

**Навчальний модуль:
ПАРТИСИПАТИВНА ДЕМОКРАТІЯ ДЛЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ
ГРОМАДИ**

ЗМІСТ

Вступ.....	2
1. Демократія участі: акценти нормативно-правового регулювання.....	4
1.1. Законодавче забезпечення.....	4
1.2. Проблематика правового регулювання.....	6
2. Партисипативна демократія: теоретичні засади.....	9
2.1. Поняття та принципи.....	9
2.2. Сталий розвиток: зв'язок із партисипативною демократією.....	11
2.3. Механізм демократії участі.....	11
2.4. Окремі форми прямої демократії.....	13
Перелік рекомендованої літератури/корисних посилань.....	16
ДОДАТКИ.....	18

Навчальний модуль: ПАРТИСИПАТИВНА ДЕМОКРАТІЯ ДЛЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ГРОМАДИ

Тренер – О. Бойко

Вступ

Громадяни України відповідно до Конституції України мають права та свободи, які повинні гарантуватись державою через створення ефективного механізму реалізації цих прав. На місцевому рівні право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України гарантується як через представницькі органи місцевого самоврядування, так і безпосередньо. Сьогодні актуальними є підтримка громадськості, ефективний зворотний зв'язок між владою та суспільством. У межах вирішення цього завдання особливої уваги потребують використання засобів, методів, прийомів і процедур соціально-культурної технології реалізації цих прав, спрямовані на забезпечення діалогу, урахування та цілеспрямоване формування громадської думки, стимулювання громадянської активності, підвищення авторитету органів місцевого самоврядування і довіри до них.

Демократію в її ранніх історичних проявах зазвичай розуміли як форму громадського самоврядування, за якої громадяни залучалися безпосередньо до управління. Поняття «безпосередньої демократії» (прямої демократії, демократії участі) має історичну першість виникнення. Під безпосередніми формами народовладдя розуміють «пряме владне волевиявлення народу, що тягне юридичні наслідки з суспільно значущих питань у формах, які не суперечать праву, яке гарантується і забезпечується державою».

Таким чином, під партисипативною демократією на місцевому рівні ми розуміємо легітимні форми безпосередньої участі громадян у публічному житті, які дають змогу у подальшому забезпечувати вирішення питань і розв'язання проблем місцевого значення шляхом їх публічного обговорення, узгодження, винесення на публічні слухання та/або голосування тощо. Тільки через активну участь у суспільних процесах у людини формуються відповідні цінності, тип поведінки щодо необхідності її участі в громадському житті.

Реалізація конституційних прав громадян потребує не лише закріплених правових норм, наявності основних демократичних інститутів, але й забезпечення ефективного механізму їх реалізації. Важливим є врахування засад державної політики, особливостей розвитку інститутів громадянського суспільства, а також готовності громадян до прямої участі у вирішенні місцевих справ.

Чинниками, що обмежують використання досить значних потенційних можливостей впливу місцевої ініціативи, є: відсутність досвіду громадськості стосовно впровадження існуючих механізмів впливу на процес діяльності органів місцевого самоврядування; низький рівень взаємодії влади та територіальної громади; недовіра громадськості до органів місцевого самоврядування; незрілість самого громадського руху; низький рівень правової освіти, матеріально-технічного та кадрового забезпечення механізму реалізації прав громадян через місцеві ініціативи органами публічної влади, що значно знижує ефективність самої місцевої ініціативи.

Практика реалізації прав громадян через місцеві ініціативи доводить, що в локальних правових актах не завжди закріплюються норми, що регулюють захист прав громадян через місцеві ініціативи, подекуди такі норми є недосконалими та неврегульованими.

Актуальність освітнього комплексу зумовлена недостатністю в Україні реального ефективного використання переваг партисипативної демократії на місцевому рівні. Тому на сьогодні є важливим дослідження предмета демократії участі, вивчення та удосконалення механізмів. Партисипація передбачає можливість ефективно вирішувати членами територіальної громади соціально-економічні та громадсько-політичні питання місцевого значення у межах правового поля.

Участь громадськості у місцевому самоврядуванні в порядку місцевої ініціативи можлива шляхом використання численних знарядь: у виборах до місцевих рад; громадських слухань; ініціювання питань на розгляд сесії ради; доручень виборців; впливу на діяльність місцевої влади через громадські організації; звернень громадян (як колективних, так і особистих); місцевого референдуму; зборів громадян за місцем проживання; формування органів самоорганізації населення, громадських рад; соціологічних опитувань; організації тематичних робочих груп при органах самоврядування з тих чи інших питань діяльності влади; громадської інспекції та громадської експертизи тощо. Установлено, що сьогодні в Україні застосовуються лише кілька найбільш відомих громадськості форм безпосередньої демократії.

Варто також урахувати, що органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію найбільшого переліку прав громадян: як громадсько-політичних, соціально-економічних, культурних, так і громадянських та екологічних, мають більше можливостей з огляду на громадський характер; численні організаційно-правові форми діяльності та взаємодії з іншими елементами конституційно-правового механізму забезпечення основних прав громадян.

