

<https://doi.org/10.26565/2075-1834-2024-38-06>

УДК 342.25:321.21

Л.М. ГРИШКО

кандидат юридичних наук, завідувача сектором
муніципального права та місцевого самоврядування
E-mail: l.m.hryshko@karazin.ua ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0347-1118>
НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України
Харків, 61024, вул. Чернишевська, 80

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

АНОТАЦІЯ. *Вступ.* Важливість переходу до вироблення спільних рішень органами місцевого самоврядування у взаємодії з інститутами громадянського суспільства в межах питань місцевого самоврядування, обумовлена процесами демократизації, децентралізації та встановленням «доброго врядування». Виведення рівня партисипативної демократії на рівень партнерства передбачає абсолютно інший рівень довіри та наявності позитивної практики взаємодії. Проте, в умовах дії воєнного стану, України стикається не тільки з проблемами відсічі агресії з боку Російської Федерації, а й із нищівною пропагандою в умовах незавершеності реформ децентралізації та демократизації. У той же час, великі глобальні зриви, зокрема, російська агресія проти України та зміна клімату, підкреслили важливість зміцнення правління в демократичних країнах – і довіри громадян до них. На підставі доктринальних досліджень та аналізу законодавства визначено основні групи проблем у сфері взаємодії органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства. Метою дослідження є виокремлення актуальних проблем взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства в умовах воєнного стану. Перш за все, слід систематизувати та згрупувати проблеми за змістом і визначити черговість та послідовність кроків для їх вирішення.

Короткий зміст основних результатів дослідження. Згрупувати сучасні проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування та інституцій демократичного суспільства можна за наступними напрямками: 1. Низький рівень залученості/участі в інституціях партисипативної демократії. Причинами може бути формальний підхід, відсутність довіри та належного рівня взаємодії, який дозволяє здійснювати дієвий вплив на прийняття рішень органами та посадовими особами місцевого самоврядування; 2. Потреба в оновленні та необхідність усунення прогалин у чинних нормативно-правових актах. При цьому, оновлення також потребують і локальні акти; 3. Типовість та шаблонність щодо взаємодії, без урахування локальних особливостей. Важливо уникати «насадження згори» інституцій взаємодії через прийняття типових документів. В аспекті досліджуваної проблеми, слід відзначити, що багато рекомендацій щодо взаємодії, містяться в підзаконних актах; 4. Невисокий рівень впровадження партисипативної участі. Локальними актами врегульовано окремі види партисипативної демократії. Наприклад, місцеві ради уповноважені на прийняття статуту територіальної громади, яким встановлюється порядок проведення зборів на відповідній території, право звернення з електронними петиціями, участі у виборах та місцевих референдумах та ін.

Висновок. З огляду на проведене дослідження слід виокремити наступні проблеми взаємодії: низький рівень залученості/участі в інституціях партисипативної демократії; потреба в оновленні та необхідність усунення прогалин у чинних нормативно-правових актах; типовість та шаблонність щодо взаємодії, без урахування локальних особливостей; невисокий рівень впровадження партисипативної участі. Кожна група проблем потребує окремого дослідження, при цьому, не тільки вченими-юристами.

З урахуванням наведених напрямів, що потребують удосконалення, слід розробити загальну стратегію розширення та розвитку інститутів партисипаторної демократії у поєднанні з добрим врядуванням та демократизацією, сталим розвитком. Питання впровадження інституцій партисипативної демократії рівня «партнерство» є перспективним напрямом подальших досліджень.

Слід застерегти від фрагментарних і непотрібних змін Конституції України. Повномасштабна агресія проти України продемонструвала низький рівень гарантій для місцевого самоврядування і багато важливих змін до законодавства вносилися вже в травні 2022 року. Безумовно, все це має бути враховано при розробці нового проекту змін до Конституції в межах завершення конституційної та муніципальної реформ. При цьому, по-перше, зміни не повинні нівелювати позитивні здобутки реформ, а по-друге, мають сприяти усуненню недоліків реформи місцевого самоврядування. Оновлення мають бути виваженими, достатніми і запроваджуватися лише за необхідності, зберігаючи при цьому курс на набуття членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: партисипативна демократія, добре врядування, громадські ради, координаційні ради, партнерство.

Як цитувати: Гришко Л.М. Актуальні проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства в умовах воєнного стану. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2024. № 38. С. 63-72. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2023-38-06>

In cites: Hryshko. L.M. (2024). Current problems of the interaction of local government bodies with civil society institutions under the conditions of the marital law. *The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University, Series «Law»*, (38), P. 63-72. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2023-38-06> (in Ukrainian)

Вступ. Взаємодія передбачає наявність платформ інформування, комунікації, опитувань та збору пропозиції, зауважень та скарг. При цьому, у демократичному суспільстві ініціатива може бути як від органів місцевого самоврядування, так і від інститутів громадянського суспільства.

