

Р. В. Ющук,
аспірант Інституту адміністрування, державного управління та професійного розвитку,
Національний університет "Львівська політехніка"
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-0169-6198>

DOI: 10.32702/2306-6814.2024.12.247

ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ПАРТИСИПАЦІЇ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

R. Yushchuk,
Postgraduate student of the Institute of Public Administration, Governance
and Professional Development, Lviv Polytechnic National University

PROBLEMS OF IMPLEMENTING PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT: ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS

У статті проаналізовано сучасний стан та особливості реалізації партисипації в місцевому самоврядуванні. Узагальнено та систематизовано основні проблеми партисипації в місцевому самоврядуванні, зокрема в організаційному та правовому аспектах. Для цього вирішено такі завдання як: узагальнення проблем партисипації в публічному управлінні у політичному, нормативно-правовому, ресурсному аспектах; розкриття основних проблем роботи з петиціями у місцевому самоврядуванні; визначення інструментів партисипації, з якими часто трапляються проблеми. Здійснено аналіз використання електронних петицій в Україні, що дозволило виокремити низку проблем, які перешкоджають дієвості та ефективності даної системи взаємодії громадян та влади. Актуалізовані питання ефективного залучення громадян до процесу прийняття рішень, відсутність прямої залежності інтенсивності впровадження інструментів партисипативної демократії від типу територіальної громади, впровадження інструментів партисипації, з якими часто трапляються проблеми чи вони потребують доопрацювань, проблеми організаційно-управлінського характеру, неефективність механізмів локальної демократії на місцевому рівні у частині їх ініціювання, порядку реалізації та розгляду. Стаття окреслює проблеми, похідні від здійснення партисипативної демократії громадськістю як явища, що має соціальний або соціально-правовий результат, здійснює вплив на сферу функціонування територіальної громади, що відбувся в результаті безпосередньої участі жителів визначеної території — членів громади й впливає на функціонування громади. Держава визнає і гарантує самоврядування, а також надає право на його самостійне здійснення жителям територіальної одиниці, виявляється демократизм держави, що визнає потребу існування самоорганізації населення як автономної соціальної системи. Актуальною залишається проблема становлення й реалізації форм партисипації у місцевому самоврядуванні, зокрема у контексті організаційного та нормативного забезпечення.

The article analyzes the current state and main problems of participation in local government. In particular, the main problems of participation in local government, in particular in the organizational and legal aspects, are generalized and systematized. For this purpose, the following tasks have been solved: the problems of participation in public administration in political, legal, and resource aspects are generalized; the main problems of working with petitions in local government are revealed; Participation tools with which problems often arise have been identified. An analysis of the use of electronic petitions in Ukraine was carried out, which highlighted a number of problems that impede the effectiveness and efficiency of this system of interaction between citizens and authorities. The issues of effective involvement of citizens in the decision-

making process, the absence of a direct dependence of the intensity of implementation of participatory democracy tools on the type of territorial community, the introduction of participatory tools with which problems often occur or need improvement, problems of an organizational and managerial nature, the ineffectiveness of local democracy mechanisms at the local level have been updated. in terms of their initiation, implementation and consideration procedures. The article identifies problems derived from the implementation of participatory democracy by the public as a phenomenon that has a social or socio-legal result, has an impact on the sphere of functioning of the territorial society, which occurred as a result of the direct participation of residents of a certain territory — members of the community and affects the functioning of the community. The state recognizes and guarantees self-government, and also gives the right to its independent implementation to the residents of the territorial unit; it turns out that the state is democratic, recognizing the need for the existence of self-organization of the population as an autonomous social system. The problem of the formation and implementation of forms of participation in local self-government remains relevant, in particular, in the context of organizational and regulatory support.

Ключові слова: місцеве самоврядування, партисипація, територіальна громада, децентралізація, місцевий розвиток.

Key words: local self-government, participation, territorial community, decentralization, local development.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Поняття "партисипація", "партисипативна демократія", "представницька демократія", "громадянська участь", "залучення громади" все частіше вивчаються та впроваджуються у теорії та практиці публічного управління. Хоча більшість з них застосовані на сьогодні у місцевому самоврядуванні. На сьогодні потребують вивчення такі питання як співвідношення представницької та партисипативної демократії у місцевому самоврядуванні; компетенційний баланс у реформах децентралізації влад; реалізація принципів відкритості та прозорості у діяльності органів публічної влади тощо [1, 2].

