

Тема 2. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

1. Міжнародне регулювання громадської участі.
2. Правове регулювання громадської участі у країнах Європейського Союзу.
3. Правове регулювання громадської участі в Україні.

1. Міжнародне регулювання громадської участі.

Підходи до відкритого формування політик дають змогу органам влади формувати більш обґрунтовані та осмислені політики. Це досягається через підходи, що передбачають співпрацю і спираються на різні погляди та досвід. Щоб політика більшою мірою ґрунтувалася на фактах і даних, застосовуються різні цифрові інструменти та аналітичні методи. Моделі залучення можуть охоплювати представницьку групу громадян, краудсорсинг політичних ідей або використання колективного розуму для залучення знань та досвіду різних представників громадськості. Використання відкритих даних і залучення громадян дає змогу ухвалювати більш обґрунтовані, інклюзивні рішення та застосовувати більше інновацій як у процесі формування політики, так і в подальших рішеннях щодо політики. Щоб максимально збільшити можливі переваги відкритого формування політики, органи публічної влади можуть створити групу з питань відкритого формування політики, яка б публікувала дані, що використовують для обґрунтування та формування політичних рішень, і навчати посадових осіб роботи з даними для обґрунтованого формування політики. Хоча не існує конкретних стандартів творення відкритої політики, наведений перелік корисний на початковому етапі:

- *Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади (CETS № 207)*²⁶⁵ забезпечує міжнародно-правову гарантію цього права, включаючи встановлення заходів щодо забезпечення громадської участі, таких як консультативні процеси та місцеві референдуми.

- *Керівні принципи РЄ щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень* визначають стандарти взаємодії з населенням та громадянським суспільством.

- *Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо участі громадян у місцевому громадському житті.*

- *Резолюція та Рекомендація Конгресу Ради Європи про прозорість та відкритий уряд* забезпечують стандарти та механізми для підвищення прозорості та сприяння залученню та участі громадян у місцевому суспільному житті.

- *Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень*, ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи.

- *Участь громадськості в процесі прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах — членах Ради Європи*, підготовлено Європейським центром некомерційного права (ECNL) для Європейської комісії з питань демократії та державного управління.

- *Рекомендація ОЕСР щодо відкритого уряду* допомагає розробляти та впроваджувати успішні стратегії та ініціативи відкритого уряду. Керівні принципи ОЕСР підтримують розвиток культури відкритості.

- *Доповідь ОЕСР «У центрі уваги — громадянин: громадська участь в інтересах кращої політики та послуг»* досліджує, як здійснити на практиці творення відкритої політики.

- *«Обсерваторія інновацій публічного сектору»* надає перелік корисних методичних керівництв та ресурсів.

Міжнародна нормативно-правова база, якою регулюється участь громадськості в процесах прийняття рішень, продовжує розвиватися. Лише за останні роки було прийнято декілька резолюцій Ради ООН з прав людини з метою посилення гарантій участі в політичному житті. Проаналізуємо, як регулюється та підтримується участь громадськості шляхом представлення існуючих норм та стандартів.