Слід запровадити системний підхід до покращення взаємодії з інститутами громадянського суспільства, який не можна визначити не виокремивши основні проблеми у сфері сучасної взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. Самі ж проблеми можуть мати як нормативний характер, зокрема, недоліки законодавства (наприклад, недостатність законодавчих механізмів впровадження демократії та ін.), так і практично-організаційний (наприклад, формальний підхід до залучення інститутів громадянського суспільства в управлінні суспільними справами та ін.). Зростання рівня демократизму та децентралізації неминує призводить до розвитку інституцій демократії та підвищенню довіри до публічної влади і навпаки. Участь у прийнятті рішень, навіть за умови, що органи місцевого самоврядування запровадили «непопулярні» зміни, знижує рівень невдоволеності, оскільки прийняття рішення передусє широке обговорення. У свою чергу, дотичність інститутів громадянського суспільства до розробки та реалізації рішень піднімає рівень довіри у суспільстві до публічної влади.

Проте, в умовах дії воєнного стану, Україна стикається не тільки з проблемами відсічі агресії з боку Російської Федерації, а й з нищівною пропагандою в умовах незавершеності реформ децентралізації та демократизації. Як відзначає Організація економічного співробітництва та розвитку (далі - ОЕСР), демократичне врядування виявилось найкращою інституційною системою для захисту та сприяння індивідуальним правам і свободам, одночасно дозволяючи довгострокові стійкі досягнення добробуту. Проте низька явка виборців, більша політична поляризація та збільшення груп громадян, які відмежовуються від традиційних демократичних процесів, сьогодні є проблемою для політиків у багатьох

країнах ОЕСР. Навіть у найбільш усталених демократіях ці тенденції випробовують інституції та заважають урядам вирішувати нагальні соціальні та економічні проблеми. У той же час великі глобальні зриви, такі як пандемія COVID-19, російська агресія проти України та зміна клімату, підкреслили важливість зміцнення правління в демократичних країнах – і довіри громадян до них. [1]

Питання взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства тісно переплетені з питаннями забезпечення прав та свобод людини, розбудови демократичної і правової держави та добрим врядуванням в аспекті євроінтеграції України, однак не вичерпується ними. Якісне перетворення взаємодії органів та посадових осіб з інститутами демократичного суспільства мають передбачати змістовне перетворення у сфері демократичних інститутів та модернізацію платформ такої взаємодії. Україна має перейти на якісно іншу взаємодію між органами місцевого самоврядування, органами державної влади та між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства. [2, с. 49, 51, 52]

Стан наукового дослідження теми. Серед останніх досліджень слід звернути увагу на статтю В. Цимбалюк, в якій порушено ключову проблему – прогалини у чинному законодавстві щодо особливостей регламентації взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади в умовах воєнного стану. Стаття присвячена специфіці взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства в умовах воєнного стану. Автор звертає увагу на підзаконність діяльності органів публічної влади, що має наслідком необхідність належної правової основи такої взаємодії, відзначає активізацію громадянського суспільства.

Д. Єрьомка обґрунтовує вдосконалення взаємодії громадянського суспільства та державних інституцій в умовах війни. При цьому стаття присвячена напрямкам удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування з «інститутами громадянського суспільства публічної влади в умовах війни». Так, ніби визначає приналежність цих інститутів до

публічної влади, а не їх самостійний правовий статус, правосуб'єктність. Оминається питання прямої взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування та форми партисипативної демократії. Відзначено, що сьогодні взаємодія між громадянським суспільством та органами державної влади стала досить тісною. В умовах війни та загрози територіальній цілісності України, держава має забезпечити одну із найважливіших форм демократії участі як на національному, так і на місцевому рівнях організацій громадянського суспільства [3, с. 58, 59]. Однією з основних проблем періоду війни, на думку аспіранта, є те, що правові засади взаємодії громадянського суспільства та органів державної влади в Україні не реалізовані належним чином на рівні законодавства. Автором широко розкривається практика взаємодії інститутів громадянського суспільства з державними органами, проте органи місцевого самоврядування залишаються поза увагою.

І. Шумляєва та О. Лисиця у статті ґрунтовно дослідили теоретичні аспекти демократії участі, підсумувавши погляди на форми демократії в сучасній юридичній науці та розрили етимологію поняття. Повністю підтримуємо позицію вчених про те, що стан впровадження форм партисипаторної демократії в Україні є неналежним і в довоєнний час діяльність більшості органів місцевого самоврядування характеризувалася недостатнім рівнем залучення населення до участі в публічному управлінні, обмежуючись, як правило, тільки дотриманням нормативно закріплених формальностей, що продовжується і зараз, погіршившись у зв'язку із повномасштабним вторгненням РФ в Україну [4, с. 58].

О. Приданюк досліджує питання взаємодії громадськості та органів місцевого самоврядування, доводячи, що навіть в умовах дії воєнного стану важливим є не відмовлятися від використання інструментів участі громади, які формально затверджені у статутах чи положеннях органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування сприяє усуненню відчуженості населення від влади через свою наближеність. Залежно від рівня безпеки і можливостей кожного регіону можна використовувати гнучкі форми участі – електронні консультації з громадськістю, дистанційні конференції, опитування мешканців тощо [5, с. 185, 186, 196].

Питання покращення можливостей для активізації громадської взаємодії досліджуються зарубіжними вченими. Так, згідно з науковою літературою та різними

звітами А. Астрадаускас (Algirdas Astrauskas) та А. Стасюкінас (Andrius Stasiukynas) з Університету Миколаса Ромеріса, К. Челке (Kristina Čelkė) з Університету прикладних соціальних наук, та К. Вілкаускас (Kęstutis Vilkauskas) – член парламенту Литовської Республіки, обґрунтовано стверджують, що різні методи залучення/участі громадянського суспільства в процесах прийняття рішень у Литві та в усьому світі все ще не дають бажаних результатів, а саме: значного зростання у залученні громадянського суспільства до процесів прийняття рішень.