З огляду на зазначене, **метою тренінгу** є розвиток компетентностей партисипативної демократії з метою сталого розвитку громади.

Завдання тренінгу:

- актуалізувати розуміння теоретико-методологічних засад партисипативної демократії;
- акцентувати на практичних інструментах впровадження форм прямої демократії;
- визначити методику механізмів партисипації;
- набуття досвіду вибору моделей партисипації в умовах конкретних цілей та задач.

Очікувані результати тренінгу:

- актуалізація розуміння теоретико-методологічних засад партисипативної демократії;
- набуття навичок впровадження форм прямої демократії;
- набуття навичок визначення методики механізмів партисипації;
- набуття досвіду вибору моделей партисипації в умовах конкретних цілей та задач.

1. Демократія участі акценти нормативно-правового регулювання

1.1. Законодавче забезпечення

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Стаття 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування у тому числі визначає, що Сторони повинні вживати всіх таких заходів, які є необхідними для здійснення права участі у справах ОМС. Ці заходи зі здійснення права участі включають у тому числі забезпечення створення:

а) процедур залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення та, у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них;

б) процедур доступу згідно з конституційним ладом та міжнародно-правовими зобов'язаннями Сторони до офіційних документів, які є в розпорядженні органів місцевого самоврядування;

в) заходів для задоволення потреб категорій осіб, які стикаються з конкретними перешкодами в участі, а також

г) механізмів та процедур розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування органів місцевого самоврядування, місцевих комунальних служб, реагування на скарги, пропозиції.

Відповідно до статті 140 Конституції України [1], та статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», первинним суб'єктом місцевого самоврядування та основним носієм його функцій, повноважень є територіальна громада. У статті 143 Основного Закону зафіксовано право територіальних громад безпосередньо або через органи місцевого самоврядування управляти належним їм майном, планувати власний розвиток, затверджувати місцевий бюджет та контролювати його виконання, проводити місцеві референдуми та вирішувати інші місцеві питання.

Формами прямої демократії на місцевому рівні законом визначено: загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, порядок організації та проведення яких має визначатися статутами територіальних громад. Утім не всі територіальні громади мають статути і далеко не в усіх статутах територіальних громад на сьогодні відповідні форми прямого волевиявлення належним чином регламентовані. В умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 1 квітня 2014 року, особливої актуальності набувають питання ефективного правового регулювання партисипативної демократії в Україні. Саме демократія участі має стати діалогом влади та громадян з усіх важливих питань. На сьогодні немає розуміння скільки статутів органів місцевого самоврядування існує, тим більше в об'єднаних територіальних громадах та які норми партисипативної демократії містять існуючі статути,

чи є положення у громадах щодо тих чи інших форм прямої демократії. З одного боку важливо неухильно дотримуватись принципів місцевого самоврядування, закладених Європейською хартією місцевого самоврядування щодо автономності, особливо актуально це за умов сьогоднішньої реформи місцевого самоврядування. З іншого боку важливо при прийнятті рішення зважити на інший принцип місцевого самоврядування: повсюдності та рівності умов. Органи місцевого самоврядування по-різному вирішують питання партисипативної демократії: подекуди ігноруються у статутах, або у статутах повторюються норми закону, або регламентуються так, що громадські слухання, збори, місцеві ініціативи проводяться як формальні процедури або взагалі організаційно забюрократизовуються настільки, що унеможлиблює їх упровадження взагалі. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» згадано про окремі форми прямої демократії, як то:

Місцеві ініціативи – члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у місцевій раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Місцева ініціатива є письмовою пропозицією з питань, які мають важливе значення для конкретної територіальної громади (або її частини), внесена в порядку, передбаченому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», до відповідної ради для розгляду та прийняття відповідного рішення в межах їхньої компетенції.

Загальні збори громадян – безпосередня участь громадян за місцем проживання відповідно до реєстрації у вирішенні питань місцевого значення, рішення враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності. Зазначимо, що загальні збори – це не «майдан», на який збираються громадяни виключно для протесту, а місце обговорення нагальних спільних місцевих проблем і розгляд пропозицій щодо їх вирішення.

Громадські слухання – громада зустрічається з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких заслуховують їх, порушують питання та вносять пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Органи самоорганізації населення – сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради дозволяють за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення й наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентовано зокрема:

- статтею 7 Закону («Місцевий референдум») визначено, що порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми;

- статтею 8 Закону («Загальні збори громадян») визначено, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається також законом та статутом територіальної громади;

- статтею 9 Закону («Місцеві ініціативи») регламентовано, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

- статтею 13 Закону («Громадські слухання») визначено, що порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади;

- статтею 14 Закону («Органи самоорганізації населення»), що відповідно до частини 1 статті 5 Закону є складовою системи місцевого самоврядування, а правовий статус, порядок

організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом.

