокрема і на рівні громад. Завдяки цифровим технологіям шлях отримання доступу до публічної інформації стає швидшим та спрощує можливість для громадян повідомляти про проблеми, долучатися до розробки місцевих політик, подавати пропозиції, а також розширює простір до застосування різноманітних учасницьких форм. До того ж застосування інформаційно-комунікаційних платформ дозволяє отримувати доступ до емпіричних показників застосування форм громадської участі, зокрема на місцевому рівні. Тому в межах розгляду електронних петицій пропонуємо разом з оглядом правового регулювання зробити порівняльний аналіз показників застосування упродовж 2020–2023 років.

Електронні петиції мають своє закріплення в усіх територіальних громадах обласних центрів. Лише Миколаївська 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 часі повномасштабної війни для прифронтових громад питання адміністрування таких електронних форм участі, зі зрозумілих причин, може виявитися не пріоритетним. Пропонуємо розглянути спосіб правового регулювання електронних петицій у двох громадах, що мають різні показники ефективності застосування цієї форми участі.

Таблиця 2.7. Статистичні показники результатів подання електронних петицій у територіальних громадах обласних центрів 2020, 2021, 2022, 2023 роки.

№	Територіальна громада (ТГ) (обласні центри)	Кількість зареєстрованих електронних петицій								Загальний % результативності (2020-2023 рр)	Джерело інформації
		2020		2021		2022		2023			
		Всього	Успішні	Всього	Успішні	Всього	Успішні	Всього	Успішні		
1	Вінницька	222	34	193	41	127	26	70	10	18%	EDEM
2	Луцька	142	27	85	9	77	15	23	7	20%	EDEM
3	Дніпровська	184	0	104	3	36	0	35	1	1%	EDEM
4	Житомирська	44	0	13	1	4	1	28	2	10%	EDEM
5	Київ	725	2	405	2	560	42	756	69	4%	Власна система
6	Кропивницька	83	6	51	7	32	0	33	9	12%	EDEM
7	Львівська	164	29	131	18	63	2	30	1	9%	EDEM
8	Сумська	224	54	132	44	50	13	30	8	28%	EDEM
9	Тернопільська	89	11	51	12	26	5	10	4	24%	EDEM
10	Ужгородська	89	36	19	2	16	5	13	6	32%	EDEM
11	Херсонська	5	0	11	3	-	-	-	-	-	не функціонує
12	Хмельницька	108	6	44	1	21	0	7	0	2%	EDEM
13	Чернівецька	108	22	74	14	68	12	32	9	21%	EDEM
14	Чернігівська	126	25	95	15	31	3	14	1	13%	EDEM

Примітка: показники зібрано автором на основі публічних показників цифрової платформи «EDEM» та сайті органів місцевого самоврядування.



Таблиця 2.7. Статистичні показники результатів подання електронних петицій у територіальних громадах обласних центрів 2020–2023 роки (Громадська організація «Рух Чесно»).

№	Територіальна громада (обласні центри)	2020-2023			
		Всього	Успішні	Загальний % результативності	Джерело інформації
15	Запорізька	1791	84	5%	ГО «Рух Чесно»
16	Івано-Франківська	26	2	8%	ГО «Рух Чесно»
17	Миколаївська	61	1	2%	ГО «Рух Чесно»
18	Одеська	74	0	0%	ГО «Рух Чесно»
19	Рівненська	335	43	13%	ГО «Рух Чесно»
20	Полтавська	159	57	36%	ГО «Рух Чесно»
21	Харківська	898	7	1%	ГО «Рух Чесно»
22	Черкаська	967	83	9%	ГО «Рух Чесно»
23	м. Луганськ	-	-	-	Тимчасово окуповані території
24	м. Донецьк	-	-	-	Тимчасово окуповані території
25	АРК	-	-	-	Тимчасово окуповані території

Наприклад, Полтавська територіальна громада є лідером за відсотковим показником розглянутих петицій – 36 % петицій набирають необхідну кількість голосів та отримують відповідь від органу місцевого самоврядування. Електронні петиції закріплені в статуті Полтавської територіальної громади та деталізовані в невід’ємному додатку до нього. «Електронна петиція розглядається з моменту збору на її підтримку не менш ніж 250 підписів громадян. Термін збору підписів не більше 60 днів з дня оприлюднення петиції» (Статут Полтавської міської територіальної громади у новій редакції, 2024, Додаток 5). У Положенні про Порядок подання та розгляду електронних петицій до Полтавської міської ради та її виконавчих органів деталізуються процедури створення, збору підписів та власне процесу розгляду електронної петиції.

Вимоги до змісту петиції відповідають Закону України «Про звернення громадян». Також зафіксовано можливість автора повторно розмістити петицію у випадку відмови до розгляду та право відкликати подане звернення. Розгляд петицій відбувається на офіційному сайті Полтавської міської ради і оприлюднюється упродовж двох робочих днів опісля встановлення відповідності. Також чітко визначено, що зміст петиції не може закликати до «повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини, а також містити нецензурні висловлювання, лайливі вислови» (Статут Полтавської міської територіальної громади у новій редакції, 2024).

У випадку набрання необхідної кількості голосів у визначений термін – голова міської ради невідкладно направляє петицію на розгляд відповідного виконавчого органу, який упродовж 10 робочих днів розглядає звернення. Розгляд петиції здійснюється міською радою відповідно до регламенту із запрошенням автора петиції. Результатом, у разі прийняття радою, є рішення та

план заходів, який формується впродовж 15 робочих днів, затверджується розпорядженням голови громади та публікується за визначеною процедурою (Статут Полтавської міської територіальної громади у новій редакції, 2024, Додаток 5). Оцінюємо цей процедурний підхід як такий, що враховує можливі ризики на усіх етапах, фіксує терміни, окреслює межі, призначає відповідальних осіб та залучає широку громадськість. Тому цей приклад можна трактувати, як вдалу практику для інших територіальних громад, у яких окреслена форма участі є менш ефективною.

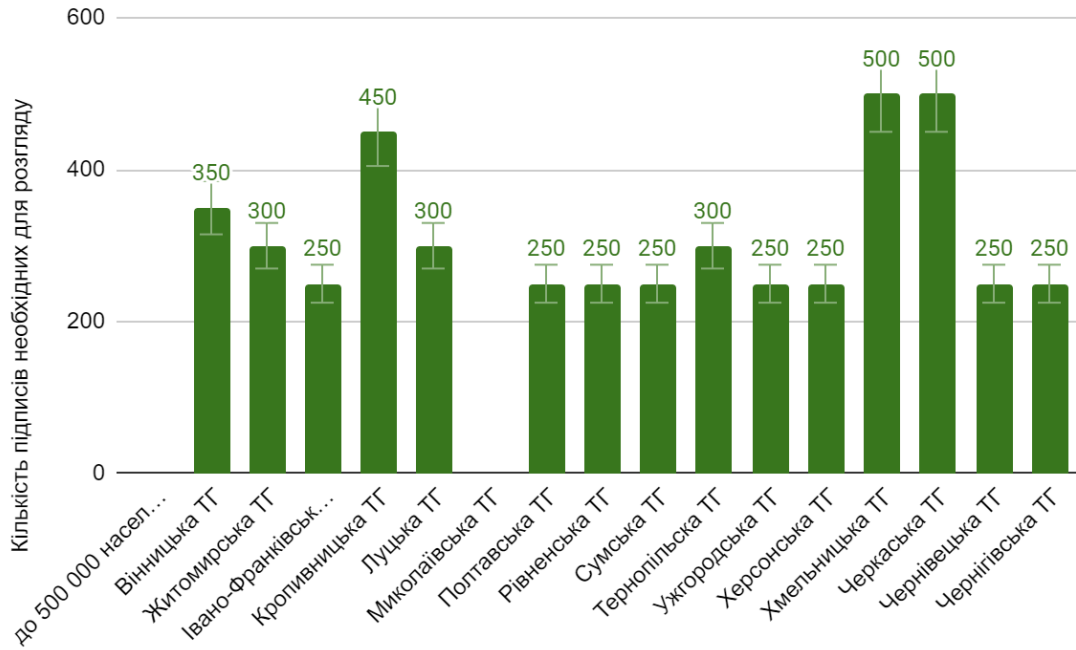
Наприклад, у Запорізькій територіальній громаді електронні петиції не передбачені, як форма громадської участі в статуті, водночас зафіксовані в окремому Положенні про електронні петиції від 30.11.2016 року (Статут територіальної громади м. Запоріжжя, 2010). Запорізька громада є одним із лідерів по отриманню кількості петицій, проте має низькі показники по кількості петицій, що набрали необхідну кількість голосів та отримали відповідь – лише 5 % з-понад 1500 поданих петицій за 2020–2023 роки. Для подання петицій використовується офіційний сайт міської ради. Загальні етапи та процедури є аналогічними до практики застосування в Полтавській територіальній громаді, а з основних відмінностей, що можуть ускладнювати результативність, варто виокремити такі: 1) завищена межа необхідних підписів для петицій – 750 підписів; 2) автор петицій запрошується «за необхідності», що не відповідає сутності учасницького процесу; 3) відсутні норми щодо порядку, термінів напрацювання конкретного плану заходів за результатами звернення. Водночас варто відзначити ефективність інформаційно-комунікаційної платформи на сайті територіальної громади, наявний запит від громади та достатнє інформування про використання електронних петицій у Запорізькій територіальній громаді.

Ключовим елементом для всіх територіальних громад можна визначити встановлення «розумних» меж за кількістю підписів необхідних для розгляду

петиції. Станом на 2024 рік у територіальних громадах обласних центрів зафіксовані такі межі по кількості підписів для електронної петиції:

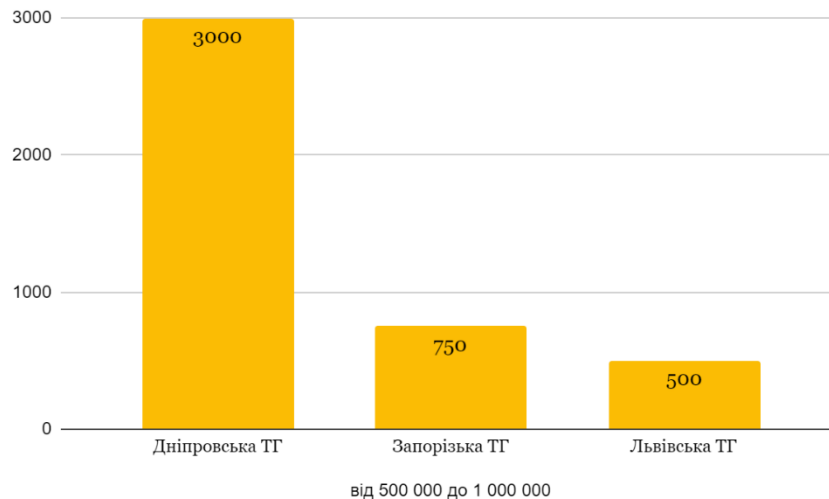
- 1) для територіальних громад з населенням до 500 000 осіб:

*Діаграма 2.4. Необхідна кількість підписів для розгляду електронної петиції для територіальних громад з населенням до 500 000 осіб.*



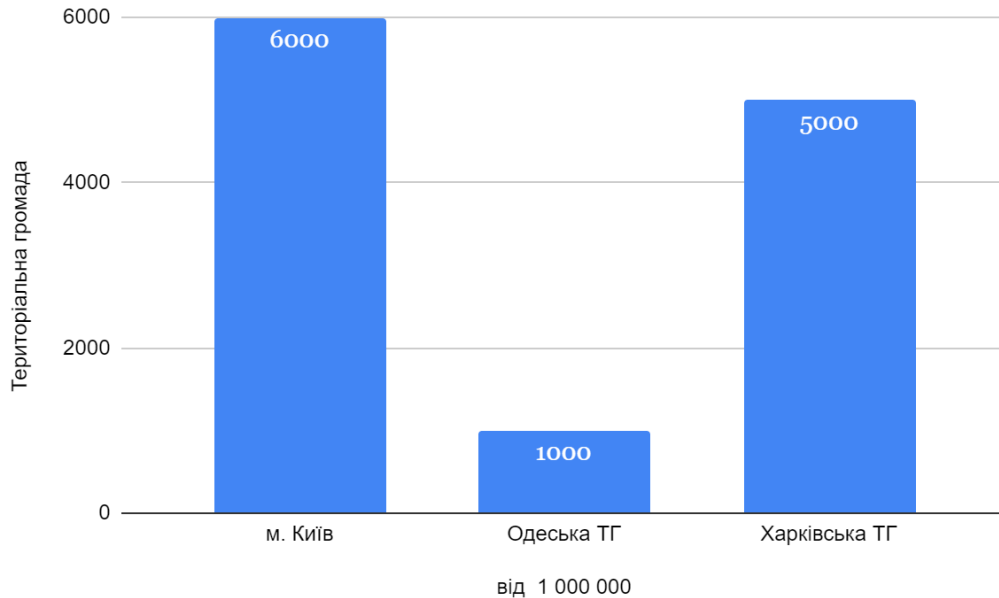
- 2) для територіальних громад з населення від 500 000 до 1 000 000 осіб:

*Діаграма 2.5. Необхідна кількість підписів для розгляду електронної петиції для територіальних громад з населенням від 500 000 до 1 000 000 осіб.*



3) територіальні громади з населенням у понад 1 000 000 осіб:

*Діаграма 2.6. Необхідна кількість підписів для розгляду електронної петиції для територіальних громад з населенням від 1 000 000 осіб.*

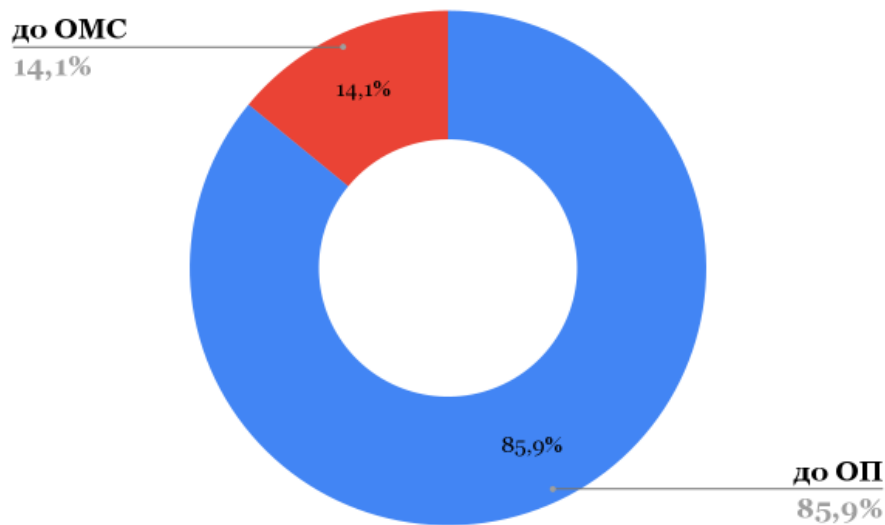


Також варто зазначити, що застосування електронних петицій є поширеним, насамперед, на національному рівні, зокрема – петиції до Президента України. Лише за 2023 рік подано понад 6000 петицій, з яких 1200 набрали необхідну кількість голосів (Олійник, 2023). Часто петиції є «голосом громадськості» під час критичних моментів у впровадженні демократичних реформ, процесів відновлення та відбудови. Наприклад, можна згадати одноденне підписання у понад 80 000 підписів із вимогою накласти вето на Законопроект № 9534 від 27.07.2023 «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану» та повернути його до парламенту для відкриття реєстрів майнових декларацій державних службовців (Накласти вето на законопроект №9534 та

повернути його до парламенту з вимогою відкрити реєстр майнових декларацій чиновників, 2023).

Водночас питання ефективності застосування електронних петицій на місцях залежить від конкретної територіальної громади і використовуються значно менше, ніж петиції до Президента України (ПУ).

*Діаграма 2.7. Співвідношення кількості поданих петицій до Президента України та до органів місцевого самоврядування за 2023 рік.*



*\*Джерело: сайт електронних петицій Президента України; цифрова платформа EDEM та окремі сайти органів місцевого самоврядування.*

Загалом за 2023 рік до органів місцевого самоврядування було подано більше 1100 петицій серед усіх територіальних громад, серед яких лише м. Київ отримав близько 750 петицій у додатку «Київ-Цифровий». Такі показники можуть свідчити про таке: 1) меншу довіру до органів місцевого самоврядування ніж до інституту Президента в Україні 2) нижчий рівень поінформованості серед територіальних громад про можливість подання петицій; 3) наявність сумнівів щодо ефективності петицій як дієвого інструменту впливу.

Щодо останнього твердження наведемо статистичні показники проведеного соціологічного дослідження Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова на

замовлення громадської організації «Рух Чесно» з 8 по 15 грудня 2023 року. У межах пропонованого соціологічного дослідження методом «face-to-face» 2019 респондентів віком від 18 років з усіх областей України мали дати оцінку дієвості електронних петицій як форми громадської участі. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3 % за визначенням аналітиків (Олійник, 2023).

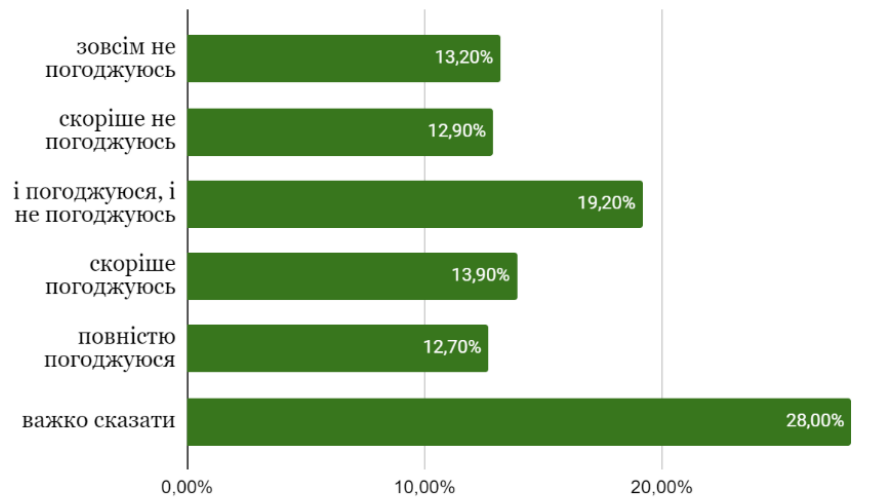
*Діаграма 2.8. Показники щодо дієвості електронних петицій за результатами соціологічного опитування Фондом демократичних ініціатив ім. Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова на замовлення «Руху Чесно» з 8 по 15 грудня 2023 року.*



Відповідно до показників, близько 70 % українців сумніваються в дієвості петицій як інструменту впливу на ухвалення рішень. Лише 30 % українців вважають петиції на сайті Президента України дієвими.