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (МПГПП, 1966 р.) визнає та визначає гарантії для участі кожного громадянина в громадському процесі прийняття рішень. Статтею 25 визначено, що кожен громадянин повинен мати право й можливість брати участь у веденні державних справ, право голосу і право доступу до державної служби. Загальним коментарем до статті 25, прийнятої Комітетом з прав людини, уточнюється, що захист надається фізичним особам, а також організованим зібранням громадян. Спільний підхід до процесів розробки політик та прийняття рішень був рішуче підтриманий Комітетом з прав людини (КПЛ) ООН. Протягом останніх років КПЛ ООН прийняв три резолюції щодо рівної участі у веденні громадського життя. Резолюція щодо рівної участі у політичному житті 2013 року підкреслює «критичну важливість рівної участі у політичному житті для цілей демократії, верховенства права, соціальної інтеграції та економічного розвитку, а також забезпечення гендерної рівності та реалізації всіх прав і основних свобод людини». У зв'язку з цим Резолюцією підтверджується зобов'язання держав вживати всіх необхідних заходів для забезпечення права на участь в політичних і громадських справах на рівних засадах. Резолюція КПЛ ООН щодо рівної участі в політичних та державних справах 2014 року наголошує на критичній важливості рівної та ефективної участі в політичних та державних справах з метою демократичного врядування. У наступній Резолюції щодо рівної участі в політичних та державних справах, прийнятій 2015 року, КПЛ ООН відзначає появу нових форм участі та закликає держави забезпечити повноцінну, ефективну та рівну участь всіх громадян у політичних та державних справах: «h.) Вивчення нових форм участі та можливостей, пов'язаних із появою нових інформаційно-комунікаційних технологій та соціальних мереж як засобу для поліпшення та розширення, як в онлайн-, так і в офлайн-режимі, можливостей здійснення права на участь в державних справах, а також інших прав, що безпосередньо підтримують та уможлиблюють його». Право на участь, або ж її важливість було наголошено в інших документах КПЛ ООН. Наприклад, Резолюція про захист правозахисників, прийнята 2013 року визнає цінність

роботи правозахисників, зокрема моніторингу чинного законодавства, а також внесення пропозицій щодо законопроектів. У ній держави також закликаються до створення сприятливих умов для діяльності правозахисників.

Резолюцією КПЛ ООН щодо діяльності громадянського суспільства 2013 року визначається, що особливу увагу слід приділяти реальній та ефективній участі громадян в процесах прийняття рішень. Резолюція також попереджає країни про необхідність визнання важливої ролі ГО у дотриманні прав людини, демократичних норм та верховенства права, та закликає їх до забезпечення їх участі у публічних обговореннях відповідних питань. Це було знову наголошено у наступній Резолюції щодо діяльності громадянського суспільства 2014 року. Декларацією про право та обов'язок окремих осіб, груп осіб та органів громадянського суспільства заохочувати та захищати загальновизнані права людини та основні свободи, прийнятою Генеральною Асамблеєю ООН 1999 року, визнається право «кожного громадянина» брати участь в процесах прийняття рішень. Статтею 8 Декларації встановлюється, що: «1. Кожна особа має право, індивідуально та спільно з іншими, мати реальний доступ на недискримінаційній основі до участі у державному управлінні своєї країни, а також до ведення державних справ». Також існують інші документи ООН на цю тему, які підкреслюють право на участь: наприклад, Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю. У статті 9 Конвенції наголошується фізична доступність, та, з-поміж іншого, вона містить питання участі у зустрічах та доступу до консультаційних документів. Конвенція визначає таке: «...надати можливість особам з інвалідністю жити незалежно та брати повноцінну участь в усіх аспектах життя, Державні органи повинні вжити необхідних заходів для надання особам з інвалідністю доступу, нарівні з іншими, до фізичного середовища, транспорту, інформації та засобів зв'язку, в тому числі інформаційних та комунікаційних технологій та систем, та до інших засобів та послуг, які є відкритими або надаються громадськості, як у містах, так і в сільській місцевості». Одним з найважливіших документів, прийнятих на міжнародному рівні є Орхуська Конвенція, підписана 46 країнами та

Європейським Союзом. Конвенція визначає мінімальні вимоги щодо участі громадськості в прийнятті рішень з питань навколишнього середовища, а саме шляхом надання доступу до інформації та подання зауважень до документів з питань навколишнього середовища.

Основні міжнародні документи, що регулюють громадську участь:

- Конвенція Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція) від 25 червня 1998 року;
- Декларації ООН про правозахисників від 8 березня 1999 року;
- Резолюція Ради ООН з прав людини щодо Захисту правозахисників від 21 березня 2013 року;
- Резолюція Ради ООН з прав людини "Простір громадянського суспільства: створення та підтримка безпечних та сприятливих умов на законодавчому рівні та на практиці" від 23 вересня 2013 року.