1.2. Проблематика правового регулювання

Проблемою є відсутність встановлених рамкових вимог до рішень органів місцевого самоврядування, які регулюють механізми локальної демократії на місцевому рівні у частині їх ініціювання, порядку реалізації та розгляду, а саме:

- не визначено перелік питань, які повинні бути врегульовані у рішеннях органів місцевого самоврядування про механізми місцевої демократії;
- не визначено перелік питань, які повинні бути врегульовані у статуті територіальної громади щодо партисипативної демократії;
- недосконалий сам механізм застосування форм прямої демократії.

Проте демократична модель державного управління передбачає активну участь громадськості у процесі прийняття рішень. Це вимагає наявності відповідних правових механізмів та процедур. Актуальною є чітка регламентація процедур таких форм локальної демократії як місцеві ініціативи та громадські слухання.

Варто зазначити, що форми прямої демократії регламентуються не лише нормами Закону України «Про місцеве самоврядування». Наприклад, громадські слухання (громадські обговорення, публічні консультації) регламентуються також статтею 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», статтями 6, 9, 20 Закону України «Про охорону навколишнього середовища», постановою Кабінету Міністрів України № 555 від 25.05.2011 року про врахування громадських інтересів щодо містобудівної діяльності. Отже, постає питання доцільності регламентації громадських слухань у таких випадках локальними нормами права.

У грудні 2015 року було також ініційовано проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (щодо статуту територіальної громади та форм безпосередньої участі мешканців у здійсненні влади) (реєстр. № 3634), яким було запропоновано нову редакцію статей 8, 13 і 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Метою законодавця було:

- усунути факультативність статуту територіальних громад як нормативно-правового акту;
- скасувати вимогу щодо реєстрації статуту територіальної громади;
- окреслити основні вимоги щодо порядку підготовки статуту;
- встановити невід'ємним елементом статуту територіальної громади затвердження процедури проведення загальних зборів і громадських слухань;
- запровадити основні елементи процедури проведення загальних зборів і громадських слухань (уточнення суб'єктів ініціативи, визначення обов'язків органів місцевого самоврядування щодо організації та реалізації тощо).
- скасувати Постанову Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748 «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» як архаїчну.

У 2017 році було запропоновано тотожні проекти щодо удосконалення статутної нормотворчості територіальних громад (реєстр. №№ 7297 та 7297-1), якими передбачалось внести зміни до окремих законодавчих актів України:

- закріплення принципу, згідно з яким статут територіальної громади має найвищу юридичну силу в системі актів органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади;

- законодавчого закріплення переліку питань, що мають становити предмет статуту територіальної громади;
- деталізацію предмету статуту територіальної громади в частині регулювання різних форм партисипативної демократії: місцевих ініціатив, громадських слухань, загальних зборів за місцем проживання;
- створення належних правових передумов для налагодження дієвого громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- необхідність закріплення в статуті територіальної громади чіткого переліку питань, у тому числі засади взаємовідносин органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з інститутами громадянського суспільства тощо;
- можливість затвердження статуту територіальної громади на місцевому референдумі;
- обов'язковість дотримання положень статуту територіальної громади;
- у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановити вимоги для нормативно-правового регулювання механізмів місцевої демократії органами місцевого самоврядування;
- передбачити, що детальний порядок ініціювання, проведення та застосування механізмів місцевої демократії регулюється органами місцевого самоврядування у статутах територіальних громад або окремих рішеннях місцевих рад;
- визначити перелік питань, які мають бути врегульовані у рішеннях органів місцевого самоврядування про механізми місцевої демократії та статутах територіальних громад.

Варто зазначити, що дискусія щодо законодавчого регулювання місцевого референдуму також існує. Так, у 2015 році було зареєстровано кілька альтернативних законопроектів «Про місцевий референдум» (реєстр. №№ 2145а-1, 2145а-2, 2145а-3, 2535-1). При розгляді цих проектів Комітет з питань правової політики та правосуддя Верховної Ради України рекомендувати Верховній Раді України прийняти рішення, визначившись шляхом голосування. Утім жоден з них не розглядався в залі пленарних засідань. У вересні 2019 року Верховною Радою України IX скликання зареєстровано новий проект закону про місцевий референдум, який наразі на розгляді профільного Комітету Верховної Ради України (реєстр. № 2121).

Проте Верховна Рада України прийняла важливе рішення щодо розвитку безпосередньої демократії: Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» (реєст. № 2299). Цей проект сприяв розвитку ефективного діалогу громадян як з владними інституціями. І хоча ініціатива щодо окремого закону «Про петиції» (реєстр. 2997) не була підтримана, прогрес розвитку демократії участі дійсно беззаперечний.

Варто зазначити, що на сьогодні триває дискусія щодо доцільності законодавчого забезпечення поняття «бюджет участі» («партисипативний бюджет» та вводити відповідні норми законодавчого регулювання, наприклад, у Податковий кодекс України).

