

МИХАЛЬЧУК Б. С.,
*аспірант кафедри теорії та історії
держави і права
(Навчально-науковий інститут
права імені Іоанікія Малиновського
Національного університету
«Острозька академія»)*

УДК 340.13 / 352

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.1.1.5>

**ДО ПРОЦЕСУ РОЗВИТКУ СТІЙКИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ:
УЧАСНИЦЬКА ДЕМОКРАТІЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ
У ЧАСІ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ**

У статті зосереджено увагу на викликах та перспективах впровадження інструментів участі на місцевому рівні в часі повномасштабної російсько-української війни. Попри на попередні успіхи в процесі децентралізації, який у нашій державі триває з 2014 року, залишаються сумніви щодо ефективності інструментів участі в українських громадах. У цьому контексті виникає потреба розглянути проблему не лише в полі юридичної науки, а й беручи до уваги соціологічні дослідження, що репрезентують зміни рівня залученості громадян на місцях до та після 24 лютого 2022. **Мета статті** – здійснити загальний міждисциплінарний аналіз перспектив застосування принципів та інструментів учасницької демократії в українських громадах у розрізі децентралізаційних процесів та викликів, спричинених повномасштабною війною.

Результати соціологічного дослідження, проведеного програмою сприяння громадській активності «Долучайся» у 2020, 2021 та 2023 році, свідчать про зростання рівня безпосередньої участі населення у своїй громаді. Результати опитування вказують, що найбільшими індикаторами впливу на загальний показник росту участі населення в громаді стали волонтерство та грошові пожертви на підтримку опору російській агресії. Водночас нижчі показники мають такі інструменти участі, як громадські слухання, місцеві ініціативи, участь у дорадчих органах тощо. З одного боку, наведені дані свідчать про мобілізаційну та самоорганізаційну здатність українських громад у часі повномасштабної війни. З іншого боку, у такий спосіб створюється запит на формування та законодавчого закріплення ширшого кола інструментів безпосередньої участі на місцевому рівні у часі тривалої війни. Залучення активу громади до безпосереднього прийняття рішень дає можливість спільно мінімізувати виклики сьогодення. Наприклад, це стосується питань побудови системи меморіалізації та вшанування пам'яті героїв російсько-української війни у громадах, формуванні та оновленні місцевих політик, у пошуці нових ефективних комунікаційних каналів та засобів інформування населення, у збільшенні кількості ресурсів для підтримки Збройних сил України, внутрішньо-переміщених осіб та наповнення місцевого бюджету загалом.

Ключові слова: *інструменти участі, децентралізація, учасницька демократія, громадянське суспільство, місцеве самоврядування.*



Mykhalchuk B. S. Before the process of developing resilient democratic processes: participatory democracy at the local level in Ukraine during times of the full-scale war

The article focuses on the challenges of implementing participatory tools at the local level during the full-scale Russia's war in Ukraine. Despite previous successes in the decentralization processes, which has been ongoing in Ukraine since 2014, doubts remain about the effectiveness of participatory tools in Ukrainian communities. In this context, there is a need to consider the issue not only in the field of legal science, but also taking into account sociological researches, which represent changes in the level of citizen engagement before and after February 24, 2022. The article aims to conduct a comprehensive interdisciplinary analysis of the prospects for applying the principles and tools of participatory democracy in Ukrainian communities in the context of decentralization processes and challenges caused by the full-scale war.

The results of a sociological study conducted by the «Engage» program in 2020, 2021, and 2023 indicate that nowadays the level of direct participation of the population in their communities increase. Survey results indicate that the most significant indicators influencing the overall increase in community participation were volunteering and monetary donations to support resistance to Russian aggression. At the same time, such participatory tools as public hearings, local initiatives, participation in advisory bodies, etc. show lower indicators. On the one hand, the data provided demonstrates the mobilization and self-organization capabilities of Ukrainian communities during the full-scale war. On the other hand, this creates a demand for the formation and legislative consolidation of a broader range of participatory tools at the local level during prolonged conflict. Involving community stakeholders in decision-making allows jointly addressing current challenges. For example, this relates to issues such as building a system of memorialization and honoring the memory of heroes of the Russian-Ukrainian war in communities, shaping and updating local policies, searching for new effective communication channels and means of informing the population, increasing resources to support the Armed Forces of Ukraine, internally displaced persons, and overall filling the local budget.