*Діаграма 2.9. Показники за результатами соціологічного опитування Фондом демократичних ініціатив ім. Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова на замовлення «Руху Чесно» з 8 по 15 грудня 2023 року.*

### Петиції до органів місцевого самоврядування є дієвими



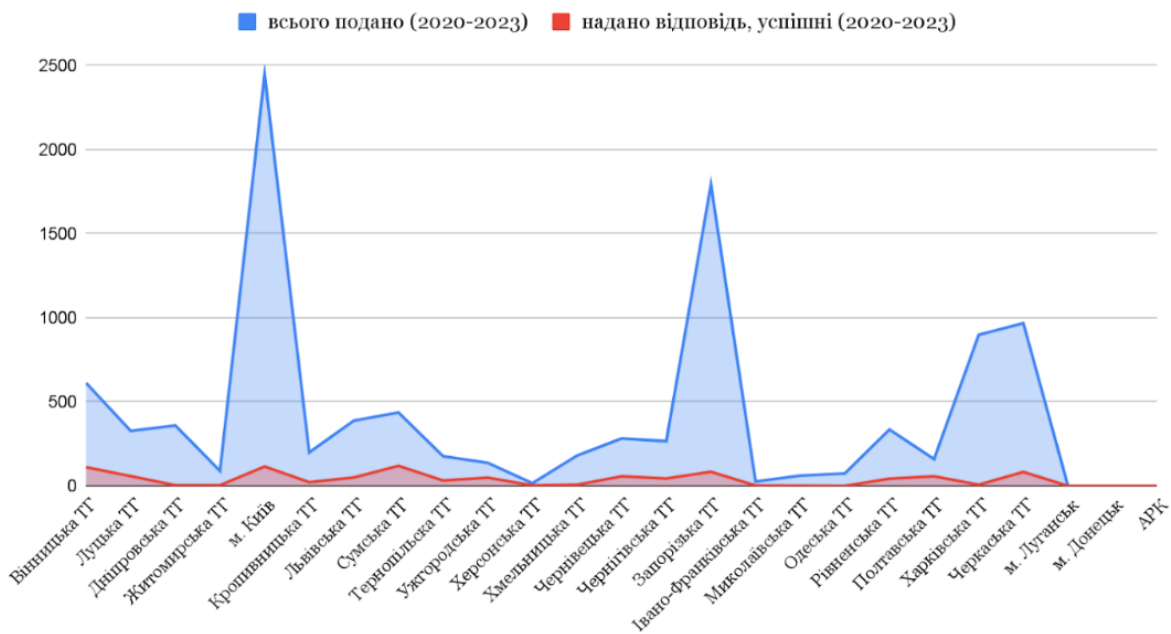
Електронні петиції на рівні територіальних громад є дієвими на думку близько 26% респондентів. Водночас близько 26 % громадян вважають цю форму недієвою на місцевому рівні. Нейтрально оцінюють дієвість місцевих петицій 19,2 % мешканців, а 28 % залишили це питання без відповіді. У регіональному розрізі результати опитування вказують на схожі показники по усіх географічних частинах країни (північ, південь, захід, схід), де близько 30 % жителів південних та західних областей зазначають про дієвість петицій, а центральні та східні області – до 25 % (Олійник, 2023). Тому можемо спостерігати, що лише третина мешканців громад довіряє електронним петиціям як цифровій формі участі та вбачає потенційну можливість впливати на процеси управління громадою та прийняття рішень. У контексті повномасштабної війни й нових викликів в місцевому управлінні громадою – взаємозв'язок між жителями та органом місцевого самоврядування має критичне значення. Електронні петиції тут варто розглядати, як простий та швидкий спосіб для членів громади спільно ініціювати розв'язання важливі питання місцевого розвитку.

Надалі пропонуємо відстежити загальні показники по територіальних громадах обласних центрів, а саме: кількість поданих петицій до органів місцевого самоврядування та кількість відповідей на отримані петиції (успішні).



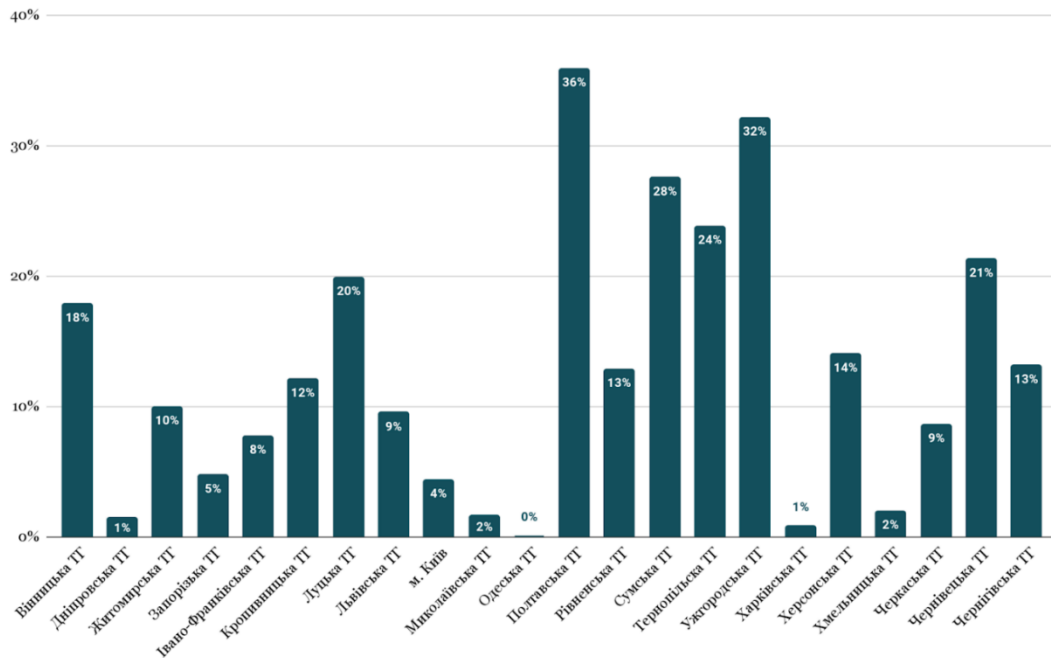
Часовим проміжком пропонуємо обрати 2020 та 2023 роки, аби зафіксувати рівень використання електронної петиції як форми громадської участі в періоди до та після повномасштабного вторгнення. Для цього використовуємо публічні показники з цифрової платформи «EDEM», аналіз окремих сайтів, додатків органів місцевого самоврядування, а також показники з аналітичного дослідження від громадської організації «Рух Чесно» (з цього дослідження були враховані показники від отриманих організацією публічних запитів тих громад, де інформація про застосування електронних петицій публічно недоступна: Рівне, Одеса, Миколаїв, Херсон, Івано-Франківськ).

*Діаграма 2.10. Співвідношення кількості поданих петицій до кількості петицій, на які було надано відповідь.*



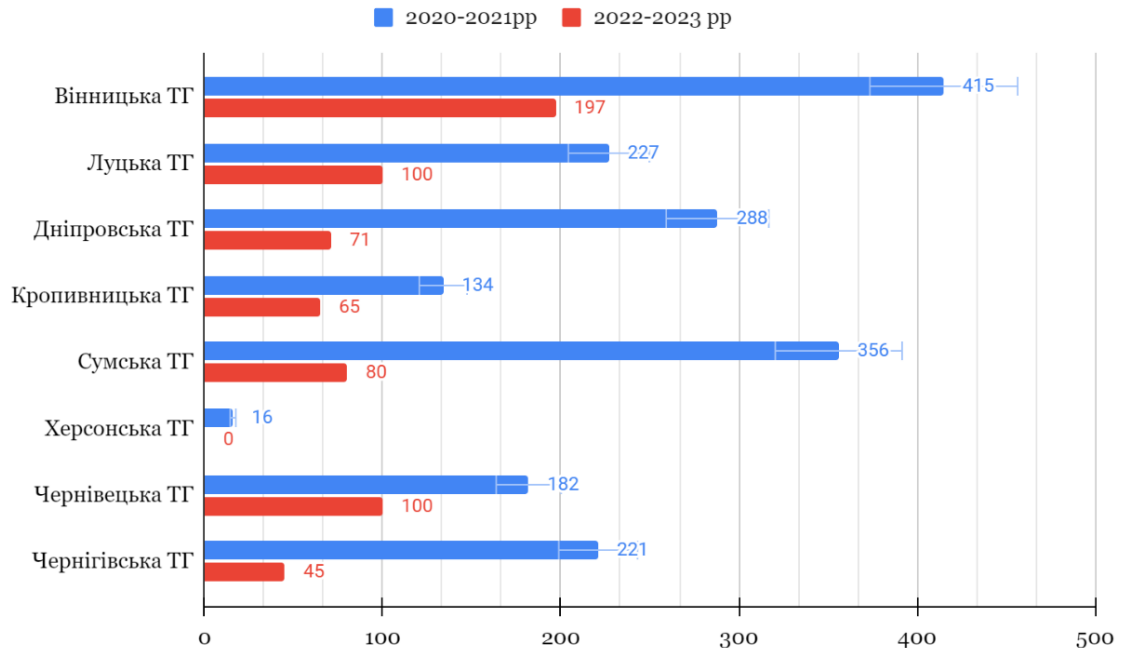
Відтак за період 2020–2023 років можемо виокремити загальну залежність кількості отриманих петицій від загальної кількості населення. Адже територіальні громади з більшою кількістю населення мають вищі результати з кількості отриманих електронних петицій за загальним правилом. Водночас це не корелюється з показником ефективності (кількості отриманих відповідей на петиції).

Діаграма 2.11. Відсоткове значення (%) петицій, на які було надано відповідь (успішні петиції) упродовж 2020–2023 років.



За загальними показниками 2020–2023 років, серед найбільш результативних територіальних громад з числа обласних центрів (петицій з відповіддю) можемо виокремити Полтавську (36%), Сумську (28%), Вінницьку (18%) та Тернопільську (24%) територіальні громади. Також відповідно до зібраних показників, можемо ствердно зафіксувати спад активності в поданні та результативності електронних петицій на місцевому рівні з початком повномасштабної війни. Наприклад, пропонуємо порівняти показники по петиціях за 2020–2021 та 2022–2023 роки. За основу візьмемо показники декількох громад із різних географічних частин України (північ, південь, захід, схід, центр): Вінницька, Луцька, Дніпровська, Кропивницька, Сумська, Херсонська, Чернівецька, Чернігівська.

Діаграма 2.12. Порівняння загальних показників поданих петицій до та після повномасштабного вторгнення.



Отже, у більшості обласних центрів кількість отриманих електронних петицій зменшилася у порівнянні із 2020 та 2021 роками. Насамперед це може пояснюватися наслідками повномасштабного вторгнення та зміною пріоритетів посадових осіб органів місцевого самоврядування на вирішення нагальних питань з підтримки територіальної оборони, організацією просторів для внутрішньо переміщених осіб тощо. Серед причин, які не пов'язані з війною, варто відзначити – високі встановлені межі мінімальної кількості голосів, зокрема у Харківській, Хмельницькій, Черкаській, Кропивницькій територіальних громадах. Водночас згаданому аналітичному звіті від ГО «Рух Чесно» наведено позитивний приклад м. Києва, коли після зниження крайньої межі з 10 тис підписів до 6 тис – зросла кількість петицій.

Основною цифровою платформою для застосування електронних петицій українськими територіальними громадами є EDEM (*Платформа електронної демократії*, б. д.), а в окремих органах місцевого самоврядування також використовуються власні сайти або ж окремі цифрові платформи, як наприклад, у столиці – «Київ-Цифровий». При цьому варто зазначити, що використання

власних сайтів в окремих випадках є ефективнішим ніж загальна цифрова платформа.

Серед найбільш популярних тем поданих петицій через сайт EDEM можна виокремити питання благоустрою та розвитку інфраструктури (понад 50% усіх петицій). Чимало петицій також стосуються питань екології, спорту, молоді, а в часі повномасштабної війни спостерігається збільшення кількості подань щодо перейменування вулиць, питань меморіалізації пам'яті загиблих воїнів російсько-української війни, а також стосовно збереження/оновлення культурних пам'яток.

Загальний аналіз статистичних показників на основі цифрової платформи EDEM дає підстави вважати, що в процесі впровадження місцевих петицій існує залежність показників кількості населення територіальної громади до кількості поданих петицій. Відтак, узагальнюючи, територіальна громада з більшою кількістю населення отримує більшу кількість звернень. Водночас цей показник не підтверджує якісний критерій (співвідношення кількості отриманих петицій – до кількості розглянутих). Також це може пояснюватися тим, що в менших територіальних громадах більш поширене застосування неелектронних форм громадської участі. Такі практичні спостереження можемо знайти і на прикладі громад інших держав. Наприклад, у своєму дослідженні про роль та закономірність впровадження електронних петицій у Швеції, Девід Карлстрьома, Густав Лідена та Лейф Сундберг зазначають про:

1) наявність та сформульованість стратегії по роботі із демократичними процесами (democratic work) позитивно впливає на запровадження електронних петицій;

2) електронні петиції рідше впроваджуються в менш населених муніципалітетах, але громадяни цих територій більш схильні ними користуватися;

3) використання додаткових цифрових систем, таких як цифрова пошта та соціальні мережі, може збільшити кількість вхідних електронних петицій (Karlström та ін., 2023).

Загалом чинне національне законодавство, що регулює питання електронних петицій, дозволяє впроваджувати цю форму участі як на національному, так і локальному рівнях. Ключовим є питання чіткої регламентації порядку застосування у статуті громади, а також інституційна спроможність органу місцевого самоврядування забезпечувати проведення комунікаційної кампанії щодо наявності петицій як способу взаємодії та подальший розгляд отриманих петицій згідно з визначеною процедурою у локальному акті.

Тому резюмуючи, можемо зафіксувати декілька рекомендацій для покращення застосування електронних петицій у територіальних громадах, зокрема:

1) використовувати єдину базу подання електронних петицій для територіальних громад з інтеграцією до територіальних громад, які застосовують власні офіційні веб-сайти як платформи для електронних петицій. Цей підхід, як мінімум у часі повномасштабної війни, дозволить враховувати високий рівень внутрішньої міграції та сприятиме сталості в застосуванні електронних форм участі. Також критично важливо забезпечити адміністративну участь відповідного органу виконавчої влади задля сталості впровадженої платформи та гарантії продовження її адміністрування у випадку відсутності фінансування від міжнародних партнерів.

2) Оновити ст. 211 Закону № 393, прибравши норму (абзац 10), який фіксує обов'язок відповідного органу забезпечувати розгляд петицій як звернення громадян навіть у випадку ненабрання необхідної кількості голосів. Зміна підходу від обов'язковості до права відповідного органу надавати або не надавати відповідь на петиції, що не набрали необхідної кількості голосів,

матиме декілька позитивних наслідків, зокрема: а) зменшить зайве операційне навантаження на посадових осіб відповідної інституції; б) підкреслить унікальність електронної петиції, акцентуючи на важливості залучення громадськості до участі, зокрема у процесах управління громадою; в) зменшить кількість порушень державними органами та органами місцевого самоврядування під час ненадання відповідей згідно Закону № 393; г) сприятиме зменшенню межі необхідної кількості голосів для розгляду, що в свою чергу зробить форму громадської участі більш доступною; г) підвищить мотивацію населення до підписання та використання цифрових форм участі у громадах.

При цьому важливо додати, що це не обмежуватиме право на звернення громадянина, що гарантоване ст. 40 Конституції України, оскільки індивідуальне, колективне право громадянина звертатися до відповідних органів уже визначене відповідно до ч. 1 Закону № 393.

Громадський бюджет як форма участі має широке закріплення серед територіальних громад обласних центрів, що підтверджується проведеною оцінкою у таблиці 2.3. Спостерігаємо, що уже тривалі децентралізаційні процеси забезпечили широке закріплення цієї форми участі, а територіальні громади мають досвід у проведенні громадських бюджетів, що підтверджується показниками публічної інформаційно-комунікаційної платформи «EDEM».

У 2022 році, у часі повномасштабного вторгнення, реалізація громадських бюджетів була зупинена в усіх територіальних громадах. Водночас важливо зазначити, що з боку законодавчого регулювання немає прямих обмежень у процесі впровадження та реалізації громадського бюджетування, а територіальні громади відповідно до власних спроможностей можуть відновлювати бюджет участі у громаді. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» не визначається перелік заборонених видатків, проте встановлюється їх пріоритетність з урахуванням

ресурсної забезпеченості, де видатки на національну безпеку та оборону входять до першої черги. Тому громадський бюджет в умовах воєнного стану має право на застосування і повинен розглядатися як інструмент для активізації жителів та спосіб організованого залучення до вирішення проблем громади, зокрема безпекового компоненту.

У 2023–2024 рр. спостерігаємо оновлення та перезапуск громадських бюджетів у Вінницькій, Луцькій, Тернопільській та Хмельницькій територіальних громадах, а також громадські обговорення у ряду інших громадах щодо зміни форматів та доцільності переформатування цієї форми участі під реалії війни.

Відтак Луцька територіальна громада у оновленому Положенні про бюджет участі Луцької міської територіальної громади визначила два можливі напрями проєктів у межах громадського бюджетування: 1) підтримка сил безпеки й оборони України; 2) проєкти, спрямовані на забезпечення належного функціонування цивільної інфраструктури та підтримка цивільного населення в умовах воєнного стану. Локальним актом передбачається проведення процедури громадського бюджетування двічі на рік, та передбачає такі основні етапи: 1) затвердження параметрів громадського бюджету; 2) подання проєктів; 3) оцінка і прийняття проєктів для голосування; 4) етап голосування; 5) визначення проєктів-переможців; 6) реалізація проєктів-переможців; 7) звітування та оцінка результатів реалізації проєктів. Закріплюється річна сума загального громадського бюджету, яка не може бути меншою ніж 1% від розміру видатків бюджету розвитку спеціального фонду бюджету Луцької міської територіальної громади у рік проведення конкурсу (Положення про бюджет участі Луцької міської територіальної громади (зі змінами), 2017).

Відповідальною за реалізацію та проведення визначається робоча група, що призначається розпорядженням міського голови. Проте не врегульованим є питання складу робочої групи. Процес формування робочої групи визначено як

дискреційне повноваження голови територіальної громади, що не сприяє прозорості та публічності у процесі громадського бюджетування.

Положення про бюджет участі Луцької міської територіальної громади також визначає інформаційно-комунікаційну платформу, процедури інформування, фіксує типові документи для подачі конкурсних пропозицій, строки, визначає вимоги відповідності до проєктів, а також фіксує безпекові умови під час проведення публічних подій. Подання проєкту на громадський бюджет потребує 15 підписів дієздатних осіб, що зареєстровані на території населених пунктів Луцької міської територіальної громади. Передбачається процедура онлайн або офлайн подання (Положення про бюджет участі Луцької міської територіальної громади (зі змінами), 2017).

Оцінка та відбір проєктів у Луцькій територіальній громаді передбачає: 1) попередню оцінку Департаментом економічної політики Луцької міської ради та внесення; 2) внесення до електронної системи; 3) оцінку відповідальним підрозділом за реалізацію впродовж 15 календарних днів; 3) затвердження робочою групою на основі отриманих звітів із формування висновку; 4) затвердження розпорядженням голови списку проєктів допущених до голосування; 5) публікація на електронній системі або обґрунтована відмова (Положення про бюджет участі Луцької міської територіальної громади (зі змінами), 2017). Варто зазначити, що наявна процедура оцінки конкурсних проєктів створює потенційну можливість впливу з боку посадових осіб на процес відбору, у зв'язку із наявними дискреційними повноваженнями робочої групи та широкого переліку причин відмови. Такою що забезпечувала б відкритість процесу громадського бюджетування може бути закріплення положення щодо обов'язковості участі представників інституту громадянського суспільства до складу робочої групи за визначеною публічною процедурою включення.

Термін голосування за проєкти, які пройшли оцінку та опубліковані в електронній системі, становить 10 днів. Список переможців формується



відповідно до наявного розміру громадського бюджету та визначається на основі результатів голосування. Останній проєкт, який виходить за рамки встановленого розміру для конкурсу Бюджету участі не входить до списку переможців. У встановленні терміни відбувається виділення фінансування та реалізація проєкту та відповідальним підрозділом органу місцевого самоврядування.

Таким чином, Луцька територіальна громада одна з перших відновила практику застосування громадського бюджету у часі війни, передбачивши визначену тематику проєктів на підтримку Збройних сил України та безпекового напрямку. Процедурні аспекти забезпечують реалізацію громадського бюджетування на достатньому рівні та мають публічне інформування щодо результатів проведення. Таким що покращать наявну процедуру та забезпечать прозорість оцінювального процесу стане включення норм у положення про бюджет участі щодо обов'язковості залучення зовнішніх представників до робочої групи з числа інститутів громадянського суспільства, а також норм щодо обмеження прийняття рішень відповідальними особами за наявності конфлікту інтересів.

