

Теорія та історія державного управління

УДК 321.7

Щетініна Тетяна Олексіївна

*кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавський державний аграрний університет*

Shchetinina Tatyana

*Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Public Management and Administration
Poltava State Agrarian University
ORCID: 0000-0003-2886-0929*

**МІСЦЕВІ ІНІЦІАТИВИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ГРОМАДСЬКОЇ
УЧАСТІ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ ТА ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ
LOCAL INITIATIVES AS A PUBLIC PARTICIPATION TOOL: LEGAL
ASPECTS AND DIGITAL TRANSFORMATION**

***Анотація.** У статті розглядаються основні питання щодо місцевих ініціатив як одного з інструментів громадської участі. Основна проблема сучасного розвитку місцевого самоврядування в Україні – це залучення до взаємодії з місцевою владою якомога ширшого кола громадськості, активізація населення до участі в управлінні територіальною громадою. Метою даного дослідження є аналіз правового регулювання та практики використання місцевих ініціатив як одного з інструментів громадської участі у взаємодії з органами місцевого самоврядування. Аналіз законодавчої бази, дозволив визначити, що правовий статус місцевих ініціатив в Україні визначено досить стисло та узагальнююче. З метою вдосконалення правової бази вже здійснювалася спроба розробки окремого закону, яку так і не було реалізовано. Основні питання процедури внесення*

місцевих ініціатив покладені на нормативні акти органів місцевого самоврядування.

Відзначено наявність певної тотожності між місцевими ініціативами та колективним зверненням, пропозицією, електронною петицією. Проведено порівняльний аналіз практики використання в громаді цих інструментів участі. Було використано аналітичну інформацію щодо запровадження місцевих ініціатив та електронних петицій у взаємодії громади з Львівською міською радою.

Встановлено, що значну перевагу містяни надали електронним петиціям, як більш зручному на сучасному способу донесення своєї думки до влади. За результатами дослідження було визначено вагомий вплив цифрових технологій на процес використання інструментів участі громадськості в місцевому самоврядуванні. Відзначено, що реалії сьогодення вимагають забезпечувати можливість використання інструментів участі не тільки в офлайн форматі (як це зараз визначено для місцевих ініціатив), але і в онлайн форматі. Наголошується, що використання офлайн формату для практики місцевих ініціатив значно зменшує інтерес до цього інструменту участі з боку громадськості.

Ключові слова: місцеві ініціативи, інструменти громадської участі, органи місцевого самоврядування, електронні петиції, законодавство, цифрові технології

Summary. The article examines the main issues regarding local initiatives as one of the tools of public participation. The main problem of the modern development of local self-government in Ukraine is the involvement of the widest possible circle of the public in interaction with local authorities, the activation of the population to participate in the management of the territorial community. The purpose of this study is to analyze legal regulation and the practice of using local initiatives as one of the tools of public participation in interaction with local self-

government bodies. The analysis of the legislative framework made it possible to determine that the legal status of local initiatives in Ukraine is defined quite succinctly and generally. In order to improve the legal framework, an attempt was made to develop a separate law, which was never implemented. The main issues of the procedure for the introduction of local initiatives are assigned to the normative acts of local self-government bodies.

The presence of a certain identity between local initiatives and a collective appeal, proposal, and electronic petition was noted. A comparative analysis of the practice of using these participation tools in the community was conducted. Analytical information was used regarding the introduction of local initiatives and electronic petitions in the interaction of the community with the Lviv City Council.

It has been established that townspeople gave a significant preference to electronic petitions, as a more convenient modern way of conveying their opinion to the authorities. According to the results of the study, a significant impact of digital technologies on the process of using public participation tools in local self-government was determined. It was noted that the realities of today require providing the possibility of using participation tools not only in an offline format (as it is currently defined for local initiatives), but also in an online format. It is emphasized that the use of an offline format for the practice of local initiatives significantly reduces the interest in this participation tool from the public.