У жовтні–листопаді 2020 року в шести місцевих муніципалітетах Литви відбулися освітні пілотні проекти. В результаті цих проектів за допомогою Інструменту громадянської участі було підготовлено карти громадянської участі та стратегії реалізації та посилення участі. Ці карти та стратегії були розроблені не лише для отримання необхідної адміністративної спроможності, але й для застосування їх на практиці. У цій статті представлено результати навчального пілотного проекту, реалізованого лише одним із шести муніципалітетів Литви – муніципалітетом Тауразького району [6]. Отже, вчені зосереджуються на ключових поняттях та окремих проблемах у сфері законодавчого регулювання без узагальнення ключових проблем.

Мета дослідження. Метою дослідження є виокремлення актуальних проблем взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства в умовах воєнного стану.

Перш за все, слід систематизувати та згрупувати проблеми за змістом і визначити черговість та послідовність кроків для їх вирішення.

Основні результати дослідження. Згрупувати сучасні проблеми взаємодії органів місцевого самоврядування та інституцій демократичного суспільства можна за наступними напрямками:

1. Низький рівень залученості/участі в інституціях партисипативної демократії. Причини може бути формальний підхід, відсутність довіри та належного рівня взаємодії, який дозволяє здійснювати дієвий вплив на прийняття рішень органами та посадовими особами місцевого самоврядування. І. Шумляєва та О. Лисиця відзначають, що проблеми є з обох сторін взаємодії.

Зокрема, спостерігається відчуженість органів місцевого самоврядування від членів територіальних громад, а також відсутність зацікавленості та ініціативності у запро-

вадженні нових форм та інструментів партисипативної демократії [7, с. 14].

А. Астраускас (Algirdas Astrauskas) та А. Стасюкінас (Andrius Stasiukynas), К. Челке (Kristina Čelkė), та К. Вілкаускас (Kęstutis Vilkauskas) на прикладі Литви доводять, що незважаючи на те, що існують добре відомі правові умови для практичного застосування всіх форм демократії прямої участі – такі як місцеві опитування, громадські обговорення, консультації, зустрічі, участь у спеціальних комісіях і робочих групах, діяльність через обрані представники громади чи неурядові організації, петиції тощо – значення індексу громадянської влади зростають лише на кілька відсоткових пунктів кожні кілька років, і менше 5–7% громадян муніципалітету беруть участь у прийнятті рішень у місцевих справах.

У свою чергу І. Шумляєва та О. Лисиця також відзначають, що з боку громадян також спостерігається низька активність в реалізації партисипативної демократії на місцевому рівні, зважаючи на відсутність у громадян самоідентифікації із територіальною громадою, що обумовлено низкою чинників об'єктивного і суб'єктивного характеру (зокрема, через реформу об'єднання територіальних громад у 2020 р.). Зважаючи на це, актуальним є дослідження питання щодо сутнісної характеристики учасницької демократії та визначення її місця в системі місцевої демократії [4, с. 58].

Принцип участі (participation) згадується серед базових принципів належного управління, передбачених з розділом II Білої книги 2001 р. Участь – передбачає, що якість, актуальність та ефективність політики ЄС залежать від забезпечення широкої участі зацікавлених суб'єктів у всіх ланках політики – від розробки концепції до реалізації прийнятих рішень [7, с. 14-15]. Принцип участі вимагає більш широкого використання конституційних форм безпосередньої демократії аби якомога повніше використати потенціал активного громадянства. Врешті-решт усе це має забезпечити перехід від консультативної до інклюзивної демократії на всіх рівнях врядування і т.д [7, с. 15].

Частково причини відчуженості громади та недовіри пояснюється ОЕСР тим, що демократичні країни перебувають під зростаючим внутрішнім і зовнішнім тиском, включаючи політичну поляризацію, поширення дезінформації та зростання популізму [8]. ОЕСР також розглядає дві наскрізні теми, які матимуть вирішальне значення для надійних ефективних демократій: трансформація державного управління для цифрової демократії та підготовка уряду до вирішення кліматичних та інших

екологічних проблем. Ці сфери закладають основу нової Ініціативи ОЕСР зі зміцнення демократії, яка також передбачає розробку планів дій для підтримки урядів у відповіді на ці виклики. Спираючись на результати опитування та подальшої аналітичної роботи, Ініціатива ОЕСР зі зміцнення демократії спрямована на вирішення трьох загальних викликів управління, які зустрічаються в розвинених і зрілих демократіях: i) боротьба з неправдивою інформацією та дезінформацією; ii) забезпечення представництва, участі та відкритості в суспільному житті; iii) взяти на себе глобальну відповідальність і створити стійкість до зовнішнього впливу. ОЕСР також охоплює дві наскрізні теми: «зелене управління» або здатність реагувати на кліматичні та інші екологічні виклики; і трансформація державного управління для цифрової демократії [1].

