

УДК 321.7:352

DOI <https://doi.org/10.32782/pdau.pma.2024.2.1>

УЧАСНИЦЬКА ДЕМОКРАТІЯ ЯК ІНСТИТУТ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Приходько Сергій Миколайович,

кандидат політичних наук, доцент,

доцент кафедри політології, історії і філософії

Полтавського державного аграрного університету

ORCID ID: 0000-0001-9755-5368

У статті визначено сутність і принципи функціонування учасницької демократії як важливого інституту місцевого самоврядування в сучасних умовах. Обґрунтовано, що різні форми громадської участі забезпечують справжню демократію у процесах реалізації влади. Без такої участі існує реальна загроза політичного відчуження. Доведено факт кризи системи представницької демократії. Стан кризи пояснюється тим, що органи влади після виборів залишаються безконтрольними під час своєї діяльності. Тому питання контролю за ними з боку громадськості є досить актуальним. Такий контроль можна забезпечити через різні форми громадської участі. Визначено ключові принципи учасницької демократії, як-от зворотний зв'язок, прозорість, дотримання прав людини, соціальна згуртованість. Зроблено ґрунтовний аналіз розробленої Європейським Союзом і Радою Європи рекомендованої практики громадянської участі в політичному процесі. Така увага європейських інституцій підкреслює її важливість у забезпеченні справжньої демократії на місцевому рівні. Здійснене розмежування понять «пряма демократія» та «учасницька демократія». Докладно розглянуто і проаналізовано структуру учасницької демократії. Визначено головні форми громадської участі, зокрема загальні збори мешканців територіальних громад, місцеві ініціативи громадян, звітування депутатів та посадових осіб органів місцевого самоврядування та звернення до них громадян з особистими і громадськими питаннями, діяльність громадських комітетів при органах місцевої влади, діяльність органів громадської самоорганізації. Обґрунтовані ключові переваги цих форм, які полягають у забезпеченні постійної взаємодії громадськості та влади з виконанням дорадчих і контролюючих функцій. З'ясовано потребу в постійному вдосконаленні практичної реалізації зазначених механізмів. Вдосконалення пов'язане з використанням у цьому процесі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Їхнє використання значно підвищує ефективність і результативність громадської участі. Визначено принципи функціонування учасницької демократії в рамках системи електронної демократії.

Ключові слова: місцеве самоврядування, представницька демократія, учасницька демократія, легітимність, громадська участь, інформаційно-комунікативні технології.

Prykhodko Serhii. PARTICIPATORY DEMOCRACY AS AN INSTITUTE OF LOCAL AUTHORITY

The article defines the essence and principles of the functioning of participatory democracy as an important institution of local self-government in modern conditions. It is substantiated that various forms of public participation ensure true democracy in the processes of exercising power. Without such participation, there is a real threat of political alienation. The fact of the crisis of the system of representative democracy is proven. The state of the crisis is explained by the fact that after the elections, authorities remain uncontrolled during their activities. Therefore, the issue of public control over them is quite relevant. Such control can be ensured through various forms of public participation. The key principles of participatory democracy are determined, in particular, feedback, transparency, respect for human rights, social cohesion. A thorough analysis of the recommended practice of civic participation in the political process developed by the European Union and the Council of Europe is made. Such attention by European institutions emphasizes its importance in ensuring true democracy at the local level. The distinction between the concepts of "direct democracy" and "participatory democracy" is made. The structure of participatory democracy is examined and analyzed in detail. The main forms of public participation are identified, in particular, general meetings of residents of territorial communities, local initiatives of citizens, reporting by deputies and officials of local self-government bodies and citizens' appeals to them with personal and public issues, the activities of public committees under local government bodies, the activities of public self-organization bodies. The key advantages of these forms are substantiated, which consist in ensuring constant interaction between the public and the authorities with the performance of advisory and control functions. The need for constant improvement of the practical implementation of the above mechanisms is clarified. The improvement is associated with the use of modern information and communication technologies in this process. Their use significantly increases the efficiency and effectiveness of public participation. The principles of the functioning of participatory democracy within the framework of the e-democracy system are determined.

Key words: local authority, representative democracy, participatory democracy, legitimacy, public participation, information and communication technologies.

Вступ. Місцеве самоврядування визнано невід'ємним окремим інститутом політичної системи і важливим фактором забезпечення її демократичної сутності. Ця система забезпечує максимальне наближення публічної влади до суспільства. В умовах надання місцевому самоврядуванню значних повноважень постала нагальна потреба в суттєвому вдосконаленні принципів діяльності його інститутів. У світлі сьогоденних вимог недостатньо тільки забезпечити демократичні процедури їх формування і функціонування. Потрібно суттєво змінити засади взаємодії між владою і громадськістю, зокрема зробити її більш тісною. Це дасть реальну змогу залучити громадян до вирішення найбільш актуальних проблем їх повсякденного життя. Насамперед необхідно активно впровадити у практику різні форми громадської участі, тобто реалізовувати систему учасницької демократії.