Key words: *local initiatives, public participation tools, local self-government bodies, electronic petitions, legislation, digital technologies*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Місцеві ініціативи належать до інструментів громадської участі, що забезпечують реалізацію взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства, демократизації країни в цілому. Місцеві ініціативи – це можливість мешканців територіальної громади самостійно подати письмову пропозицію (зокрема

підготувати проект рішення) з будь-яких питань, які належать до відання місцевого самоврядування на розгляд місцевої ради, яка має прийняти відповідне рішення у межах своєї компетенції. Справедливо буде стверджувати, що поняття «місцеві ініціативи» досить часто вживаються в широкому, узагальнюючому сенсі, охоплюючи різні види активності громадян. У той же час це один з вагомих інструментів громадської участі, який вимагає згуртованості та наполегливості ініціаторів пропозиції у зборі підписів громадян, а підготовка проекту рішення для місцевої ради передбачає певний рівень компетентності у питаннях права, публічного управління. Такі фактори не сприяють поширенню цього інструменту громадської участі у практиці взаємодії влади та громади. Тому цілком логічним виглядає питання про перспективи трансформації місцевих ініціатив для їх подальшого ефективного використання як інструменту громадської участі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значним та тривалим є інтерес наукової спільноти до взаємодії громадськості з органами публічного управління в цілому (Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, А. О. Чемерис, С. А. Чукут), до загальнотеоретичної характеристики інструментів громадської участі, їх поняття та видів (А. А. Айвазян, М. Р. Холмська, А. Сунгуров, Д. Гончаров). Ряд досліджень присвячено окремим інструментам громадської участі (М. Лациба, Г. Котляревська, В. Купрій, В. М. Цимбалюк, О. Хмара), у тому числі використанню елементів електронної демократії (А. Ємельянова, В. М. Дрешпак, А. І. Семенченко). Враховуючи наявні наукові розвідки, доцільним є подальше дослідження місцевих ініціатив як інструменту громадської участі, враховуючи необхідність використання сучасних цифрових технологій.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження окремих аспектів місцевих ініціатив як інструменту громадської участі у контексті розвитку онлайн формату взаємодії місцевої влади з громадськістю.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день представники експертного середовища або пересічні громадяни з переліку інструментів громадської участі назвуть у першу чергу електронні петиції, громадські слухання, громадські ради, громадський бюджет. Що ж до місцевих ініціатив, то вони можуть взагалі не потрапити до переліку найбільш розповсюджених інструментів громадської участі. У той же час саме місцеві ініціативи, разом з місцевим референдумом та загальними зборами громадян за місцем проживання фактично були тими інструментами взаємодії влади з громадськістю, які були закладені в законодавстві від самого початку, тобто з 1997 р., коли Верховною Радою було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування» [1]. Стаття 9 Закону встановлювала, що «члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування». Визначено, що безпосередньо порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради встановлюється представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Питання, яке стало предметом місцевої ініціативи, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи, а результати прийнятого рішення – оприлюдненню.

З появою нових територіальних громад та їх об'єднань у ході реформи децентралізації було актуалізовано роботу зі статутами територіальних громад. Оскільки процедури внесення місцевих ініціатив мали бути відображені у статутних документах громади, то питання про їх унормування знову було актуалізовано. Так, наприклад, у 2019 р. на сайті Міністерства розвитку громад та територій України було розміщено рекомендації щодо розробки статуту територіальної громади та пакет супровідних документів, у тому числі і стосовно місцевих ініціатив. Зокрема, запропоновано зразок (модель) Положення про місцеві ініціативи,

як додаток до статуту територіальної громади [2]. Окремо подано зразки документів, які необхідно підготувати авторам місцевої ініціативи (уповноваженому ініціативної групи): повідомлення про внесення місцевої ініціативи – проекту рішення; повідомлення про внесення місцевої ініціативи – питань до розгляду; зразок підписного листа. Наявність такого пакету документів значно полегшує роботу над підготовкою до внесення місцевої ініціативи як активним громадянам, що об'єдналися в ініціативну групу, так і посадовим особам органів місцевого самоврядування, депутатам місцевих рад, які мають розглядати звернення. Особливо це актуально для невеликих територіальних громад, які мають досить обмежені організаційні ресурси.

Для порівняння, у тому ж 2019 р. Львівська міська рада (ЛМР) підготувала буклет «Інструменти громадської участі», на сторінках якого детально пояснюється, у якій послідовності діяти, куди звертатись громадянам, щоб застосувати інструменти для взаємодії з органами місцевого самоврядування. У тому числі, детально розписано зміст шести кроків внесення місцевої ініціативи до ЛМР [3, с. 8-10], а також алгоритм подання і розгляду місцевої ініціативи у вигляді інфографіки [3, с. 11]. Інформація була підготовлена за результатами практичного використання у територіальній громаді Львова всіх інструментів громадської участі, які у буклеті описані.