Отже, виникає кілька дискусійних питань щодо вирішення проблеми:

1. Регулювання форм прямої демократії має бути повноваженнями окремих законів чи статутів територіальних громад та відповідних положень на місцевому рівні ?
2. Чи повинні бути статuti територіальних громад імперативною нормою. Якщо ні – можливо, доцільно здійснювати регулювання форм (або окремих форм, як то референдум) на законодавчому рівні ?

3. Якщо статут – імперативна норма – чи є доцільним контроль за відповідністю статуту нормам Конституції України та законів України. Чи доцільно упроваджувати типові статути, положення щодо партисипативної демократії?

4. Як досягти балансу між правом на безпосередню демократію та інститутом представницької демократії ?

5. Чи доцільно вводити санкції у разі порушення статутних правил щодо норм партисипативної демократії ?

З огляду на серйозні концептуальні питання, на базі профільного Комітету Верховної Ради України VIII скликання було створено робочу групу, яка напрацювала окремих законопроект щодо удосконалення законодавчого регулювання механізмів локальної демократії та статутної нормотворчості: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення та статутної нормотворчості» (реєстр. № 10158). Влітку 2019 року профільний Комітет рекомендував Верховній Раді України за наслідками розгляду в першому читанні прийняти цей законопроект за основу.

Проектом Закону пропонувалось внести зміни до низки законодавчих актів України, визначивши, зокрема коло суб'єктів, уповноважених брати участь у загальних зборах, громадських слуханнях, вносити місцеві ініціативи; орієнтовний перелік питань, які можуть вирішуватися за допомогою загальних зборів; випадки, коли громадські слухання проводяться в імперативному порядку з ініціативи органів місцевого самоврядування; порядок реалізації рішень за результатами впровадження форм прямої демократії. При цьому, з метою забезпечення більшої автономії територіальних громад у питаннях регламентації вказаних форм локальної демократії, законопроектом запропоновано встановити, що порядок ініціювання, підготовки та проведення загальних зборів, громадських слухань, внесення місцевих ініціатив визначатиметься статутом територіальної громади. Крім того, враховуючи значне розширення кола питань, що відповідно до законопроекту зможуть бути предметом правового регулювання статутів територіальних громад, пропонується передбачити обов'язковість прийняття цих нормативно-правових актів сільськими, селищними, міськими радами. Законопроектом також передбачалось замінити державну реєстрацію статутів територіальних громад Міністерством юстиції України. А його опрацюванням на предмет відповідності Конституції України та законам України передбачалось покласти на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в повідомному порядку. При цьому, у випадку виявлення невідповідності положень статуту Конституції України та законам України, з'являється можливість звертатися до суду в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, для визнання такого статуту протиправним та нечинним.

Реалізація положень зазначеного законопроекту після його прийняття потребувала б змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 13), а також скасування Постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» від 18.07.1998 р. №1122 і «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25.05.2011 р. № 555. З огляду на призначення позачергових виборів народних депутатів України у 2019 році, цей законопроект не був розглянутий на пленарному засіданні.

2. Партисипативна демократія: теоретичні засади

2.1. Поняття та принципи

«Партисипативна демократія» (Participatory Democracy) - процес залучення широкого кола учасників до формування та функціонування відповідних політичних систем.

Демократія участі (демократія співучасті, партисипативна, партисипаторна демократія) – це такий вид демократії, який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні громадою (громадян – в управлінні державою), тобто у процесах підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю їх реалізації.

За рівнями участі партисипацію поділяють на: інормування, консультування, діалог та найвищий рівень – партнерство:



Серед позитивних результатів застосування форм безпосередньої демократії на національному та місцевому рівнях варто назвати:

- ухвалення рішень, які більше відповідають потребам та інтересам громадян;
- активне залучення громадян до процесів ухвалення рішень, що сприяє зростанню громадянської свідомості й відповідальності та підвищує рівень довіри виборців до рішень, що ухвалюються, забезпечує легітимацію влади;
- ефективну конкуренцію еліті з боку громади;
- покращення контролю за діяльністю органів влади.

До недоліків форм прямої демократії можна віднести:

- високий ризик ухвалення популістських;
- високу загрозу маніпуляції громадською думкою;
- складність юридично грамотного та позбавленого двозначності формулювання питань, що виносяться на обговорення;
- складність організації та значні матеріальні витрати при застосуванні форм прямої демократії;
- ризик зупинення або дискредитації нормотворчого процесу;
- використання не за призначенням – вихід предмета ініціативи за межі дозволеного законодавством переліку питань;
- використання референдуму як інструменту політичної боротьби.

Серед зисків для громад у використанні інструментів партисипації можна назвати:

- 1) посилення відповідальності, підконтрольності та підзвітності влади, а отже – запобігання зловживанням, корупції, відриву влади від проблем/потреб громади
- 2) можливість більш ефективного вирішення проблем громади та якомога раціональнішого витрачання бюджетних коштів
- 3) можливість досягнення однакового чи подібного розуміння проблем громади, напрямків та шляхів їх вирішення; вироблення спільного бачення майбутнього громади, на яке будуть готові працювати усі гуртом.