Хмельницька територіальна громада відновила процес громадського бюджетування у 2024 році, де також обмежила тематику за пріоритетними напрямками у часі повномасштабного вторгнення: реабілітацію Захисників та Захисниць України, соціальну підтримку членів сімей військовослужбовців, інтеграцію внутрішньо-переміщених осіб, укриття та національно-патріотичне виховання дітей та молоді. Відтак за результатами проведеної процедури всього було підтримано 16 ініціатив по кожному із напрямів на загальну суму 4 869 059 гривень, яка пропорційно розділена між тематичними напрямками бюджету участі (Про затвердження Програми бюджетування за участі громадськості (Бюджет участі) Хмельницької міської територіальної громади на 2024–2026 рр., 2024). Відповідно п. 2.1 Положення про бюджетування за участі громадськості Хмельницької міської територіальної громади передбачено класичні етапи у

процесі реалізації бюджету участі: 1) затвердження параметрів Бюджету участі на плановий рік; 2) подання проєктів; 3) прийняття і оцінка проєктів для голосування; 4) голосування за проєкти; 5) визначення проєктів-переможців; 6) реалізація проєктів-переможців; 7) звітування та оцінка результатів реалізації проєктів (Про затвердження Програми бюджетування за участі громадськості (Бюджет участі) Хмельницької міської територіальної громади на 2024–2026 рр., 2024).

У передбаченій процедурі формування комісії з питань бюджету участі, не передбачено процедурних норм залучення громадськості до комісії, що формує ризики потенційного впливу на процес оцінки поданих ініціатив проєктів. Передбачається власна інформаційно-комунікаційна платформа на сайті органу місцевого самоврядування Хмельницької територіальної громади. Встановлено чіткі вимоги до проєктів, порядок подання, оцінки, голосування та визначення переможців. Вдалою практикою є фіксація обов'язку надання звітних матеріалів щодо реалізації проєктів-переможців відповідальними виконавчими органами із зазначенням проміжних та річних звітів та вимогами до їх змісту (Про затвердження Програми бюджетування за участі громадськості (Бюджет участі) Хмельницької міської територіальної громади на 2024–2026 рр., 2024).

Львівська територіальна громада, яка була одним із лідерів за кількістю підтриманих проєктів до часу повномасштабної війни, все ще не відновила процедуру громадського бюджетування. Водночас у громаді тривають громадські обговорення щодо доцільності обмеження тематик бюджету участі та прийняття проєкту Положення про волонтерський бюджет як альтернативу в умовах воєнного стану (*Громадська участь у Львові: місцеві ініціативи, загальні збори і громадський бюджет*, 2024).

Також варто зазначити, що з огляду на широкий ряд форм участі у територіальних громадах, на нашу думку, громадський бюджет має відповідати основній меті – сприяти широкому залученню громадськості до процесів

управління громадою та прийняття рішень. У часі повномасштабної війни використання бюджету участі для підтримки Збройних сил України є обґрунтованим рішенням. Водночас у тих громадах, де не відбуваються активні бойові дії, вважаємо доцільним розглянути можливість для жителів самостійно формувати пріоритетні напрями громадського бюджетування. Такий підхід відповідатиме основоположним засадам учасницької демократії, а також не обмежуватиме підтримку ініціатив на тематику освіти, культури та ін. При цьому, одним із дієвих та менш складним способом підтримки локальних ініціатив у напрямку підтримки Збройних сил України, територіальної оборони може бути окрема програма підтримки волонтерських ініціатив, зокрема через забезпечення інституційної спроможності місцевих волонтерських організацій, організації грантових програм зі спеціального бюджету громади, прями закупівлі тощо.

Таблиця 2.8. Загальні рекомендації до правового закріплення форм громадської участі у актах локальної правотворчості органів місцевого самоврядування.

№	Форма громадської участі	Рекомендації до правового закріплення форм громадської участі у актах локальної правотворчості органів місцевого самоврядування
1	Громадська експертиза	<ul style="list-style-type: none"> <li>• чітка фіксація предмету експертизи: проекти рішень, рішення, оцінка діяльності органу місцевого самоврядування;</li> <li>• закріплення окремих інноваційних тематик відповідно до локального контексту: гендерно-правова експертиза, інклюзивності, оцінки корупційних ризиків тощо;</li> <li>• чітка фіксація правового статусу ініціатора проведення громадської експертизи із врахуванням широкого спектру інститутів громадянського суспільства, громадських рад, органів самоорганізації населення;</li> <li>• закріплення обов'язку сприяти у проведенні експертизи органом місцевого самоврядування;</li> <li>• призначення відповідальної особи/департаменту/відділу – розпорядженням голови;</li> <li>• чіткий перелік відмов у проведенні експертизою із обов'язком надати обґрунтування про причину відмови;</li> <li>• фіксація загального терміну надання матеріалів для суб'єкта що проводить експертизу: до 7 календарних днів або 5ти робочих днів. В окремих випадках можливе продовження терміну що не перевищує 20ти робочих днів;</li> <li>• фіксація обов'язковості розгляду отриманих пропозицій із можливістю спільного розгляду усіма залученими сторонами на сесії відповідної ради;</li> <li>• закріплення обов'язковості напрацювання заходів за результатами проведеної експертизи та затвердження відповідною радою;</li> <li>• обов'язковість публікації результатів.</li> </ul>
2	Місцеві ініціативи	<ul style="list-style-type: none"> <li>• внесення місцевої ініціативи не передбачає окремих процедур, наприклад загальних зборів;</li> <li>• ініціювання здійснюється не більше 10 жителями громади;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• кількість підписів пропорційне до кількості жителів громади: до 100 тисяч жителів – не більше 100 підписів; 100-500 тисяч жителів – не більше 250 підписів; від 500 тисяч жителів – до 500 підписів.</li> <li>• встановлений чіткий перелік та обмежений перелік документів для ініціювання (зміст ініціативи / проєкт рішення; підписні листи, повідомлення про подання);</li> <li>• виключний перелік підстав для відмови із обов’язком надавати обґрунтоване пояснення у причині відмови;</li> <li>• обов’язковість розгляду на сесії відповідної ради;</li> <li>• фіксація представника ініціативної групи як доповідача під час розгляду місцевої ініціативи.</li> </ul>
3	Громадські слухання	<ul style="list-style-type: none"> <li>• встановлений перелік обов’язкових тематик для проведення громадських слухань: зміни статуту громади, встановлення ставок місцевих податків, затвердження рішення про місцевий бюджет, затвердження планів відновлення громад;</li> <li>• фіксація процедури ініціювання громадських слухань за народною ініціативою та інститутами громадянського суспільства;</li> <li>• встановлення розумних меж по кількості збору підписів для ініціювання громадських слухань: до 100 тисяч жителів – не більше 100 підписів; 100-500 тисяч жителів – не більше 250 підписів; від 500 тисяч жителів – до 500 підписів.</li> <li>• урахуванням можливості подання від частин громади (будинки, вулиці, квартали тощо) із встановленням розумних меж для подання;</li> <li>• визначення ініціатора громадських слухань як доповідача під час розгляду;</li> <li>• встановлення процедури та чітких термінів розгляду органом місцевого самоврядування отриманих пропозицій за результатами громадських слухань.</li> </ul>
4	Консультативно-дорадчі органи (громадські ради)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• фіксація обов’язку публічного інформування на офіційному сайті органу місцевого самоврядування про результати роботи громадської ради;</li> <li>• визначення річного строку мандату громадської ради;</li> <li>• встановлення обов’язку громадської ради формувати публічну звітність за результатами діяльності (представлення не лише голою громадської ради);</li> <li>• встановлення обмежень щодо головування виключно у одній громадській раді одночасно;</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• встановлення чіткої публічної процедури подання та обрання членів громадської ради – через публічне голосування;</li> <li>• врахування функціоналу інших наявних громадських рад, з метою уникнення дублювання функцій;</li> <li>• забезпечення рівноцінних квот, залежно від тематичного напрямку: від жителів громади, інститутів громадянського суспільства, посадових осіб місцевого самоврядування;</li> <li>• обов’язок визначення заступника голови громадської ради;</li> </ul>
5	Публічні консультації	<ul style="list-style-type: none"> <li>• передбачено можливість проведення публічних та електронних форматів;</li> <li>• фіксація обов’язку розробки графіку проведення публічних консультацій;</li> <li>• обов’язковість прийняття рішення або публічного звіту за результатами публічної консультації;</li> <li>• фіксація обов’язковості у перегляді прийнятого акту у випадку непроведення процедури публічної консультації (у випадку її обов’язковості);</li> <li>• визначено цифрову платформу для проведення електронних публічних консультацій (офіційний сайт або національна платформа)</li> </ul>
6	Збори громадян за місцем проживання	<ul style="list-style-type: none"> <li>• можливість ініціювання проведення загальних зборів як за народною ініціативою, так і органом місцевого самоврядування;</li> <li>• встановлення розумних меж для ініціювання проведення загальних зборів відповідно до кількості населення територіальної одиниці;</li> <li>• чіткий перелік документів для ініціювання проведення загальних зборів та формування додатків;</li> <li>• обов’язковість публічного оприлюднення про результати проведення загальних зборів на сайті органу місцевого самоврядування;</li> <li>• встановлення чітких строків розгляду рішень загальних зборів місцевою радою та/або головою;</li> <li>• встановлення обов’язковості розгляду результатів загальних зборів на сесії відповідної ради.</li> </ul>

7	Електронні петиції	<ul style="list-style-type: none"> <li>• встановлення чіткої кількості підписів для підтримки петицій: до 100 тисяч жителів – не більше 100 підписів; 100-500 тисяч жителів – не більше 250 підписів; від 500 до 1 мільйона жителів – до 500 підписів; від 1 мільйона – не більше 1 000 підписів;</li> <li>• відсутність додаткових документів для подання петиції (лише саме звернення із електронно-цифровим підписом);</li> <li>• фіксація терміну збору підписів не менше 14 календарних днів;</li> <li>• використання однієї цифрової платформи;</li> <li>• обов'язковість розгляду та надання відповіді на петицію що набрали необхідну кількість голосів відповідною радою територіальної громади;</li> <li>• встановлення способу прийняття рішення за результатом розгляду петиції або обов'язок надати обґрунтовану відмову органом місцевого самоврядування.</li> </ul>
8	Громадський бюджет	<ul style="list-style-type: none"> <li>• встановлення суми громадського бюджету що становить не менше 1% від бюджету розвитку ( доходи і видатки для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази згідно Закону № 280);</li> <li>• ініціювання не більше 25 підписами;</li> <li>• можливість подання проекту письмово або електронно;</li> <li>• визначена процедура формування робочої групи / комітету із широким залученням громадськості, а не лише посадових осіб органу місцевого самоврядування;</li> <li>• врахування вимог щодо дотримання положень про врегулювання конфлікту інтересів;</li> <li>• чіткість строків на усіх етапах проведення;</li> <li>• необмежений перелік тем громадського бюджету, навіть у часі війни (громада найкраще формує актуальні потреби);</li> <li>• встановлення обмежень щодо фінансування комунальних установ;</li> <li>• визначено єдину платформу для інформування про етапи та результати громадського бюджетування.</li> </ul>

Таким чином, проведений аналіз та оцінка за визначеними критеріями правової фіксації в актах локальної правотворчості свідчить про широку правову рамку для форм громадської участі в означених територіальних громадах. Відтак можна стверджувати, що децентралізаційні процеси за останні роки мають комплексні результати, коли на основі взаємодій між органами державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства проведено масштабні комунікаційні кампанії, розроблено методичні рекомендації, проведено моніторинг та оцінку результатів на різних етапах застосування окремих форм участі у громадах тощо.

Водночас у чинних редакціях статутів та локальних положень територіальних громад можемо спостерігати часте використання шаблонних, типових положень та необґрунтовану фіксацію форм громадської участі без урахування локального контексту. Унаслідок цього нерідко виникають ускладнення процедур в застосуванні різноманітних форм участі, а також неможливість їх подальшого упровадження. Водночас позитивною динамікою у якості правової регламентації в актах локальної правотворчості можемо спостерігати в статутах за останні 4-5 років, наприклад у Полтавській, Кропивницькій, Вінницькій, Житомирській територіальних громадах. Правове регулювання форм громадської участі в оновлених актах більшою мірою враховує локальні контексти, подекуди фіксує забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, визначає зрозумілі межі для ініціювання різного роду форм участі на місцях, а також визначає статут як основоположний документ територіальної громади, фіксуючи унікальні основоположні засади та процедури.

Вважаємо процес та результат статутної правотворчості у громаді ключовим для формування основоположних засад та стратегічних напрямів у розвитку територіальної громади. Відтак серед ключових аспектів у ефективній локальній правотворчості, зокрема у питанні закріплення форм громадської участі у територіальних громадах, можемо окреслити такі: 1) широке залучення



громади та забезпечення участі у процесах формування локальних політик; 2) використання локальних вивірених баз даних та врахування локального контексту; 3) орієнтованість на захист прав жителів територіальної громади, зокрема принципи інклюзивності та гендерної рівності; 4) дотримання основоположних принципів, закріплених у міжнародному та національному законодавстві; 5) залученість окремих експертів під час прийняття рішень та напрацювання локальних норм; 6) забезпечення постійного процесу моніторингу та оцінки правової локальної бази; 7) забезпечення гнучкості та адаптивності у змінах норм локальної правотворчості.

### **Висновки до другого розділу**

На сьогодні в Україні з більшою чи меншою інтенсивністю застосовують понад 15 форм громадської участі (окреслені в Таблиці 2.1), правове регулювання яких на національному рівні все ще потребує систематизації, зокрема, у Законі № 280 як спеціалізованому законодавчому акті для місцевого самоврядування. Водночас не спостерігаємо критичних законодавчих обмежень у застосуванні тих чи тих форм участі, навіть попри запроваджений режим воєнного стану. Практично всі окреслені в законодавстві форми громадської участі (окрім місцевого референдуму, який не мав правового поля до застосування і до воєнного стану) не зазнали змін у цьому контексті.

Серед ключових чинників, що впливають на ефективність застосування форм громадської участі на локальному рівні варто відзначити якість локальної правотворчості, самозарадність 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 в різних напрямках.

З огляду на наявний широкий спектр законодавчо закріплених форм громадської участі, було проведено аналіз та оцінку їхньої правової фіксації в актах локальної правотворчості територіальних громад 22 обласних центрів України (окреслено у Таблиці 3). Загалом у чинних редакціях статутів та локальних положень можемо спостерігати часте використання типових положень та необґрунтовану фіксацію форм громадської участі без урахування локального контексту. Відтак нерідко виникають ускладнення процедур застосування різноманітних форм участі. На основі проведеного аналізу запропоновано ряд загальних рекомендацій для покращення правової регламентації форм громадської участі у територіальних громадах (таблиця 2.8.). Попри широку законодавчу рамку учасницьких форм як на національному, так і на місцевому рівнях, такими, що потребують покращення, є питання якості локальної законодавчої техніки, використання вивірених даних та врахування локального контексту, низький рівень міжсекторальних співпраць та якість ініціювання учасницьких процесів «знизу-вгору». Ці виклики вимагають комплексного підходу під час застосування форм громадської участі на місцях, а також готовності та спроможності органів місцевого самоврядування генерувати демократичні інновації у процесах залучення жителів громади, зокрема впроваджуючи нові форми громадської участі та закріплюючи їх у статутах та інших нормативно-правових актах.

Водночас позитивну динаміку якості правової регламентації в актах локальної правотворчості можемо спостерігати в статутах за останні 4–5 років, зокрема у Полтавській, Кропивницькій, Вінницькій, Житомирській територіальних громадах. Правове регулювання форм громадської участі в оновлених актах більшою мірою враховує локальні контексти, подекуди фіксує забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, визначає зрозумілі межі для ініціювання різного роду форм участі на місцях, а також визначає статут як

основоположний документ територіальної громади, фіксуючи унікальні основоположні засади та процедури.

Також на основі окресленого переліку форм громадської участі проведено їх систематизацію з огляду на попередні пропоновані підходи в роботах українських дослідників (Олени Галус, Андрія Лебеда, Юрія Лукашевського, Олега Роговенка та ін.). Також здійснено спробу доповнити перелік класифікацій таким списком: 1) за ознакою функційного призначення; 2) за фіксацією в нормативно-правових актах; 3) за обов'язковістю у використанні інформаційно-комунікаційних технологій; 4) за наявністю міжсекторальних взаємодій.

Важливо зазначити, що окреслені вище класифікації не є вичерпним переліком, а структуровані з метою подальшого стимулювання до опрацювання, розширення, коригування відповідно до змінних реалій правового закріплення та застосування форм громадської участі на місцевому рівні. До того ж пропоновані приклади форм громадської участі можуть мати змінний характер через локальний контекст і визначений органом місцевого самоврядування процес самої учасницької процедури.

### **РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО ЗАСТОСУВАННЯ УЧАСНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ ПІД ЧАС ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ**

#### **3.1. Громадська участь на місцевому рівні в часі повномасштабної війни: міждисциплінарний аспект**

В умовах зтяжної повномасштабної війни, територіальні громади постають перед новими викликами, що вимагають адаптивних підходів, здатності до міжсекторальних взаємодій і швидких реагувань. Збереження національного суверенітету та обороноздатності, економічного та людського капіталу, відновлення територій, соціальні та гуманітарні реагування, мобілізація населення та реінтеграція ветеранів, збереження культурної спадщини – це лише декілька викликів із невиключного переліку, на які територіальні громади мають реагувати відповідно до власного безпекового, економічного та інших контекстів. «У надзвичайно складних умовах війни посилюється взаємодія між органами влади, громадянським суспільством та бізнес-сектором <...> Стрімким є процес мережування, адже стихійні та організовані дії, ініціативи, проекти пронизують усе суспільне життя українців у спільній меті – здобути перемогу України» (Потапенко та ін., 2023, с. 33).

Наявний досвід і результати децентралізаційних процесів, безумовно, мали своє значення в збереженні стійкості громад у часі війни, а пріоритет на підвищення рівня громадської участі залишатиметься одним із ключових завдань у межах посилення євроінтеграційних процесів. Залучення громадськості до процесів управління та прийняття рішень на місцях і надалі розглядатиметься як основоположний елемент місцевої демократії для посилення демократичних інститутів.

Про унікальність досвіду правового регулювання місцевого самоврядування в Україні під час війни та створення суттєвої основи для

можливості удосконалення системи унормування юридичних приписів у своїй статті розглядає Віктор Ковальчук. Науковець зазначає про достатньо усталений механізм функціонування органів місцевого самоврядування, який сформувався за час незалежності. Водночас він стверджує про «...низький рівень законопроектних та законотворчих робіт, високий рівень їх узагальнення, декларативності і формалізму, внутрішньої суперечливості та відвертого нівелювання інтересами територіальної громади та її членів...» (Ковальчук, 2023, с. 38). Це має негативний вплив на процес реалізації повноважень органів місцевого самоврядування загалом і сферу захисту прав і свобод людини в межах локального соціуму зокрема.

Описуючи функціонування органів місцевого самоврядування в часі війни, дослідники Вікторія Самань та Олександр Биков зауважують, що «місцеве самоврядування не є ієрархічним, не має вертикалі, має децентралізований управлінський характер, прив'язане до певної території» (Биков & Самань, 2022, с. 267). При цьому вони наголошують на важливості долучення населення до учасницьких процесів у часі воєнного стану. Науковиця Ірина Дробуш зазначає, що важливо саме на місцевому рівні проводити основну роботу щодо задоволення потреб особи в економічній, політичній, соціальній сферах, а органи місцевого самоврядування мають бути наділені широкими повноваженнями та інструментарієм у сфері охорони та реалізації прав громадян у часі війни (Дробуш, 2024, с. 68).