Цей процес варто розглядати в різних контекстах. Учасницька демократія дає змогу громадянам безпосередньо впливати на процеси розробки, ухвалення й реалізації владно-управлінських рішень на місцевому рівні. У такий спосіб вся система місцевого самоврядування забезпечує належний рівень своєї легітимності. З іншого боку, зростає зацікавленість громадян у реалізації різних форм власної активності в життєдіяльності своїх територіальних громад. Зі свого боку, така участь сприяє стабільності в суспільстві, зменшенню стану конфліктності й напруженості на основі постійно функціонуючих комунікацій з урахуванням усієї багатоманітності позицій громадян. Поглиблене вивчення різних форм громадської участі дасть змогу значно вдосконалити систему учасницької демократії.

Матеріали та методи. Принципи функціонування учасницької демократії є відносно новою проблемою у контексті дослідження політико-владних процесів на місцевому рівні, тому слід констатувати незначний рівень її теоретичної розробленості. Хоча зарубіжні фахівці вже наголошували на факті кризи системи представницької демократії. Так, Е. Тоффлер [9] зазначав, що її головні інститути не відповідають потребам сучасного суспільства. Тому потрібно активно розвивати різні форми громадської участі для забезпечення належного рівня виконання владних функцій. П. Розанваллон [7] наголошував, що повноцінна легітимність влади на всіх рівнях може бути забезпечена тільки повноцінною участю суспільства у прийнятті владних рішень.

Серед українських дослідників варто відзначити публікації Н. Грицяк [1] щодо форм громадської участі в рамках реалізації принципів електронної демократії та О. Карого [3] про місцеві ініціативи як форму залучення громадськості до здійснення

місцевого самоврядування. Основними джерелами дослідження проблем громадської участі на місцевому рівні є нормативні акти України та європейських інституцій, а саме Закони України «Про місцеве самоврядування» [6], «Про звернення громадян» [5], Кодекс рекомендованої практики громадянської участі у процесі прийняття рішень [2], Принципи доброго врядування [4], Участь громадськості в процесі прийняття рішень: стандарти та практики в країнах – членах Ради Європи [10].

Метою статті є визначення ролі та статусу учасницької демократії в системі місцевого самоврядування.

Під час проведення дослідження було використано методи системного і структурно-функціонального аналізу для визначення місця та функціонального призначення інституту учасницької демократії у системі місцевого самоврядування. За допомогою порівняльного методу здійснено зіставлення різних форм громадської участі в контексті їхньої ефективності. Метод синтезу дає змогу сформулювати розуміння сутності учасницької демократії як цілісного явища.

Результати. Перманентні процеси трансформації сучасного суспільства набувають широких і різноманітних форм та відбуваються в різних сферах його життєдіяльності. Насамперед це стосується політики, яка найбільше потребує якісних змін. Причому такі зміни мають набути системного характеру. Потреба в них зумовлена недосконалістю інституційної будови сучасної політики. Річ у тім, що вона базується на принципах представницької демократії, яка загалом акцентує увагу на механізмах формування й подальшого функціонування органів влади. Саме в цьому і полягають основні проблеми. Одна з найголовніших пов'язана з тим, що суспільство загалом залишається відчуженим від політики. Тому сучасні зміни мають бути спрямовані на максимальне наближення громадськості до політичних процесів, зокрема, тих, що стосуються підготовки й ухвалення владних рішень. Сучасне суспільство має значний обсяг інформації стосовно проблем свого розвитку, тому не може залишатися осторонь їх розв'язання.

Про ці тенденції ще 1980 року зазначав американський філософ Елвін Тоффлер у своєму фундаментальному дослідженні «Третя хвиля». Учений чітко визначив проблеми системи представницької демократії у контексті її здатності адекватно відображати й вирішувати питання, які є найбільш актуальними для суспільства. Уже тоді, наголошуючи на суттєвій недосконалоості цієї системи, Тоффлер підкреслив що вона не відповідає новому якісному стану суспільства. «Усі політичні партії, конгреси,