Вигодами для місцевої влади є:

1) позитивний імідж за рахунок ефекту відкритості та залучення
 2) залучення (як правило, безоплатне) додаткового потенціалу/ресурсу: інтелектуального, фізичного, організаційного, а нерідко – й матеріально-технічного та фінансового

3) можливість оптимізації/покращення якості владних рішень · підвищення рівня поінформованості людей та розуміння ними реальних масштабів проблем, які доводиться вирішувати владі · досягнення ефекту причетності, а звідси – підвищення рівня лояльності членів громади до влади (бо, як правило, більшість членів громади мають наперед визначену негативістську позицію стосовно планів та дій влади)

4) спрямування енергії та ентузіазму мас у конструктивне русло, запобігання некерованій та деструктивній соціальній активності

5) посилення згуртованості, синергетичний ефект від спільних, спрямованих в одному напрямку зусиль влади та громади.

Проте науковці визначають два види демократії (вбудована та дефектна) та визначають їх відмінності:

Режимні частини	Вбудовані демократії	Дефектні демократії
Виборчий режим	Вільні, конкурентні, загальні та чесні вибори	Вільні, конкурентні та чесні вибори,, проте окремі групи та/або особи з якихось причин виключаються з виборчих змагань
Політичні права	Законодавство гарантує в повному обсязі політичні права, які реалізуються в практиці	Законодавство гарантує політичні права, але практиці відбувається певне обмеження права на політичну організацію та комунікацію
Громадянські права і свободи	Законодавство гарантує в повному обсязі громадянські права і свободи, які реалізуються в політичній практиці	Законодавство гарантує права і громадянські свободи, але маються порушення групових прав та індивідуальних свобод на користь соціальної більшості
Горизонтальна підзвітність	Розподіл державної влади на три автономних гілки (законодавчу, виконавчу та судову), що забезпечує функціонування системи стримувань та противаг	Розподіл державної влади на три автономних гілки не завершений, відчувається пріоритет виконавчої влади стосовно законодавчої та судової, система стримувань та противаг не працює
Ефективність демократичного врядування	Урядування здійснюється виключно структурами, що набули свою легітимність через вибори	Урядування здійснюється структурами, що набули легітимність внаслідок виборів, але окремі його сфери зарезервовані за приватними силами

Принципами вибору інструментів партисипації мають стати:

1. Нормативно-правове забезпечення.
2. Пріоритет інтересів територіальної громади.
3. Визначеність та чіткість процедури.
4. Зручність процедури для участі громадян.
5. Достатній час.
6. Публічність.
7. Відкритість.
8. Наявність ресурсів.
9. Обов'язковість проведення.
10. Координація.
11. Підзвітність.
12. Відповідальність.

Факторами впливу на демократію участі є інструменти CLEAR:

C - Можуть робити, а саме мають ресурси, вміння та знання для участі;

L - Бажають, а саме мають відчуття приналежності, яке підсилює участь;

E - Уповноважені, а саме отримали можливість для участі;

A - Запрошені, а саме мобілізуються офіційними органами влади або групами волонтерів;

R - Відповідають (реагують) швидко та активно, а саме бачать приклади того як їх думка береться до уваги.

2.2. Сталий розвиток: зв'язок із партисипативною демократією

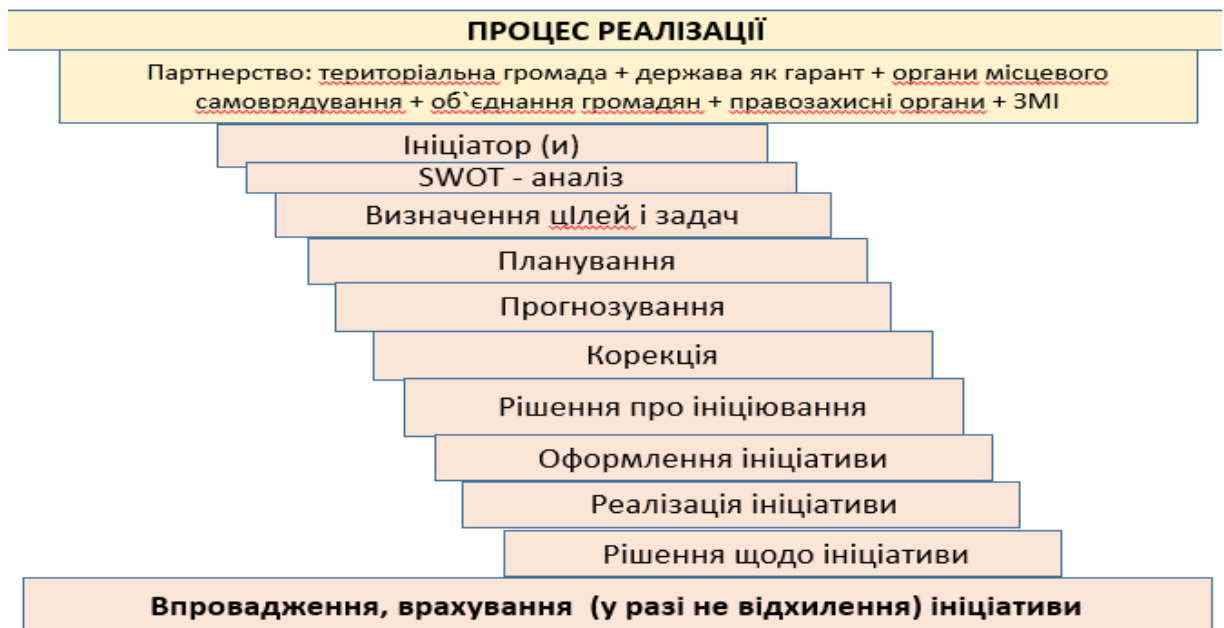
За міжнародним стандартом 180 26000:2010, сталий розвиток – це такий, що задовольняє потреби сучасності, не ставлячи при цьому під загрозу можливість наступних поколінь задовольняти свої потреби