Зрозуміти чому питання громадської участі у місцевому розвитку є важливим і які проблеми спричиняють нові підходи до розуміння громадської участі як з боку громадськості, так і влади варто через призму викликів, серед яких:

- проблема так званого дефіциту демократії, громадянська апатія, зниження рівня легітимності;
- обмеження ресурсів, дефіцит публічних фінансів — необхідність визначення пріоритетів;
- недостатньо існуючих механізмів представлення інтересів;
- сильні навички "соціального вето" — необхідність первазії — соціальних правил;
- дисбаланс привілеїв та очікувань по відношенню до зобов'язань (одночасно надмірні очікування відносно влади та відсутність лояльності до неї);
- суспільна реальність стає менш ієрархічною, набирає більш мережевого низового характеру;
- збільшення ролі медіа, нових технологій, поява нових акторів (ГО, ініціативних груп);

— з'являються нові типи проблем — виникає необхідність напрацювання нових моделей відповіді на них (інша форма керівництва — не експертів і не "командирів");

— демократія набирає рис персонального, безпосереднього та щоденного характеру — проблеми традиційних організацій, в т.ч ГО;

— розвиток нових технологій та їх амбівалентна роль з точки зору громадської активності;

— планування інвестиційних проєктів, розвитку простору парків, скверів, дитячих майданчиків, МАФів, базарів, торгових центрів [3].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематику партисипації в місцевому самоврядуванні вивчали у своїх працях чимало вітчизняних та іноземних науковців, зокрема вона прослідковується у наукових працях таких вітчизняних як І. Абрам'юк, Г. Боднар, А. Васіна, Ю. Дзюбенко, І. Забокрицький, М. Коваленко, В. Ковальчук, К. Мануїлова, В. Нестерович, А. Пехник, М. Ставнійчук, М. Требіна. У статті використано праці щодо теоретичних та організаційних проблем партисипації у місцевому управлінні Ковальчук В.Б., Забокрицького І.І., Нестерович В.Ф., а також розробки Левченко О., Величко Н., Ковшун Л. з метою виявлення методологічних та проблем реалізації партисипації громади у сфері публічного управління.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Стаття націлена на узагальнення та систематизацію основних проблем партисипації в місцевому самоврядуванні, зокрема в організаційному та правовому аспектах. Для цього визначено такі завдання як: узагальнити

<i>Політичний аспект</i>	<i>Нормативно-правовий аспект</i>	<i>Ресурсний аспект</i>
Проблеми демократичних основ участі, байдужість, політична апатія	Рівень забезпечення участі та механізму його реалізації	Проблема забезпечення кваліфікаційного рівня участі
Проблеми визначення пріоритетів публічного управління	Проблеми організаційно-управлінського характеру, неефективність механізмів локальної демократії на місцевому рівні у частині їх ініціювання, порядку реалізації та розгляду	Обмеження засобів, ресурсів, публічних фінансів
Суспільна реальність стає менш ієрархічною, набирає більш мережевого, низового характеру	Відсутність пропорційних норм по відношенню до типу громади, її складу	Проблема рівномірної пропорції у зростаючій ролі медіа, нових технологій, появи нових інституцій (ГО, громадських ініціатив)

Рис. 1. Проблеми партисипації в публічному управлінні: політичний, нормативно-правовий, ресурсний аспекти

Джерело: сформовано автором.

проблеми партисипації в публічному управлінні у політичному, нормативно-правовому, ресурсному аспектах; розкрити основні проблеми роботи з петиціями у місцевому самоврядуванні; виявити ті інструменти партисипації, з якими часто трапляються проблеми.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Розглянемо правову основу зазначених проблематики. Громадяни України реалізують своє конституційне право брати участь в управлінні державними справами (стаття 38 Конституції України) [4] як безпосередньо, так і через обраних до органів державної влади представників. Таке право радше відноситься до прямої демократії та є більш близьке до сьогодення, оскільки чітко прописане у нормативно-правовому полі. Вплив громадськості за таким підходом є досить точковим, непостійним, з невисоким рівнем участі, можливостей до прийняття рішень.