Key words: *participation tools, decentralization, participatory democracy, civil society, local self-government.*

Вступ. У контексті стійкості демократичних процесів в Україні, впровадження принципів та інструментів демократії участі на місцевому рівні постає перед численними викликами під час повномасштабної війни. Попри наявний позитивний досвід процесів децентралізації, результатів запровадження низки інструментів безпосередньої участі в українських громадах, залишаються сумніви щодо їх ефективності. Ця проблематика посилюється загальносвітовою кризою демократії та її інститутів, наявним теоретичним дискурсом щодо ефективності впровадження демократії участі, який часто може видаватися ідеалістичним чи навіть утопічним, а також наслідками повномасштабної російсько-української війни.

На сьогодні проблематика розвитку стійких демократичних процесів в Україні перебуває в міждисциплінарному фокусі, викликає інтерес не лише з боку правознавців, а й політологів, економістів та соціологів, що вкотре підтверджує актуальність дискусії та потребу в об'єднанні зусиль задля пошуку рішень. У межах юридичної науки активним періодом вивчення інструментів учасницької демократії та ефективності їх функціонування був період останніх п'яти років перед початком повномасштабної війни (І. Корж, І. Шумляєва, М. Ставнійчук, Т. Андрійчук ін.). Після 2022 року з'явилася лише невелика кількість наукових розвідок, у яких правознавці розглядають як виклики, що постали з війною, вплинули на взаємодію між громадянським суспільством та державою загалом (С. Ішук), а також на розвиток та впровадження інструментів учасницької демократії на місцевому рівні зокрема (О. Роговенко, Т. Андрійчук та ін.).



Постановка завдання. У межах окресленої проблематики метою статті є загальний міждисциплінарний аналіз перспектив застосування принципів та інструментів учасницької демократії в українських громадах у розрізі децентралізаційних процесів та викликів, спричинених повномасштабною війною.

Результати дослідження. У контексті процесу децентралізації в Україні, який активно триває з 2014 року, започатковано чимало практик участі на місцевому рівні. Зокрема, в українських громадах розпочато формування та впровадження таких інструментів участі, як громадські бюджети, електронні петиції, громадські слухання, наглядові ради при комунальних підприємствах та інші механізми громадського контролю та участі.

Питання якісного впровадження інструментів участі у громадах неодноразово перебувало у фокусі дослідників учасницької демократії та публічного управління на місцях. Відтак слушними видаються коментарі про необхідність комплексного підходу до правового оформлення учасницьких механізмів на місцевому рівні. Наприклад, дослідниця І. Шумляєва зазначає, що «належне правове оформлення <...> має передбачати комплексне закріплення сукупності форм і методів реалізації принципів народовладдя через систему заходів щодо взаємодії місцевих органів публічної влади і територіальних громад під час вирішення питань місцевого значення» [16, с. 115].

У питанні вдосконалення правового врегулювання механізмів участі на місцевому рівні актуальним залишається прийняття законопроекту № 7283 Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13] та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування, який у лютому 2024 року отримав позитивний висновок Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування [14] до прийняття у другому читанні та в цілому. При цьому дослідник О. Роговенко вказує на те, що пропонування в законопроекті «...перелік форм народовладдя на рівні місцевого самоврядування здебільшого збігається із позиціями експертів» [15, с. 23]. Також науковець слушно пропонує класифікувати визначені законопроектом форми участі на безпосередні та опосередковані відповідно до обов'язковості прийняття органами місцевого самоврядування [15].

У контексті аналізу європейських принципів учасницької демократії та їх впровадження в Україні чіткий та структурний аналіз подає І. Корж. Дослідник слушно зауважує, що «місцева демократія має функціонувати в контексті, який генерує нові виклики, що є наслідком структурних і функціональних змін в організації місцевого управління, радикальних політичних, економічних й соціальних змін в Європі, в тому числі глобалізації» [7, с. 37]. Неспростовною також є теза щодо необхідності держави формувати політики із залученням органів місцевого самоврядування та на основі принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування [2] та Додатку 1 до Рекомендації Rec(2001) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [12]. Також І. Корж наголошує на важливості взаємодії громад та органів місцевого самоврядування задля підвищення рівня громадської свідомості, щоб «сприяти культурі демократичної участі, підвищувати обізнаність про належність до громади та заохочувати громадян брати на себе відповідальність і робити внесок у життя своїх громад» [7, с. 37]. Продовжуючи цю тезу, варто звернути увагу на деякі соціологічні дані, що відображають кількісні та якісні показники рівня залучення населення та поінформованості про впровадженні механізми участі у громаді.