Воєнний стан як особливий правовий режим, введений у часі російського повномасштабного вторгнення Україну, визначає Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» (далі – Закон № 389). Згідно зі ст. 2 Закону № 389 правовою основою введення воєнного стану є Конституція України, Закон № 389 та Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 р. № 64/2022 (далі – Указ Президента), затверджений Верховною Радою України (Про правовий режим воєнного стану, 2024, Стаття

№ 2). Відтак, п. 3 Указу Президента фіксує можливість обмеження конституційних прав і свободи людини і громадянина, передбачені ст. 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції України, а також тимчасові обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб в межах та обсязі, що необхідні для забезпечення можливості запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, які передбачені ч. 1 ст. 8 Закону № 389 (Про введення воєнного стану в Україні, 2024, Пункт № 3). У контексті громадської участі на місцях норми Конституції України, які передбачають право громадян брати участь в управлінні державними справами, у місцевих референдумах, право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39) можуть обмежуватися відповідно до порядку визначеного у п. 8. ч. 1 ст. 8 Закону № 389 – самостійно військовим командуванням, із військовими адміністраціями (у разі їхнього створення) або із залученням органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Тобто мирні зібрання як один із елементів участі можуть бути заборонені під час воєнного стану за рішенням суду (конституційна норма); військовим командуванням або військовою адміністрацією, у разі її створення (норма Закону № 389), а також відповідно до Закону України «Про національну поліцію» у разі порушення громадського порядку. Водночас за умов відсутності перелічених вище обставин мирні зібрання, мітинги, маніфестації, демонстрації, спортивні, видовищні та інші масові заходи можуть відбуватися за умов своєчасного погодження з виконавчими органами місцевого самоврядування або військової адміністрації (у разі її створення). Строки такого повідомлення визначаються відповідним виконавчим органом на місцях і не повинні обмежувати конституційне право громадян, а навпаки, створювати умови для безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів тощо.

Реалізація більшості форм участі (загальні збори, місцева ініціатива, громадські слухання, громадське бюджетування, публічні консультації,

громадська оцінка, створення консультативно-дорадчих органів та залучення молоді до участі у місцевому самоврядуванні) у часі воєнного стану не передбачатиме окремих обмежень у громадах (окрім як безпекових та необхідності враховувати наявність/відсутність заборони з боку військового командування), які перебувають у відносній безпеці. Проте ключовим у цьому процесі стане якісне впровадження та оновлення статутів громад, які відповідатимуть передбаченій в оновленому законодавстві структурі. Важливо також враховувати необхідність проведення комунікаційних кампаній з поінформованості населення громади. Окрім цього, застосування учасницьких форм на місцях прямо залежатиме від контексту та рівня організаційної спроможності окремих територіальних громад.

Ще одним питанням, яке набуло активного обговорення під час перших місяців повномасштабного вторгнення, стало формування кворуму ради. Воно й досі розглядається як одне з обмежень для діяльності органів місцевого самоврядування та відповідно застосування форм участі. Проте застосування інформаційно-комунікаційних технологій може мінімізувати такі ризики. Варто зазначити, що рівень прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування є критично важливим чинником для забезпечення ефективного застосування форм громадської участі. У контексті цього наявні безпекові обмеження щодо доступу до інформації (можливості органів місцевого самоврядування не оприлюднювати локальні акти) можуть мати негативний вплив на ефективність передбачених законодавцем форм. Тому з метою мінімізації негативних наслідків цих обмежень вдалою практикою для органів місцевого самоврядування буде напрацювання або оновлення локальної політики про доступ до публічної інформації в часі дії правового режиму воєнного стану, у якій буде визначено чіткий перелік нормативних актів, які підлягають публічному оприлюдненню з урахуванням безпекового критерію та вимог воєнного стану. Таким чином, означений структурний підхід забезпечить

прозорість і відкритість органу місцевого самоврядування в часі повномасштабного вторгнення.

Також не викликає сумніву важливість враховувати безпековий підхід до питання формування стратегій, планів, політик для розвитку територіальних громад. Чинна Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки фіксує поєднання галузевого й територіального підходу. Оскільки документ був розроблений 2021 року, він не враховує безпековий чинник як ключовий у часі воєнного стану (Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, 2020). Його врахування для формування типологізації функційних територій є критично важливим, а категоризація територій за рівнем безпеки дозволить системно підходити до питання формування розвитку та відновлення територіальних громад. До того ж серед наявних оперативних цілей та завдань у чинній стратегії не згадано про застосування учасницьких форм на місцях.

Запровадження режиму воєнного стану внесло низку законодавчих колізій, які стосуються, насамперед, перетину функцій військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а статус і функції органів управління на місцях у столиці є аномальним уже тривалий час. Щодо цього існує чимало обговорень та дискусій як серед науковців, так і серед практиків у сфері місцевого самоврядування. Як слушно зауважує дослідник Володимир Кобрин, що військові адміністрації «мали би створюватись на тимчасово окупованих територіях або ж територіях, які найбільше наближені до тимчасово окупованих, де органи місцевого самоврядування не можуть виконувати функції, безпосередньо покладені на них законом» (Кобрин, 2023, с. 75).

За час повномасштабної війни було запропоновано декілька законодавчих ініціатив, які набули широкого обговорення в контексті забезпечення самоврядності органів місцевого самоврядування та мінімізації ризику їх контролю з боку інших гілок влади. Однією з останніх законодавчих ініціатив,



яка б запустила процес вирішення розподілу функцій між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, є Законопроект № 9559 від 30.08.2023 року, який передбачає можливість розширення повноважень органів місцевого самоврядування в підтримці оборонного сектору та призначення обраних міських і селищних голів на посаду начальника відповідної військової адміністрації населеного пункту без звільнення із займаної посади (Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування у період дії воєнного стану, б. д.).

Таким чином, в умовах воєнного стану важливо забезпечити баланс між збереженням прав і свобод громадян та необхідністю прийняття заходів для забезпечення національної безпеки. У контексті формування правової бази для подальшого застосування інноваційних демократичних форм у громадах, зокрема форм учасницької, дорадчої демократій, важливо забезпечити адаптивність та гнучкість нормативної бази на місцях для врахування окремих контекстів кожної із громад. Рішення щодо обмежень прав і свобод повинні ґрунтуватися на принципах пропорційності та необхідності.

Наявні правові обмеження під час воєнного стану не є критичними для застосування учасницьких форм на місцевому рівні, а стосуються загальних норм щодо необхідності погодження з виконавчими органами місцевого самоврядування або військової адміністрації (у разі її створення) під час організації мирних зібрань, мітингів тощо. Неможливість проведення місцевого референдуму не пов'язана із введеним режимом воєнного стану, а стосується неможливості використовуватися і в мирний час через відсутність належного правового регулювання. Окрім цього, норма ч. 1 ст. 19 Закону № 389 прямо забороняє проведення як національних, так і місцевих референдумів в умовах воєнного стану (Про правовий режим воєнного стану, 2024, Стаття № 19).

На сьогодні проблематика розвитку стійких демократичних процесів в Україні перебуває в міждисциплінарному фокусі, викликає інтерес не лише з боку правознавців, а й політологів, економістів та соціологів, що вкотре підтверджує актуальність дискусії та потребу в об'єднанні зусиль задля пошуку рішень. Відтак пропонуємо звернути увагу на низку соціологічних досліджень, що відображають кількісні та якісні показники рівня залучення населення та поінформованості про впровадженні механізми участі в громаді.

Загальну динаміку рівня участі в громадах у періоди до та після початку повномасштабного вторгнення можна простежити на основі аналізу загальнонаціональних досліджень, проведених програмою сприяння громадській активності «Долучайся» у 2020, 2021 та 2023 роках. Загалом рівень участі населення в житті своїх громад мав сталу позитивну динаміку в поінформованості населення, але показники безпосереднього залучення громадян до впроваджених учасницьких форм перебували на низькому рівні.

За результатами згаданого опитування щодо громадського залучення у 2020 році, середній показник регулярної участі в зборах громади та інших громадських заходах не перевищував 7 %. Щодо різних форм безпосередньої демократичної участі, респонденти в основному були залучені до роботи громадських комітетів (8,1 %), участі у громадських слуханнях (6,4 %) та мирних зібраннях (4,4 %), готові подавати скарги стосовно інфраструктурних питань (5,2 %) та ініціювати чи підписувати електронні петиції (4,2 %) (Загальнонаціональне опитування щодо громадського залучення, 2020). Водночас понад 61 % респондентів загальнонаціонального опитування зазначали про ствердне небажання долучатися до різного способу участі в житті громади, серед яких: створення чи участь у роботі будинкового, вуличного чи квартального комітету, участь у громадських слуханнях, мирних зібраннях, подання скарг і запитів, ініціювання та підписання петицій, участі в дорадчому органі тощо (Загальнонаціональне опитування щодо громадського залучення,

2020). Такі ж результати загальнонаціонального опитування були отримано у 2021 році, відповідно до яких середній показник регулярної залученості до безпосередньої участі в громаді становив – 7 %, а 30 % респондентів зазначили про небажання брати участь у житті своєї громади (Загальнонаціональне опитування щодо громадського залучення, 2021).

Після початку повномасштабного вторгнення можемо спостерігати значне зростання рівня безпосередньої участі населення у своїй громаді. Для порівняння із загальним показником громадської участі на регулярній основі (7 %) у 2020 та 2021 роках, у 2023 цей показник у 7,5 разів вищий для непереміщених осіб (53 %), у чотири рази (28 %) зріс показник регулярної залученості для внутрішньо переміщених осіб у громаді, а для зовнішньо переміщених осіб становить – 38 % (Загальнонаціональне опитування щодо громадського залучення, 2023). На противагу результатам 2020 та 2021 років, де про ствердне небажання долучатися до участі в житті громади зазначали 60 % та 30 % відповідно, у 2023 році такі показники становили 11 % для непереміщених осіб, 16 % – внутрішньо переміщені особи та 13 % – зовнішньо переміщені особи.

Результати опитування вказують, що найбільшими індикаторами впливу на загальний показник росту участі населення в громаді стали волонтерство та грошові пожертви на підтримку опору російській агресії. А такі форми безпосередньої участі як громадські слухання, місцеві ініціативи, участь у дорадчих органах, створення самоорганізованих колективних ініціатив, подання петицій, скарг мають нижчі показники росту. Отож наведені вище соціологічні показники в динаміці дають можливість стверджувати не лише про мобілізаційну та самоорганізаційну здатність українських громад у часі повномасштабної війни, а також про запит до формування та законодавчого закріплення ширшого кола форм громадської участі на місцевому рівні в часі тривалої війни

Варто додати про значний внесок інститутів громадянського суспільства, незалежних аналітичних центрів у формуванні стійкості демократичних процесів

на місцевому рівні через напрацювання якісних методичних рекомендацій, типових положень, проведення соціологічних досліджень, надання безпосередніх консультацій представникам органів місцевого самоврядування тощо. Відтак дослідник Сергій Іщук зазначає, що на сьогодні існує потреба «на конституційному рівні утвердити положення про те, що громадянське суспільство – це асоціація вільних і рівноправних людей, яка забезпечує узгодженість їхніх різноманітних інтересів на засадах самоорганізації і державно-правового регулювання» (Іщук, 2023, с. 70). Дослідник відзначає, що за час останніх двох років громадянське суспільство яскраво проявило свій потенціал, організовуючи волонтерські рухи та інші форми самоорганізації з метою протидії ворогу та обороні держави, в тому числі і на місцях (Іщук, 2023). Цю тезу також ілюструють соціологічні показники про рівень громадської залученості, де волонтерство та грошові пожертви на підтримку опору ворогу є найбільш поширеними формами громадського активізму у часі війни. Дослідниця Ірина Панчук також зазначає, «війна в Україні створила унікальні умови для утвердження ідеї самоорганізації населення як правової цінності у правосвідомості українців. Здатність населення швидко та ефективно організовуватись стала у буквальному розумінні життєво важливою. З початком війни відбувся стрибок розвитку різних інститутів громадянського суспільства у справі захисту прав та свобод людини і громадянина» (Панчук, 2023, с. 6).

Одним із останніх аналітичних досліджень, присвячених тематиці застосування форм громадської участі у громадах, є дослідження 2022 року в межах Проекту Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні». Мета дослідження полягала в тому, щоб за допомогою опитування «з'ясувати потреби, стан та проблемні аспекти взаємодії інститутів громадянського суспільства, жителів громад та органів місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» (Гвоздік та ін., 2022). Варто зазначити, що вибірка респондентів складалася з громадських активістів,

депутатів та посадових осіб місцевих рад, представників засобів зовнішньої інформації. Тобто із уже обізнаних у темі й таких, що практикують громадську участь, представників громади, що є релевантним відповідно до поставленого завдання та мети дослідження.

*Таблиця 3.1. Опитування про стан використання форм громадської участі від Ради Європи «Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні»*

№	Форми громадської участі	Кількість виборів (N=145)	%
1.	Місцеві ініціативи	66	46 %
2.	Запити на доступ до інформації	62	43 %
3.	Звернення громадян до органів місцевого самоврядування	58	40 %
4.	Електронні петиції	53	37 %
5.	Консультації з громадськістю наживо	48	33 %
6.	Громадський бюджет	48	33 %
7.	Доручення місцевому депутату / особистий прийом	43	30 %
8.	Збори за місцем проживання	40	28 %
9.	Самоорганізація із сусідами	40	28 %
10.	Громадські слухання	29	20 %
11.	Консультації із громадськістю онлайн	29	20 %
12.	Утворення органів самоорганізації населення	28	19 %
13.	Громадські ради	28	19 %
14.	Громадська експертиза	16	11 %

Найменш використовуваною на червень 2022 року виявилася громадська експертиза. Водночас це може бути реакцією на нові виклики в часі повномасштабної війни та переформатування діяльності органу місцевого самоврядування на підтримку Збройних Сил України, Сил територіальної

оборони. У часі ж «дуже відносної стабільності» за безпековим критерієм, в окремих громадах застосування громадської експертизи може сприяти покращенню інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що серед опитування було виокремлено «Особисті контакти та неформальні звернення до посадовців органу місцевого самоврядування» як окрему форму участі, яка отримала найбільший показник за частотністю застосування в часі війни (Гвоздік та ін., 2022). Водночас не вважаємо особисті контакти «традиційною» формою громадської участі. Такий високий показник, на нашу думку, може пояснюватися необхідністю приймати швидкі, оперативні рішення у часі повномасштабної війни, а також свідчити про дієвість горизонтальних зв'язків.

У дослідженні також можемо знайти підтвердження тези щодо відсутності критичних обмежень по застосуванню форм громадської участі у територіальних громадах. Зокрема 58 % респондентів зазначили про відсутність випадків обмежень органами місцевого самоврядування учасницьких процедур під час воєнного стану, а 58,5 % респондентів – не стикалися з труднощами у використанні форм громадської участі (Гвоздік та ін., 2023). Водночас ці показники ілюструють винятково окрему цільову групу, яка є активною в процесах управління своєю громадою.

Наслідком повномасштабної війни стала широка внутрішня міграція, що породжує нові виклики в питанні інтеграції громадян до участі в житті своєї нової громади. Ще більш актуальним це питання стає в процесах зменшення рівня подальшої зовнішньої та внутрішньої міграцій. Відповідно до статистичних показників, наведених у дослідженні громадської організації «ОПОРА», станом на червень 2023 року зареєстровано 4 871 807 внутрішніх переселенців, з яких 60 % – жінки, 40 % – чоловіки. Кожний п'ятий серед зареєстрованих ВПО (21,6 %) – дитина віком до 17 років. Такий самий відсоток становлять особи, старші 65 років. Війна змусила залишити свої домівки навіть 700 людей віком

100 і більше років (Кількість українців та їх міграція за кордон через війну – дослідження Громадянської мережі ОПОРА, 2023).

За показниками Міжнародної організації з міграції, 66 % внутрішньо-переміщених осіб (орієнтовно 3,3 млн осіб) прагнуть повернутися у своє постійне місце проживання. Натомість п'ята частина респондентів визначилася на користь неповернення, з них 15 %, або орієнтовно 745 тис. осіб, – прагнуть інтегруватися в нинішньому місці проживання, ще 3 %, орієнтовно 142 тис., – в іншому місці в межах країни (Малиновська & Яценко, 2023). За даними опитування, напругу в стосунках з громадами вселення відчували 18 % респондентів-ВПО і 26 % тих вимушених мігрантів, які повернулися додому, що можна вважати одним із чинників, які спонукали їх до повернення. Серед основних причин зазначено нерівний доступ до грошової та негрошової допомоги. Крім того, чверть ВПО (25 %) повідомили, що зазнали неналежної поведінки з боку місцевих громад, а кожний п'ятий з опитаних сповістив про випадки дискримінаційного або несправедливого ставлення до них та членів їхніх сімей через статус вимушеного переселенця (Кількість українців та їх міграція за кордон через війну – дослідження Громадянської мережі ОПОРА, 2023).

Також 26 % опитаних серед ВПО, які орієнтовані на тривале проживання в місцях вселення, зазначили про неспроможність брати участь у суспільному житті. У цьому контексті завданням не лише органів державної влади, а, насамперед, місцевого самоврядування, є створювати належні правові, економічні засади для інтеграції ВПО та поліпшення умов їхнього життя в територіальних громадах. Форми громадської участі в цьому аспекті мають слугувати дієвим механізмом для усіх жителів громади та формувати простір рівних можливостей.

У дослідженні під назвою «Як ВПО долучені до життя громад?», проведеного громадською організацією «Єднання заради дії», проведеного у 2023 році, фіксується відсутність єдиного підходу до розробки локальних актів

для визначення заходів, спрямованих на підтримку ВПО. Під час формування звіту, експертами було проаналізовано локальні нормативно-правові акти щодо визнання внутрішньо переміщених осіб членами територіальної громади, а також перешкод у соціальній підтримці ВПО. За результатами правового аналізу 193 місцевих локальних актів експерти зазначають, що 124 (65 %) із них потребують внесення змін (Дослідження локальних політик і програм: як ВПО долучені до життя громад, 2023).

Серед основних недоліків локальної правотворчості в забезпеченні прав ВПО, зокрема і на громадську участь, зазначені такі: 1) відсутність чіткої ознаки, що встановлює належність до територіальної громади в статутах (Київська, Ужгородська, Мукачівська, Червоноградська територіальні громади); 2) дискримінаційні положення в місцевих цільових програмах щодо підтримки ВПО: встановлення строку проживання в громаді та обов'язковість обліку в реєстрі територіальної громади. Наприклад, «отримати допомогу мають ВПО, які зареєстровані в населених пунктах Івано-Франківської міської територіальної громади, починаючи з 01.03.2022 року, але не менше, ніж за 6 місяців до народження дитини»; 3) відсутність чітких критеріїв для отримання соціальної підтримки, що створює корупційні ризики; 4) відсутність права участі в здійсненні місцевого самоврядування (участь у загальних зборах, громадських слуханнях, внесення місцевої ініціативи тощо) для ВПО, які не мають зареєстрованого місця проживання на території громади (Дослідження локальних політик і програм: як ВПО долучені до життя громад, 2023).

У цьому контексті можемо зафіксувати ускладнену спроможність органів місцевого самоврядування генерувати якісні локальні політики в часі повномасштабної війни, наслідком чого можуть бути: дискримінаційні норми щодо жителів громади, зокрема під час застосування форм громадської участі, розрізнення в термінології під час визначення приналежності до територіальної



громади, відсутність чітких критеріїв та процедур під час створення нових соціальних програм, брак комунікації та прозорості з цільовими аудиторіями.

Основні причини, які негативно впливають на спроможність органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб можемо простежити у «Дослідженні потреб і пріоритетів органів місцевого самоврядування», проведеному у 2023 році Радою Європи та Конгресом місцевих і регіональних влад. У ньому зазначено, що одним із важливих чинників є психологічне та фізичне виснаження посадових осіб органів місцевого самоврядування в умовах стресу, що своєю чергою впливає на якість та ефективність надання послуг у територіальних громадах. Це підтверджують статистичні показники, де перевантаження відповідальних працівників є другим найбільш цитованим негативним результатом (51 %), опісля емоційного тиску через поширення чуток (59 %) (Дослідження потреб і стану діяльності місцевих, обласних і національних органів влади у сфері молодіжної політики, а також місцевих і обласних молодіжних консультативно-дорадчих органів, зокрема з урахуванням потреб і реалій молодих людей у воєнний і повоєнний період, 2023).