На противагу йому партисипація є перспективним та малореалізованим механізмом. Концепт має коріння в англomовному терміні *to participate* — бути частиною чогось, брати участь, яке в свою чергу пішло від латинського слова *participatio* з тотожним змістом. Оскільки українська мова не має однослівного відповідника, то відбулося запозичення-калькування з англійської мови, яке звучить як партисипація, або ж з польської фонетикою — партиципація. Змістовно це відповідає українському словосполученню громадянська (чи громадська, — поняття теж не є сталим у науці) участь [5].

Питання ефективного залучення громадян до процесу прийняття рішень є на сьогоднішній день особливо актуальним у місцевому розвитку та пов'язаним із наступними аспектами: політичним, нормативно-правовим, ресурсним (рис. 1).

Стаття 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування [6] про право участі у справах органу місцевого самоврядування у тому числі визначає, що Сторони повинні вживати таких заходів, які є необхідними для здійснення права участі у справах місцевого самоврядування. На сьогодні здебільшого в громадах впроваджені абсолютно всі процедури де-

мократії участі, передбачені законодавством України. Але в різних громадах ці інструменти поширені у різному ступені.

Ці заходи зі здійснення права участі включають у тому числі забезпечення створення:

— 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;

— процедур доступу згідно з конституційним ладом та міжнародно-правовими зобов'язаннями Сторони до офіційних документів, які є в розпорядженні органів

місцевого самоврядування;

— заходів для задоволення потреб категорій осіб, які стикаються з конкретними перешкодами в участі;

— механізмів та процедур розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування органів місцевого самоврядування, місцевих комунальних служб, реагування на скарги, пропозиції [7].

Процедури, запроваджені нещодавніми новітніми законодавчими змінами [8] є більш поширеними, ніж ті, що передбачені попереднім законодавством. Електронні петиції та оприлюднення результатів поіменного голосування депутатів, передбачені змінами до законів, є більш поширеними, ніж загальні збори та місцеві ініціативи, передбачені галузевим законом про місцеве самоврядування, прийнятим ще в 1997 р. Це означає, що громадська активність та потужна інформаційна підтримка з боку міжнародних організацій відчутно впливає на функціонування органів місцевого самоврядування України.

У статті 40 Конституції України передбачено, що усі громадяни мають право направляти 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, надавши обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Це положення має надзвичайно важливе значення для розбудови інструментів відкритого діалогу між громадянами та органами місцевого самоврядування. Саме жителі на місцях повинні брати активну участь у вирішенні питань місцевого значення, зокрема, і шляхом ініціювання розгляду питань, які їх турбують. У процесі діджиталізації чи не усіх сфер суспільних відносин найбільш прогресивним та зручним способом комунікації населення з органами місцевого самоврядування є саме електронні петиції. Автори одного з дослідження пропонують розробити Закон України "Про електронні звернення до органів місцевого самоврядування"

Аналіз використання електронних петицій в Україні дозволяє виокремити низку проблем, що перешкоджають дієвості та ефективності даної системи взаємодії громадян та влади (рис. 2).

недосконалість чинного законодавства	проблема авторизації громадян на веб-сайтах	процедурні прогалини щодо організація роботи з петиціями	проблематика нефаховості петицій
відсутність адекватної реакції влади на петиції громадян	проблемні аспекти роботи веб-сайтів органів місцевого самоврядування	погана обізнаність громадян у роботі держави і державних органів влади	відсутність культури ініціювання електронних петицій

Рис. 2. Основні проблеми роботи з петиціями у місцевому самоврядуванні

Також однією з проблем є відсутність прямої залежності інтенсивності впровадження інструментів партисипативної демократії від типу територіальної громади (міська, сільська чи селищна) чи від чисельності населення громади. Хоча, є певна тенденція, що в міських громадах партисипація є більш поширена ніж в сільських, а в громадах із великою кількістю населення — більше, ніж в громадах з нечисельним населенням. Це означає, що поширення процедур партисипативної демократії більшою мірою залежить не від громад, а від доброї волі місцевих політиків. Інструменти партисипації, з якими часто трапляються проблеми у сфері місцевого розвитку або вони потребують доопрацювання, такі:

1. На офіційному веб-сайті міської/сільської/селищної ради розміщуються і зберігаються результати поіменних голосувань депутатів, як того вимагає ч. 3 ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

2. На офіційному веб-сайті міської/сільської/селищної ради розміщено форма запиту на публічну інформацію, як того вимагає ч. 6 ст. 19 Закону України "Про доступ до публічної інформації".

