

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2022.2.14>

ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Панкратова Вікторія Олегівна,

кандидат юридичних наук, доцент,
старший викладач кафедри фундаментальної юриспруденції
та конституційного права
Сумського державного університету



Наукова стаття присвячена змісту та особливостям використання інструментів локальної демократії. Визначено, що локальна демократія передбачає наявність широкого кола інструментів для оперативного та ефективного вирішення проблем, які виникають на місцях. Зазначено, що законодавством України гарантуються правові основи застосування таких інструментів локальної демократії: звернення громадян, електронна петиція, доступ до засідань, загальні збори, консультативно-дорадчі органи, контрольно-наглядові органи, бюджет участі, органи самоорганізації населення, місцеві ініціативи, громадські слухання.

У роботі аналізуються особливості звернення громадян. Вказано, що даний вид інструменту локальної демократії стосується різних напрямів діяльності суспільства й держави та має єдину мету – звернути увагу відповідних органів і посадових осіб на необхідність розв'язання проблем, що зачіпають суспільні інтереси або інтереси конкретної особи. Особливу увагу у роботі приділено такому інструменту локальної демократії, як електронна петиція. Визначено, що електронні петиції є інструментом розвитку демократії, оскільки: привертають увагу місцевої влади до вирішення важливих питань та можуть бути інструментом для оцінювання підтримки ідей представниками влади. У роботі проаналізовано загальні збори як інструмент локальної демократії. Вказано, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади, але наразі в Україні немає закону, який би регулював порядок проведення загальних зборів громадян. У роботі наголошено, що важливим та дієвим інструментом локальної демократії є бюджет участі, який використовується для залучення жителів населеного пункту до участі у розподілі коштів місцевого бюджету через подачу проєктів, спрямованих на поліпшення життя у відповідній громаді, та голосування за подані проєкти іншими жителями. На думку автора, такий інструмент має значні переваги, зокрема він сприяє прозорості бюджетного процесу у цілому, підвищенню активності мешканців, зростанню обізнаності в питаннях місцевого самоврядування, збільшує довіру між владою і громадою.

Окрему увагу в роботі приділено аналізу громадської ради. Проаналізовано нормативно-правові акти та сутність даного інструменту локальної демократії.

Ключові слова: демократія, локальна демократія, інструменти локальної демократії, звернення громадян, електронна петиція, загальні збори, бюджет участі, місцеві ініціативи, громадські слухання.

Pankratova Viktoriia. The use of local democracy tools in Ukraine: legal aspects

The scientific article is devoted to the content and peculiarities of using the tools of local democracy. It is determined that local democracy presupposes the availability of a wide range of tools for prompt and practical solutions to problems that arise on the ground. It is noted that the legislation of Ukraine guarantees the legal basis for the use of the following instruments of local democracy: citizens' appeals, e-petition, access to meetings, general meetings, advisory bodies, control and supervisory bodies, participation budget, self-organization bodies, local initiatives, public hearings.

The paper analyzes the peculiarities of citizens' appeals. It is stated that this type of instrument of local democracy applies to various activities of the society and the state and has a common goal – to draw the attention of relevant bodies and officials to the need to address issues affecting public or individual interests. Particular attention is paid to such an instrument of local democracy as the electronic petition. It has been identified that e-petitions are a tool for the development of democracy, as they: draw the attention of local authorities to essential issues and can be a tool for assessing the support of ideas by government officials.

The paper analyzes the general meeting as an instrument of local democracy. It is stated that the procedure for holding a public meeting of citizens at the place of residence is determined by the law and the charter of the territorial community. Still, currently, no law in Ukraine would regulate the procedure for holding a general meeting of citizens.

The paper emphasizes that an essential and effective tool of local democracy is the participation budget, which involves residents distributing local budget funds by submitting projects to improve life in the community and voting for proposed projects by other residents. According to the author, such a tool has significant advantages. In particular, it contributes to the transparency of the budget process as a whole, increasing the activity of residents, raising awareness of local government, increases trust between government and community.

Particular attention is paid to the analysis of the public council. The normative legal acts and the essence of this instrument of local democracy are analyzed.

Key words: *democracy, local democracy, tools of local democracy, citizens' appeals, electronic petition, general meeting, participation budget, local initiatives, public hearings.*

Важливе місце в демократичних перетвореннях належить локальній демократії, оскільки розвиток ефективної системи місцевого самоврядування неможливий без створення належних нормативних та організаційних умов, а головне – працюючих механізмів реалізації законодавчих норм у сфері розвитку локальної демократії.