парламенти, верховні ради, президенти, прем'єри, наші нашарування урядової бюрократії, всі інститути, які використовуються для напрацювання та впровадження політичних рішень, є застарілими» [9, с. 418]. Це означає, що зазначені інститути представницької демократії більшою мірою є атрибутом епохи індустріального суспільства і тому не є адекватними в сучасних реаліях. Така невідповідність зумовлена їхньою громіздкою і неповороткою організаційною будовою, а тому нездатністю оперативно реагувати на швидко змінювані потреби людей. «Машина з ухвалення політичних рішень стає все більше загальмованою, зношеною, перевантаженою, затопленою недостовірною інформацією» [9, с. 421]. Рівень поінформованості суспільства забезпечує його обізнаність про сучасне політичне життя. І тому на політичному порядку денному досить гостро постала потреба в підвищенні мобільності політичних інститутів, особливо тих, що пов'язані з владно-управлінською діяльністю, а також максимальне залучення до неї громадськості, яка не може залишатися стороннім спостерігачем у процесах творення та реалізації політики.

Отже, кризові тенденції представницької демократії були відзначені достатньо давно. Зараз же вони трансформувалися у системне явище. Такий стан пояснюється передусім базовими принципами її функціонування, зокрема механізмами формування органів влади в умовах цієї системи. Тобто всі аспекти представницької демократії розглядаються крізь призму організації і проведення виборів. Діяльності самих органів влади приділяється набагато менше уваги. У цьому, власне, і полягають недоліки цієї системи в контексті відображення інтересів суспільства. До того ж варто наголосити, що недосконалим є не власне виборчий принцип формування органів влади, а перенесення акцентів суто на виборчі процедури, а не подальшу діяльність народних обранців.

Будь-який тип серед нині наявних виборчих систем неспроможний об'єктивно представити всю багатоманітність структурної будови сучасного суспільства, інтереси й потреби різних соціальних груп. З іншого боку, навіть найдемократичніші та найпрозоріші вибори не є достатньою підставою для формування дієздатної влади, спроможної ефективно реалізовувати суспільні інтереси. Тобто призначення виборів як важливого механізму демократизації та легітимізації влади нині суттєво змінилося. Таку тенденцію спостерігав французький політолог П'єр Розанвалон. Вона зумовлена історичною еволюцією суспільства. «У «класичну» добу представницької системи функція виборів означала надання незаперечного мандата для «вільного» врядування після

виборів. Припускали, що майбутня політика включена в умови вибору, який вписується в передбачуване становище із чітко визначеними програмами та зрозуміло окресленим суспільним розшаруванням». Але в сучасних умовах функції виборів зазнали суттєвих змін. «Вибори мають відтепер вужчу функцію: вони лише затверджують спосіб призначення правителів. Вони вже більше не означають апріорної легітимізації політики, яка потім здійснюватиметься». «Адже й справді, інтерес більшого числа вже не може так легко ототожнюватися з інтересом певної більшості. «Народ» уже не розуміється як якась однорідна маса» [7, с. 15]. Отже, вибори варто розглядати лише як механізм призначення на посади, а не наперед виданим виправданням будь-яких владних посадовців.

Такий підхід до тлумачення ролі виборів зумовлюється суттєвою зміною парадигми легітимності. Держава вже не може розглядатися як єдиний носій влади. Суспільство має бути повноцінним співучасником і навіть співтворцем політики в сучасних умовах, а не простим спостерігачем за конкурентною боротьбою претендентів на здобуття влади. Це не означає, що необхідно ліквідувати виборні органи влади. Політика потребує професійної реалізації. Але при цьому дорадча й консультативна роль громадськості має вийти на якісно новий рівень. Тобто легітимність влади має забезпечуватися спільними зусиллями всіх політичних акторів, до яких належить громадськість. Отже, розширюється соціальна база влади, зміцнюються її демократичні засади, долається стан політичного відчуження, зростає зацікавленість громадян щодо своєї політичної активності.

Крім реалізації зазначених завдань, підвищення ролі політичної участі як складника владно-управлінської діяльності покликане розв'язати ще одну актуальну проблему. Вона достатньо давно обговорюється політологами. XXIII Всесвітній конгрес Міжнародної асоціації політичної науки, який проходив 2014 року, був присвячений питанням політичного управління. У підсумковому документі були відзначені такі проблеми сучасної політики. «Унаслідок збільшення фрагментації політичних, соціальних та економічних систем суттєво ускладнюються управлінські функції в суспільстві. Їх повноцінне здійснення потребує глобального, всеохоплюючого та багаторівневого підходу: від місцевої громади до міжнародного співтовариства. Різноманітність цінностей, поглядів і форм поведінки, виявлених окремими особами і групами, створює широкий попит на їх включення та участь у політичному житті. Є значний ризик, що демократична якість політичних систем погіршуватиметься внаслідок зростання впливу