3. Статут територіальної громади визначає порядок організації громадських слухань, як того вимагає ч. 4 ст. 13 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

4. Статут територіальної громади визначає порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, як це передбачено ч. 3 ст. 8 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

5. Через офіційний веб-сайт до міської/сільської/селищної ради можна звернутися з електронними петиціями, як того вимагає ст. 23-1 Закону України "Про звернення громадян".

6. Статут територіальної громади або окреме положення, затверджене місцевою радою, визначає порядок внесення на розгляд ради місцевої ініціативи, як це передбачено ч. 2 ст. 9 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Тобто, здебільшого проблеми носять технічний характер, відсутність публічного представлення, недоопрацювання в організаційному та технічному плані щодо зазначених питань.

Окрема проблематика сутності партисипації лежить у сфері набуття та реалізації права громадян брати участь в управлінні державними справами як співвідношення державного-місцевого до цілого-частини, до прикладу це стосується питання щодо державних фінансів, які формуються, зокрема, за рахунок коштів громадян — платників податків та зборів, а розміри їх та порядок сплачування мають встановлювати-

ся виключно законом (частина перша статті 67 Конституції України). Тому наявність парламентського контролю у фінансово-економічній сфері — це не лише питання права громадян брати участь в його здійсненні, але й певна гарантія охорони їх законних інтересів як платників податків та зборів. Покладення функцій "вищого парламентського контролю" на Рахункову палату — неподатницький орган, означало б звуження змісту та обсягу закріпленого в статті 38 Конституції України права громадян брати участь в управлінні державними справами, обмеження здійснення цього права, чого Конституція України не допускає (частина перша статті 157 Конституції України).

Відповідно до частини четвертої статті 15 Конституції України держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України. Це означає, що на конституційному та законодавчому рівнях можуть встановлюватися певні обмеження, умови реалізації права громадян на свободу політичної діяльності. Така діяльність громадян провадиться шляхом їх участі у політичному житті суспільства, зокрема через право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Так, у Законі України "Про місцеве самоврядування" у ст.5. закріплені складові система місцевого самоврядування, яка включає:

територіальну громаду;
сільську, селищну, міську раду;
сільського, селищного, міського голову;
виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
органи самоорганізації населення [8].

Вибірчі комісії є суб'єктом виборчого процесу, його невід'ємною складовою, вони наділені повноваженнями вирішувати важливі для держави питання щодо організації та проведення виборів, отже, є підстави стверджувати, що участь у роботі таких виборчих комісій є способом реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами.

Проблемами конституційного характеру практики та науковці вбачають у забезпеченні гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина, які не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64 Основного Закону України). Конституційний Суд України наголошує, що встановлення обмежень прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним. Позбавлення громадянина України права брати участь в управлінні державними справами шляхом участі у роботі окружної або дільничної виборчої комісії у зв'язку з його проживанням за межами відповідного округу або міста в умовах відсутності воєнного або надзвичайного стану є порушенням частини четвертої статті 15, частини першої статті 38 Конституції України.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Отже, у законі відсутні змістові, процедурні, організаційні основи здійснення самоврядування задекларованими у статті 5 суб'єктами, а саме безпосередньо територіальною громадою та органами самоорганізації населення. Хоча за нормою Закону первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень вважається саме територіальна громада села, селища, міста. Закон чітко визначає, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

У статті узагальнено та систематизовано основні проблем партисипації в місцевому самоврядуванні, зокрема в організаційному та правовому аспектах. Для цього вирішено такі завдання як: узагальнено проблеми партисипації в публічному управлінні у політичному, нормативно-правовому, ресурсному аспектах; розкрито основні проблеми роботи з петиціями у місцевому самоврядуванні; визначено інструменти партисипації, з якими часто трапляються проблеми. Безумовно, через децентралізацію публічної влади мешканців спроможних громад вже не відправляють вирішувати питання в район чи область — за все тепер відповідає місцева влада: голова, депутати ради громади та її виконком. Освіта, медицина, адміністративні послуги, дороги, освітлення, водопостачання, сміття, благоустрій, забудова і навіть безпека — компетенція влади територіальної громади. Пряма участь громадян на сьогодні, враховуючи зазначені проблеми у даній статті, незначна та без сумніву буде зростати. А відтак зростатиме потреба у вивченні та організації відповідного явища у місцевому самоврядуванні.