Окрім цього, більшість органів місцевого самоврядування стикаються з різними технічними проблемами під час робочих процесів. Згідно зі згаданим вище дослідженням, лише 39 % респондентів зазначили про відсутність проблем із цифровізацією, а решта, серед основних чинників, що ускладнюють цифрову роботу, зазначили: брак техніки (37 %), автоматизацію обміну даними (23 %), брак даних (18 %), низька якість даних (9 %) (Загальнонаціональне опитування щодо громадського залучення, 2023). Слушним є висновок, що невбачання проблеми в якості даних може свідчити про невикористання їх у своїй роботі. Перелік зовнішніх і внутрішніх чинників, які впливають на інституційну спроможність органів місцевого самоврядування в часі війни, можна продовжувати, а тематика потребує подальшого вивчення і досліджень, що дозволить ідентифікувати слабкі сторони в системі місцевого самоврядування.

Це дозволить надалі впроваджувати системні зміни для посилення ролі та стійкості територіальних громад і, як наслідок, підвищення рівня участі населення в процесах безпосереднього управління громадою.

Окремо варто зазначити про важливість застосування інформаційно-комунікаційних технологій у процесах застосування форм громадської участі, про що у своєму дисертаційному дослідженні зазначає Юрій Лукашевський. Широке застосування та запит на інноваційні технологічні рішення у процесах демократизації підтверджується інвестиційними показниками на європейському ринку. Відтак, згідно зі звітом Інституту інноваційних політик «Democracy Technologies in Europe Online Participation, Deliberation and Voting», опублікованому у 2023 році, приблизна сума інвестицій у розвиток саме цифрових технологій для посилення учасницької та дорадчої (деліберативної) демократії у Європейському союзі становив близько 100 млн євро у 2022 році з прогнозованим збільшенням до 500 млн євро в наступні п'ять років. Також у документі зазначено і про збільшення попиту на підрядників у цій сфері (Democracy Technologies in Europe Online Participation, Deliberation and Voting, 2023). Звіт вміщує згадки і про досвід міста Києва як одну з кращих практик застосування цифрових форм громадської участі, зокрема через електронні петиції та додаток «Київ Цифровий». Відзначається якість впровадження учасницької форми під час повномасштабного вторгнення для допомоги місцевому самоврядуванню чути вимоги та пропозиції громади, наприклад, щодо розширення руху громадського транспорту, зміни комендантської години, перейменуванню назв вулиць, оновленню пам'яток культурної спадщини тощо (Democracy Technologies in Europe Online Participation, Deliberation and Voting, 2023).

Водночас попри запит від населення, міжнародних партнерів, наявний позитивний досвід і результати в запровадженні цифрових процесів на національному та місцевому рівнях в Україні, питання якісного впровадження

інноваційних форм учасницької демократії потребує комплексного підходу. Важливим є врахування як контексту окремих територіальних громад, зокрема безпекові чинники, національні стратегії, плани розвитку громад.

Тому розвиток і впровадження форм громадської участі є важливим завданням для забезпечення демократичності систем і стійкості громад у складних умовах воєнного стану. Водночас їх подальше застосування варто розглядати не лише як можливість для активних громадян долучатися до процесів управління громадою, а й у контексті посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, громадського нагляду та побудови нових горизонтальних зв'язків між органами самоврядування, медіа, громадянським суспільством, представниками бізнесу та загальним населенням. Ширша регламентація та застосування форм участі може сприяти створенню проєктних відділів у громадах, формуванню або перегляду планів організаційного розвитку та стратегій громад. Окрім цього, залучення активу громади до безпосереднього прийняття рішень дає можливість спільно мінімізувати виклики громади у часі затяжної війни, наприклад у питанні побудови системи меморіалізації та вшанування пам'яті героїв російсько-української війни в громаді, у формуванні та оновленні місцевих політик, у пошуку нових ефективних комунікаційних каналів і засобів інформування населення, у збільшенні кількості ресурсів для підтримки Збройних сил України, внутрішньо-переміщених осіб, загальному наповненню бюджету громади тощо. Водночас відмова місцевих інституцій від побудови взаємозв'язків може загострити внутрішньополітичну ситуацію в громаді та призвести до соціального обурення.

Збільшення рівня участі в громадах у часі повномасштабної війни свідчить про «дорослішання» українського суспільства та є індикатором готовності брати персональну відповідальність за прийняття рішень у своїх громадах. Також це свідчення широкого запиту на формування якісних

місцевих політик для подальшого продовження децентралізаційних та євроінтеграційних процесів України. Ба більше, у реаліях українських територіальних громад, у часі повномасштабної війни – форми громадської участі можуть розглядатися чи не єдиними доступними способами залучення населення до процесу прийняття рішення, зокрема на рівні територіальної громади. Додаткової актуальності форми громадської участі набувають у контексті створення рівних можливостей для внутрішньо переміщених осіб як нових жителів територіальної громади.

### **3.2. Інноваційні форми громадської участі для територіальних громад: громадські асамблеї**

Різноманіття форм громадської участі в українських територіальних громадах сприяє подальшому становленню нових інноваційних форм участі на місцях. Окреслені в попередніх розділах форми громадської участі мають широку варіативність та різне призначення: 1) для громадського контролю, моніторингу та оцінки діяльності органу місцевого самоврядування; 2) для посилення якості інформування, побудови горизонтальних зв'язків та взаємодій у громаді; 3) для безпосереднього прийняття рішень жителями громади. Водночас під час аналізу їх функційного призначення можемо спостерігати меншість тих, які спрямовані не лише на вирішення конкретних проблем громади та безпосередньої участі, а й на побудову горизонтальних взаємодій та сприяння ширшому залученню до управлінських процесів у громаді.

Однією з перспективних форм громадської участі для українських громад можуть стати громадські асамблеї. Ними активно послуговуються, наприклад у Бразилії, під час вирішення екологічних викликів (Cervellini та ін., 2024). Дослідники та практики вбачають у громадських асамблеях потенціал значно підвищити рівень громадянської активності та сприяти більш ефективному прийняттю рішень. Громадські асамблеї як форма участі дозволяє залучати

широкий спектр думок та забезпечувати представництво різних соціальних груп, що є важливим у побудові рівних у можливостей та стійкого місцевого самоврядування. У цьому підрозділі пропонуємо розглянути закордонні практики впровадження та сутність громадських асамблей як одну з перспективних форм громадської участі для територіальних громад України.

За останні десятиліття громадські асамблеї як форма громадської участі стали однією з найпоширеніших у багатьох країнах Європи та світу: Німеччині, Італії, Франції, Польщі, Бельгії, Канаді, Австралії, США, Колумбії, Південній Кореї тощо (Громадські асамблеї: інноваційний інструмент громадської участі, 2024). На підтвердження актуальності громадських асамблей пропонуємо декілька прикладів застосування цієї форми участі:

1) громадська асамблея щодо виборчої реформи у Британській Колумбії (західна провінція в Канаді). Ця асамблея зі 160 випадково обраних громадян вивчала виборчу систему провінції протягом кількох місяців і рекомендувала нову систему голосування, яка була винесена на референдум (LeDuc та ін., 2008).

2) громадянська асамблея в Франції про клімат (2019–2020) – 150 випадково відібраних громадян зустрілися, щоб запропонувати заходи щодо скорочення викидів парникових газів у Франції принаймні на 40 % до 2030 року. Значна частина пропозицій була включена до законопроекту про клімат (Giraudet та ін., 2022).

3) Модель «Ostbelgien» (Бельгія) – ця постійна модель включає ради громадян (асамблеї), які випадково вибираються для моніторингу роботи уряду та надання інформації щодо розробки політик. Її високо оцінили за інституціоналізацію участі громадян. Водночас рішення мають рекомендаційний характер (*The Ostbelgien Model: a long-term Citizens' Council combined with short-term Citizens' Assemblies*, б. д.)

4) G1000 (Бельгія) – одноденний дискусійний захід як інноваційний експеримент, проведений ще у 2011 році, який зібрав 704 випадково вибраних громадян для обговорення викликів країни (*G1000 (Belgium)*, 2011).

До того ж серед прихильників громадських асамблей як громадської форми участі можемо спостерігати пропозиції їхнього застосування не лише на місцевому рівні та національному рівні, а й на рівні міжнародних інституцій як, наприклад, у Європейському Парламенті (Nicolaidis, 2024).

Однією з останніх практик застосування громадських асамблей можемо навести на прикладі Дубліна. Загалом Ірландія має широку практику застосування форм громадської участі, а громадські асамблеї широко застосовувалися впродовж минулих десяти років на локальному рівні. Водночас лише у 2022 році відбулося перше проведення цієї учасницької форми на рівні цілого міста, у Дубліні. До громадської асамблеї входило 80 представників, з яких 67 були обрані випадковим методом, а 12 – делеговані представники від чотирьох органів місцевого самоврядування (*About the Dublin Citizens' Assembly*, 2022).

Проведення громадської асамблеї було погоджено обома палатами парламенту Ірландії, а предметом обговорень стала наявна система управління в громаді, зокрема перегляд повноважень та обрання міського голови. Відповідно до наявної системи місцевого управління міський голова обирається місцевими депутатами та має представницькі функції. Водночас більша частина виконавчих повноважень належить міському «менеджеру», якого обирають на 7 років через конкурсну процедуру (*About the Dublin Citizens' Assembly*, 2022). Таким чином, предметом обговорень був перегляд виборчої процедури обрання міського голови, його повноважень, а також переваги, ризики, недоліки наявної системи та пропоновані зміни.

Члени громадської асамблеї розробили рекомендації у вигляді звіту, які охоплюють такі теми: 1) спосіб обрання міського голови через прямі вибори; 2) проведення місцевого референдуму для розгляду напрацьованих пропозицій; 3)

розширення повноважень міського голови та розширення сфер його компетенцій, зокрема: житло, безпритульність, охорона здоров'я, транспорт, навколишнє середовище, служби екстреної допомоги, інфраструктура, економічний розвиток тощо (*Report Of The Dublin Citizens' Assembly, 2022*). Міському голові пропонується можливість вводити місцеві податки, залучати кошти через ринки, облігації, кредити, а також можливість започатковувати щорічні збори громадян у Дубліні (*Report Of The Dublin Citizens' Assembly, 2022*).

Звіт за результатами громадської асамблеї в Дубліні подано прем'єр-міністру та парламенту Ірландії 27 січня 2023 року (*Report Of The Dublin Citizens' Assembly, 2022*). Станом на червень 2024 року питання референдуму (місцевого плебісциту) активно обговорюється, а термін на його проведення планується на 2024 рік (McQuinn, 2024). Питанням порядку денного референдуму стане голосування «за» або «проти» прямого способу обрання міського голови та розширення його повноважень у пропонованих напрямках.

Ще одним прикладом проведення громадських асамблей, є досвід Естонії – у квітні-травні 2022 року, місто Тарту. Упродовж двох сесій учасники асамблеї, обрані випадковим методом серед місцевих жителів, навчалися, обговорювали та пропонували ідеї, як зробити місто Тарту більш безпечним та екологічним (*Tartu Climate Assembly, 2022*).

Першим етапом у проведенні громадської асамблеї став пошук учасників через надсилання запрошень до участі: запрошення надіслано до 15 000 жителів, з яких 300 надали відповідь, а 55 було відібрано до участі. У результаті 45 осіб остаточно долучилися та взяли участь у громадській асамблеї (*Climate Assembly Programme, 2022*).

Надалі було проведено дві сесії. На першій учасники дізналися від експертів про вплив різних видів транспорту на вуличний простір, а також спільно обговорили принципи сталої мобільності, ставлення до велотранспорту тощо. Друга сесія включала детальне обговорення та голосування за конкретні

пропозиції асамблеї (*Climate Assembly Programme, 2022*). Загалом було сформовано 80 пропозицій, з яких 66 отримали понад 80 % підтримки. Пропозиції були спрямовані на зменшення трафіку та розширення простору для пішоходів і велосипедистів зі збереженням біорізноманіття (*Proposals from the Climate Assembly, 2022*). Результатом проведення громадської асамблеї стала відповідь від міського самоврядування з підготовленим планом заходів, базованого на отриманих пропозиціях із терміном реалізації до 2025 року.

Таким чином, короткий огляд сучасних практик проведення громадських асамблей у європейських громадах дає підстави для врахування досвіду в проведенні громадських асамблей на місцевому рівні в українських територіальних громадах. Окрім цього, актуальність застосування інноваційних форм участі в українських територіальних громадах посилюється новим етапом євроінтеграційних процесів – надання переговорної рамки для України. Рекомендації Ради Європи набувають додаткової ваги та перспективи у їх врахуванні під час формування місцевих політик і процесах посилення громадської участі в територіальних громадах. Відтак у Рекомендаціях CM/Rec(2023)6 Комітету міністрів державам-членам про дорадчу демократію від 6 вересня 2023 року (далі – Рекомендації CM/Rec(2023)6) зазначено, що «практики учасницької демократії, які включають дорадчу демократію, все частіше використовуються в державах-членах Європейського Союзу і доповнюють представницьку демократію» (Рекомендація CM/Rec(2023) про дорадчу демократію, 2023). У наведених Рекомендаціях CM/Rec(2023)6 зазначено, що форми участі, у тому зокрема громадські асамблеї «можуть доповнити представницьку демократію і розширити можливості для громадян робити власний внесок у розробку політик та формування законодавства» (Рекомендація CM/Rec(2023) про дорадчу демократію, 2023).



У додатку до Рекомендацій CM/Rec(2023)6 Радою Європи визначені принципи, якими необхідно керуватися під час впровадження форм громадської участі з дорадчими елементами, зокрема громадських асамблей:

1) наявність законодавчої бази, що передбачає у процесах участі (дорадчих процесах): а) відповідність загальній законодавчій базі; б) чіткість у визначенні обсягу, вимог та умов; в) можливість проведення аудиту щодо ефективності, законності, справедливості, інклюзивності та підзвітності (Рекомендація CM/Rec(2023) про дорадчу демократію, 2023);

2) чіткість мандату та дизайну процесу: а) чітко регламентований процес із встановленим графіком, обов'язками, ресурсами та подальшим результатом; б) керованість та досяжність сфери застосування із урахуванням ресурсів: час, персонал, кошти; в) мандат, обсяг, склад та формат пропорційні та відповідають темі і меті учасницького процесу; г) прозорість та публічність (Рекомендація CM/Rec(2023) про дорадчу демократію, 2023);

3) справедливе представництво: а) кваліфікованість уповноваженої організації на проведення громадської асамблеї; б) прозорість, інклюзивність, підзвітність у процесі підбору персоналу; в) репрезентативність групи; г) гендерно збалансований підхід; г) доступність для участі: компенсація витрат за проїзд, догляд за дітьми тощо (Рекомендація CM/Rec(2023) про дорадчу демократію, 2023);

4) активна та інформована участь: а) можливість учасників запитувати й отримувати будь-яку інформацію та мати свободу надавати відповідь без зовнішніх вказівок чи пропозицій; б) перевіреність інформації для учасників та надходження з різних джерел; в) достатність часу на обмірковування почутого; г) доступність інформації; г) уникання інформаційного перевантаження та надмірного спрощення; д) врахування можливості для підготовчої практики та безперервного навчання в обговоренні (Рекомендація CM/Rec(2023) про дорадчу демократію, 2023);

5) грамотна фасилітація: а) забезпечення безперервності процесу; б) відповідний досвід і підготовка фасилітатора; в) наявність простору для дискусій; фасилітатори забезпечують шанобливий діалог, не роблять висновків і не намагаються досягти консенсусу за будь-яку ціну; г) можливість дійти власних висновків, відповідей для учасників процесу без чужого втручання; г) адекватність інформації та підтримка учасників; д) можливість адаптивних фасилітаційних форматів; е) гендерно збалансований підхід до формування представництва фасилітаторів (Рекомендація СМ/Rec(2023) про дорадчу демократію, 2023);

б) підзвітність: а) керованість та визначеність між дорадчим процесом і загальним процесом прийняття рішень; б) узгодженість і прозорість між дорадчим процесом та прийняттям рішень, розробкою політик; в) наявність запобіжників від неправомірного впливу: маніпуляцій і дезінформації; г) наявність плану залучення громадськості для широкого просування процесу; г) визначеність у взаємодії учасників процесу із широкою громадськістю, наприклад через пресекретаря (Рекомендація СМ/Rec(2023) про дорадчу демократію, 2023);

7) нагляд і належне врядування: а) забезпечення легітимності через можливість встановлення незалежного нагляду; б) узгодженість і прозорість управлінських процесів; в) наявність ресурсів; г) можливість залучення учасників до розробки операційних процесів; г) відкритість та прозорість задля демонстрації надійності та достовірності; д) забезпеченість достатніх ресурсів з боку державного управління; е) учасники та посадові особи повинні пройти відповідну підготовку до та/або під час процесу (Рекомендація СМ/Rec(2023) про дорадчу демократію, 2023);

8) оцінювання та навчання: а) наявність процедур оцінки процесу; б) наявність простору для рефлексії письмових чи усних; в) публічність результатів оцінки; г)

критичність, відкритість процесу оцінки та визнання викликів (Рекомендація CM/Rec(2023) про дорадчу демократію, 2023).

Варто зазначити, що окреслені принципи є основоположними для застосування учасницьких форм у європейських державах, а саме: форм з елементами дорадчої демократії. У контексті активізації євроінтеграційних процесів і запиту на підвищення рівня громадської участі в українських громадах, що підтверджується наданими в попередньому підрозділі соціологічними показниками, надалі важливо враховувати ці принципи під час формування та правового закріплення нових учасницьких форм, зважаючи також на контекст повномасштабної війни в Україні.

За загальним правилом громадські асамблеї звично характеризують як форму дорадчої (деліберативної) демократії. Водночас, зазначають, що остання є вужчою ніж учасницька, оскільки у «деліберативній демократії громадяни беруть безпосередню участь у процесі прийняття рішень: або будучи частиною громадської асамблеї, або беручи участь у консультативній частині цього процесу<...>Учасницька демократія є ширшим поняттям, тоді як деліберативна демократія вказує на конкретний спосіб залучення громадян до процесу прийняття рішень» (*Вступ до деліберативної демократії*, 2024).

Серед українських дослідників питання громадських асамблей не є широко досліджуваним, оскільки застосування цієї форми участі перебуває на підготовчому етапі. Однією з небагатьох наукових розвідок, присвячених громадським асамблеям, варто відзначити статтю дослідниці Христини Кохалик, яка окреслила досвід використання громадських асамблей як інструменту залучення громадян до процесу ухвалення рішень в зарубіжних країнах. Авторка робить висновок щодо перспективності подальших досліджень у тематиці громадських асамблей та дорадчої демократії (Кохалик, 2022). Зокрема Христина Кохалик означає низку методологічних матеріалів і виокремлює ключові елементи в структурі громадських асамблей, зокрема: 1) громадяни, які

обираються довільно, шляхом жеребкування; 2) координаційна група, яка здійснює керівництво асамблеєю; 3) координатори відповідальні за процес довільного обрання та запрошення експертів, зацікавлених сторін та фасилітаторів; 4) консультативна рада, яка розробляє ключові критерії відбору осіб до панелі експертів / зацікавлених сторін; 5) панель експертів / зацікавлених осіб, яких запрошує координаційна група задля забезпечення справедливого та широкого представлення думки; 6) команда фасилітаторів, яка призначається координаторами; 7) наглядова група, до складу якої можуть входити громадяни, представники уряду, правовласники (представники тих, чії права під загрозою) (Кохалик, 2022).