Повертаючись до питання законодавчого закріплення процедури (механізму) внесення місцевої ініціативи, зауважимо, що воно потребувало подальшого удосконалення. Зокрема, на вирішення цієї проблеми було спрямовано проєкт закону «Про місцеві ініціативи» [4], який з'явився у 2012 р. та був відкликаний у 2014 р. Окремі розділи законопроєкту встановлювали процедуру внесення місцевої ініціативи на розгляд ради (ст. 4-13), включаючи підстави для відмови у реєстрації та відкликання ініціативи, а також механізм розгляду місцевої ініціативи (ст. 14-20).

Правники цілком справедливо зазначають, що цей законопроект «був чи не єдиним документом, над розробленням якого працювали фахівці і який дав визначення «місцеві ініціативи», а також запропонував основні етапи впровадження цієї форми участі громадян у місцевому самоврядуванні» [5].

Зокрема, у законопроекті запропоновано встановити термін збирання підписів не більше 30 календарних днів від дня передачі до відповідної ради повідомлення про створення ініціативної групи. А у разі недодержання цього терміну у проекті закону запропоновано розглядати місцеву ініціативу як колективне звернення громадян.

Нагадаємо, що з 2015 р. Закон України «Про звернення громадян» доповнено нормами щодо електронних петицій, які визначені як особлива форма колективного звернення (ст. 5), а автор якого розглядається як ініціатор (ст. 23¹) [6]. Місцева ініціатива – це можливість подати пропозицію, а вказаний закон визначає одним з видів звернень громадян пропозицію (зауваження) (ч. 2 ст. 3). З тією різницею, що місцева ініціатива має стосуватися виключно питань життя конкретної громади, а пропозиція є зверненням до органів публічної влади в цілому.

Ці факти створюють враження певної тотожності таких інструментів взаємодії влади та громадянського суспільства як місцеві ініціативи та електронні петиції. У той же час, їх суттєвою відмінністю є форма подання: електронна петиція – це виключно онлайн формат, місцеві ініціативи – виключно офлайн формат (до такого ж формату відносять громадські слухання, загальні збори громадян, конкурс бюджетних грантів [7, с.11]).

З розвитком інструментів електронної демократії та все більшою практикою використання громадянами у взаємодії з владою цифрових технологій, формат (онлайн-офлайн) набуває все більшого значення. На підтвердження цього можна навести висновок з узагальнюючого матеріалу 2020 р. щодо практики використання місцевих ініціатив, які було внесено на розгляд ЛМР. Автори прямо зазначають, що «місцеві ініціативи як

інструмент громадської участі використовується не часто», за весь час дії відповідного Положення ЛМР було подано лише 6 місцевих ініціатив. «Причиною цього є необхідність збирати підписи мешканців вживу, вписувати їх паспортні дані, а також можливість подати електронну петицію, яка має такий самий ефект» [8].

Продовжуючи порівняння місцевих ініціатив з таким інструментом участі як електронні петиції, зазначимо, що за період 2017-2019 рр. на спеціалізованому сайті львів'янами сумарно було зареєстровано 623 електронні петиції, проте лише 73 (11%) з них набрали необхідну кількість підписів. 37 петицій з числа підписаних львів'янами (51%) здобули підтримку депутатів міської ради, з яких реалізовано лише 6 (16% – від числа підтриманих петицій; або менше 1 % від загальної кількості поданих петицій) [8].

Не дивлячись на незначний кінцевий результат від реалізації пропозицій, висловлених громадянами в електронних петиціях, їх загальна кількість свідчить про активізацію громадянської свідомості. Зручна та сучасна форма електронної петиції як інструменту участі сприяла підвищенню активності мешканців громади у взаємодії з місцевою владою. На цьому тлі місцеві ініціативи, на підготовку яких було витрачено чимало зусиль ініціативних груп, виглядають як вкрай неефективний анахронізм.

Окремо зазначимо, що використанню інструментів громадської участі в онлайн форматі сприяв розвиток інформаційно-комунікаційних технологій в цілому, широке запровадження в практику місцевого самоврядування елементів е-демократії. Значною мірою на цей процес вплинув і такий чинник, як тривалі карантинні обмеження, викликані пандемією захворювання на COVID-19.

В умовах пандемії в усьому світі на місцевому рівні були вжиті заходи для розширення громадської участі онлайн. Вітсе ван Рансбеек, засновник комерційної платформи громадської участі CitizenLab, яка працює в

багатьох країнах світу, прямо вказує, що «коронакриза просунула впровадження «цифрової демократії» на два-три роки вперед» [9, с. 17].