та здатності ухвалювати рішення з боку техніко-адміністративних і технократичних експертів [12]. Тобто акцент у сучасних виборчих процесах переноситься від змістовної сутності до технологічного складника. Виборчі кампанії перетворюються з конкуренції між виборчими програмами кандидатів на протистояння між політичними технологіями, експертами, *smm*-менеджерами, фахівцями у сфері зв'язків із громадськістю тощо. Власне, вони стають ключовими гравцями у виборчих перегонях. Унаслідок поглиблення цих процесів збільшується політичне відчуження, а публічна політика набуває тіншового характеру. Єдиною альтернативою таких тенденцій має стати надання громадянам реальної можливості здійснювати вплив на політику. Така можливість забезпечується різними формами їхньої політичної участі.

Отже, реальна демократизація владно-управлінського механізму та політичної системи загалом може бути здійснена саме на основі політичної участі. З'ясування її сутності ґрунтується на основі докладного визначення відповідного категоріального апарату. Поняття «політична участь» є комплексним. Йому не можна надати однозначного тлумачення. Переважно для цього використовується узагальнена категорія «пряма демократія». Буквально вона означає безпосереднє право народу вирішувати питання, які належать до сфери публічної політики. У демократичних державах воно реалізується через інститут референдуму. В сучасних умовах він не є виключним інструментом висловлення громадянами своєї думки стосовно різних проблем суспільної життєдіяльності.

У рамках сучасної демократичної практики напрацьовано чималу кількість інших практичних механізмів, за допомогою яких громадськість має змогу досить ефективно впливати на діяльність органів влади. Вони реалізуються через різні форми громадської участі. Їх важливим аспектом є добровільний, а не професійний характер діяльності. «Політична участь належить до добровільних дій, що використовує широкий загал для впливу на державну політику або безпосередньо, або шляхом впливу на вибір осіб, які ухвалюють рішення» [11]. На думку автора, сукупність відповідних механізмів доцільно визначити як систему учасницької демократії. Характеризуючи залучення громадян до політико-публічної сфери, доцільно надати перевагу саме цій категорії перед «прямою» чи «безпосередньою», оскільки вона набагато ширше тлумачить сутність таких процесів. Крім прямого волевиявлення громадян щодо ухвалення певного рішення, вона передбачає цілий набір різних форм дорадчої участі. Потрібно підкреслити, що найбільш дієвим

і результативним є їх застосування на рівні місцевого самоврядування. Ефективність саме такого різновиду форм громадської участі пояснюється тим, що вони стосуються проблем повсякденного життя громадян. Такі проблеми не мають значного політичного навантаження і стосуються однаково всіх. Також мешканці територіальних громад безпосередньо наближені й добре ознайомлені з різними аспектами свого життя. Громадська участь є досить складним механізмом щодо забезпечення належного рівня народовладдя. Під час її реалізації потрібно чітко утримувати рівновагу між представницькими інститутами та формами громадської активності, професійним підходом і добровільною участю громадян. Крім того, необхідно забезпечувати баланс інтересів мешканців територіальних громад.

Міське самоврядування і громадська участь у сучасних умовах є важливими засадами демократії. Тому різні європейські інституції запропонували відповідні механізми їх практичної реалізації. Насамперед варто назвати Європейську стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, ухвалену Радою Європи 2007 року. У цьому документі рекомендаційного характеру визначено принципи доброго демократичного врядування. Ключовими в контексті забезпечення повноцінної громадської участі на місцевому рівні є такі: «зворотний зв'язок, чутливість – для забезпечення того, щоб органи місцевого самоврядування реалізовували законні очікування та потреби громадян; відкритість і прозорість – для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність. Їх реалізація у повному обсязі сприятиме забезпеченню базового принципу демократії – «права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість – для забезпечення того, щоб всі люди були захищеними та їх поважали, щоб жоден не був дискримінований або виключений чи ігнорований» [4]. Указані принципи на належному рівні забезпечуються на шляхом участі громадськості в політичних процесах.