Рекомендація Ради з питань державних адміністративних послуг, орієнтованих на людину, Організації економічного співробітництва та розвитку рекомендується встановлення загальнодержавних стратегічних підходів до постійного вдосконалення дизайну та надання послуг на основі мінливих потреб, очікувань і досвіду користувачів шляхом розробки нових або підтримка існуючих стратегій трансформації послуг, орієнтованих на людину, в консультаціях з громадськістю на основі аналізу існуючих практик, політик і процедур, а також усіх потреб і очікувань користувачів, у тому числі тих із особливими потребами, на які впливає цифровий розрив, а також у вразливих і несприятливих ситуаціях.

Для ефективної реалізації партисипативної демократії, велике значення має рівень політичної культури населення та розвинене громадянське суспільство, своєчасно оновлена нормативно-правова база згідно норм міжнародного права, динамічна економічна система, врахування глобалізаційних аспектів і посилення ролі процесів інтеграції в соціальних і політичних сферах [4].

2. Потреба в оновленні та необхідність усунення прогалин у чинних нормативно-правових актах. При цьому, оновлення також потребують і локальні акти. В. Цимбалюк звертає увагу на прогалини у чинному законодавстві щодо особливостей регламентації взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади в умовах воєнного стану. Серед поточних прогалин згадуються наступні: відсутність належного правового регулювання особливостей регламентації взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади в умовах

дії воєнного стану; врегульованість в умовах дії воєнного стану інформаційно-комунікаційних проблем та проблемами з використання інструментів громадянської участі.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає обов'язок громадянських об'єднань і громадян сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території [1].

До основних проблем періоду війни, на думку аспіранта Д. Єрьомка, є те, що правові засади взаємодії громадянського суспільства та органів державної влади в Україні не реалізовані належним чином на рівні положень Основного Закону, а також Закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про громадські об'єднання», «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші акти, які потребують внесення відповідних змін та доповнень. Пропонується внести зміни, які передбачатимуть: розширення правового статусу іноземних громадянських організацій, зокрема, через спрощення процедури реєстрації іноземних організацій без офіційного працевлаштування іноземців, а також розширити можливості громадським організаціям надавати військову та гуманітарну допомогу Збройним силам України; спрощення порядку заснування та реєстрації іноземної благодійної організації; надання іноземцям право створювати профспілки; прийняття одного уніфікованого Закону України «Про неурядові громадські організації», який би врегульовував правовий статус і діяльність національних та іноземних громадських організацій та їх різновидів[3]. Також пропонується внесення змін до Конституції України в частині правового регулювання громадянського суспільства: так, згідно статті 36 Конституції України закріплюється право на свободу об'єднання в громадські організації лише за громадянами України. Натомість частиною першою статті 7 Закону України «Про громадські об'єднання» визначено, що «засновниками громадської організації можуть бути як громадяни України, так іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах». Таку невідповідність між положеннями норм Основного закону й статті 7 Закону України «Про громадські об'єднання» слід виправити відповідними змінами до Конституції України.

Удосконалити структурно текст Конституції України, на думку Д. Єрьомки, можна

двома способами. Перший спосіб передбачає викладення її норм у новій редакції, другий – зміни статусу людини і громадянина, та третій – зміну регулювання питань громадянського суспільства та засад його функціонування з органами публічної влади. Зокрема, другий спосіб передбачає доповнення Конституції України окремим розділом III-1 «Громадянське суспільство» з детальним закріпленням основних понять. Загалом, відзначається, що необхідно визначити напрями удосконалення законодавства в межах чіткої і конкретної мети – удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства. Точніше, слід забезпечити розробку загальної стратегії розширення та розвитку інститутів партисипаторної демократії.

Серед недоліків Конституції також називають відсутність згадки про загальні збори громадян, що впливає на непослідовність у застосуванні понять, які позначають цю форму безпосередньої демократії. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» застосовуються одразу 3 поняття: «загальні збори», «загальні збори громадян» і «загальні збори громадян за місцем проживання» які є тотожними за змістом[10, с.133].

Однак, такі істотні та нетипові доповнення змісту діючої Конституції не вбачаються необхідними. Сьогодні муніципальне законодавство зазнало змін, як внаслідок запланованих реформ, так і у відповідь на повномасштабну агресію проти України. Безумовно, все це має бути враховано при розробці нового проекту змін до Конституції, в межах завершення конституційної та муніципальної реформ.

До недоліків правового регулювання відносять відсутність законів про місцевий референдум та про загальні збори громадян. Натомість, вже 30 років діє Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні». І хоча в цьому акті конкретизовані положення щодо загальних зборів громадян, він є підзаконним. Позитивним, на нашу думку, є окреслення кола компетенції у ст. 6 вищезазначеного Положення. Взаємодія між органами місцевого самоврядування та інститутами демократії за характером потребує нормативної урегульованості. Вони наділені необхідними повноваженнями і статусом, що як наслідок має встановлення, закріплення форм взаємодії з дотриманням правил і норм реалізації самоврядування[10].