2. Правове регулювання громадської участі у країнах Європейського Союзу.

Підхід, заснований на широкій участі громадськості в політичних процесах та розробці законодавства на рівні ЄС, гарантовано Лісабонським договором. Зокрема статтею 8 передбачено, що: «Кожен громадянин має право брати участь у демократичному житті Союзу. Рішення приймаються максимально відкрито та максимально наближено до громадян». Окрім того, статтею 8 передбачено, що «1. Установи повинні, за допомогою відповідних засобів, надавати громадянам та представницьким об'єднанням можливість висловлювати думки у всіх сферах діяльності Союзу та публічно обмінюватися ними. 2. Установи повинні підтримувати відкритий, прозорий та регулярний діалог з представницькими асоціаціями та ГО». Документ також зобов'язує Європейську комісію провести консультації із зацікавленими сторонами та

регулює право громадян ЄС залучити Європейську комісію для надання пропозицій щодо вирішення питань, необхідних для виконання Договору. До прийняття Лісабонського договору, Європейською комісією було розроблено низку документів, у яких підкреслюється важливість участі громадськості та містяться керівні принципи для її практичної реалізації. Зокрема Біла книга державного управління в Європі, ухвалена 2001 року, висуває на перший план п'ять принципів «належного управління» з метою підвищення легітимності процесів прийняття рішень. Біла книга закликала Європейську комісію забезпечити її виконання, що призвело до прийняття Загальних принципів та мінімальних стандартів проведення консультацій зацікавлених сторін Комісією (Принципи ЄС та мінімальні стандарти) 2002 року.

Стандарти організовані у п'яти сферах: забезпечення чіткого змісту консультаційного процесу, визначення цільових груп для проведення консультацій, організація кампанії з підвищення обізнаності та публікація консультацій онлайн, визначення строків отримання відповідей, а також визнання й забезпечення зворотного зв'язку щодо отриманих внесків. На практиці Європейська комісія зобов'язалася:

- надавати в режимі онлайн актуальну інформацію про підготовку програмних заходів на всіх етапах прийняття рішень;
- установити та опублікувати мінімальні стандарти проведення консультацій;
- посилити спілкування з широкою громадськістю щодо питань загальноєвропейського значення, тим самим даючи людям змогу контролювати процес прийняття рішень на всіх його етапах;
- в окремих сферах діяльності установлювати партнерські відносини, які виходять за рамки мінімальних стандартів і зобов'язують Комісію проводити додаткові консультації взамін за більші гарантії відкритості та представництва тих організацій, з якими проводяться подібні консультації.

Комісія сформулювала п'ять базових принципів, які лежать в основі демократії та належного управління.

Відкритість. Державні інституції повинні працювати більш відкрито. Спільно з Державами-членами вони повинні активно спілкуватися з громадськістю, інформуючи її про те, що робить ЄС, і які рішення він приймає. Вони повинні користуватися доступною й зрозумілою для широкого загалу мовою. Це має особливе значення для посилення довіри до складних державних інституцій.

Участь. Якість, актуальність і ефективність програмних заходів ЄС залежить від забезпечення широкої громадської участі по всій довжині політичного ланцюжка – від початкового задуму до реалізації. Можна сповідатися, що покращення громадської участі призведе до збільшення віри у кінцевий результат та ті державні інституції, які проводять даний політичний курс. Громадська участь у величезній мірі залежить від інклюзивного підходу центральних органів влади при розробці та реалізації програмних заходів ЄС.

Підзвітність. Необхідно більш чітко визначити ролі різних сторін у законодавчому та виконавчому процесах. Кожна інституція ЄС повинна роз'яснювати й брати на себе відповідальність за те, що вона робить у Європі. Проте існує також потреба в більшій якості та відповідальності з боку держав-членів і всіх причетних до розробки та проведення політичного курсу ЄС на будь-якому рівні.