Цей документ став базовим для визначення засад громадської участі на місцевому рівні й набув ґрунтовної розробки в подальших актах Ради Європи. Так, на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 2009 року було ухвалено Кодекс рекомендованої практики громадянської участі в процесі ухвалення рішень. У ньому зазначені визначальні принципи реалізації різних форм громадської активності. Сама по собі участь «має величезну цінність для процесу ухвалення політичних рішень, підвищуючи якість, розуміння та довгостроковий характер здійснення політичної ініціативи». При цьому важливо, щоб «сам процес участі

був відкритим і доступним, заснованим на узгоджених параметрах» [2]. Участь будується на тісній взаємодії об'єднань громадян та органів влади. І хоча вони «покликані відігравати різну роль, проте спільна мета – покращення життя людей – може бути належно досягнута лише тоді, коли це ґрунтується на довірі, що передбачає прозорість, повагу та взаємну надійність» [2]. Важливими аспектами такої взаємодії є відкритість, відповідальність, ясність та взаємна підзвітність, які обов'язково повинні мати двосторонній характер. Незважаючи на потребу узгодження дій влади та громадськості, об'єднання громадян можуть відігравати самостійну роль, бути вільними й незалежними «щодо своїх цілей, рішень та діяльності». «Вони мають право діяти незалежно і виступати за позиції, що відрізняються від позицій влади» [2].

Загалом громадська участь є складним і системним механізмом. Він характеризується багаторівневою будовою. Зміст кожного рівня зумовлюється інтенсивністю впливів громадськості на підготовку й ухвалення владних рішень. Інформація є базовим рівнем для здійснення такого впливу. «Доступ до інформації є основою всіх наступних кроків щодо участі громадськості в процесі ухвалення політичних рішень. Це – відносно низький рівень участі, який зазвичай складається з одностороннього надання інформації з боку органів державного управління» [2]. Наступний рівень – консультації – являє собою таку «форму ініціативи, коли органи державного управління запитують об'єднання громадян про їхню думку щодо конкретної теми чи розвитку політики. Консультації, як правило, включають інформування органами державного управління громадськості щодо змін політики та отримання відповідних коментарів, думок і реакцій» [2].

Далі участь набуває практичних і активніших форм. Найбільш важливою серед них є діалог. Це – «двостороннє спілкування, побудоване на взаємних інтересах та потенційно спільних завданнях для забезпечення регулярного обміну думками. Це може включати від відкритих публічних слухань до спеціалізованих зустрічей між об'єднаннями громадян та органами державного управління» [2]. Ініціатором діалогу може бути будь-яка сторона. За результатами діалогу можна сформулювати конкретні пропозиції щодо певних політичних рішень. Найвищим рівнем участі є партнерство, яке «передбачає взаємну відповідальність на кожному етапі процесу ухвалення політичних рішень, від розробки порядку денного, підготовки рішень, самого рішення до виконання політичних ініціатив» [2]. Партнерство базується на спільній відповідальності обох сторін за ухвалені рішення.

Рада Європи систематично здійснює аналіз і моніторинг ефективних практик застосування громадської участі в країнах-членах. Спочатку в таких оглядах розмежовуються електоральна участь та інші форми громадської активності. Такий підхід, на думку автора, є слушним, оскільки вибори й участь у них є складником представницької демократії. Так, лише вибори на поточний момент дають змогу не лише системно висловити ставлення громадян до конкретних політичних сил, але й оцінити загальну ситуацію. Але ж у міжвиборчий період обранці й посадовці залишаються фактично без контролю. Тому саме в цей час громадська активність набуває важливого значення. Її важливою ознакою є те, що вона «існує паралельно із представницькою демократією, а саме з процесами, які відбуваються під час вільних та чесних виборів» [10]. Саме таке поєднання суттєво підвищує ефективність участі. Також важливим механізмом забезпечення її результативності є об'єднання громадян у різні організації та асоціації.

Унаслідок здійснення зазначеного моніторингу щодо практик громадської участі Рада Європи розробила свої рекомендації щодо найбільш дієвих і результативних форм. Вони варіюються від простого інформування та посередництва «між різноманітними сегментами суспільства та органами державної влади, до пропагування змін до законодавчої та державної політики» [10]. Серед конкретних форм варто зазначити такі: безпосередня участь у підготовці та подальшому ухваленні певного політичного рішення, надання необхідної інформації для підвищення якісного рівня майбутнього рішення, створення широкого громадського простору для обговорення всіх аспектів цього рішення.

Окремо маємо згадати рекомендації Європейського Союзу. Вони мають більш значущий характер, оскільки в державах – членах цієї організації громадська участь є реально поширеною практикою, досвід якої доцільно вивчати й використовувати. Згідно з Лісабонським договором про внесення змін до Договору про заснування Європейського Співтовариства від 2007 року «державні установи повинні за допомогою відповідних засобів надавати громадянам та представницьким об'єднанням можливість висловлювати думки у всіх сферах діяльності Союзу та публічно обмінюватися ними, а також підтримувати відкритий, прозорий та регулярний діалог з представницькими асоціаціями» [10]. Отже, європейські інституції у своїй діяльності приділяють значну увагу моніторингу поширених практик громадської участі й розробці відповідних рекомендацій. Оскільки громадська участь є безпосереднім підтвердженням розвиненої демократії в

країні, особливої актуальності вона набуває на рівні місцевого самоврядування, коли громадяни та влада максимально наближені до проблем, які потребують вирішення.