3. Типовість та шаблонність щодо взаємодії, без урахування локальних особливо-

стей. Важливо уникати «насадження згори» інституції взаємодії через прийняття типових документів. В аспекті досліджуваної проблеми, слід відзначити, що багато рекомендації щодо взаємодії містяться в підзаконних актах. Так, порядок співпраці громадськості з органами та посадовими особами місцевого самоврядування визначається Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затверджено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» (далі - Порядок). Цим Порядком визначено основні вимоги до організації і проведення консультацій і хоча предметом регулювання є переважно відносини між органами виконавчої влади та громадськістю, проте, передбачено рекомендацію органам місцевого самоврядування під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад керуватися затвердженими цією постановою Порядком і «Типовим положенням про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим (далі – Раді Міністрів АРК), обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації» (далі – Положення) (п. 5) [11].

Згідно етимології, слово «рада» слугує для визначення спільноти осіб, які радяться між собою з приводу суті того чи іншого питання з метою досягти одностайно чи більшістю голосів згоди щодо його вирішення. Громадські формування як суб'єкти організованої громадськості мають різну мету, завдання, рівень повноважень, територію діяльності, проте їх соціально-політичне призначення полягає насамперед у тому, що вони допомагають людям у розв'язанні проблем повсякденного життя, відкривають широкі можливості для виявлення суспільно-політичної ініціативи, здійснення функцій самоврядування [12].

4. Невисокий рівень впровадження партисипативної участі. Локальними актами врегульовано окремі види партисипативної демократії. Наприклад, місцеві ради уповноважені на прийняття статуту територіальної громади, яким встановлюється порядок проведення зборів на відповідній території, право звернення з електронними петиціями, участі у виборах та місцевих референдумах та ін. Наприклад, на веб-сайті Харківської міської ради опубліковане Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в місті Харкові», яке є

додатком до статуту територіальної громади і в якому детально регламентована процедура ініціювання, проведення загальних зборів та оформлення їх результатів [13, 10 с.133].

Важливу правову основу партисипаторної демократії міста Харкова складає Статут територіальної громади м. Харків (далі - Статут). Питання інформування про діяльність та участь в обговоренні питання регулюється в межах однієї статті. Стаття 19 закріплює право на особисту участь в обговоренні питань міського життя, відповідно до якої кожен член територіальної громади має право на особисту участь в такому обговоренні. З метою забезпечення обговорення жителями міста й для урахування громадської думки органи місцевого самоврядування оприлюднюють у міських засобах масової інформації проекти програм соціально-економічного розвитку міста і приватизації об'єктів комунальної власності, міського бюджету, нормативно-правових актів, що стосуються інтересів усіх або більшості жителів міста.

У свою чергу пункт «д» ч. 2 ст. 14 Статуту закріплює визнане Конституцією та законами України право члена територіальної громади одержувати повну і достовірну інформацію про діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, знайомитися, у встановленому порядку, з документами й іншими матеріалами органів місцевого самоврядування. Належне забезпечення права на доступ до інформації створює передумови для формування та функціонування інституцій партисипаторної демократії. Важливо відзначити, що максимально позитивний ефект від функціонування інституцій партисипаторної демократії можливий лише, за умов належного правового забезпечення у поєднанні з позитивною практикою реалізації [14].

Щодо форм взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства, то є низка різних підходів до їхнього визначення. Зокрема, відповідно до функціонального навантаження основними групами форм такої взаємодії є: 1) участь інститутів громадянського суспільства в ухваленні владно-управлінських рішень (зокрема через консультування); 2) громадський контроль за діяльністю органів влади (передусім, виконавчої); 3) реалізація соціально важливих програм і проєктів [2, 3].

Рівень партнерства є найвищим рівнем взаємодії в межах інститутів партисипативної демократії, то ж вибір кінцевої мети взаємодії органів місцевого самоврядування та територіальної громади є очевидним. Правовою

основою, перш за все, виступають ст. 3, 5 Конституції України, де визначено найвищі соціальні цінності та право безпосередньо та через органи місцевого самоврядування здійснюється влада. Будь-яка участь в управлінні суспільними справами розпочинається на місцевому рівні, де реалізується переважна частина прав та свобод.

У дослідженнях важливо проводити зв'язки від абстрактного до конкретного. Можна багато почитати про партнерство, однак, допоки прямо не визначено механізм реалізації та інститути, які задіюються в межах партнерства, ми не можемо, а ні визначити, а ні запровадити відповідний рівень впровадження взаємодії. Водночас, партнерський рівень – це завжди про практику та конкретні результати, а не факт створення, встановлення інституту та визначення його як платформи комунікації. Тут важлива оцінка результатів такої взаємодії та можливість впливати на прийняття рішень.

Серед специфічних ознак партисипативної демократії на місцевому рівні слід назвати досягнення згоди та забезпечення взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування. До інших особливостей місцевої партисипативної демократії доцільно віднести: регулювання не тільки нормативно-правовими актами на законодавчому та підзаконному рівні, але й статутному; застосування з метою впливу громадян на вирішення питань місцевого значення, забезпечення додаткових можливостей для громадян брати участь у прийнятті рішень місцевого значення, які впливають на їх життя; обмеження функціями територіальної громади, визначеними Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»; однак, щодо широкої участі, то далеко не завжди консультативні або координаційні ради виступають повноцінним інститутом партисипативної демократії; постійна взаємодія органів місцевої публічної влади із громадянами та готовність ділитися не тільки інформацією, але й владою через участь в розробці рішень та їх виконанні; використання конкретної форми чи інструменту обумовлено напрямом, метою і доцільністю її обрання для досягнення найкращого результату і покращення життя мешканців (партисипативне бюджетування, обговорення місцевих нормативних актів тощо) [4].