Станом на червень 2024 року спостерігаємо перші спроби впровадження на практиці громадських асамблей, а саме: у Звягельській та Славутській територіальній громадах (*Новини Громадської асамблеї*, 2024). Їх пілотне впровадження відбуватиметься за комплексної підтримки Офісу Ради Європи в Україні у межах проекту «Зміцнення стійкості демократичних процесів через громадську участь під час війни та в післявоєнний період», що реалізується в рамках Плану дій для України «Стійкість, відновлення, відбудова» на 2023–2026 роки (*Вперше в Україні – Громадські асамблеї. Проект Ради Європи з громадської участі провів тренінг для координаторів*, 2024). У межах проекту передбачене проведення громадських асамблей у вересні-жовтні 2024 року, а на основі публічної інформації серед основних етапів проведення громадських асамблей у Звягелі та Славуті можна виокремити такі:

1) підготовчий: формування координаційного комітету, команд органів місцевого самоврядування, наглядового комітету, а також визначення чіткого предмету обговорення та фасилітаторів;

2) пошук членів громадської асамблеї з урахуванням принципу залучення широкої громадськості;

3) проведення засідань громадської асамблеї, обговорення та голосування;

4) напрацювання та презентація звіту;

5) рішення органу місцевого самоврядування про врахування або неврахування пропозицій (*Вперше в Україні – Громадські асамблеї. Проєкт Ради Європи з громадської участі провів тренінг для координаторів, 2024*).

Важливо зазначити про інноваційність громадських асамблей саме для українських територіальних громад. Відсутність законодавчого регулювання на місцях цієї форми участі може ускладнювати учасницький процес, проте наявний досвід закріплення та впровадження громадських слухань, обговорень, публічних консультацій створює достатній простір для спроб застосування інноваційних форм та ширшого залучення громадськості в прийнятті рішень. Прогнозуємо низку позитивних наслідків у впровадженні громадських асамблей в українських громадах: 1) підвищення легітимності в прийнятті рішень на місцях; 2) створення конкретних пропозицій, рекомендацій щодо дискусійних питань у громаді; 3) підвищення рівня взаємодії, розуміння, співпраць у громаді; 4) підвищення рівня обізнаності посадових осіб місцевого самоврядування про досвід жителів громади й ідентифікації проблемних питань; 5) залучення широкого кола громадськості до питань розвитку громади та вирішення проблем; 6) підвищення кваліфікації посадових осіб органу місцевого самоврядування через участь у низці заходів, навчань у межах процедури проведення громадської асамблеї.

Важливо окреслити й потенційні ризики, які можуть вплинути на ефективність та доцільність проведення громадських асамблей у територіальних громадах: 1) безпековий критерій та реалії воєнного часу можуть створювати невирішені проблеми та напруженість у громаді; 2) високий рівень ресурсозатратності на усіх етапах процесу: людський ресурс, час і кошти; 3) можливість органу місцевого самоврядування проігнорувати напрацювання пропозицій громадської асамблеї; 4) низький рівень зацікавленості серед широкої громадськості в залученні до процесу, і як результат нерепрезентативна вибірка

учасників; 5) складність вибору релевантної проблеми для громади через відсутність якісних та об'єктивних ввідних даних; 6) неможливість забезпечити повне виконання основних принципів Ради Європи в частині про забезпечення гендерної рівності та рівних можливостей жителів громади через наслідки повномасштабної війни.

Водночас процес громадських асамблей, попри окреслені ризики для українських територіальних громад, вважаємо актуальним і перспективним. Унікальність цієї форми участі полягає насамперед у тому, що дає змогу генерувати пропозиції щодо вирішення конкретних проблем і викликів у громаді, залучаючи широке коло громадськості до процесу формування та напрацювання рішень. Для успішності та ефективності в застосуванні громадських асамблей вважаємо ключовими такі чинники, зокрема: 1) визначений порядку проведення громадської асамблеї та його затвердження рішенням органу місцевого самоврядування із широким інформуванням громадськості, інститутів громадянського суспільства та жителів громади; 2) професійність і спроможність ініціатора процесу; 3) фінансова спроможність забезпечити реалізацію громадської асамблеї на усіх етапах, включаючи: гонорари незалежним експертам, фасилітаторам, координаторам; компенсаційні витрати учасникам асамблеї та наглядовим суб'єктам; витрати на комунікаційну кампанію та створення комунікаційних продуктів з висвітлення етапів і результатів громадської асамблеї; 4) спроможність та готовність органу місцевого самоврядування та посадових осіб опрацювати та прийняти рішення щодо чіткого плану заходів за результатами громадської асамблеї.

Отже, наявний досвід органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства в питаннях правового регулювання та застосування наявних громадських форм участі на місцях – сприятиме впровадженню інноваційних форм. Громадські асамблеї мають перспективу стати дієвою формою, яка в часі непроведення виборів стимулюватиме ширше та більш

ефективне залучення громадськості до процесів управління та прийняття рішень на місцевому рівні. Окрім цього, активізація євроінтеграційних процесів і необхідність узгодження локального законодавства з демократичними принципами, створюватимуть додатковий запит та можливості, ресурси для всіх залучених сторін в управлінні громадою.

### **Висновки до третього розділу**

В умовах євроінтеграційних процесів, що продовжуються в часі повномасштабної війни, потенціал розвитку місцевої демократії та необхідності забезпечення передумов для громадської участі, має важливе значення. Роль громадської участі в цьому контексті зумовлена загальносуспільним запитом на побудову стійкої взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадськістю з метою посилення їхньої самозарадності та створення передумов для протидії численним викликам, спричинених війною.

Відсутність прямих законодавчих обмежень щодо форм громадської участі в часі запровадженого правового режиму воєнного стану не перешкоджає їхньому застосуванню на місцевому рівні. Непрямі обмеження в питаннях залучення громадськості до прийняття рішень здебільшого стосуються спроможностей органу місцевого самоврядування здійснювати делеговані повноваження належним чином відповідно до Конституції України. Наприклад, невизначеність правового статусу військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування в частині наявних повноважень; можливість зловживання органом місцевого самоврядування в частині неоприлюднення інформації в часі воєнного стану тощо.

На сьогодні проблематика розвитку стійких демократичних процесів в Україні перебуває в міждисциплінарному фокусі, викликає інтерес не лише з боку правознавців, а й політологів, економістів і соціологів, що вкотре підтверджує актуальність дискусії та потребу в об'єднанні. Відтак це зумовлює

потребу взяти до уваги низку соціологічних досліджень, що відображають кількісні та якісні показники рівня залучення населення та поінформованості про впроваджені механізми участі в громаді. Серед ключових досліджень, які було розглянуто: «Загальнонаціональне опитування щодо громадського залучення», проведене Програмою сприяння громадській активності «Долучайся!» (2020–2023 рр.), «Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні» в межах проєкту Ради Європи (2022), «Як ВПО долучені до життя громад», проведене ГО «Єднання заради дії» (2023), «Звіт про внутрішнє переміщення в Україні» від Міжнародної організації з міграції (2023), «Кількість українців та їх міграція за кордон через війну» від Громадської мережі «ОПОРА» (2023). Загальний огляд вищезгаданих соціологічних досліджень дає підстави стверджувати про мобілізаційну та самоорганізаційну здатність українських громад у часі повномасштабної війни протидіяти ворогу, а також про запит на формування та законодавче закріплення ширшого кола форм громадської участі на місцевому рівні у часі тривалої війни.

Однією з перспективних (особливо в часі непроведення виборів) форм громадської участі, яка на сьогодні лише починає впроваджуватися на теренах України, є громадські асамблеї. Досвід громад у багатьох європейських країнах (Бельгія, Франція, Польща, Ірландія тощо) підтверджує ефективність і здатність цієї форми громадської участі до побудови горизонтальних взаємодій, підвищення рівня залучення громадян до обговорень та вирішення проблем на місцевому рівні. Така форма громадської участі легітимізує подальші прийняті рішення органом місцевого самоврядування.

Попри організаційну складність у проведенні громадських асамблей, особливо в часі війни, їх застосування в громадах із відносною безпекою може мати позитивні наслідки, зокрема: 1) підвищення легітимності в прийнятті рішень на місцях; 2) створення конкретних пропозицій, рекомендацій щодо спірних питань у громаді; 3) підвищення рівня взаємодії, розуміння, співпраць у



громаді; 4) підвищення рівня обізнаності посадових осіб місцевого самоврядування про досвід жителів громади та ідентифікації проблемних питань; 5) залучення широкої громадськості до питань розвитку громади та вирішення проблем; 6) підвищення кваліфікації посадових осіб органу місцевого самоврядування через участь у низці заходів, навчань у межах процедури проведення громадської асамблеї.

## ВИСНОВКИ

Окреслення концепції учасницької демократії та форм громадської участі з погляду сучасних викликів України в часі повномасштабної війни є важливим для визначення реального стану застосування, правового унормування, виокремлення й врегулювання законодавчих колізій, а також перспектив подальшого розвитку в контексті збільшення запиту на продовження ефективної децентралізації в умовах євроінтеграційних процесів.

У межах визначеної мети дослідження та поставлених завдань, можна стверджувати, що наукові пошуки привели до таких результатів:

1. Генезу становлення та розвитку учасницької демократії можна умовно поділити на чотири етапи, які охоплюють стародавні цивілізації (Афіни, Рим), знаходять перші сформульовані поступати в працях мислителів ХІХ ст. (Жан-Жака Руссо, Джона Стюарта Мілля та ін.) та ґрунтовно означуються в концепціях теоретиків ХХ ст. Бенджаміна Барбера та Керол Пейтман. Сучасний (четвертий) етап передбачає наукові шукання дослідників (Алана Вулфа, Архона Фунга, Ернесто Гаузи, Марка Уорена та ін.) у контексті характеристики демократичних інновацій, нових шляхів у підходах до трактування участі, пропозицій щодо широкого спектру застосування інформаційно-комунікаційних технологій тощо.

2. Результати дослідження зумовили виокремлення таких основоположних засад учасницької демократії на місцевому рівні в Україні: 1) широка громадська залученість; 2) можливість безпосереднього впливу (а не через обраних представників) на всіх етапах процесу прийняття рішень; 3) спрямованість на вирішення конкретних соціальних проблем у громаді; 4) можливість дорадчого обговорення під час прийняття рішень; 5) пошук згоди між різними залученими сторонами; 6) можливість долучатися до розподілу бюджетних коштів, напрацювання політик, проведення моніторингу й оцінки ефективності органу місцевого самоврядування тощо.

3. У контексті української наукової думки вивченню учасницької демократії та окремих учасницьких форм присвячено чимало досліджень і наукових розвідок Тетяни Андрійчук, Ярини Богів, Ігоря Коржа, Олега Роговенка, Ірини Шумляєвої та ін. Під час повномасштабної війни у фокусі науковців перебувають питання реалізації та обмежень прав людини в умовах воєнного стану (Володимир Кобрин, Яна Ленгер), самоорганізації населення як каталізатора до розвитку громадянського суспільства (Ірина Панчук), особливостей реалізації повноважень головами територіальних громад в умовах воєнного стану (Володимир Кобрин), громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування (Оксана Шевчук), розвитку участі громадян на місцевому рівні (Юрій Лукашевський), розвитку територіальних громад у контексті євроінтеграційних процесів та відновлення України (Ірина Шумляєва), функціонування органів місцевого самоврядування в часі воєнного стану (Ірина Дробуш, Віталій Ковальчук) та ін.

4. Одним із фокусів сучасних наукових досліджень також є питання класифікації форм громадської участі, зокрема, у роботах дослідників Олени Галус (за правовими основами визначення та здійснення), Андрія Лебеда (за рівнем залученості суб'єктів), Юрія Лукашевського (за результативністю учасницької процедури, за суб'єктом ініціювання та за способом участі), Олега Роговенка (за результатами правотворчості) та ін. З метою подальшого стимулювання до опрацювання, розширення, коригування відповідно до змінних реалій правового закріплення та застосування форм громадської участі на місцевому рівні в межах дослідження було здійснено спробу доповнити перелік наявних класифікацій таким списком: 1) за ознакою функційного призначення поділяти форми громадської участі на: а) для громадського контролю, моніторингу та оцінки діяльності органу місцевого самоврядування та посадових осіб; б) для посилення якості інформування та взаємодій у громаді; в) для безпосереднього прийняття рішень жителями громади; г) змішані форми; 2) за

фіксацією в нормативно-правових актах національного рівня поділяти форми участі на формалізовані та неформалізовані; 3) за обов'язковістю у використанні інформаційно-комунікаційних технологій поділяти форми участі на цифрові та нецифрові; 4) за наявністю міжсекторальних взаємодій поділяти форми участі на: а) без залучення міжсекторальних взаємодій (громадськість – органи місцевого самоврядування); б) із залученням міжсекторальної взаємодії (організації громадянського суспільства, міжнародні організації, медіа, приватні установи тощо).

5. У межах дослідження окреслено основоположні правові засади функціонування форм громадської участі в національному та міжнародному законодавстві, яке формує достатньо передумов для локального закріплення форм громадської участі. Окрім цього, у часі правового режиму воєнного стану не передбачено критичних обмежень до застосування учасницьких процедур у територіальних громадах. На сьогодні серед нормативно-правових актів на особливу увагу заслуговує законопроект про народовладдя, який очікує підписання Президентом України. Його ухвалення юридично закріпить і суттєво розширить перелік форм громадської участі. Водночас обов'язковість закріплення форм громадської участі в статутах територіальних громад може спричинити низку викликів (наприклад, ускладнити процес реєстрації статутів, сформувати шаблонний підхід до закріплення форм участі тощо), які потребуватимуть врахування в подальшій локальній правотворчості. Варто згадати про ще один законопроект, що доповнює наявну систему законодавчого закріплення форм громадської участі, а саме: законопроект № 4254 від 23.10.2020 року «Про публічні консультації», за який проголосувала Верховна Рада України в другому читання 20.06.2024 року. Він створює суттєві передумови для посилення громадської участі на місцевому рівні в частині залучення широкого кола громадськості до прийняття рішень у формуванні місцевих політик.

6. З огляду на наявний широкий спектр законодавчо закріплених форм громадської участі, було проведено аналіз та оцінку їхньої правової фіксації в актах локальної правотворчості територіальних громад 22 обласних центрів України (окреслено в Таблиці 3). Загалом у чинних редакціях статутів і локальних положеннях спостерігаємо частотне використання типових положень та необґрунтовану фіксацію форм громадської участі без урахування локального контексту. Відтак нерідко виникають ускладнення процедур застосування різноманітних форм участі. На основі проведеного аналізу запропоновано низку загальних рекомендацій для покращення правової регламентації форм громадської участі в територіальних громадах (таблиця 2.8.). Попри широку законодавчу рамку учасницьких форм як на національному, так і на місцевому рівнях, такими, що потребують покращення, є питання якості локальної законодавчої техніки, використання вивірених даних і врахування локального контексту, низький рівень міжсекторальних співпраць та якість ініціювання учасницьких процесів «знизу-вгору». Наприклад, одним із викликів у процесах запровадження електронних петицій є завищена межа необхідних підписів, зокрема, у Харківській, Хмельницькій, Черкаській територіальних громадах. Відтак петиції в цих громадах нерідко не набирають необхідної кількості голосів. Також заблокованими є процедури впровадження громадських слухань у Рівненській територіальній громаді, де кількість підписів для ініціювання становить 1 000 осіб, що вдвічі більше ніж у місті Києві. Ці та інші виклики вимагають комплексного підходу під час застосування форм громадської участі на місцях, а також готовності та спроможності органів місцевого самоврядування генерувати демократичні інновації в процесах залучення жителів громади, зокрема впроваджуючи нові форми громадської участі та закріплювати їх у статутах та інших нормативно-правових актах.

Водночас позитивну динаміку якості правової регламентації в актах локальної правотворчості можемо спостерігати в статутах за останні 4-5 років,

зокрема в Полтавській, Кропивницькій, Вінницькій, Житомирській територіальних громадах. Правове регулювання форм громадської участі в оновлених актах більшою мірою враховує локальні контексти, подекуди фіксує забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, визначає зрозумілі межі для ініціювання різного роду форм участі на місцях, а також визначає статут як основоположний документ територіальної громади, фіксуючи унікальні основоположні засади та процедури.

7. Окреслена проблематика на сьогодні перебуває в міждисциплінарному фокусі й зумовлює потребу взяти до уваги низку соціологічних досліджень, що відображають кількісні та якісні показники рівня залучення населення та поінформованості про впроваджені механізми участі в громаді. У ході дослідження було розглянуто понад 5 аналітичних матеріалів: «Загальнонаціональне опитування щодо громадського залучення», проведене Програмою сприяння громадській активності «Долучайся!» (2020–2023 рр.), «Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні» у межах проекту Ради Європи (2022), «Як ВПО долучені до життя громад», проведене ГО «Єднання заради дії» (2023), «Звіт про внутрішнє переміщення в Україні» від Міжнародної організації з міграції (2023), «Кількість українців та їх міграція за кордон через війну» від Громадської мережі «ОПОРА» (2023). Загальний огляд вищезгаданих соціологічних досліджень дає підстави стверджувати про мобілізаційну та самоорганізаційну здатність українських громад у часі повномасштабної війни протидіяти ворогу, а також про запит на формування та законодавче закріплення ширшого кола форм громадської участі на місцевому рівні у часі тривалої війни. Наприклад, відповідно до даних Програми сприяння громадській активності «Долучайся» після початку повномасштабного вторгнення рівень участі населення в процесах своєї громади суттєво зростає на противагу результатам 2020–2021 рр. Результати опитування вказують, що найбільшими індикаторами впливу на загальний показник росту участі населення в громаді стали

волонтерство та грошові пожертви на підтримку опору російській агресії. Водночас суттєвого покращення потребує локальна правотворчість у контексті забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, які почасти зазначають про наявність дискримінації, відсутність прозорих критеріїв для отримання соціальної підтримки, неможливість долучатися до учасницьких процесів у якості жителя громади тощо. Згідно з дослідженням Міжнародної організації з міграції, 25 % внутрішньо переміщених осіб повідомили про неналежну поведінку з боку місцевих громад.

8. Однією з перспективних (особливо в часі непроведення виборів) форм громадської участі, яка на сьогодні лише починає впроваджуватися на теренах України, є громадські асамблеї. Досвід громад у багатьох європейських країнах (Бельгія, Франція, Польща, Ірландія тощо) підтверджує ефективність і здатність цієї форми громадської участі до побудови горизонтальних взаємодій, підвищення рівня залучення громадян до обговорень та вирішення проблем на місцевому рівні. Така форма громадської участі легітимізує подальші прийняті рішення органом місцевого самоврядування.

Попри організаційну складність у проведенні громадських асамблей, особливо в часі війни, їх застосування в громадах із відносною безпекою може мати низку позитивних наслідків, зокрема: 1) підвищення легітимності в прийнятті рішень на місцях; 2) створення конкретних пропозицій, рекомендацій щодо спірних питань у громаді; 3) підвищення рівня взаємодії, розуміння, співпраць у громаді; 4) підвищення рівня обізнаності посадових осіб місцевого самоврядування про досвід жителів громади та ідентифікації проблемних питань; 5) залучення широкої громадськості до питань розвитку громади та вирішення проблем; 6) підвищення кваліфікації посадових осіб органу місцевого самоврядування через участь у низці заходів, навчань у межах процедури проведення громадської асамблеї.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Андрійчук, Т. (2019). Партисипаторна та деліберативна демократія в сучасному політичному дискурсі. *Політичне життя*, (1), 45–51. <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2019.1.6>
2. Андрійчук, Т. (2020). Практичні аспекти удосконалення публічних консультацій в контексті деліберативної демократії. *Сучасна українська держава: вектори розвитку та шляхи мобілізації ресурсів* (с. 7–12). Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського. <http://dspace.pdpu.edu.ua/bitstream/123456789/7562/1/Andriichuk%20T.%20S.%202020.pdf>
3. Биков, О. & Самань, В. (2022). Функціонування місцевого самоврядування в Україні у період правового режиму воєнного стану. *Право та державне управління*, 3, 266–269.
4. Біла-Тюріна, Ю. (2021). Звернення громадян як засіб забезпечення законності у публічному адмініструванні. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-річчя проголошення незалежності України та 25-річчя прийняття Конституції України)* (с. 19–32). Видавничий дім «Гельветика». <https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/81ee0ec5-8785-409b-bd74-17edd68cb804/content>
5. Богів, Я. (2022). Звернення громадян як інструмент захисту прав і свобод людини і громадянина. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*, (34), 274–279. <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7457720>
6. Богів, Я. (2020). *Народний суверенітет та механізм його реалізації публічною владою: теоретико-правовий аспект* [Дис. д-ра юрид. наук, Національний університет «Львівська політехніка»].