Учасницька демократія є досить широким поняттям і передбачає різні форми громадської активності. Вони насамперед пов'язані з виконанням консультативних і дорадчих функцій. Але, на думку автора, до їх переліку доцільно включити також ті, які пов'язані з безпосереднім впливом громадян на ухвалення владно-політичних рішень. Тому однією з найважливіших у контексті здійснення такого впливу форм громадської участі на місцевому рівні слід назвати місцевий референдум. Він більше є інструментом прямої демократії, оскільки громадяни безпосередньо здійснюють своє волевиявлення. У країнах стабільної демократії референдум є достатньо поширеним. Він проводиться для визначення ставлення громадськості певних регіонів або територіальних громад щодо різних проблем їхнього життя. Відмінність місцевих референдумів від загальнонаціональних полягає у чіткому окресленні кола питань, з яких громадяни висловлюють свою думку. За критерієм юридичних наслідків місцеві референдуми поділяються на імперативні та консультативні. Рішення, проголосовані на імперативних референдумах, є обов'язковими для ухвалення й виконання органами місцевого самоврядування. Додаткової імплементації з їхнього боку не потрібно. Консультативні референдуми стосуються суто питань місцевого життя – з'ясовується ставлення мешканців щодо принципів їх вирішення.

Інші форми учасницької демократії мають більше дорадчу функціональну спрямованість. Але їхня роль від цього не зменшується. Вони дають змогу чіткіше визначити основні проблемні точки територіальних громад і сформулювати найбільш дієві засоби їх вирішення. До їх переліку доцільно віднести загальні збори мешканців територіальних громад, місцеві ініціативи громадян, звітування депутатів і посадових осіб органів місцевого самоврядування та звернення до них громадян з особистими і громадськими питаннями, діяльність громадських комітетів при органах місцевої влади, діяльність численних органів громадської самоорганізації. Частина із цих форм визначена законодавством України, зокрема Законами «Про місцеве самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про звернення громадян», частина напрацьована громадською практикою. За допомогою таких механізмів громадяни набувають реальних можливостей безпосередньо впливати на вирішення конкретних актуальних проблем життя територіальних громад. Дорадчі форми учасницької демократії, на відміну від референдумів, не потребують чіткого

нормативного врегулювання та детальної розробки процедури проведення. Вони є довільними та менш формалізованими.

Ці форми забезпечують тісну комунікацію громадськості й органів місцевого самоврядування. Така взаємодія створює сприятливі умови для постійного надходження інформації про стан справ у територіальних громадах. Участь громадян значно збільшує їхні можливості власними зусиллями вирішувати найбільш актуальні проблеми місцевого життя. Але водночас є потреба в подальшому вдосконаленні механізмів такої участі для підвищення рівня їхньої ефективності й результативності. Насамперед це питання має вирішуватися в контексті подолання загрози політичного відчуження. Потрібно суттєво розширювати суспільний простір їх функціонування. До них варто залучати максимально можливу кількість як звичайних громадян, так і представників влади. Такий формат обговорення місцевих проблем значно збільшує варіативність способів їх вирішення.

Розглянемо конкретно кожну форму. Загальні збори мешканців територіальних громад за місцем їх проживання проводяться для забезпечення їх більш тісної взаємодії з владою. Зборам надається право заслуховувати звіти депутатів і посадових осіб органів місцевого самоврядування про свою діяльність, робити пропозиції до порядку денного сесій представницьких органів, обговорювати й розробляти рекомендації щодо проєктів місцевого розвитку. Зрозуміло, що така форма громадської участі здійснює більшою мірою опосередкований вплив на владу. Крім того, немає чітко визначених принципів організації таких зборів і представництва на них. Проте загалом вона має певну політичну значущість, оскільки дає змогу повідомити представникам влади думку громадськості. Для підвищення результативності таких заходів є доцільність, а головне – реальна можливість їхнього проведення в онлайн-режимі на основі використання сучасних інформаційно-комунікативних технологій. Це дасть змогу залучити до участі в них максимально можливу кількість громадян, депутатів і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Певну аналогію з попередньої формою щодо залучення громадян у процеси здійснення самоврядних функцій мають громадські слухання. Це «зустрічі 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» [6]. Ініціювати громадські слухання може певна група мешканців територіальної громади, громадські організації,