Однак, взаємодія не обов'язково передбачає наявність партнерства. Відсутність закону про місцевий референдум блокує розвиток демократії. Досі немає довіри між державою і суспільством щодо того, щоб дозволити

реалізацію конституційного права на місцевий референдум і очевидно, що велика кількість координаційних рад, що насаджуються державою не сприяють встановленню партнерських відносин між інститутами громадянського суспільства та органами місцевого самоврядування.

В умовах дії воєнного стану публічні електронні реєстри не завжди доступні для громадян, що негативно впливає на забезпечення права на інформацію. Крім того, у деяких громадах тимчасово припинилося проведення конкурсів громадського бюджету або відтермінувалися проекти бюджетів участі. Причинами цього називають особливості бюджетного процесу в умовах воєнного стану та обмеженість фінансових ресурсів. Це істотно впливає на відносини між місцевим самоврядуванням і місцевими громадами і знижує можливості громадян впливати на місцеве самоврядування [5].

Безумовно, слід напрацювати нові електронні форми взаємодії держави та суспільства, які б навіть в умовах дії воєнного стану не перешкождали чесному та відкритому внутрішньому діалогу. Сучасні технології навіть в умовах війни можуть забезпечити належний рівень взаємодії місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства [16].

У майбутніх реформах публічного управління політики повинні враховувати той факт, що потрібні ціннісні, а не суто структурні та нормативні зміни. Вимоги права на належне адміністрування випливають із таких складових принципу верховенства права, як законність, рівність, неупередженість, пропорційність, правова визначеність, прийняття заходів протягом розумного строку, участь, повага до приватного життя та прозорість [7].

Серед основних ознак діяльності координаційних органів як суб'єктів реалізації державної політики є узгодження дій суб'єктів спільної діяльності за цілями, часом, місцем проведення, коло виконавців та програма заходів з урахуванням компетенції кожного виконавця, в чітко визначених формах та способах у межах повноважень координуючого суб'єкта та ін. [17].

Слід дослідити практику функціонування діючих громадських та координаційних рад з метою визначення рівня демократії участі (інформування, діалог, консультування чи партнерство (активне залучення)).

Висновки. З огляду на проведене дослідження слід виокремити наступні проблеми взаємодії: низький рівень залученості/участі в

інституціях партисипативної демократії; потреба в оновленні та необхідність усунення прогалин у чинних нормативно-правових актах.; типовість та шаблонність щодо взаємодії, без урахування локальних особливостей; невисокий рівень впровадження партисипативної участі. Кожна група проблем потребує окремої уваги, при цьому, не тільки вчених-юристів.

З урахуванням наведених напрямів, що потребують удосконалення, слід розробити загальну стратегію розширення та розвитку інститутів партисипаторної демократії у поєднанні з добрим врядуванням та демократизацією. Питання впровадження інституцій партисипативної демократії рівня «партнерство» є перспективним напрямом подальших досліджень. Слід застерегти від фрагментарних і непотрібних змін Конституції України. Пов-

номасштабна агресію проти України продемонструвала низький рівень гарантій для місцевого самоврядування і багато важливих змін до законодавства вносилися вже в травні 2022 року.

Безумовно, все це має бути враховано при розробці нового проекту змін до Конституції в межах завершення конституційної та муніципальної реформ.

При цьому, по-перше, зміни не повинні нівелювати позитивні здобутки реформ, а по-друге, мають сприяти усуненню недоліків реформи місцевого самоврядування.