<https://lpnu.ua/sites/default/files/2020/dissertation/4449/disertaciyna-robota-na-zdobuttya-naukovogo-stupenya-doktora-yuridichnikh-nauk-bogiv-yas.pdf>

7. Бойко, О. (2021). Правове регулювання публічних консультацій в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського, серія «Державне управління»* (2), 32–38. <https://doi.org/10.32838/tnu-2663-6468/2021.2/06>

8. Верховна Рада України прийняла Закон про публічні консультації. (2024, 20 червня). Верховна Рада України. <https://www.rada.gov.ua/news/razom/251029.html>

9. Вінницька, О. (2023). Бюджет участі як ефективний інструмент взаємодії місцевої влади та громадськості. *Розвиток територіальних громад: правові, економічні та соціальні аспекти* (с. 188–190). [https://dspace.udpu.edu.ua/bitstream/123456789/16852/1/Миколаїв\\_репозитарій.pdf](https://dspace.udpu.edu.ua/bitstream/123456789/16852/1/Миколаїв_репозитарій.pdf)

10. *Вперше в Україні – Громадські асамблеї. Проект Ради Європи з громадської участі провів тренінг для координаторів.* (2024, 13 червня). Офіс Ради Європи в Україні. <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/citizens-assemblies-for-the-first-time-in-ukraine.-the-council-of-europe-project-on-civic-participation-trained-coordinators>

11. Галус, О. (2012). *Форми безпосереднього народовладдя в Україні* [Автореф. дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, Національна академія наук України]. <https://docs.google.com/document/d/1-yZ8FG5JaKwpsqSTCtyr4K5ZkWyM6z2G/edit>

12. Гвоздік, О., Черногуб, Н., Гвоздович, Ю., Кебало, В., & Петренко-Лисак, А. (2022). Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні. <https://rm.coe.int/research-influence-of-martial-law-on-the-civil-participation-in-ukrain/1680a79d85>

13. Гонюкова, Л., & Миколюк, А. (2023). Особливості розвитку місцевої демократії в Україні через призму реформи з децентралізації. *Вісник Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут» (економічні науки)*, (6), 57–62. <https://doi.org/10.20998/2519-4461.2023.6.57>

14. *Громадська участь у Львові: місцеві ініціативи, загальні збори і громадський бюджет.* (2024, 3 червня). Опора.

<https://www.oporaua.org/samovriaduvannia/gromads-ka-uchast-u-l-vovi-miscevi-iniciativi-zagal-ni-zbori-i-gromads-kiy-byudzhet-25260>

15. *Громадська участь у Львові: місцеві ініціативи, загальні збори і громадський бюджет.* (2024, 3 червня). Опора.

<https://www.oporaua.org/samovriaduvannia/gromads-ka-uchast-u-l-vovi-miscevi-iniciativi-zagal-ni-zbori-i-gromads-kiy-byudzhet-25260>

16. Гусяк, М. (2021). *Статуту як джерело права: порівняльно-правове дослідження* [Дис. д-ра філософії в галузі права, Національна академія внутрішніх справ]. <https://elar.naiu.kiev.ua/server/api/core/bitstreams/af82f98a-5a04-4699-bc86-19389d52404d/content>

17. *До складу Наглядової рада Львівводоканалу увійшла директорка водоканалу міста Орхус (Данія).* (2024, 8 лютого). Львівська міська рада. <https://city-adm.lviv.ua/news/city/housing-and-utilities/300216-do-skladu-nahliadovoi-rada-lvivvodokanalu-uviishla-dyrektorka-vodokanalu-mista-orkhus-daniia>

18. *Дослідження локальних політик і програм: як ВПО долучені до життя громад?* (2023). Єднання заради дії.

<https://yednanniazaradydii.org.ua/materials/doslidzhennia-lokalnykh-polityk-i-prohram-iak-vpo-dolucheni-do-zhyttia-hromad/>

19. Дробуш, І. (2017). *Соціальна функція місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії та практики* [Дис. д-ра юрид. наук, Національна академія наук України]. [http://idpnan.org.ua/files/drobush-i.v.-sotsialna-funktsiya-mistseвого-samovryaduvannya-v-ukrayini-\\_problemi-teoriyi-ta-praktiki\\_-\\_d\\_.pdf](http://idpnan.org.ua/files/drobush-i.v.-sotsialna-funktsiya-mistseвого-samovryaduvannya-v-ukrayini-_problemi-teoriyi-ta-praktiki_-_d_.pdf)

20. Дробуш, І. (2024). Функціональна роль муніципальної влади в реалізації прав та свобод людини на рівні громади в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2, 66–68.

21. Дробуш, І. (2021). Реформування місцевого самоврядування в Україні: пошук оптимальної моделі в контексті євроінтеграційного процесу. *Аналітично-порівняльне правознавство*, (1), 16–21. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.01.3>

22. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, Конвенція Ради Європи (2009). [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_106#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106#Text)

23. Європейська хартія місцевого самоврядування, Хартія Ради Європи (2009). [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)

24. Журавель, Я., & Кравченко, В. (2019). Розвиток партисипативної демократії – важливий фактор вдосконалення управління в об'єднаних територіальних громадах. *Аспекти публічного управління*, 7(3), 59–65.

25. Загальна декларація прав людини (укр), Декларація Організація Об'єднаних Націй (1948). [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text)

26. *Загальнонаціональне опитування щодо громадського залучення*. (2020). Програма сприяння громадській активності «Долучайся!». <https://engage.org.ua/ukrainsi-zalucheni-do-hromadskoi-diialnosti-ale-uniqaiut-aktyvnoi-uchasti/>

27. *Загальнонаціональне опитування щодо громадського залучення*. (2021). Програма сприяння громадській активності «Долучайся!». [ps://engage.org.ua/vtracheni-mozhlyvosti-ne-dyvliachys-na-suspilnu-koryst-hromadiany-skeptychno-stavliatsia-do-uchasti-u-diialnosti-ho-ta-ikh-finansuvanni/](https://engage.org.ua/vtracheni-mozhlyvosti-ne-dyvliachys-na-suspilnu-koryst-hromadiany-skeptychno-stavliatsia-do-uchasti-u-diialnosti-ho-ta-ikh-finansuvanni/)

28. *Загальнонаціональне опитування щодо громадського залучення*. (2023). Програма сприяння громадській активності «Долучайся!». <https://engage.org.ua/zahalnonatsionalne-opytuvannia-shchodo-hromadskoho-zaluchennia-vesna-lito-2023-ukrainsi-rozkhodiatsia-v-pohliadakh-shchodopovoiennykh-prioritytiv-ale-ob-iednuiutsia-u-protydii-ahresii-ta-pidtrymtsi/>

29. Ідесіс, І. (2016). *Статуси територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики* [Автореф. дис. канд. юрид. наук, Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет» міністерства освіти і науки України]. <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/9186>

30. Іщук, С. (2023). Концептуальні питання взаємодії громадянського суспільства та держави в Україні у сучасних умовах. *Проблеми культурної ідентичності в ситуації сучасного діалогу культур: 2023 рік* (с. 67–71). Видавництво Національного університету «Острозька академія». <https://eprints.oa.edu.ua/id/eprint/8874/1/Zbirnyk.pdf#page=67>

31. *Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень* (Прийнято Комітетом міністрів 27 вересня 2017 року на 1295-му засіданні заступників міністрів). (2017). <https://rm.coe.int/guidelines-on-civil-participation-in-political-decision-making/168076e135>

32. *Кількість українців та їх міграція за кордон через війну – дослідження Громадянської мережі ОПОРА*. (2023, 5 липня). ОПОРА. <https://www.oporaua.org/viyna/kilkist-ukrayintsiv-ta-yikh-migratsiia-za-kordon-cherez-viinu-doslidzhennia-gromadianskoyi-merezhi-opora-24791>

33. Кобрин, В. (2022). Муніципальні конфлікти між органами та посадовими особами місцевого самоврядування: засоби запобігання та практика врегулювання. *Український часопис конституційного права*, (1), 21–34. <https://doi.org/10.30970/jcl.1.2022.2>

34. Кобрин, В., Полюх, Р., & Нос, Ю. (2023). Особливості реалізації повноважень сільським, селищним, міським головою в умовах правового режиму воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*, (1), 72–80. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.12>

35. Ковальчук, В. (2023). Особливості правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в

Україні. *Український часопис конституційного права*, (4), 37–46.  
<https://doi.org/10.30970/jcl.4.2023.2>

36. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), Конвенція Організація Об'єднаних Націй (2005).  
[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text)

37. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (укр), Конвенція Ради Європи (1992).  
[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_318#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318#Text)

38. Конституція України, № 254к/96-ВР (2020) (Україна).  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

39. Корж, І. (2022). Європейські принципи партисипативної демократії та їх впровадження в Україні, *Інформація і право*, 1(140), 35–45.  
[https://doi.org/10.37750/2616-6798.2022.1\(40\).254340](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2022.1(40).254340)

40. Корж, І. (2022). Європейські принципи партисипативної демократії та їх впровадження в Україні. *Інформація і право*, 1(40), 35–45.  
[https://doi.org/10.37750/2616-6798.2022.1\(40\).254340](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2022.1(40).254340)

41. Кохалик, Х. (2022). Громадські асамблеї як інструмент залучення громадян до процесу ухвалення рішень в зарубіжних країнах. *Держава та регіони*, 1(75), 36–39. <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.1.6>

42. Круглякова, В., Жовтяк, К., & Колісник, М. (2020). Бюджет участі як дієвий інструмент розвитку територіальної громади на прикладі м. Львова. *Бізнесінформ*, (4), 370–376.

43. Лаговська, Н., & Лаговська, Т. (2023). Особливості впровадження громадського бюджету в Україні як інструменту розвитку місцевої демократії. *Ірпінський юридичний часопис*, (3), 85–92.  
<https://ojs.dpu.edu.ua/index.php/irplegchr/article/view/150/149>

44. Лебідь, А., & Назаров, М. (2020). *Інструменти громадської участі в Україні*. Видавництво СумДУ.  
[https://ppst.sumdu.edu.ua/images/pdf/Posibnik\\_instrumenty.pdf](https://ppst.sumdu.edu.ua/images/pdf/Posibnik_instrumenty.pdf)
45. Ленгер, Я. (2023). Демократія та права людини. *Історико-правовий часопис*, 2 (21), 31–36. <https://doi.org/10.32782/2409-4544/2023-2/4>
46. Лукашевський, Ю. (2022). Класифікація участі громадськості у місцевому самоврядуванні: огляд наукових поглядів. *Наукова перспективи*, (5(23)), 107–116. [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-5\(23\)-107-116](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2022-5(23)-107-116)
47. Лукашевський, Ю. (2024). *Розвиток інструментів участі громадян у місцевому самоврядуванні (на прикладі м. Львова)* [Дис. д-ра філософії, Національний університет «Львівська політехніка»].  
<https://lpnu.ua/sites/default/files/2024/radaphd/27292/disertaciya-rozvitok-instrumentiv-uchasti-gromadyan-u-miscevomu-samovryaduvanni-lukashevskiy.pdf>
48. Малиновська, О., & Яценко, Л. (2023, 24 жовтня). *Внутрішні вимушені переміщення: обсяги, проблеми та способи їх вирішення*. Національний інститут стратегічних досліджень. <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/vnutrishni-vymusheni-peremishchennya-obsyahu-problemy-ta-sposoby-yikh>
49. *Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади*. (2019). <https://decentralization.ua/uploads/library/file/391/Recommend.pdf>
50. Мішина, Н. (2020). Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*, 26, 81–89. <https://doi.org/10.32837/npnuola.v26i0.664>
51. *Муниципальная карта вінничанина*. (б. д.). *Муниципальная карта вінничанина*. <https://et.vn.ua/cards-description>
52. Надежденко, А. (2023). Щодо подання електронної петиції в деяких державах-членах Європейського Союзу та Україні. *Актуальні проблеми науки та освіти* (с. 327–369).

[https://repository.mu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/4805/1/Akt\\_pr\\_2023.pdf#page=327](https://repository.mu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/4805/1/Akt_pr_2023.pdf#page=327)

53. Назимко, Є., & Клемпарський, М. (2023). Громадська експертиза як форма безпосередньої демократії. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*, 34 (73)(1), 224–228. [https://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2023/2\\_2023/38.pdf](https://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2023/2_2023/38.pdf)

54. Нижник, О. (Упоряд.). (2021). *Партисипація у стратегуванні розвитку громади: досвід територіальних громад Донеччини та Луганщини*. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/UA-UNDP-participation-in-strategic-planning-web.pdf>

55. Олійник, В. (2023, 15 грудня). *Місцеві петиції. Чи вдається жителям впливати на місцеву владу? Чесно*. <https://www.chesno.org/post/5812/>

56. Олійник, В. (2023, 15 грудня). *Місцеві петиції. Чи вдається жителям впливати на місцеву владу? Чесно*. <https://www.chesno.org/post/5812/>

57. *Оцінка учасницьких процесів та їх результатів: проєкт Ради Європи з громадської участі презентував інструментарій для моніторингу*. (2024, 27 березня). Офіс Ради Європи в Україні. <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/monitoring-and-evaluation-of-participatory-processes-and-their-results-the-council-of-europe-project-on-civic-participation-presented-a-toolkit>

58. Панчук, І. (2023). Самоорганізація населення у контексті розвитку громадянського суспільства в Україні. *Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень*, (1), 3–7. <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.1.1>

59. Печернюк, Д. (2014). *Концепція сильної демократії Бенджаміна Барбера* [Дис. канд. політ. наук, Київський національний університет імені Тараса Шевченка].

[https://shron1.chtyvo.org.ua/Pecheniuk\\_Dmytro/Kontseptsiiia\\_sylnoi\\_demokratii\\_Bendzhamina\\_Barbera.pdf](https://shron1.chtyvo.org.ua/Pecheniuk_Dmytro/Kontseptsiiia_sylnoi_demokratii_Bendzhamina_Barbera.pdf)

60. *Плани дій Ради Європи для України*. (2023, 25 вересня). Постійне представництво України при Раді Європи. <https://coe.mfa.gov.ua/spivrobotnictvo/plani-dij-radi-yevropi-dlya-ukrayini>
61. *Платформа електронної демократії*. (б. д.). EDEM. <https://e-dem.ua/>
62. Положення про бюджет участі Луцької міської територіальної громади (зі змінами), положення № 36/4 (2017).
63. Потапенко, В., Тищенко, Ю., & Каплан, Ю. (Ред.). (2023). *Стан розвитку громадянського суспільства в Україні (2022–2023 рр.)*. Національний інститут стратегічних досліджень. <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2024.01>
64. Про благодійну діяльність та благодійні організації, Закон України № 5073-VI (2024). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>
65. Про введення воєнного стану в Україні, Указ Президента України № 64/2022 (2024). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
66. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування у період дії воєнного стану, Проект Закону № 9559 (б. д.). <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukraini-pro-mistseve-samovryaduvannya-v-ukraini-shchodo-rozshirennya-povnovazhen-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-u-period-dii-voennogo-sta>
67. Про волонтерську діяльність, Закон України № 3236-VI (2024). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>
68. Про громадські об'єднання, Закон України № 4572-VI (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
69. Про деякі питання управління комунальними підприємствами, ухвала № 3163 (2023). [https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/654B7C05F552BFFDC22589D300437BA4](https://www8.city-adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/654B7C05F552BFFDC22589D300437BA4)



70. Про доступ до публічної інформації, Закон України № 2939-VI (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>

71. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, Закон України № 2866-IV (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15#Text>

72. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, Постанова Кабінету Міністрів України № 996 (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text>

73. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, Постанова № 695 (2020). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text>

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

75. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на довкілля, Постанова Кабінету Міністрів України № 771 (2019). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-п#Text>

76. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля, Постанова Кабінету Міністрів України № 989 (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989-2017-п#Text>

77. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, Постанова Кабінету Міністрів України № 555 (2022). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-п#Text>

78. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, Постанова Кабінету Міністрів України № 976 (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п#Text>

79. Про затвердження Програми бюджетування за участі громадськості (Бюджет участі) Хмельницької міської територіальної громади на 202–2026 роки, положення № 10 (2024). <https://www.khm.gov.ua/uk/content/pro-zatverdzhennya-programy-byudzhetuвання-za-uchasti-gromadskosti-byudzh-et-uchasti-1>

80. Про затвердження Статуту Вінницької міської територіальної громади, рішення № 799 (2022).

81. Про затвердження Статуту Житомирської міської об'єднаної територіальної громади, рішення № 1387 (2019).

82. Про затвердження Статуту Луцької міської територіальної громади, рішення № 54/97 (2024). <https://www.lutskrada.gov.ua/pages/city-charter>

83. Про затвердження Статуту територіальної громади м. Запоріжжя, рішення № 4 (2010). <https://zp.gov.ua/uk/page/statut>

84. Про затвердження статуту територіальної громади міста Дніпра, рішення № 63/57 (2024).

85. Про затвердження Статуту територіальної громади міста Миколаєва, рішення № 41/1 (2009). <https://mkrada.gov.ua/content/statut-mista.html>

86. Про затвердження Статуту територіальної громади міста Одеси, рішення № 1240-VI (2011).

87. Про затвердження Статуту територіальної громади міста Тернополя, рішення № 6/8/10 (2019). <https://ternopilcity.gov.ua/normative-documents/statut-gromadi-mista-ternopolya/28630.html>

88. Про затвердження Статуту Черкаської міської територіальної громади в новій редакції, рішення № 10-25 (2021).

89. Про звернення громадян, Закон України № 393/96-ВР (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text>

90. Про інформацію, Закон України № 2657-XII (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>

91. Про консультації з громадськістю в Луцькій міській територіальній громаді, положення (2024). <https://www.lutskrada.gov.ua/publications/u-lutsku-rehlamentuvaly-provedennia-konsultatsii-iz-hromadskistiu>
92. Про місцеве самоврядування в Україні, Закон України № 280/97-ВР (2024). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
93. Про Національну поліцію, Закон України № 580-VIII (2024). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>
94. Про органи самоорганізації населення, Закон України № 2625-III (2020) (Україна). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>
95. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності, Закон України № 5026-VI (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5026-17#Text>
96. Про правовий режим воєнного стану, Закон України № 389-VIII (2024). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
97. Про професійних творчих працівників та творчі спілки, Закон України № 554/97-ВР (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554/97-вр#Text>
98. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності, Закон України № 1045-XIV (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>
99. Про свободу совісті та релігійні організації, Закон України № 987-XII (2022). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987-12#Text>
100. Про соціальний діалог в Україні, Закон України № 2862-VI (2022). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text>
101. Про соціальні послуги, Закон України № 2671-VIII (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19#Text>
102. Про статус депутатів місцевих рад, Закон України № 93-IV (2023). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>
103. Про Статут територіальної громади м. Львова, Ухвала № 2667 (2017) (Львівська область) (Україна). <https://www8.city->

adm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/79BC163468782E76C22581F60034FF08?OpenDocument

104. Про Статут територіальної громади міста Києва, рішення № 371/1805 (2024). <https://kmr.gov.ua/print/14033>

105. Про Статут територіальної громади міста Рівного, рішення № 504 (2008). <https://rivnerada.gov.ua/portal/view-content/2430>

106. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Розпорядження № 333-р (2014). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>

107. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування (2022). <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39362>

108. *Публічні консультації та громадські слухання у Рівному – що з ними не так?* (2024, 19 квітня). ОПОРА. <https://www.oporaua.org/samovriaduvannia/publichni-konsul-tacyi-ta-gromads-ki-sluhannya-u-rivnomu-shho-z-nimi-ne-tak-25189>

109. Рекомендація CM/Rec(2023) про дорадчу демократію, Рекомендація № CM/Rec(2023) (2023). [https://docs.google.com/document/d/1m6j8m8\\_CVUACOEro1hGs\\_B4XnFoOtl1Q3/edit](https://docs.google.com/document/d/1m6j8m8_CVUACOEro1hGs_B4XnFoOtl1Q3/edit)

110. Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті», Рекомендації Ради Європи № Rec(2001)19 (2001). [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_739#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text)

111. Рижук, І. (2020). Збори громадян за місцем проживання як один з інструментів реалізації права на участь в публічному управлінні. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні* (с. 14–18). Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова.