депутати й посадові особи органів місцевого самоврядування. Громадські слухання проводять фактично з тією ж самою метою, що і загальні збори: громадське інформування влади щодо наявних місцевих проблем, надання консультацій владі з боку громадськості щодо шляхів їх розв'язання, висловлення підтримки / невідтримки органам місцевого самоврядування за їх взаємодії з органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями. Зі свого боку, представники місцевої влади інформують громадськість про свої плани, звітують про свою діяльність та її результати. Тобто проведення слухань також спрямоване на встановлення тісних двосторонніх контактів між владою і громадою, забезпечення більшої прозорості в цій взаємодії і надання громадянам більших можливостей для повноцінної участі в управлінні справами громади. Ефективній реалізації вказаних цілей сприяє використання інформаційно-комунікативних технологій. Вони суттєво збільшують кількість учасників таких заходів. Причому в такому форматі вони можуть бути необмеженими як у просторі, так і у часі.

Важливим механізмом громадського впливу на діяльність владних структур є місцеві ініціативи. Їхня сутність полягає у забезпеченні законодавством правах і можливостях мешканців територіальної громади ініціювати подання до органів місцевого самоврядування певних пропозицій для подальшого розгляду. Така форма визначається як «самостійні активні дії членів громади, безпосередня участь у керуванні процесами місцевого розвитку мешканців населеного пункту, спонукання органів місцевого самоврядування до дій, у тому числі шляхом висунення пропозицій для покращення самоврядної територіальної громади» [3, с. 5]. Для підвищення ефективності цього інструменту пропозиція, надана у формі ініціативи, обов'язково має бути розглянута на сесії представницького органу місцевого самоврядування. Зважаючи на це, він неодмінно має ухвалити певне рішення й довести його до відома громади. Місцеві ініціативи є досить дієвою формою залучення громадськості до вирішення проблем місцевого життя. Для підвищення її результативності потрібно чіткіше розробити практичний механізм його реалізації. Зрозуміло, що ініціативи можуть стосуватися різних за суспільною значущістю питань. Тому до розробки таких ініціатив обов'язково мають залучати експертів і фахівців з відповідної проблематики. Ініціатива повинна мати соціально аргументований характер з погляду важливості для життя громади. Тож має бути чітко розроблена процедура такого обґрунтування.

У чинному законодавстві України передбачено можливість подачі ініціатив в електронному форматі.

Вона визначена Законом «Про звернення громадян». Загалом звернення є окремою формою громадської участі. Коло питань, з якими громадяни мають право звертатися до органів влади, є досить широким. Вони можуть містити «поради, рекомендації щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства» [5]. У сфері місцевого самоврядування такі звернення мають свою специфіку, оскільки стосуються вирішення місцевих проблем. До того ж місцеве самоврядування більше наближене до громадян. Тому тут забезпечується тісніша комунікація.

Певним різновидом звернення громадян є електронна петиція, яка також містить широке коло питань. У разі звернення до органу місцевого самоврядування вона спрямована на вирішення місцевих соціально значущих проблем. Але щодо процедури розгляду е-петицій на місцевому рівні є певні проблеми. Чіткий механізм цього процесу не розроблений на законодавчому рівні. Він визначається лише статутом територіальної громади. За нинішньою практикою не уніфіковано мінімально необхідну кількість голосів для її підтримки. До того ж на сесії представницького органу місцевого самоврядування лише розглядається питання про доцільність включення запиту до порядку денного. Цілком імовірно, що він може і не розглядатися на сесії. Тому є нагальна потреба змінити процесуальні механізми підписання та подання електронних петицій. Наприклад, для територіальної громади слід збільшити мінімальну кількість підписантів до 1 % від загальної кількості її мешканців, які мають право голосу. Але за таких умов цей запит представницький орган місцевого самоврядування обов'язково має розглянути і проголосувати на своїй сесії. У разі негативного голосування причини відмови мають бути аргументованими й обґрунтованими.