У матеріалі з аналізом використання інструменту місцевих ініціатив у ЛМР подано дані за період до 30 березня (в Україні карантин було введено з 11 березня 2020 р.), тобто у допандемійний час. Наприклад, протягом 2020 р., під час запровадження карантинних обмежень, кількість електронних петицій у Львові у порівнянні з 2019 р. збільшилась на 11 % (ще більші показники за цей період продемонстрували Одеса (65 %), Хмельницький (57 %), Київ (32 %)) [9, с.24]. Отже, серед львів'ян, які демонструють досить високий рівень активності у питаннях взаємодії з органами місцевого самоврядування, пріоритетними виявилися модерні онлайн формати, а карантинні обмеження лише закріпили правильність обраного підходу.

Підтвердженням того факту, що необхідність прямого збору підписів ускладнює використання місцевих ініціатив як інструменту громадської участі, є пропозиція переходу на онлайн формат для збору підписів, висловлена в електронній петиції до Президента України, яку було подано у жовтні 2015 р. Це звернення підтримали лише 76 осіб з 25 тис. необхідних, тому питання було закрито, але по-суті так і залишилося не вирішеним [10].

Висновки. Порівнюючи місцеві ініціативи та електронні петиції за формою подання, розуміємо переваги останніх. Але, якщо порівнювати дані інструменти участі за впливом на прийняття рішення владою, то зазначимо, що електронні петиції мають суто консультативний характер. Це означає, що, за результатом розгляду поставленої у петиції проблеми, проєкт рішення розробляє посадова особа органу місцевого самоврядування, і вже цей документ виноситься на обговорення та голосування у місцевій раді.

У порівнянні з цим місцеві ініціативи є «реальними юридичними конструкціями вирішення конкретної проблеми», носять імперативний характер [11]. Адже на розгляд місцевої ради виноситься рішення, підготовлене ініціативною групою. Тобто громадськість сама виступає в

ролі законотворця, пропонуючи місцевій владі вже сформульоване рішення для ухвали. Цю ж вагому ознаку місцевих ініціатив підкреслюють фахівці, формулюючи необхідність «активізації його використання шляхом збору підписів за допомогою електронних систем, з використанням надійних способів верифікації підписантів» [12].

Таким чином, вважаємо, що об'єктивною необхідністю є введення елементів електронної демократії у процедури підготовки місцевих ініціатив у частині збору підписів з використанням цифрових технологій. Доречно припустити, що у подальшому основним критерієм класифікації інструментів громадської участі буде наявність онлайн формату при його використанні. Враховуючи, що процесуальний аспект місцевих ініціатив унормовано у статутних документах територіальних громад, пропоновані трансформації вимагатимуть відповідних змін у чинному законодавстві.

Література

1. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (редакція від 19.11.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.12.2022)
2. Методичні рекомендації щодо розроблення статуту територіальної громади. *Міністерство розвитку громад та територій України : офіційний веб-сайт Міністерства.* URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/dobrovil-ne/metodychni-rekomendatsiyi/metodychni-rekomendatsiyi-shhodo-rozroblennya-statutu-teritorialnoyi-gromadi/> (дата звернення: 25.12.2022)
3. Інструменти громадської участі : Львів / М. Лукінюк, О. Коваленко; Офіс Ради Європи в Україні. Львів, 2019. 73 с. URL: <https://rm.coe.int/handbook-instruments-of-civil-participation->

- lviv/1680994037 (дата звернення: 20.12.2022)
4. Про місцеві ініціативи : проєкт Закону України від 03 липня 2012 р. № 9404. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF79800B?an=3> (дата звернення: 25.12.2022)
 5. Брусенцова Я. Місцеві ініціативи: залучаємо громадськість. *Місцеве самоврядування*. Серпень 2016. № 8. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2016/august/issue-8/article-20454.html> (дата звернення: 25.12.2022)
 6. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР (редакція від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.12.2022)
 7. Лебідь А. Є., Назаров М. С. Інструменти громадської участі в Україні : навчально-методичний посібник. Суми: Вид-во СумДУ, 2020. 73 с.
 8. Інструменти громадської участі у Львові. *Громадська мережа ОПОРА* : сайт. 2020. 30 березня. URL: <https://www.opora.ua.org/news/samovriaduvannia/partysypatsiia/19770-instrumenti-gromadskoyi-uchasti-u-lvovi> (дата звернення: 20.12.2022)
 9. Інструменти місцевої демократії в умовах пандемії COVID-19 / В. Кравчук, С. Юхименко, М. Нещерет. К., 2021. 28 с. URL: <http://surl.li/atcfv> (дата звернення: 25.12.2022)
 10. Можливість збору підписів для місцевих ініціатив в електронному вигляді : петиція № 22/014349-еп. *Електронні петиції. Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/14349> (дата звернення: 25.12.2022)
 11. Тхоревська Я. Електронні петиції чи місцеві ініціативи. *Українська Правда*. Київ. 15 лютого 2017. URL: <https://kiev.pravda.com.ua/columns/58a40455894ed/> (дата звернення: 25.12.2022)