112. Роговенко, О. (2022). До питання формування партисипативної демократії в Україні. *Приватне та публічне право*, (4), 22–26. <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2022.4.4>

113. Романенко, Є. (2021). Законодавче врегулювання інституту місцевого референдуму в Україні. *Наукові перспективи*, 6(12), 10–22. [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-6\(12\)-10-22](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-6(12)-10-22)

114. Руссо, Ж-Ж. (1999). *Про суспільну угоду, або принципи політичного права* (О. Хома, Пер.). Port-Royal. (Оригінал опубліковано 1999 р.)

115. Свєженцева, Ю. (2023). Партисипація як фундамент демократичного суспільства. Інститут місцевого розвитку. <https://www.mdi.org.ua/images/2024/19-12-23-pres-OGS-YSvezhentseva.pdf>

116. Статут територіальної громади міста Івано-Франківська (нова редакція), статут (2024). <https://docs.google.com/document/d/14zKeP-1w3WhyeQeLcwcY2i6po6QPrEX6/edit?usp=sharing&oid=118075011549292820806&rtpof=true&sd=true>

117. Статут територіальної громади міста Суми, рішення № 893-МР (2011). <https://smr.gov.ua/uk/dokumenty/statut-mista/71-statut-mista.html>

118. Статут територіальної громади міста Ужгорода, рішення (2005).

119. Статут територіальної громади міста Чернігова, рішення (2021).

120. *Статут Херсонської міської територіальної громади*. (2021, 3 вересня). Херсонська міська військова адміністрація. <https://miskrada.kherson.ua/pro-kherson/statut-gromadi-hersona/>

121. Статут Хмельницької міської територіальної громади, Додаток до рішення сесії міської ради № 6 (2023). <https://www.khm.gov.ua/uk/content/statut-hmelnyskoyi-miskoyi-terytorialnoyi-gromady>

122. *Угода про асоціацію між Україною та ЄС*. (2017). Урядовий портал. <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/evropejska-integraciya/ugoda-pro-asociacyu>

123. Шевчук, О. (2022). Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як чинник формування правової культури в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*, (4), 102–108. <https://appj.wunu.edu.ua/index.php/appj/article/view/1504>
124. Шевчук, О. (2023). Реформа децентралізації в Україні як елемент правового механізму подолання корупції. *Актуальні проблеми правознавства*, 3(35), 130–135. <https://doi.org/10.35774/app2023.03.130>
125. Шумляєва, І. (2021). Вплив європейських норм партисипативної демократії на підвищення рівня участі громадян України в місцевому самоврядуванні. *Аспекти публічного управління*, 9(1), 113–120. <https://doi.org/10.15421/152111>
126. Шумляєва, І., & Кириченко, В. (2022). Інституціоналізація місцевого референдуму в умовах демократизації публічного управління. *Аспекти публічного управління*, 10(1), 43–49.
127. Шумпетер, Й. (1995). *Капіталізм, соціалізм і демократія* (В. Ружицький, П. Тарашук, Пер.). Основи. (Оригінал опубліковано 1942 р.)
128. *About the Dublin Citizens' Assembly*. (2022). The Citizens' Assembly. <https://citizensassembly.ie/dublin-citizens-assembly/>
129. Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *AIP Journal*, 216–224.
130. Baiocchi, G. & Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting: As if Emancipation Mattered. *Politics and Society*, 42(1), 29–50.
131. Barber, B. (1984). *A Strong Democracy* (20<sup>nd</sup> edition). University of California Press.
132. Barber, B. (2017). *Cool Cities: Urban Sovereignty and the Fix for Global Warming*. Yale University Press.
133. Bherer, L., Dufoer, P., Montambeault, F. (2016). The participatory democracy turn: an introduction. *Journal of Civil Society*, 12(3), 225–230.

134. Böhle, K., & Riehm, U. (2013, 24 травня). *E-petition systems and political participation: About institutional challenges and democratic opportunities*. Peer-reviewed journal on the Internet. <https://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/download/4220/3694#author>

135. Cervellini, S., Adams, K., Rodrigues, M., & Sendretti, L. (2024). Citizens' assemblies in Brazil: an analysis of the role of mini-publics on building democratic participatory climate public policies. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 1–15. <https://doi.org/10.1080/13511610.2024.2369907>

136. *Climate Assembly Programme*. (2022, 25 березня). Tartu. <https://tartu.ee/en/climateassembly>

137. Cornwall, A. & Shankland, A. (2008). Engaging Citizens: Lessons from Building Brazil's National Health System. *Social Science & Medicine*, 73–84.

138. *Democracy Technologies in Europe Online Participation, Deliberation and Voting* (A report for lawmakers, governments and policymakers at national and European level). (2023). The Innovation in Politics Institute GmbH. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracy-technologies-in-europe.pdf>

139. *Federal Constitution of the Swiss Confederation*. (б. д.). Fedlex. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en>

140. Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66, 66–75.

141. Fung, A., & Wright, E. (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society*, (29(1)), 5–41. <https://doi.org/10.1177/0032329201029001002>

142. Geissel, B. (2023). *The Future of Self-Governing, Thriving Democracies: Democratic Innovations By, With and For the People*. Routledge.

143. Giraudet, L.-G., Apouey, B., Arab, H., Baeckelandt, S., Bégout, P., Berghmans, N., Blanc, N., Boulin, J.-Y., Buge, E., & Courant, D. (2022). «Co-

construction» in *Deliberative Democracy: Lessons from the French Citizens' Convention for Climate*. *Humanities and Social Sciences Communications*, 9 (207).  
<https://enpc.hal.science/hal-03119539/document>

144. Goirand, C. (2013). Participation institutionnalisée et action collective contestataire. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 20(4).

145. Hilmer, J. (2010). The State of Participatory Democratic Theory. *New Political Science*, 32, 46–63.

146. Karlström, D., Lidén, G., & Sundberg, L. (2023). Explaining variations in the implementation and use of e-petitions in local government. *Information Polity*, 503–521. <https://umu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1758107/FULLTEXT01.pdf>

147. Mansuri, G., & Rao, V. (2013). *Localizing Development: Does Participation Work?* <https://www.local2030.org/library/323/Localizing-development-does-participation-work-.pdf>

148. Mantena, K. (2010). *Alibis of Empire: Henry Maine and the Ends of Liberal Imperialism*. Princeton University Press.

149. McQuinn, C. (2024, 9 травня). *No vote on directly-elected Dublin mayor planned before end of current Government, says Harris*. The Irish Times. <https://www.irishtimes.com/ireland/dublin/2024/05/09/no-vote-on-directly-elected-dublin-mayor-planned-before-end-of-current-government-says-harris/>

150. Mead, W. (1974). Carole Pateman: Participation and Democratic Theory. *The Review of Politics*, 36(1), 205–206.

151. Nicolaidis, K. (2024, 23 червня). *Representing European citizens: Why a Citizens' Assembly should complement the European Parliament*. Global Citizenship Observatory. <https://globalcit.eu/representing-european-citizens-why-a-european-citizens-assembly-should-complement-the-european-parliament/>

152. O'Neill, D., Shanley, M., & Young, I. (Ред.). (2008). *Illusion of Consent: Engaging with Carole Pateman*. Penn State University Press. <https://doi.org/10.5325/j.ctv14gp9hz>



153. Odugbemi, S. & Lee, T. (2011). Accountability Through Public Opinion From Inertia To Public Action. *International Bank for Reconstruction and Development*. <https://www.mediaterre.org/docactu,bWF4aW0vZG9jcy9hY2NvdW50YWJpbGl0eWJvb2t3ZWI=,1.pdf>
154. *Participedia*. (б. д.). Participedia. <https://participedia.net/>
155. Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7–19.
156. 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*.
157. Polletta, F. (2014). Is Participation Without Power Good Enough? Introduction to «Democracy Now: Ethnographies of Contemporary Participation», *Sociological Quarterly*, 55(3).
158. *Proposals from the Climate Assembly*. (2022, 30 червня). Tartu. <https://tartu.ee/en/climateassembly#proposals>
159. *Report Of The Dublin Citizens' Assembly* (Report). (2022). The Citizens' Assembly. [https://citizensassembly.ie/wp-content/uploads/2023/03/report\\_dublincitizensassembly\\_final\\_lowres.pdf](https://citizensassembly.ie/wp-content/uploads/2023/03/report_dublincitizensassembly_final_lowres.pdf)
160. Schattan P. Coelho, V. (2011). Is Social Participation Democratizing Politics? *Accountability Through Public Opinion From Inertia To Public Action* (p. 333–347). The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. <https://www.mediaterre.org/docactu,bWF4aW0vZG9jcy9hY2NvdW50YWJpbGl0eWJvb2t3ZWI=,1.pdf>
161. Serdült, U., Hofmann, G., Kovacs, M., Sugimoto, K., & Watanabe, Y. (б. д.). E-Participation maturity model development based on the cases of Germany, Japan and Switzerland. *International conference egov-cedem-epart*.
162. Smith, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.

163. Street, J. Duszynski, K. Krawczyk, S. Braunack-Mayer, A. (2014). The use of citizens' juries in health policy decision-making: A systematic review. *Social Science & Medicine*, 109, 1–9.

164. *Tartu Climate Assembly*. (2022, 25 березня). Tartu. <https://tartu.ee/en/climateassembly>

165. The Ostbelgien Model: a long-term Citizens' Council combined with short-term Citizens' Assemblies. (б. д.). International Observatory on Participatory Democracy. <https://oidp.net/en/practice.php?id=1237>

166. Trettel, M. (2015). The politics of deliberative democracy. *A comparative survey of the «Law in action» of citizen participation*. *Revista de Derecho Político*, (1 (94)).

167. Urbinati, N., & Zakaraz, A. (Ред.). (2007). *J. S. Mill's Political Thought: A Bicentennial Reassessment*. Cambridge University Press.

168. Värttö, M. (2022). *Reflections On Participatory Democracy Reforms* [Doctoral Dissertation, Tampere University]. <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/137215/978-952-03-2297-7.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

169. Warren, M. (2017). A Problem-Based Approach to Democratic Theory. *American Political Science*, 111(1), 39–53. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000605>

170. Wolfe, A. (1986). Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age (Book Review). *Society*, 23.

## ДОДАТКИ

Додаток А



**ЛУЦЬКА МІСЬКА РАДА  
ЮРИДИЧНИЙ ДЕПАРТАМЕНТ**

вул. Богдана Хмельницького, 19,

м. Луцьк, 43025

тел.(0332) 777 987, 777 977,

777 915, 777 916

e-mail: [urist@lutskrada.gov.ua](mailto:urist@lutskrada.gov.ua)

web: <http://www.lutskrada.gov.ua>

25.06.2024 № 3-7/164/2024

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

До спеціалізованої вченої ради

**ДОВІДКА**

про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
«Учасницька демократія в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-  
правовий вимір»

Михальчука Богдана Сергійовича  
на здобуття наукового ступеня доктора філософії  
за спеціальність 081 «Право»

Результати дисертаційної роботи Михальчук Богдана Сергійовича з теми «Учасницька демократія в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правовий вимір» є актуальними для Луцької територіальної громади, особливо у часі активних євроінтеграційних процесів та в контексті пріоритетів громади на залучення жителів до прийняття рішень.

Проведений дослідником теоретико-правовий аналіз інструментів громадської участі, їх правове регулювання, зібрані статистичні показники та структурне подання досвіду 22 територіальних громад дозволяють ширше розглянути наявну практику впровадження механізмів залучення громадян у різних регіонах України. Пропоновані дослідником рекомендації та критерії до оцінки ефективності інструментів участі враховуються під час моніторингу та оновлення правової бази. Також це сприяє та мотивує до обміну кращими практиками із іншими територіальними громадами в Україні.

Наявні напрацювання стали корисними під час роботи над стратегією розвитку Луцької територіальної громади, яка на сьогодні триває. Напрацювання посилюють обізнаність посадових осіб органу місцевого самоврядування щодо витоків та етапів становлення партисипативних процесів.

Директор департаменту

Наталія ЮРЧЕНКО



ПОЛТАВСЬКА МІСЬКА РАДА  
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ

вул. Соборності, 36, м. Полтава, 36000, тел. +38 (0532) 56-29-47, 56-20-08  
e-mail: cancelar@rada-poltava.gov.ua, web: rada-poltava.gov.ua

№ \_\_\_\_\_ На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

До спеціалізованої вченої ради

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
Михальчука Богдана Сергійовича  
на здобуття наукового ступеня доктора філософії  
за спеціальністю 081 «Право»

Цим документом засвідчуємо про використання та впровадження результатів наукового дослідження Михальчук Богдана Сергійовича з теми «Учасницька демократія в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правовий вимір». Запропоновані дослідником положення з удосконалення процесів впровадження інструментів участі в Полтавській територіальній громаді мають практичне втілення. Напрацювання враховуються під час прийняття стратегічних і тактичних рішень у процесах громадського залучення, зокрема під час формування Стратегії розвитку Полтавської громади та моделюванні у впровадженні учасницьких інструментів.

Розроблені положення та рекомендації мають практичну цінність під час формування внутрішніх положень, що регулюють процедурні аспекти залучення громадськості до прийняття рішень. Зокрема у частині правового закріплення таких електронних форм як громадських бюджет, електронні петиції. Отримані результати від дослідника враховані у процесах правового закріплення інструментів участі, а також під час формування стратегічних і тактичних документів з тематики залучення населення у Полтавській територіальній громаді.

Окрім цього, адаптовані матеріали у методичний формат впроваджуються під час внутрішніх навчань посадових осіб з метою посилення інституційної спроможності міської ради.

Заступник міського голови  
з питань діяльності  
виконавчих органів



Тетяна БАРДІНА

243354

**ДОВІДКА**

про впровадження результатів дисертації **Михальчука Богдана Сергійовича «Учасницька демократія в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правовий вимір»**,  
поданої на здобуття ступеня  
доктора філософії зі спеціальності 081 Право

Ректорат Національного університету «Острозька академія» засвідчує впровадження в освітній процес результатів дисертації **Михальчука Богдана Сергійовича «Учасницька демократія в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правовий вимір»** при викладанні таких дисциплін як «Основи права Європейського Союзу», «Конституційне право України: система врядування», під час підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальностями 081 Право.

Дисертація містить актуальні теоретико-методичні та практичні розробки, які дозволяють поглибити рівень знань у питаннях застосування форм громадської участі на рівні територіальних громад. Напрацювання сприяють поглибленню знань здобувачів у системі локальної правотворчості на місцевому рівні у процесі виконання індивідуальних завдань та виконання самостійної роботи за навчальними дисциплінами.

Проректор з науково-педагогічної роботи  
Національного університету  
«Острозька академія»



Дмитро ШЕВЧУК



Фонд Родини  
Богдана  
Гаврилишина

№ 01-6/24 від 6 травня 2024 року

**Кому:**  
Спеціалізованій вченій раді

### ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження  
Михальчука Богдана Сергійовича  
на здобуття наукового ступеня доктора філософії  
за спеціальністю 081 "Право"

Цією довідкою від імені Благодійної організації "Благодійний фонд родини Богдана Гаврилишина" (далі – Фонд) підтверджуємо, що результати наукового дослідження Михальчука Богдана Сергійовича впроваджені у робочий процес та методологію освітніх програм Фонду. Серед основних стратегічних завдань організації як інституту громадянського суспільства є підтримувати проактивних громадян та підвищувати рівень та якість участі у прийнятті рішень на місцевому та національному рівнях. Напрацювання дослідника використані під час оновлення методологій програм "Молодь змі(ц)нює Україну", "Молодіжний делегат України до ООН", а також "Школа депутатів місцевих рад".

Інформація про актуальний стан правового регулювання механізмів громадської участі в українських громадах, а також перелік практичних рекомендацій враховані під час реалізації програм Фонду.

Окрім цього, проведена широка оцінка актів місцевого рівня використовується при формуванні робочих планів активностей Фонду, зокрема у частині пріоритизації вибору географії проведення активностей. На окрему увагу заслуговують пропозиції щодо застосування громадських асамблей як перспективного механізму участі в громадах, що враховано та розглядається як потенційний предмет для впровадження відповідно до стратегії Фонду.

Голова Фонду родини Богдана Гаврилишина  
Маріанна Єлейко



вул. Інститутська 24/7 оф. 49  
Київ, Україна, 01021

Тел: 096 104 05 45  
info@bhfamily.org

## Список публікацій за темою дисертації та відомості про апробацію

### Основні публікації

1. Михальчук, Б. (2024). До процесу розвитку стійких демократичних процесів: учасницька демократія на місцевому рівні в Україні у часі повномасштабної війни. *Право і суспільство*, (1), 28–33. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.1.1.5>

2. Михальчук, Б. (2024). Загальний огляд правового регулювання учасницьких інструментів на місцевому рівні під час воєнного стану в Україні. *Актуальні питання у сучасній науці*, (5(23)). [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-5\(23\)-607-616](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2024-5(23)-607-616)

3. Михальчук, Б. (2024). Електронна участь у територіальних громадах України у часі євроінтеграційних процесів: електронні петиції. *Правова держава*, (54), 92–102. <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2024.54.304877>

### Додаткові публікації

1. Михальчук, Б. (2021). Учасницька демократія як належний елемент ефективного врядування на місцях: бюджет участі. *Сучасні тенденції розвитку публічного права* (с. 48–52). <https://drive.google.com/file/d/1L4T-fVfVJ4IzSDweWzKi52o21SHtLUKc/view>

2. Михальчук, Б. Європейські принципи громадської участі як підґрунтя для розбудови стійких демократичних інститутів на місцях. *Відносини Україна-ЄС в умовах глобальних викликів : збірник тез Міжнародного форуму (м. Острог, 19–20.06.2024)*, 2024.

### Апробація результатів дисертації

1. *Роль та місце форм учасницької демократії у процесі забезпечення стійкості українських громад: теоретико правовий аспект* (XXIX наукова

викладацько-студентська конференція (до 30-річчя відродження Острозької академії) «Дні науки», Національний університет «Острозька академія», 13–17 травня 2024 року).

2. *Протистояння гібридним загрозам у громадах: роль органів місцевого самоврядування* (Всеукраїнська студентська науково-практична конференція «Гібридні війни сучасності: стійкість та протидія сучасним загрозам», Національний університет «Острозька академія», Острог, 28 березня 2024 року).

3. *Волонтерство як прояв участі громадян під час воєнного стану в Україні* (XXVII наукова викладацько-студентська конференція «Дні науки», Національний університет «Острозька академія», 16–20 травня 2022 року).

4. *Сучасні тенденції розвитку публічного права* (XXVI наукова викладацько-студентська конференція «Дні науки», Національний університет «Острозька академія», 11–14 травня 2021 року).