Висновки. Отже, у сучасних умовах існує реальна можливість забезпечити вищий рівень ефективності й результативності різних форм учасницької демократії. Насамперед вони передбачені законодавством. А надати їм справді демократичного змісту доцільно через впровадження в процес їх реалізації сучасних інформаційно-комунікативних технологій. Їх використання забезпечує мешканцям територіальних громад набагато більше можливостей брати участь у заходах, спрямованих на виявлення та вирішення проблем місцевого життя. Причому участь у них у такому форматі не потребує обов'язкової фізичної присутності.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Грицяк Н. В., Соловйов С. Г. Електронна демократія : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2015. 66 с.
2. Кодекс рекомендованої практики громадянського участі у процесі прийняття рішень. Ухвалений Конференцією Міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року. URL: <https://rm.coe.int/16802eedd4> (дата звернення: 04.10.2024).
3. Карий О. І., Панас Я. В. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування : навч. посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ : ВІ ЕН ЕЙ, 2015. 176 с.
4. Принципи доброго врядування: європейський досвід та українські реалії. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/pryntsyru-dobroho-vriaduvannia-ievropeiskyi-dosvid-ta-ukrainski-realii/> (дата звернення: 04.10.2024).
5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. Поточна редакція: 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-vr#n145> (дата звернення: 04.10.2024).
6. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Поточна редакція: 15.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 04.10.2024).
7. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність. Київ : Києво-Могилянська академія, 2009. 287 с.
8. Програмно-цільовий підхід у місцевому самоврядуванні – інструмент розвитку громад. URL: <https://www.prostir.ua/?library=prohramno-tsilovyj-pidhid-u-mistsevomu-samovryaduvanni-instrument-rozvytku-hromad> (дата звернення: 04.10.2024).
9. Тоффлер Е. Третя хвиля. Київ : Всесвіт, 2000. 480 с.
10. Участь громадськості в процесі прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах – членах Ради Європи. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/civik_Europe_2016.pdf (дата звернення: 04.10.2024).
11. Carole Jean Uhlaner. Politics and Participation International Encyclopedia of the Social & Behavioral Science. URL: <https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/political-participation> (дата звернення: 04.10.2024).
12. International Political Science Association. The voice of political science around the world. URL: <https://www.ipsa.org/events/congress/montreal201412> (дата звернення: 04.10.2024).

REFERENCES:

1. Hrytsiak N.V., Soloviov S.H. (2015). *Elektronna demokratiia [Electronic democracy]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
2. *Kodeks rekomendovanoi praktyky hromadianskoho uchasti u protsesi pryiniattia rishen [Code of Recommended Practice for Citizen Participation in the Decision-Making Process]* (2009, October 01). URL: <https://rm.coe.int/16802eedd4> (date of access 04.10.2024) [in Ukrainian].
- 3.-Karyi O.I., Panas Ya.V. (2015). *Mistsevi initsiatyvy ta zaluchennia hromadskosti do zdiisnennia mistsevoho samovriaduvannia. [Local initiatives and public involvement in local self-government]*. Kyiv: VI EN EI [in Ukrainian].
4. *Pryntsyru dobroho vriaduvannia: yevropeyskyi dosvid ta ukrainski realii [Principles of good governance: European experience and Ukrainian realities]* (2020, November 13). URL: <https://uplan.org.ua/analytics/pryntsyru-dobroho-vriaduvannia-ievropeiskyi-dosvid-ta-ukrainski-realii/> (date of access 04.10.2024) [in Ukrainian].
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2002, October 02). Zakon Ukrainy “Pro zvernennia hromadian” [A law of Ukraine is “The appeal of citizens”]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-vr#n145> (date of access 04.10.2024) [in Ukrainian].
6. Verkhovna Rada of Ukraine (1997, May 21). Zakon Ukrainy “Pro mistseve samovriaduvannia” [A law of Ukraine is “On local self-government”]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97#Text> (date of access 04.10.2024) [in Ukrainian].
7. Rozanvalon P. (2009). *Demokratychna lehitymnist. Bezstoronnist, reflektivnist, nablyzhenist [Democratic legitimacy. Impartiality, reflexivity, closeness]*. Kyiv: Kyievo-Mohylianska akademiia [in Ukrainian].
8. *Prohramno-tsilovyj pidkhid u mistsevomu samovriaduvanni – instrument rozvytku hromad [The programmatic approach in local self-government is a tool for community development]* (2021, February 02). URL: <https://www.prostir.ua/?library=prohramno-tsilovyj-pidhid-u-mistsevomu-samovryaduvanni-instrument-rozvytku-hromad> (date of access 04.10.2024) [in Ukrainian].
9. Toffler E. (2000). *Tretia khvyliia [The third wave]*. Kyiv: Vsesvit [in Ukrainian].
10. *Uchast hromadskosti v protsesi pryiniattia rishen. Ohliad standartiv ta praktyk u krainakh-chlenakh Rady Yevropy [Public participation in the decision-making process. Review of standards and practices in the member countries of the Council of Europe]* (2016). URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/civik_Europe_2016.pdf (date of access 04.10.2024) [in Ukrainian].
11. Carole Jean Uhlaner (2015). Politics and Participation International Encyclopedia of the Social & Behavioral Science. URL: <https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/political-participation> (date of access 04.10.2024) [in English].
12. International Political Science Association (2014). *The voice of political science around the world*. URL: <https://www.ipsa.org/events/congress/montreal201412> (date of access 04.10.2024) [in English].