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



регулярної участі у зборах громади та інших громадських заходах не перевищував 7%. Щодо різних форм безпосередньої демократичної участі, респонденти в основному були залучені до роботи громадських комітетів (8,1%), участі у громадських слуханнях (6,4%) та мирних зібраннях (4,4%), готові подавати скарги стосовно інфраструктурних питань (5,2%) та ініціювати чи підписувати електронні петиції (4,2%) [3]. Водночас понад 61% респондентів загальнонаціонального опитування зазначали про ствердне небажання долучатися до різного способу участі у житті громади, серед яких: створення чи участь у роботі будинкового, вуличного чи квартального комітету, участь у громадських слуханнях, мирних зібраннях, подання скарг та запитів, ініціювання та підписання петицій, участі у дорадчому органі тощо [3]. Такі ж результати загальнонаціонального опитування були отримано у 2021 році, відповідно до яких середній показник регулярної залученості до безпосередньої участі в громаді становив – 7%, а 30% респондентів зазначили про небажання брати участь у житті своєї громади [4].

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

Результати опитування вказують, що найбільшими індикаторами впливу на загальний показник росту участі населення в громаді стали волонтерство та грошові пожертви на підтримку опору російській агресії. А такі форми безпосередньої участі як громадські слухання, місцеві ініціативи, участь у дорадчих органах, створення самоорганізаційних колективних ініціатив, подання петицій, скарг мають нижчі показники росту.

Отож наведені вище соціологічні показники у динаміці дають можливість стверджувати не лише про мобілізаційну та самоорганізаційну здатність українських громад у часі повномасштабної війни, а також про їх запит до формування та законодавчого закріплення ширшого кола інструментів безпосередньої участі на місцевому рівні у часі тривалої війни.

Варто зауважити, що громадський бюджет як одна з форм безпосередньої участі не була включена до опитувальника. Водночас можемо спрогнозувати суттєве зменшення кількості реалізованих громадських бюджетів як форми безпосередньої участі у громаді через введені законодавчі обмеження у зв'язку із запровадженням воєнного стану. Зокрема, це питання взято до уваги в межах іншого дослідження під назвою «Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні» від Ради Європи, що було проведене у 2022 році. Згідно з наведеними даними, громадський бюджет визначено як інструмент, що є «посередньо використовуваним» [1] на сьогодні. Це пов'язано з тим, що «цільові кошти, які закладалися в бюджетах міст та громад для реалізації низових ініціатив, були перенаправлені на військові потреби» [1, с. 23].

З моменту введення воєнного стану Указом Президента України 24 лютого 2022 року [9], запроваджено обмеження деяких конституційних прав і свобод громадян, а дія Закону України «Про правовий режим воєнного стану» формує обмеження щодо взаємодії органів місцевого самоврядування та населенням, зокрема щодо публічності оприлюднення проєктів актів органів місцевого самоврядування [11], обмеження у публічності та гласності під час роботи депутатських комісій та сесій місцевих рад, як наслідок змін до Регламенту органів місцевого самоврядування [10] призупинення надання відповідей на звернення громадян, підприємств, установ та організацій тощо. До травня 2022 року відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2022 року № 263 «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану», видано



рекомендації обмежувати роботу відповідних сайтів органів місцевого самоврядування та інших комунікаційних систем та публічних цифрових реєстрів. Згадані комунікаційні обмеження та бюджетні процедури [8] у часі воєнного стану мають безпосередній вплив на процедури громадських бюджетів, що стає наслідком їх скасування, зміни строків реалізації проєктів тощо.

Варто зазначити, що вищенаведені показники високого росту і бажання населення брати безпосередню участь у житті своєї громади, свідчать про запит до органу місцевого самоврядування на якісні послуги та вимоги до прозорості, відкритості і готовності до взаємодії у межах компетенції місцевого органу. У цьому контексті механізми безпосередньої участі варто розглядати як реальний інструмент на місцевому рівні у часі повномасштабної війни для співпраці органів місцевого самоврядування із організаціями громадянського суспільства, бізнесом та громадою. Водночас відмова місцевих інституцій від побудови взаємозв'язків може загострити внутрішньополітичну ситуацію у громаді та призвести до соціального обурення, і навпаки, готовність місцевого самоврядування до побудови партнерської моделі взаємодії сприятиме підвищенню рівня участі населення у житті громади, залученню ресурсів до місцевого бюджету та допоможе швидше й більш ефективно ідентифікувати проблеми у громаді.

Окрім цього, залучення активу громади до безпосереднього прийняття рішень дає можливість спільно мінімізувати виклики громади у часі затяжної війни, наприклад у питанні побудови системи меморіалізації та вшанування пам'яті героїв російсько-української війни у громаді, у формуванні та оновленні місцевих політиків, у пошуці нових ефективних комунікаційних каналів та засобів інформування населення, у збільшенні кількості ресурсів для підтримки Збройних сил України, внутрішньо-переміщених осіб, загальному наповненню бюджету громади, тощо.