Оновлення мають бути виваженими, достатніми і запроваджуватися лише за необхідності, зберігаючи при цьому курс на набуття членства України в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Building Trust and Reinforcing Democracy. Preparing the Ground for Government Action. OECD. URL: https://www.oecd.org/en/publications/building-trust-and-reinforcing-democracy_76972a4a-en.html
2. Цимбалюк В. І. Взаємодія органів влади з інститутами громадянського суспільства: специфіка в умовах воєнного стану. Юридичний вісник. № 1 (66). 2023. С. 46-54. URL: <https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/61743/1/%d1%86%d0%b8%d0%bc%d0%b1%d0%b0%d0%bb%d1%8e%d0%ba.pdf>
3. Єрємко Д. В. Напрямки удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства публічної влади в умовах війни в Україні. Актуальні проблеми інноваційної економіки та права. 2023. № 5-6. С. 58-64. URL: https://repo.btu.kharkov.ua/bitstream/123456789/48902/1/apie_2023_5-6_12.pdf
4. Шумляєва, І., & Лисиця, О. Теоретичні підходи до партисипативної демократії на місцевому рівні. Аспекти публічного управління. 2024. № 12 (2). С. 57-66. URL: <https://doi.org/10.15421/152425>
5. Приданюк О. А. Особливості взаємодії громадськості з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Наука і техніка сьогодні. 2023. № 5 (33). С. 185-197. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/nts/article/view/11773/11833>
6. Astrauskas A., Čelkė K., Stasiukynas A., Vilkauskas K. Searching for opportunities for more active civil participation in decision-making processes. Vol. 21 No. 2 (2022): Public Policy and Administration. DOI: <https://doi.org/10.13165/VPA-22-21-2-01>
7. Кагановська Т.Є., Серьогін В.А. Право на належне адміністрування як конституційне право особи: досвід ЄС. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, серія «Право». 2024. Вип. 37. С. 8-27. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2024-37-01>
8. Trust and democracy. OECD. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/trust-and-democracy.html>
9. Recommendation of the Council on Human-Centred Public Administrative Services. OECD/LEGAL/0503 Adopted on: 17/09/2024 <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0503>
10. Стешенко Т. В., Мацнєва О.В., Шмига В.О. Комунікації та взаємодія між органами місцевого самоврядування та громадськістю. Наука і техніка сьогодні. 2024. № 4 (32). С. 128-140.
11. Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>
12. Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки і оборони: теорія і практика : навчальний посібник / В. А. Ященко, В. Г. Пилипчук, П. П. Богущкий, О. Д. Довгань, І. М. Доронін, О. В. Петришин; за заг. ред. В. Г. Пилипчука; Науково-дослідний інститут інформатики і права НАПрН України. Київ; Одеса: Фенікс, 2020. 224 с. URL: https://ippi.org.ua/sites/default/files/demokraticniy_civilniy_kontrol.pdf
13. Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання в місті Харкові»: Рішення міської ради від 04.07.2007. №121/07. С. 1-18. URL: https://www.city.kharkov.ua/assets/files/docs/city/dod_statut.doc (дата звернення 06.04.2024 р.).
14. Статут територіальної громади міста Харкова. <https://www.city.kharkiv.ua/uk/dokumenty/ustav-territorialnoj-gromadyi.html>
15. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства: навчаль. посіб. / за наук. ред. Ю. Сурміна, А. Михненка; авт. кол.: Ю. Сурмін, А. Михненко, Т. Крушельницька та ін. Київ: НАДУ, 2011. 388 с.

16. Гришко Л.М. Основні напрями удосконалення правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства в умовах воєнного стану. II International Scientific and Theoretical Conference «Current scientific goals, approaches and challenges» (Рига, Латвійська Республіка, 9 серпня 2024 р.). С. 28-30. DOI: <https://doi.org/10.36074/scientia-09.08.2024>

17. Безпалова О. Сутність та значення координаційних органів як суб'єктів реалізації державної політики. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 6. С. 105-109.

Стаття надійшла до редакції 17.09.2024

Стаття рекомендована до друку 22.10.2024

L.M. HRYSHKO

PhD (Law),

Head of the Municipal Law and Local Government Sector of the Scientific Research

E-mail: l.m.hryshko@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0347-1118>

Research Institute of State Construction and Local Self-Government

of National Academy of Legal Sciences of Ukraine

61024, Kharkiv, str. Chernyshevska, 80

CURRENT PROBLEMS OF THE INTERACTION OF LOCAL GOVERNMENT BODIES WITH CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS UNDER THE CONDITIONS OF THE MARITAL LAW

ANNOTATION. *Introduction.* The importance of the transition to the development of joint decisions by local self-government bodies in cooperation with civil society institutions within the framework of local self-government issues is due to the processes of democratization, decentralization and the establishment of "good governance". Bringing the level of participatory democracy to the level of partnership requires a completely different level of trust and the presence of a positive practice of interaction. However, under the conditions of martial law, Ukraine is faced not only with the problems of repelling aggression from the Russian Federation, but also with destructive propaganda in the conditions of incomplete decentralization and democratization reforms. At the same time, major global disruptions, including Russian aggression against Ukraine and climate change, have underscored the importance of strengthening governance in democracies – and citizens' trust in them. Based on doctrinal studies and analysis of legislation, the main groups of problems in the sphere of interaction between local self-government bodies and civil society have been determined. The purpose of the study is to highlight the actual problems of interaction between local self-government bodies and institutions of civil society in the conditions of martial law. First, problems should be systematized and grouped by content and the order and sequence of steps to solve them should be determined.

Summary of the main results of the study. The current problems of interaction between local self-government bodies and institutions of a democratic society can be grouped in the following directions: 1. Low level of involvement/participation in the institutions of participatory democracy. The reasons may be a formal approach, a lack of trust and an appropriate level of interaction, which allows effective influence on decision-making by local self-government bodies and officials; 2. The need for updating and the need to eliminate gaps in the current legal acts. At the same time, local acts also need updating; 3. Typicality and pattern in relation to interaction, without considering local features. It is important to avoid "implanting" the institution of interaction through the adoption of standard documents. In terms of the investigated problem, it should be noted that many recommendations for interaction are contained in by-laws; 4. Low level of implementation of participatory participation. Certain types of participatory democracy are regulated by local acts. For example, local councils are authorized to adopt the charter of a territorial community, which establishes the procedure for holding meetings in the relevant territory, the right to submit electronic petitions, participate in elections and local referenda, etc.

Conclusion. In view of the conducted research, the following problems of interaction should be singled out: low level of involvement/participation in the institutions of participatory democracy; the need for updating and the need to eliminate gaps in current legal acts; typicality and pattern in relation to interaction, without considering local features; low level of implementation of participatory participation. Each group of problems requires separate attention, and not only legal scholars.

Considering the above areas that need improvement, a general strategy for the expansion and development of institutions of participatory democracy in combination with good governance and democratization should be developed. The issue of implementing institutions of participatory democracy at the "partnership" level is a promising direction for further research.