Ефективність. Програмні заходи мають бути ефективними, своєчасними і приносити необхідні результати на основі чітко поставлених завдань, оцінки майбутнього ефекту і, по можливості, минулого досвіду. Ефективність у рівній мірі залежить від пропорційного способу реалізації політичного курсу ЄС і прийняття рішень на найбільш доцільному рівні.

Послідовність. Програмні заходи і дії мають бути послідовними і добре зрозумілими. Необхідність взаємної узгодженості в рамках Союзу незмінно зростає: спектр завдань стає ширшим; розширення самого Союзу

збільшує внутрішнє розмаїття; а такі глобальні проблеми, як кліматичні та демографічні зміни виходять за межі конкретного політичного фундаменту, на якому був побудований Союз; регіональні та місцеві органи влади дедалі більше втягуються в реалізацію політики ЄС. Узгодженість вимагає сильного політичного керівництва і почуття відповідальності з боку державних інституцій. Це дасть змогу забезпечити послідовний підхід у рамках великої та складної системи».

Участь громадськості в процесі прийняття рішень також є одним з пріоритетних напрямків підтримки з боку ЄС для розвитку ГО в державах-кандидатах, а також є кваліфікаційною вимогою для членства в ЄС. Відповідно до Принципів надання ЄС підтримки ГО у країнах розширення (2014–2020 рр.): «Участь ГО є ключовим фактором забезпечення належної якості всеохоплюючого законодавства і розробки стабільних принципів політики, які відображають потреби людей та приймаються суб'єктами, яких вони найбільше стосуються». У Рекомендаціях відзначається, що такі механізми співпраці між ГО та державними установами та доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес, мають вирішальне значення.

Після підписання у 2001 році Амстердамського договору Рада Європи і Європейський парламент прийняли Регламент № 1049/2001 про публічний доступ до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії.

Основні документи, що регулюють громадську участь у країнах Європи:

- Конвенція Ради Європи щодо доступу до офіційних документів від 18 червня 2009 року (CETS №205);
- Рекомендація Ради Європи CM/Rec(2007)14 щодо юридичного статусу неурядових організацій у Європі;
- Кодекс Ради Європи кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень (2009 року);
- Керівні принципи щодо підтримки ЄС громадянського суспільства у країнах "розширення ЄС" (2014-2020).

Законодавче забезпечення громадської участі:

Країни мають розробити обов'язкові до виконання стандарти залучення громадськості/консультацій у відповідності до міжнародних стандартів, забезпечуючи наступне:

Обсяг застосування: залучення громадськості /консультації щодо будь-якої ініціативи, яка має потенційний вплив на треті сторони, не зважаючи на те, хто її ініціює, чи то державні органи влади, парламент, окремі депутати або інші суспільні установи;

Доступ до інформації: вільний та вчасний доступ для громадськості до будь-якого документу/законопроекту/законодавству, що розробляється, та відповідної загальної інформації; а також своєчасне надання відповідей відповідними органами влади на запити щодо додаткової інформації (див. Частина III. 1 щодо доступу до інформації);

Участь на безкоштовній, чи принаймні доступній основі;

Вчасність: встановлення чітких та розумних мінімальних строків для залучення громадськості /консультацій, які долучать об'єднання громадян до процесу якомога раніше, та нададуть їм достатньо часу для підготовки, обговорення та надання рекомендацій щодо проектів державної політики та законодавчих актів;

Механізм зворотнього зв'язку: правове зобов'язання та механізм, за яким ті, що приймають рішення, мають відрепортувати тим, кого залучено до консультацій, включно й з громадськістю, надаючи вчасно якісні та такі, що мають сенс, відповіді та звіти щодо результатів кожної з публічних консультацій, зокрема чіткі пояснення щодо включення або не включення окремих коментарів/пропозицій;

Санкції за недотримання вимог законів щодо обов'язкового проведення публічних консультацій щодо проектів державної політики, законодавства чи інших рішень;

Обов'язок органів влади проводити самооцінку відповідності своїх дій таким обов'язковим до виконання стандартам щодо ефективного залучення

громадськості/проведення консультацій та регулярне звітування перед громадськістю щодо результатів оцінки;

Консультації на ранніх етапах та із залученням громадськості щодо регуляторної бази з питань пов'язаних із публічними консультаціями мають організовуватись ще перед підготовкою самих проектів таких документів, з метою запобігання надмірного регулювання у цій сфері;

Регуляторна база не повинна бути обтяжливою для громадськості та об'єднань громадян, а натомість має фокусуватися на створенні можливостей для залучення, а не їх обмеженні.