Принципи доброго демократичного врядування («Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні», рекомендованій до впровадження XV сесією Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління (м. Валенсія, 15—16 жовтня 2007 року) та Комітетом міністрів Ради Європи (2008 року):

- чесне проведення виборів;
- зворотний зв'язок, чутливість;
- ефективність і результативність;
- відкритість і прозорість;
- верховенство права;
- етична поведінка;
- компетентність і спроможність;
- інновації та відкритість до змін;
- сталий розвиток та стратегічна орієнтація;
- раціональне управління фінансами;
- культурне різноманіття та соціальна згуртованість;
- підзвітність.

2.3. Механізм демократії участі

Структурно-логічна схема механізму партисипативної демократії має бути цілісною і включає три основні компоненти: цілісність системи реалізації, ефективний вибір елементів-знарядь реалізації, та чіткий процес реалізації:



2.4. Окремі форми прямої демократії

МІСЦЕВІ ІНІЦІАТИВИ

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

«1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

2. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

3. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

4. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.»

Проте, Закон не визначає детальних процедур ініціювання місцевої ініціативи. Відповідно до Закону, порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається окремим рішенням місцевої ради або статутом територіальної громади. На практиці, детальний порядок ініціювання та розгляду місцевих ініціатив визначаються місцевими радами у таких документах:

- ✓ Статут територіальної громади;
- ✓ Положення про місцеві ініціативи;
- ✓ Регламент ради місцевої ради чергового скликання.

ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

«1. Територіальна громада має право проводити громадські слухання — 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.

2. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік.

3. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

4. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.»

Громадські слухання, як інструмент громадської участі, застосовується для того, щоб колективно з іншими членами територіальними громадами напрацювати пропозиції для місцевої влади щодо вирішення поточних проблем громади (щодо забудови території, роботи закладів освіти, благоустрою території тощо). Громадські слухання можуть проводитися на різній території: загальноміські громадські слухання, районні, квартальні, громадські слухання однієї вулиці чи будинку. Проте, Закон не визначає детальних процедур ініціювання проведення громадських слухань. Відповідно до Закону, порядок проведення слухань визначається у статуті територіальної громади.

ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ З ПИТАНЬ МІСТОБУДІВНОЇ ДОКУМЕНТАЦІЇ

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»:

«1.Громадським слуханням підлягають розроблені в установленому порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні: генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій.

2. Затвердження на місцевому рівні містобудівної документації, зазначеної у частині першій цієї статті, без проведення громадських слухань щодо проектів такої документації забороняється.»

Орган місцевого самоврядування зобов'язаним самостійно проводити громадські слухання щодо затвердження містобудівної документації відповідно до статті 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Крім цього, Кабінетом Міністрів України у Постанові №555 окремих порядок проведення таких громадських слухань. Проте відповідно до зазначених нормативно-правових актів, громадські слухання щодо містобудівної документації проводяться не у форматі відкритої зустрічі місцевої влади з членами територіальної громади, а у формі подання пропозицій від громади. Відповідно до Постанови КМУ №555 щодо проведення громадських слухань з питань містобудівної документації, місцеві ради та їх виконавчі органи:

1. Оприлюднюють рішення щодо розробки проекту містобудівної документації.

2. Оприлюднюють проект містобудівної документації (наприклад, проект детального плану території).

3. Повідомлення про початок процедури розгляду та врахування пропозиції громадськості у проекті містобудівної документації (де також зазначається порядок подання відповідних пропозицій). Після оприлюднення всіх проектів та повідомлення про початок громадського обговорення подаються пропозиції щодо проекту містобудівної документації.