Варто додати і про значний внесок організацій громадянського суспільства, незалежних аналітичних центрів до формування стійкості демократичних процесів на місцевому рівні через напрацювання якісних методичних рекомендацій, типових положень, проведення соціологічних досліджень, надання безпосередніх консультацій представникам органів місцевого самоврядування тощо. Відтак дослідник С. Іщук зазначає, що на сьогодні існує потреба «на конституційному рівні утвердити положення про те, що громадянське суспільство – це асоціація вільних і рівноправних людей, яка забезпечує узгодженість їхніх різноманітних інтересів на засадах самоорганізації і державно-правового регулювання» [6, с. 70]. Дослідник відзначає, що за час останніх двох років громадянське суспільство яскраво проявило свій потенціал, організовуючи волонтерські рухи та інші форми самоорганізації з метою протидії ворогу та оборони держави, в тому числі і на місцях. Цю тезу також ілюструють соціологічні показники про рівень громадської залученості, наведені вище. Серед них саме волонтерство та грошові пожертви на підтримку опору ворогу є найбільш поширеними формами громадського активізму.

Висновки. Таким чином, учасницька демократія та її механізми безпосередньої участі варто розглядати як дієвий інструмент у процесі формування стійких демократичних процесів в Україні. А збільшення рівня участі у громадах у часі повномасштабної війни свідчить про «дорослішання» українського суспільства та є індикатором готовності брати персональну відповідальність за прийняття рішень у своїх громадах. Також це свідчення широкого запиту на формування якісних місцевих політиків для подальшого розвитку децентралізаційних та євроінтеграційних процесів України.

Список використаних джерел:

1. Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні. URL: <https://rm.coe.int/research-influence-of-martial-law-on-the-civil-participation-in-ukrain/1680a79d85> (дата звернення 19.02.2024).
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення 19.02.2024).



3. Загальнонаціональне опитування щодо громадського залучення 2020. *ENGAGE* : вебсайт. URL: <https://engage.org.ua/ukraintsi-zalucheni-do-hromadskoi-diiialnosti-ale-unykaiut-aktyvnoi-uchasti/> (дата звернення 20.02.2024).

4. Загальнонаціональне опитування щодо громадського залучення 2021. *ENGAGE* : вебсайт. URL: <https://engage.org.ua/vtracheni-mozhlyvosti-ne-dyvliachys-na-suspilnu-koryst-hromadiany-skeptychno-stavliatsia-do-uchasti-u-diiialnosti-ho-ta-ikh-finansuvanni/> (дата звернення 20.02.2024).

5. Загальнонаціональне опитування щодо громадського залучення 2023. *ENGAGE* : вебсайт. URL: <https://engage.org.ua/zahalnonatsionalne-opytuvannia-shchodo-hromadskoho-zaluchennia-vesna-lito-2023-ukraintsi-rozkhodiatsia-v-pohliadakh-shchodopovoiennykh-priorityativ-ale-ob-iednuiutsia-u-protydii-ahresii-ta-pidtrymtsi/> (дата звернення 20.02.2024).

6. Ішук С. Концептуальні питання взаємодії громадянського суспільства та держави в Україні у сучасних умовах. *Проблеми культурної ідентичності в ситуації сучасного діалогу культур: 2023 рік* : Матеріали XVI Міжнародної наукової конференції 22–23 червня 2023. Острого : видавництво Національного університету «Острозька академія», 2023. С. 67–71. URL: <https://eprints.ua.edu/id/eprint/8874/1/Zbirnyk.pdf#page=67> (дата звернення 20.02.2024).

7. Корж І. Європейські принципи партисипативної демократії та їх впровадження в Україні. *Інформація і право*. 2022. Вип. 1(40). С. 35–45.

8. Порядок виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.02.2024).

9. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення 20.02.2024).

10. Про внесення змін та доповнень до деяких рішень Київської міської ради. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/MR221659?an=1&ed=2022_12_08 (дата звернення 20.02.2024).

11. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 19 жовтня 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 21.02.2024).

12. Про участь громадян у місцевому публічному житті : Рекомендація (Rec)2001 19 Комітету міністрів Ради Європи від 6 грудня 2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text (дата звернення 19.02.2024).

13. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=74096 (дата звернення: 18.02.2024).

14. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування : висновок Головного комітету. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1532317> (дата звернення: 18.02.2024).

15. Роговенко О. До питання формування партисипативної демократії в Україні. *Приватне та публічне право*. 2022. Вип. 4. С. 22–26.

16. Шумляєва І. Вплив європейських норм партисипативної демократії на підвищення рівня участі громадян України в місцевому самоврядуванні. *Аспекти публічного управління*. 2021. Вип. 1. С. 113–120. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/860/835> (дата звернення 20.02.2024).