27.12.2022)

12. Любарець А. Громадський бюджет, петиції, слухання – чи працює все це в Києві? *Хмарочос. Київський міський журнал: сайт*. URL: <https://hmarochos.kiev.ua/2021/03/17/gromadskyj-byudzh-et-petytsiyi-sluhannya-chy-pratsyuue-vse-tse-v-kyuuevi/> (дата звернення: 27.12.2022)

References

1. Pro mistseve samovriaduvannia : Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 r. № 280/97-VR (redaktsiia vid 19.11.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (data zvernennia: 25.12.2022)
2. Methodychni rekomendatsii shchodo rozroblennia statutu terytorialnoi hromady. *Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy : ofitsiyni veb-sait Ministerstva*. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/dobrovil-ne/metodychni-rekomendatsiyi/metodichni-rekomendatsiyi-shhodo-rozroblennya-statutu-teritorialnoyi-gromadi/> (data zvernennia: 25.12.2022)
3. Instrumenty hromadskoi uchasti: Lviv / M. Lukiniuk, O. Kovalenko; Ofis Rady Yevropy v Ukraini. Lviv, 2019. 73 s. URL: <https://rm.coe.int/handbook-instruments-of-civil-participation-lviv/1680994037> (data zvernennia: 20.12.2022)
4. Pro mistsevi initsiatyvy : proiekt Zakonu Ukrainy vid 03 lypnia 2012 r. № 9404. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF79800B?an=3> (data zvernennia: 25.12.2022)
5. Brusentsova Ya. Mistsevi initsiatyvy: zaluchaiemo hromadskist. *Mistseve samovriaduvannia*. 2016. № 8. *Serpen*. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2016/august/issue-8/article-20454.html> (data zvernennia: 25.12.2022)
6. Pro zvernennia hromadian : Zakon Ukrainy vid 02 zhovtnia 1996 r. №

- 393/96-VR (redaktsiia vid 01.01.2020). URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>
(data zvernennia: 25.12.2022)
7. Lebid A. Ye., Nazarov M. S. Instrumenty hromadskoi uchasti v Ukraini: navchalno-metodychnyi posibnyk. Sumy: Vyd-vo SumDU, 2020. 73 s.
8. Instrumenty hromadskoi uchasti u Lvovi. *Hromadska merezha OPORA: sait.* 2020. 30 bereznia. URL:
<https://www.oporaua.org/news/samovriaduvannia/partysypatsiia/19770-instrumenti-gromadskoyi-uchasti-u-lvovi>(data zvernennia: 20.12.2022)
9. Instrumenty mistsevoi demokratii v umovakh pandemii COVID-19 / V. Kravchuk, S. Yukhymenko, M. Neshcheret. K., 2021. 28 s. URL:
<http://surl.li/atcfv> (data zvernennia: 25.12.2022)
10. Mozhlyvist zboru pidpysiv dlia mistsevykh initsiatyv v elektronnomu vyhliadi: petytsiia № 22/014349-ep. *Elektronni petytsii. Ofitsiine internet-predstavnytstvo Prezydenta Ukrainy.* URL:
<https://petition.president.gov.ua/petition/14349> (data zvernennia: 25.12.2022)
11. Tkhorevska Ya. Elektronni petytsii chy mistsevi initsiatyvy. *Ukrainska Pravda.* Kyiv. 2017. 15 liutoho. URL:
<https://kiev.pravda.com.ua/columns/58a40455894ed/> (data zvernennia: 27.12.2022)
12. Liubarets A. Hromadskyi biudzhet, petytsii, slukhannia – chy pratsiuie vse tse v Kyievi? *Khmarochos. Kyivskyi miskyi zhurnal: sait.* URL:
<https://hmarochos.kiev.ua/2021/03/17/gromadskyj-byudzhet-petytsiyi-sluhannya-chy-pratsyuye-vse-tse-v-kyievi/> (data zvernennia: 27.12.2022)