У випадках прийняття законодавства, рішень чи інших суспільно значущих актів із порушенням обов'язкових до виконання стандартів щодо залучення громадськості:

повинні існувати процедури, за якими подібне законодавство, рішення чи інші суспільно значущі акти можуть оспорюватися зацікавленими особами чи об'єднаннями громадян у суді або інших відповідних незалежних установах;

держслужбовці та інші представники державних органів влади повинні відповідати за порушення правових зобов'язань щодо забезпечення участі у процесах прийняття державних рішень.

Регуляторна база до списку способів участі громадянського суспільства має включати й право на мирні протести. Закон має чітко встановлювати та кількісно обмежувати випадки, коли може застосовуватися процедура "екстреного" або "пришвидшеного" прийняття законодавства, рішень чи інших суспільно значущих актів. Факт того, що законодавство було прийнято по екстреній або пришвидшеній процедурі, не може сам по собі бути достатнім виправданням не проведення публічних консультацій.

3. Правове регулювання громадської участі в Україні.

Законодавство, що гарантує участь громадян у прийнятті рішень, базується на міжнародних договорах України. Відповідно до статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Зокрема, стаття 25 Міжнародного пакту ООН про громадянські і політичні права проголошує: «Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації... і без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників...».

Стаття 11 Конвенції про захист прав людини та основних свобод (Європейської конвенції з прав людини), ратифікованої Верховною Радою України 17 липня 1997 року, збігається з нормами, закріпленими у статті 36 Конституції України: «Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно цією Конституцією і законами України. Громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно цією Конституцією і законами України. Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. Усі об'єднання громадян рівні перед законом».

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, визнана Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанською

комісією) однією з найкращих конституцій у Європі, особливо щодо питань захисту прав людини та основних свобод. Основний Закон України містить статті, які забезпечують право громадян на участь в управлінні державними справами.

Зокрема, це статті 5, 36, 38, 40, 55, 69. Так, частина друга статті 5 проголошує: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Стаття 69 закріплює форми виявлення народної волі: «Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії».

Загалом, аналіз Конституції дає підстави зробити висновок, що громадяни України мають достатньо широкі права та можливості в різних формах брати участь у процесі прийняття рішень державними органами.

Реальним поштовхом для розвитку питань забезпечення участі громадян в управлінні державними справами була ратифікація Україною 6 липня 1999 року Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

Конвенція зобов'язує держави-учасниці забезпечити на національному рівні питання участі громадськості: у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності (стаття 6); в питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов'язаних з навколишнім середовищем (стаття 7); у підготовці нормативних актів виконавчої влади і/або загальнообов'язкових юридичних актів (стаття 8).

Ратифікація Україною міжнародних договорів свідчить про її бажання розвивати демократію із забезпеченням міжнародно-правових стандартів у питаннях участі громадськості в управлінні державними справами. У найбільш відкритому режимі функціонують органи місцевого самоврядування, оскільки за своєю природою вони є місцевими органами представницької влади. Діяльність органів місцевого самоврядування регламентують Закон України

«Про місцеве самоврядування в Україні», ухвалений 21 травня 1997 року, та Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад стосовно забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності (стаття 38).

Робота зі зверненнями громадян ведеться відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян», але Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» запроваджує й інші форми, за допомогою яких громадяни можуть реалізувати своє право на участь у роботі органів місцевого самоврядування. Так, статтею 9 цього Закону запроваджено інститут місцевих ініціатив: «Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування... 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. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади».

Статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» запроваджено інститут громадських слухань: «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. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, що вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади».

Стаття 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» проголошує: «Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. Добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна. Вихід із складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади. У містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб'єкти права власності».

Стаття 9 регламентує право територіальної громади на внесення місцевих ініціатив: «Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. 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. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади».

11 липня 2001 року ухвалено Закон України «Про органи самоорганізації населення». Відповідно до статті 3 цього Закону орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Такими

органами є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.

Основними завданнями органів самоорганізації населення є: 1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; 2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Серед повноважень органів самоорганізації населення, визначених статтею 14 Закону, містяться, зокрема, такі: «1) представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади... 3) вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів... 11) розглядати звернення громадян, вести прийом громадян... 13) сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах; 14) інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань».

Законодавець прагне дедалі чіткіше регламентувати форми спілкування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це стосується, зокрема, звернень громадян. Закон України «Про звернення громадян», ухвалений 1996 року, регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів.

Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ,

організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Проте, на жаль, маємо констатувати, що далеко не всі громадяни використовують своє право щодо розгляду звернень громадян. Як правило, ним користуються найактивніші члени громади, і не завжди ті, які справді потребують допомоги або мають вплив на громаду.

Стаття 69 Конституції України визначає форми народного волевиявлення, до яких належить референдум як форма прямої демократії, що в сучасному світі доповнює представницьку демократію. Закон України «Про всеукраїнський референдум» деталізує проведення всеукраїнського референдуму. Профільний закон щодо місцевого референдуму в Україні відсутній, хоча його проведення гарантується ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Таким чином, міжнародне та українське законодавство закріплює фундаментальні принципи участі громадян у прийнятті управлінських рішень. Також визначає основні функції, завдання та відповідальність за невиконання зазначених функцій органів публічної влади. Проте, важливо зауважити, що в українському законодавстві відсутнє нормативне регулювання сучасних форм участі громадян у прийнятті управлінських рішень. З розвитком громадянського суспільства та інформаційних технологій вкрай важливим є створення нормативного регулювання усіх можливих форм участі задля забезпечення демократичного розвитку прийняття управлінських рішень та розвитку держави у цілому.

На законодавчому рівні в Україні громадянам надаються різні права, можливості та механізми, що дозволяють їм брати участь у процесах прийняття рішень. Згідно зі змінами до закону «Про звернення громадян», громадяни можуть подавати свої скарги та пропозиції в електронному вигляді, а більшість місцевих органів влади мають спеціальні онлайн-платформи та веб-сайти, які дозволяють надсилати звернення, петиції та проводити громадські консультації. Прийняття таких змін значно збільшило кількість поданих

петицій та використання різних механізмів подання петицій громадянами. В Україні створено кілька платформ і порталів, кожен для різних рівнів влади. Створене у 2019 році Міністерство цифрової трансформації визначає одним із своїх основних завдань розробку електронних інструментів для підтримки відкритої політики. Окрім освітніх програм та тренінгів для громадян у сфері діджиталізації та електронного урядування, Міністерство запровадило відкриту платформу для розробки політики для покращення взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадянами. Проте, попри різноманітність механізмів, громадяни ставляться до громадської участі та творення відкритої політики з певним сумнівом та недовірою. Однією з цілей місцевої влади в Україні має стати підвищення обізнаності місцевих громад та навчання громадян, як можна розвивати та залучатися до процесу взаємодії та роботи з державними органами. У рамках Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, затвердженої Кабінетом Міністрів України, Міністерство фінансів оприлюднило «Настанови щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні», залучаючи громадян в управління державними коштами та підвищуючи рівень довіри та відкритості.