Пропозиції можуть подавати: члени територіальної громади; юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території; власники та користувачі земельних ділянок, розташованих на території; представники органів самоорганізації населення; народні депутати України, депутати відповідних місцевих рад.

Всі подані пропозиції громадськості обов'язково реєструються органом місцевого самоврядування та розглядаються розробником і замовником проектів містобудівної документації у місячний строк. За результатами розгляду пропозицій, кожному, хто подав відповідні пропозиції, надається відповідь про їх врахування або обґрунтована відмова. Результати розгляду всіх пропозицій громадськості до проекту містобудівної документації оприлюднюються у двотижневий строк з дня їх прийняття.

ЗАГАЛЬНІ ЗБОРИ ГРОМАДЯН ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

«1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.»

Важливим механізмом громадської участі є також проведення загальних зборів громадян за місцем проживання (загальні збори можуть проводити будинкові, вуличні, квартальні тощо). Проте Закон не визначає детальних процедур ініціювання проведення загальних зборів громадян. Відповідно до Закону, порядок проведення загальних зборів визначається у статуті територіальної громади. Правомочність загальних зборів визначається кількістю членів громади, які взяли участь у зборах. Наприклад, якщо проводяться загальні збори

будинки, то участь у таких зборах мають взяти не менше половини мешканців будинку. Таким чином, для ініціювання проведення загальних зборів необхідно провести агітацію серед членів громади та поінформувати всіх про дату, час, місце та питання, які виносяться на загальні збори. Рішення загальних зборів підлягають обов'язковому розгляду та враховується органом місцевого самоврядування у його діяльності.

ЕЛЕКТРОННА ПЕТИЦІЯ

Відповідно до ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян»:

«Громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.»

Відповідно до ч. 8 ст. 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

«Сесія ради скликається для розгляду електронної петиції, що набрала необхідну кількість підписів, протягом строку, встановленого для її розгляду.»

Проте Закон не визначає порядок подання електронної петиції до органу місцевого самоврядування, кількість підписів, які необхідно зібрати на підтримку петиції, а також терміни збору підписів. Відповідні кількість та терміни збору підписів мають визначити у статуті територіальної громади. До визначення у статуті територіальної громади вимог щодо кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів електронна, Законом визначено відповідні пункти. Зокрема, відповідно до Закону, петиція до відповідного органу місцевого самоврядування розглядається за умови збору на її підтримку протягом не більш як 3 місяців з дня її оприлюднення такої кількості підписів у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, де проживає:

1. до 1 тисячі жителів — не менше ніж 50 підписів;
2. від 1 тисячі до 5 тисяч жителів — не менше ніж 75 підписів;
3. від 5 тисяч до 50 тисяч жителів — не менше ніж 100 підписів;
4. від 100 тисяч до 500 тисяч жителів — не менше ніж 250 підписів;
5. від 500 тисяч до 1 мільйона жителів — не менше ніж 500 підписів;
6. понад 1 мільйон жителів — не менше ніж 1000 підписів.

Електронна петиція до органу місцевого самоврядування повинна бути розглянута протягом 10 робочих днів на сесії місцевої ради. Таким чином, якщо протягом 10 робочих днів не відбувається чергова сесія місцевої ради, міський голова повинен скликати позачергову сесію для розгляду електронної петиції.

Варто зазначити, що ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» лише встановлює, що статут може бути прийнятий територіальною громадою «в межах цього закону». Метою такого документа проголошується «врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування».

Закон прямо вимагає врегулювання статутом лише 3 питань:

- порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд місцевої ради (ч. 2 ст. 9);
- окремих питань організації діяльності місцевих рад (ч. 4 ст. 10);
- порядку організації та проведення громадських слухань (ч. 4 ст. 13).

Перелік рекомендованої літератури/корисних посилань

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 140.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 6, 7, 8, 9, 13, 14.
3. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 №996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.
5. Активізація громадського бюджету у Вінниці: дослідження щодо результатів 26 конкурсу «Бюджет громадських ініціатив м. Вінниці» в 2017 році / А. Дремлюга, С. Дремлюга, В. Хорошев, О. Деревянченко. – <http://www.vmr.gov.ua/ContentLibrary/8c2e82c4-a7d1-45ba-8488-a6621ba4aeb3/4650/%d0%90%86%d1%96%202017.pdf>
6. Бойко О. П. Громадські слухання як складова механізму реалізації прав громадян через місцеві ініціативи / О. П. Бойко // Державне управління та місцеве самоврядування. – К. : Вид-во АМУ, 2009. – № 1(7). – С. 313–321.
7. Бойко О. П. Звернення в системі реалізації прав громадян через місцеві ініціативи / О. П. Бойко // Державне управління та місцеве самоврядування. – К. : Вид-во АМУ, 2009. – № 2(8). – С. 149–157.
8. Бойко О. П. Місцеві ініціативи в системі регіонального розвитку: європейський вимір [Електронний ресурс] / О. П. Бойко // Державне управління: теорія і практика. –2010. – № 1/2010. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej11/index.htm>
9. Бойко О. П. Українське суспільство навчається самоорганізації / О. П. Бойко // Держ. та муніцип. упр. – 2008. – № 2(4). – С. 248–257.
10. Бойко О.П. Конституційні засади та законодавче забезпечення референдумів: зарубіжний досвід для України. *«Держава та регіони. Серія: Державне управління»*. № 4 (2019) http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/4_2019/3.pdf
11. Бойко О.П. Розвиток статутної нормотворчості в умовах децентралізації. Інноваційний розвиток і підвищення рівня спроможності об'єднаних територіальних громад: матеріали наук.-практ. конф. (Дніпро, 30 жовтня – 29 листопада 2019 р.). Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2019 р.
12. Громадська участь / залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль) / Олександр Сергієнко, Олег Ватаманюк. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 92 с.
13. Громадянські компетентності у професійній освіті державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Збірник методичних матеріалів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування / за заг. ред. Н. Г. Протасової, Ю. О. Молчанової. – К. : НАДУ, 2016. – 308 с.