We should warn against fragmentary and unnecessary changes to the Constitution of Ukraine. The full-scale aggression against Ukraine demonstrated the low level of guarantees for local self-government, and many important changes to the legislation were made already in May 2022. Of course, all this should be taken into account when developing a new draft of amendments to the Constitution within the framework of the completion of constitutional and municipal reforms. At the same time, firstly, the changes should not negate the positive achievements of the reforms, and secondly, they should contribute to eliminating the shortcomings of the local self-government reform. Updates

should be balanced, sufficient and implemented only, if necessary, while maintaining the course for Ukraine's membership in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization.

KEY WORDS: *participatory democracy, good governance, community councils, coordination councils, partnership.*

REFERENCES

1. Building Trust and Reinforcing Democracy. Preparing the Ground for Government Action. OECD. URL: https://www.oecd.org/en/publications/building-trust-and-reinforcing-democracy_76972a4a-en.html (accessed: 15.10.2024).
2. Tsybalyuk V. I. Interaction of authorities with institutions of civil society: specifics in the conditions of martial law. Legal Bulletin. No. 1 (66). 2023. P. 46-54. URL: <https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/61743/1/%d1%86%d0%b8%d0%bc%d0%b1%d0%b0%d0%bb%d1%8e%d0%ba.pdf> (in Ukrainian).
3. Yeromka D. V. Directions for improving the interaction of local self-government bodies with civil society institutions of public power in the conditions of war in Ukraine. Actual problems of innovative economy and law. 2023. No. 5-6. P. 58-64. URL: https://repo.btu.kharkov.ua/bitstream/123456789/48902/1/apie_2023_5-6_12.pdf (in Ukrainian).
4. Shumlyayeva, I., & Lysytsia, O. (2024). Theoretical approaches to participatory democracy at the local level. Aspects of public administration. 2024. № 12 (2). C. 57-66. URL: <https://doi.org/10.15421/152425> (in Ukrainian).
5. Prydanyuk O. A. Peculiarities of public interaction with local self-government bodies under martial law. Science and technology today. 2023. No. 5 (33). P. 185-197. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/nts/article/view/11773/11833> (in Ukrainian).
6. Astrauskas A., Čelkė K., Stasiukynas A., Vilkauskas K. Searching for opportunities for more active civil participation in decision-making processes. Vol. 21 No. 2 (2022): Public Policy and Administration. DOI: <https://doi.org/10.13165/VPA-22-21-2-01>
7. Kaganovska T.E., Serohin V.A. the right to good administration as a constitutional right of the person: EU experience. Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University. Series "Law". 2024. Issue 37. P. 8-27. DOI: <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2024-37-01> (in Ukrainian).
8. Trust and democracy. OECD. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/trust-and-democracy.html> (accessed: 15.10.2024).
9. Recommendation of the Council on Human-Centred Public Administrative Services. OECD/LEGAL/0503 Adopted on: 17/09/2024 <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0503> (accessed: 15.10.2024).
10. Steshenko T.V., Matsneva O.V., Shmyga V.O. Communications and interaction between local self-government bodies and the public. Science and technology today. 2024. No. 4 (32). P. 128-140. (in Ukrainian).
11. Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 3, 2010 No. 996 "On ensuring public participation in the formation and implementation of state policy" <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (in Ukrainian).
12. Democratic civilian control over the security and defense sector: theory and practice: a study guide / V. A. Yashchenko, V. G. Pylypchuk, P. P. Bogutsky, O. D. Dovgan, I. M. Doronin, O. V. Petryshyn; in general ed. V. G. Pylypchuk; Research Institute of Informatics and Law of the National Academy of Sciences of Ukraine. Kyiv; Odesa: Phoenix, 2020. 224 p. URL: https://ippi.org.ua/sites/default/files/demokratichtnyy_civilniy_kontrol.pdf (in Ukrainian).
13. Regulation "On general meetings of citizens by place of residence in the city of Kharkiv": Decision of the city council dated 04.07.2007. No. 121/07. P. 1-18. URL: https://www.city.kharkov.ua/assets/files/docs/city/dod_statut.doc (date of application 04/06/2024).
14. Charter of the territorial community of the city of Kharkiv. <https://www.city.kharkiv.ua/uk/dokumenty/ustav-territorialnoj-gromadyi.html> (in Ukrainian).
15. Interaction of state authorities and civil society: training. manual / for sciences ed. Yu. Surmina, A. Mykhnenko; author coll.: Yu. Surmin, A. Mykhnenko, T. Krushelnyska and others. Kyiv: NASU, 2011. 388 p. (in Ukrainian).
16. Hryshko L.M. The main areas of improvement of the legal regulation of interaction between local self-government bodies and institutions of civil society in the conditions of martial law. II International Scientific and Theoretical Conference "Current scientific goals, approaches and challenges" (Riga, Republic of Latvia, August 9, 2024). P. 28-30. DOI: <https://doi.org/10.36074/scientia-09.08.2024> (in Ukrainian).
17. Bezpalova O. The essence and significance of coordinating bodies as subjects of state policy implementation. Entrepreneurship, economy and law. 2020. No. 6. P. 105-109. (in Ukrainian).

The article was received by the editors 17.09.2024

The article is recommended for printing 22.10.2024