Управлінською силою зокрема місцевого розвитку мають стати не політики і чиновники, а сильні заможні громади. Вони долають зневіру людей, бо починають дійсно піклуватися про них: надають якісні та доступні послуги, будують дороги та інфраструктуру, турбуються про безпеку людей, не чекаючи, поки це зробить хтось "згори". В територіальних громадах тепер є на це і повноваження, і кошти. Тому там зростає довіра до влади, підвищується патріотизм, зникає відчуття безпорадності, зростає активність людей.

Література:

1. Ковальчук В.Б., Забокрицький І.І. Представницька демократія: поняття, ознаки, критерії. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: Юридичні науки. 2015. № 824. С. 159—163.
2. Нестерович В.Ф. Принципи відкритості та прозорості у діяльності органів державної влади як важлива передумова для утвердження демократії участі. Філософські та методологічні проблеми права. 2016. № 2. С. 67—76.
3. Левченко О., Величко Н., Ковшун Л. Партиципативний підхід та практики на рівні громади. Посібник для громадських активістів та всіх зацікавлених. URL: <https://sed-rada.gov.ua/sites/default/files/static-page/2020/nid39846-krashchi-praktiki-partisipaci-2-62418.pdf>.

[/sed-rada.gov.ua/sites/default/files/static-page/2020/nid39846-krashchi-praktiki-partisipaci-2-62418.pdf](https://sed-rada.gov.ua/sites/default/files/static-page/2020/nid39846-krashchi-praktiki-partisipaci-2-62418.pdf).

4. Конституція України: Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text/>

5. Левченко О., Величко Н., Ковшун Л. Партиципативний підхід та практики на рівні громади. Посібник для громадських активістів та всіх зацікавлених. Харків, 2018. URL: <https://sed-rada.gov.ua/sites/default/files/stati7c-page/2020/nid39846-krashchi-praktiki-partisipaci-2-62418.pdf>.

6. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

7. Партиципативна демократія для сталого розвитку громади. URL: <https://sed-rada.gov.ua/sites/default/files/static-page/2020/nid39846-module-partysypatyvna-demokratiia-boyko-o-62415.pdf>.

8. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 №3077-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>.

References:

1. Koval'chuk, V.B. and Zabokryts'kyj, I.I. (2015), "Representative democracy: concepts, signs, criteria", *Visnyk Natsional'noho universytetu "L'vivs'ka politekhnika"*. Serii: Yurydychni nauky, vol. 824, pp. 159—163.
 2. Nesterovych, V.F. (2016), "The principles of openness and transparency in the activities of state authorities as an important prerequisite for the establishment of participatory democracy", *Filosofs'ki ta metodolohichni problemy prava*, vol. 2, pp. 67—76.
 3. Levchenko, O., Velychko, N. and Kovshun, L. (2020), "Participatory approach and practices at the community level. A guide for public activists and all interested parties", available at: <https://sed-rada.gov.ua/sites/default/files/static-page/2020/nid39846-krashchi-praktiki-partisipaci-2-62418.pdf> (Accessed 20 May 2024).
 4. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text/> (Accessed 20 May 2024).
 5. Levchenko, O., Velychko, N. and Kovshun, L. (2018), "Participatory approach and practice at the community level. A guide for public activists and all interests", available at: <https://sed-rada.gov.ua/sites/default/files/stati7c-page/2020/nid39846-krashchi-praktiki-partisipaci-2-62418.pdf> (Accessed 20 May 2024).
 6. Council of Europe (1985), "European Charter of Local Self-Government", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (Accessed 20 May 2024).
 7. DESPRO (2020), "Participatory democracy for sustainable community development", available at: <https://sed-rada.gov.ua/sites/default/files/static-page/2020/nid39846-module-partysypatyvna-demokratiia-boyko-o-62415.pdf> (Accessed 20 May 2024).
 8. Verkhovna Rada of Ukraine (2023), *The Law of Ukraine "About service in local self-government bodies"*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text> (Accessed 20 May 2024).
- Стаття надійшла до редакції 31.05.2024 р.*