14. Демократія участі (інформаційні матеріали). Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою / Ігор Абрам'юк, Анатолій Ткачук. – К. : Легальний статус, 2011. – 64 с.
15. Джон П. Кретцман, Джон Л. Малкнайт «Розбудова громад за рахунок внутрішніх ресурсів. Шлях до відкриття й мобілізації ресурсів громади»; переклад з англ. – К. : Четверта хвиля, 2006. – 256 с.
16. Ільків Н.В. Рада та громада (або як залучати громадян до місцевого самоврядування): посібник для працівників органів місцевого самоврядування. Київ: Академпрес, 2003. 132 с.
17. Латишева В.В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг. *Державне будівництво*. 2007. № 2. С. 273–278.
18. Плоский К. Аналітичний звіт «Партиципаторний бюджет» / Проект ПРОМІС, Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової підтримки Міністерства міжнародних справ Канади. – К. : 2016. – 45 с. – http://www.raucsi.org/upload/files/Participatory_Budget_Dec2016.pdf.
19. Погорілко В.Ф., Ставнічук М.І., Руда Н.І., Кривенко Л.Т., Батанов О.В., Гаєва Н.П., Костецька Т.А., Воротіна Н.В., Ісаєва Н.К., Мурашин Г.О. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. /за ред. В.Ф. Погорілка. Київ: *Конституційне право України* 2000. 354 с.
20. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні. Під редакцією Толкованова В.В. – Київ, Крамар, 2011, 199 с.
21. Солонтай О. та ін. Контроль за владою — практичні інструменти. О. Солонтай;— Київ. : Вид-во «Березовська», 2017. — 88 с.
22. Стрілець Ю.П. Правові засади громадського контролю у місцевому самоврядуванні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 2 (46). С. 194–197.
23. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі. Практичний посібник / В. М. Вакуленко, О. В. Берданова, Н. М. Гринчук, В. С. Колтун, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук. – К. : 2017. – 134 с.
24. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник / ДП «Укртехінформ» – Київ, 2013. – 250 с.
25. Форми та методи залучення громадськості: навч. посібник / за ред. В.П. Артеменка. Київ: *Інститут громадянського суспільства*, 2007. 240 с.
26. Відеофільм про форми прямої демократії – <https://www.youtube.com/watch?v=9YyCwNoqMwA>

ЛОГІЧНІ ЗАДАЧІ

Форми участі громадян у публічному житті на місцевому рівні

Форма демократії	+	-
Загальні збори	?	?
Місцеві ініціативи	?	?
Громадські слухання	?	?
Консультації	?	?
Петиції	?	?
Бюджет участі		
Орган самоорганізації населення	?	?
.....	?	?
Місцевий референдум	?	?



ОБ'ЄДИНЕНІ НАСИД
Україна

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

ДЕС ПРО

РАЗОМ

Який вибір є доречним, який неможливим, який найбільш ефективним?

СИТУАЦІ	Форма демократії
Місцева влада «радиться» щодо забудови територій	Загальні збори
Мешканці вимагають зупинення забудови територій	Місцеві ініціативи
Мешканці бажають створити ОСББ	Громадські слухання
Члени ТГ ініціюють побудову дитячого майданчика	Консультації
Мешканці ініціюють консультації щодо оподаткування	Петиції
Члени ТГ створюють сільський комітет	Бюджет участі
Зміна конфігурації ОТГ	ОСН
Міський голова ініціює опитування
	Місцевий референдум



РОЛЬОВА ГРА

Рольова гра «Світ громад» (варіант 1)



ЗАВДАННЯ:

знайти рішення, яке б задовольнило інтереси учасників та сприяло сталому розвитку громади

Рольова гра «Світ громад» (варіант 2)



ЗАВДАННЯ:

знайти рішення, яке б задовольнило інтереси учасників та сприяло сталому розвитку громади