Творення відкритої політики стало в Україні звичайною практикою після Революції 2014 року. Як органи місцевого самоврядування, так і органи державної влади створюють громадські ради для залучення громадян до процесу прийняття рішень. У травні 2021 року Міністерство цифрової трансформації України представило потужний інструмент електронного урядування та відкритих політик «СВОЇ», який призначений для вдосконалення взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадянами (<https://toolkit.in.ua/>). За допомогою платформи «СВОЇ» органи місцевого самоврядування можуть легко створити власний веб-сайт, запустити чат-бота у Viber та Telegram для спілкування з громадянами, запустити власну систему електронних петицій, забезпечити ефективну систему бюджету участі та електронних консультацій, а також використовувати геосистему «Відкрите

місто». У проєкті вже взяла участь 41 українська громада. Серед найбільших міст, які використовували цей інструмент — Одеса, Луцьк, Вінниця, Кам'янське, Тернопіль, Хмельницький та Северодонецьк. Законодавство Положення про творення відкритої політики містять декілька законів, наприклад, Закон №2862-VI «Про соціальний діалог в Україні», Закон №1160 «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Постанова Кабінету Міністрів України №996 «Про забезпечення громадської участі у формуванні та реалізації державної політики». Крім того, зараз на стадії розробки перебуває законопроект «Про публічні консультації». Згадана Постанова №996 регулює загальні процедури публічних консультацій, аналізу політик та залучення зацікавлених сторін у дорадчих органах. Постанова не обов'язкова для органів місцевого самоврядування, що означає, що вони можуть на власний розсуд вирішувати питання транспонування її положень у свої нормативно-правові акти. Постанова №996 визначає типові положення про громадські ради — тимчасові дорадчі органи, створені в органах державної влади та органах місцевого самоврядування для сприяння участі громадян у творенні політики. У травні 2019 року Кабінет міністрів України змінив Постанову №996, оновивши спосіб і принципи формування громадських рад. Завдяки цим змінам з'явилась можливість обирати склад громадської ради шляхом інтернет-голосування. Ця зміна є корисним інструментом для збільшення прозорості відповідного процесу.

Кращі практики громадської участі в Україні.

Неурядова організація «Молодіжна платформа» розпочала проєкт щодо створення ефективної моделі участі молоді на місцевому рівні (<http://youthcouncil.com.ua/>). Організація надає рекомендації щодо створення дорадчих молодіжних рад в органах місцевого самоврядування. Спочатку організація заснувала 5 молодіжних рад у громадах Волинської області, і зараз багато міст України беруть участь у цій ініціативі. Цей проєкт є чудовим прикладом залучення молоді до формування політики на місцевому рівні. У м. Львові різні питання місцевого значення, що належать до компетенції

органів місцевого самоврядування, можуть бути предметом громадських слухань. Організація таких громадських слухань визначається Положенням про порядок проведення громадських слухань у м. Львові, яке є додатком до Статуту територіальної громади м. Львова. Секретаріат Львівської міської ради спільно з ініціатором визначає дату проведення громадських слухань, а відповідне оголошення публікується на офіційному сайті Львівської міської ради протягом 5 робочих днів з дня отримання заяви.

Посилання:

1. Конвенція Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. URL : <http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.
2. Декларації ООН про правозахисників від 8 березня 1999 року. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/>.
3. Резолюція Ради ООН з прав людини щодо Захисту правозахисників від 21 березня 2013 року. URL: : <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/Translation.aspx>.
4. Резолюція Ради ООН з прав людини "Простір громадянського суспільства: створення та підтримка безпечних та сприятливих умов на законодавчому рівні та на практиці" від 23 вересня 2013 року. URL: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/24/L.24.
5. Конвенція Ради Європи щодо доступу до офіційних документів від 18 червня 2009 року (CETS №205). URL: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm>.
6. Рекомендація Ради Європи CM/Rec(2007)14 щодо юридичного статусу неурядових організацій у Європі. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1194609>.

7. Кодекс Ради Європи кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень (2009 року). URL: http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_English_final.pdf

8. Керівні принципи щодо підтримки ЕС громадянського суспільства у країнах "розширення ЄС" (2014-2020). URL: http://www.tacso.org/doc/doc_guidelines_cs_support.pdf.