Локальна демократія передбачає наявність широкого кола інструментів для оперативного та ефективного вирішення проблем, які виникають на місцях. Але центральне місце в процесах локальної демократії належить особі – жителю селища, села чи міста. Від правосвідомості, обізнаності, рівня правової культури особистості досить часто залежить ефективність та дієвість того чи іншого інструменту локальної демократії. Кожен із нас має розуміти, що демократія та вирішення питань й проблем, які виникають на місцевому рівні, – це не абстрактні категорії, кожен з нас може вплинути на них та стати активним суб'єктом участі.

Але наразі в Україні існує ряд проблематичних питань щодо використання інструментів локальної демократії, зумовлених відсутністю належного правового регулювання зазначених інструментів, недостатньою обізнаністю громадян щодо використання цих інструментів для вирішення проблем місцевого значення тощо.

У науковій літературі проблематика локальної демократії широко представ-

лена у працях зарубіжних політологів, юристів та науковців. Зокрема, поняття, сутність, значення інструментів локальної демократії були об'єктом дослідження таких науковців, як Д. Бернс, Дж. Брукс, Ж. Марку, К. Стоун, І. Халій та інші. Також слід зазначити, що тематика є актуальною і для України. Свідченням цьому є наукові праці М. Баймуратова, А. Батанова, С. Були, В. Кампо, Н. Латигіної, М. Лендъел, М. Мішиної, О. Орловського, Є. Садикової, М. Цумараєва. Проте, незважаючи на наявні наукові розробки, залишається актуальним питання детального аналізу інструментів локальної демократії та особливостей їх використання.

Метою даної наукової статті є аналіз окремих правових аспектів застосування інструментів локальної демократії.

В Україні в результаті проведення реформи децентралізації влади запроваджуються нові стандарти взаємодії органів публічної влади з громадою та нові підходи в реалізації повноважень місцевого самоврядування, більш демократичні та відкриті.

В умовах воєнного стану, в якому зараз перебуває Україна, питання використання інструментів локальної демократії відійшло на другий план. Але впевнені, що після перемоги питання дієвої локальної демократії та застосування її інструментів стане необхідним важелем у відбудові громад. Не дивлячись на трагічність ситуації,

в якій зараз перебуває Україна та її громадяни, можна знайти позитивні аспекти в розрізі локальної демократії. Організація територіальної оборони, допомога, яку сьогодні надають волонтери, є важливим рухом до об'єднання, до розуміння того, що спільними діями можна досягнути результату. Унікальною є ситуація, коли люди об'єднуються у чати будинку, вулиці чи свого кварталу для координування своїх дій, для отримання інформації про гуманітарну допомогу чи про аптеки, магазини або АЗС, які працюють в місті, про час та місце евакуації. Специфічним є те, що в чати об'єднуються люди різного віку, зокрема люди похилого віку приєднуються до них, адже розуміють, що чат – це можливість отримати інформацію та допомогу, яка є важливою та вирішальною у воєнний час.

Дана робота присвячена інструментам локальної демократії у довоєнний час, але вважаємо, що дане дослідження може стати платформою для подальших наукових пошуків, для аналізу ситуації у післявоєнний час.

Законодавством України гарантуються правові основи застосування таких інструментів локальної демократії: звернення громадян, електронна петиція, доступ до засідань, загальні збори, консультативно-дорадчі органи, контрольно-наглядові органи, бюджет участі, органи самоорганізації населення, місцеві ініціативи, громадські слухання.

Розглянемо окремі інструменти локальної демократії. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги [2].

Звернення громадян стосуються різних напрямів діяльності суспільства й держави та мають єдину мету – звернути увагу відповідних органів і посадових осіб на необхідність розв'язання проблем, що зачіпають суспільні інтереси або інтереси конкретної особи.

Загальними ознаками звернень є те, що вони відбивають стан справ у відповідній сфері діяльності й несуть у собі інформацію, яка направляється в державні органи чи органи місцевого самоврядування,

об'єднання громадян, на підприємства, в установи, організації [10, с. 321].

Статистичні дані свідчать про широке використання даного інструменту локальної демократії. Наприклад, у м. Суми показник зведеної кількості звернень громадян у розрахунку на 10 тис. населення в 2020 році склав 150 звернень на 10 тис. населення, що залишається майже на рівні минулого року – 167 звернень на 10 тис. населення та є одним з найменших показників серед задіяних у моніторингу міст [11].

Відповідно до Рішення виконавчого комітету Сумської міської ради «Про підсумки роботи по розгляду звернень громадян у 2020 році» усі звернення громадян, що надійшли до Сумської міської ради у 2020 році, вміщують 4010 питань різної тематики. Позитивно у звітному періоді вирішено 48,8% порушених у зверненнях питань. Найчастіше громадяни порушували питання проведення ремонту покрівель, доріг, мереж водопостачання, водовідведення та теплопостачання, відновлення роботи ліфтів, інше [11].

Отже, звернення громадян мають важливе значення в забезпеченні постійного зв'язку між органами влади та громадянами, вирішенні проблем окремої людини і суспільства в цілому, реалізації конституційних прав і свобод. Це найбільш поширена та найдоступніша форма діалогу громадян з владою.

В умовах пандемії ширшого застосування набувають звернення подані через Інтернет. Про це свідчать дані дослідження, проведеного в рамках програми «Громадськість за демократизацію». Відповідно до дослідження в багатьох регіонах, де кількість письмових звернень за 2020 рік була меншою ніж у 2019 році, спостерігається зростання кількості звернень, поданих через Інтернет [8, с. 11].

Наразі в Україні широкого застосування набули електронні петиції. Закон України «Про звернення громадян» визначає електронну петицію як особливу форму колективного звернення громадян до Президента України, органів виконавчої, законодавчої або місцевої влади [2].

Зазначимо, що електронні петиції є інструментом розвитку демократії, оскільки привертають увагу місцевої

влади до вирішення важливих питань та можуть бути інструментом для оцінювання підтримки ідей представниками влади.

За оцінкою учасників конференції «Вплив COVID-19 на інструменти місцевої демократії» кількість електронних петицій у 2020 році значно зросла, однак реалізація петицій місцевою владою все ще незадовільна. Наприклад, у Києві в 2020 році лише дві петиції набрали достатньо підписів (з них Київською міською радою була реалізована одна), у 2019 році – лише одна петиція набрала достатньо підписів і була реалізована [8, с. 22]. У місті Суми у 2020 році на 43 петиції були надані відповіді, що містили як роз'яснення стосовно порушених у петиціях питань, так і конкретні кроки влади щодо їх вирішення. По 9 петиціях були підготовлені проекти рішень, що розглядалися на засіданнях виконавчого комітету Сумської міської ради, з них були підтримані 3 петиції. На розгляд Сумської міської ради виносилися проекти по 3 петиціях, підтримано – 2 [11].

Подати петицію можна на електронній платформі E-DEM, яка має на меті надати громадянам легкий і зручний доступ до використання кількох інструментів електронної демократії. Ці інструменти покликані налагодити кращий взаємозв'язок громадян та влади у вирішенні різноманітних соціально важливих проблем.

У 2020 році через єдину систему міських петицій м. Суми до міської ради надійшло 352 таких електронних звернення. По 223 петиціях тривав збір підписів. Необхідну кількість підписів (250) набрала 71 петиція. Найбільш резонансними були петиції: «Скасування тарифів на час карантину у м. Суми» та «Зняти заборону на роботу зоомагазинів під час карантину», «Продовжити термін дистанційного навчання в м. Суми» [11].

Наступним інструментом локальної демократії є загальні збори. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» загальні збори є зібранням усіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення [1].

Зауважимо, що в Законі України «Про місцеве самоврядування» вказується, що порядок проведення загальних зборів гро-

мадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади, але наразі в Україні немає закону, який би регулював порядок проведення загальних зборів громадян [1]. Тому порядок проведення загальних зборів громадян регулюється постановою Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» [3].

Всеукраїнське громадське об'єднання «Інститут «Республіка» провело дослідження щодо використання інструментів участі громадян, зокрема і загальних зборів у 32 містах України. Результати досліджень свідчать, що у містах дослідження відбулося 1909 зборів громадян, з них рекордна кількість в Одесі – 1522, що становить 80% від загальної кількості. У 18 містах з 32 або не було зборів, або ж міська рада не веде такий облік заходів [7].

Важливим та дієвим інструментом локальної демократії є бюджет участі, який використовується для залучення жителів населеного пункту до участі у розподілі коштів місцевого бюджету через подачу проектів, спрямованих на поліпшення життя у відповідній громаді, та голосування за подані проекти іншими жителями. Бюджет участі запроваджений в Україні у 2015 році як один з інструментів залучення громадян до процесу прийняття рішень з розподілу бюджетних коштів. Разом із тим у 2019 році лише в 112 із 810 ОТГ (14%) реалізовувались проекти бюджету участі. Кількість таких ОТГ коливається від 2-3 до 11-13 на область. Всього у 2019 році за рахунок бюджету участі реалізовано 617 проектів, на які було виділено 84,6 млн грн. Аналіз засвідчив, що найчастіше за рахунок бюджету участі фінансуються проекти із благоустрою та сфери освіти, отже, можна припустити, що саме ці напрямки є найбільш важливими для мешканців громад [5].

Вважаємо, що даний інструмент має значні переваги, зокрема він сприяє прозорості бюджетного процесу в цілому, підвищенню активності мешканців, зростанню обізнаності в питаннях місцевого самоврядування, збільшує довіру між владою і громадою. Але слід зазначити, що на бюджет участі можуть впливати ряд чин-

ників. По-перше, це готовність самих міст займатися бюджетом участі, що потребує грошових ресурсів від місцевих бюджетів та зацікавленості і готовності жителів виконувати проекти. Останній чинник є важливим та вирішальним для всіх інструментів локальної демократії.

Закон України «Про місцеве самоврядування» передбачає можливість територіальної громади проводити громадські слухання. Даний інструмент локальної демократії передбачає можливість зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [1].

Предметом громадських слухань можуть бути різні питання місцевого значення, зокрема обговорення проекту статуту територіальної громади; звітів депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування; охорона об'єктів культурної спадщини тощо. Наприклад, у Львові громадські слухання є однією з найпоширеніших форм, яка застосовується з 2007 року. Протягом 13 років у рамках слухань відбулося 568 заходів, у яких загалом взяло участь близько 18 600 осіб. У середньому це 44 заходи за участі 1400 учасників в рік і проведення орієнтовно 3-5 заходів протягом місяця. Найбільш активно громадські слухання проводилися у період 2009–2011 рр. і після деякого спаду активності знову пожвавилися у період 2017–2019 рр. Протягом останніх трьох років у рамках громадських слухань відбулося 148 заходів за участі майже 6 500 львів'ян. Більшість слухань, які ініційовані мешканцями міста, стосується питання будівництва та реконструкції вулиць [6].

Одним із дієвих інструментів локальної демократії є громадська рада – тимчасовий консультативно-дорадчий орган при виконавчих органах влади, метою якого

є збільшення залучення громадськості до формування та реалізації державної та регіональної політики. Діяльність громадських рад регулюється Постановою Кабінету Міністрів «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [4].

Серед основних завдань громадської ради можна виділити: залучення представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики; проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади тощо.

Отже, інструменти місцевої демократії достатньо широко представлені в українському законодавстві. Проаналізувавши використання інструментів локальної демократії в окремих регіонах України, можна зробити висновок про застосування одразу ж декількох форм локальної демократії, що дає змогу жителям ефективніше взаємодіяти з органами місцевої влади. Найменш поширеними інструментами демократії участі є загальні збори та місцеві ініціативи. Усталена практика фактично дозволяє все частіше обходитися без місцевих ініціатив – цю функцію значною мірою починають перебирати на себе електронні петиції. Загальні збори громадян за місцем проживання є маловрегульованими на місцевому рівні, хоча це ледь не єдиний інструмент демократії участі, результати якого є обов'язковими до виконання органами влади, залишається малопоширеною в територіальних громадах.

Також залишаються проблеми з механізмом упровадження цих інструментів через нестачу необхідних локальних нормативних актів, які покликані конкретизувати законодавчі положення щодо порядку використання інструментів локальної демократії, значно стримується розвиток та активне використання всіх наявних засобів локальної демократії.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р., № 280/97 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24.
2. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 26.03.2022).

3. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993. № 3748-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text> (дата звернення 04.11.2022 р.).

4. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.04.2022 р.).

5. Бюджет участі: які проекти найчастіше реалізовували в громадах за ініціативи мешканців – звіт за 2019 рік. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12673>.

6. Інструменти громадської участі у Львові. Опора. URL: <https://www.oporaua.org/news/samovriaduvannia/partysypatsiia/19770-instrumenti-gromadskoyi-uchasti-u-lvovi>.

7. Інструменти прямої демократії: як українці використовують свої права та можливості. URL: <https://cutt.ly/WI6ndTK>.

8. Крамаренко С.В. Развитие институтов непосредственной демократии в местном самоуправлении: теоретико-правовые и прикладные аспекты : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02. Воронеж, 2013. 234 с.

9. Лендъел М. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи: монографія. Ужгород : Мистецька лінія, 2011. 688 с.

10. Лоцихін О.М. Теоретичні підходи до визначення поняття та особливостей муніципальної демократії. *Право.ua*. 2017. № 3. С. 5–9.

11. Про підсумки роботи по розгляду звернень громадян у 2020 році : Рішення виконавчого комітету Сумської міської ради. URL: <https://smr.gov.ua/uk/zvorotnij-zv-yazok/zverneniya-gromadyan> (дата звернення 17.04.2022 р.).