

Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях

Ігор Абрам'юк

експерт Проекту ЄС “Підтримка політики
регіонального розвитку в Україні”

Київ, 2014

Суть демократії участі



Демократія участі – це такий вид демократії, який передбачає безпосередню участь членів територіальної громади в управлінні громадою (або: громадян держави – в управлінні державою), тобто у процесах підготовки, ухвалення управлінських рішень та контролю їх реалізації.

Інші назви:

партисипативна (партисипаторна) демократія

Що є механізмом громадської участі



Під механізмами участі (у вузькому розумінні) слід розуміти лише ті механізми громадянської активності, які передбачають **реагування влади у певний визначений спосіб**.

Інакше кажучи, формами демократії участі є лише ті види/способи участі громадян в управлінні, які мають певні **правові наслідки**.

Засади демократії участі



Громадська участь базується на конституційному праві народу на здійснення влади.

Це право може бути делеговане органам влади (виконавчої чи місцевого самоврядування).

Це право може бути використано громадянином безпосередньо шляхом участі у здійсненні влади.

Існує чітка межа між демократією участі та представницькою демократією.

Представницька демократія: громадяни через участь у виборах делегують комусь (особі чи органу) повноваження управляти від їхнього імені.

Правове регулювання: Конституція України



Стаття 5. ... Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Стаття 38. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами....

Стаття 140. ...Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування...

Правове регулювання: Закон України ”Про місцеве самоврядування в Україні”



Стаття 2. Поняття місцевого самоврядування

2. Місьцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами ... як безпосередньо, так і через ... ради та їх виконавчі органи, ...

Стаття 3. Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні

1. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

2. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні ... забороняються.

Головні механізми демократії участі (за чинним законодавством)



■ Громадські слухання

(стаття 13 “ЗУ Про МС в Україні”)

■ Збори громадян за місцем проживання

(стаття 8 “ЗУ Про МС в Україні”)

■ Місцеві ініціативи

(стаття 9 “ЗУ Про МС в Україні”)

■ Органи самоорганізації населення

(стаття 14 “ЗУ Про МС в Україні”)

■ Місцевий референдум

(стаття 7 “ЗУ Про МС в Україні”) – механізм прямої демократії

Інші механізми залучення громадян до державних та місцевих справ



- **Місцевий референдум** – інструмент прямої демократії
Має регулюватися окремим законом – наразі відсутній!
- **Громадська експертиза** діяльності органів виконавчої влади (*є механізмом громадської участі*)
- **Консультації з громадськістю** – інструмент долучення громадян до вироблення та реалізації державної чи місцевої політики (**громадські ради, інші консультативно-дорадчі органи, робочі (експертні) групи, комісії тощо**)
(у певній мірі можуть вважатися механізмами участі)
- **Місцеві вибори** – інструмент представницької демократії
(регулюється окремим законом про вибори місцевих рад та голів громад)

Деякі інші способи впливу громадян на владу, відстоювання своїх прав



- Відкликання депутатів місцевих рад, доручення виборців, дострокове припинення повноважень голів громад (*права виборців та депутатів місцевих рад*)
- **Звернення** громадян (заяви, пропозиції, скарги), мирні **акції протесту** (мітинги, пікети, страйки), інші вияви громадянської непокори аж до **повстання**

Генеральна Асамблея ООН 10 грудня 1948 року проголосила Загальну декларацію прав людини, у преамбулі якої зазначила: “...необхідно, щоб права людини охоронялися силою закону з метою забезпечення того, щоб людина не була змушена вдаватися як до останнього засобу до повстання проти тиранії і гноблення ...”

Громадські слухання: Коли є потреба? Правові наслідки



- Коли рішення, що його готує місцева влада, непопулярне й може викликати соціальну напругу;
- Коли питання має кілька альтернативних рішень;
- Коли питання складне й не має очевидних рішень;
- Коли є певне протистояння між органами влади та деякою групою членів територіальної громади

Місцева рада повинна розглянути на пленарному засіданні висновки й пропозиції слухань, однак прийняття рішення по суті не є обов'язковим

Загальні збори громадян: Суть. Правові наслідки



- Збори - форма громадського контролю та консультативної демократії.
- Основна ідея: доступність для реалізації навіть невеликій групі громадян навіть за протидії ОМС (однак при цьому місцеве життя не має перетворитися на постійні збори!)

**Органи й посадові особи
місцевого самоврядування
враховують у своїй діяльності рішення Зборів**

Місцеві ініціативи: Суть. Правові наслідки



- Ініціативна група самостійно готує проект рішення ОМС та подає на розгляд у визначеному порядку.
- Через механізм місцевої ініціативи громада може ініціювати розгляд місцевою радою будь-якого важливого питання фактично незалежно від бажання голови та депутатів

**Місцева рада повинна
розглянути місцеву ініціативу
та прийняти рішення по суті**

Потреба врегулювання механізмів участі на місцевому рівні



Безпосередньо реалізувати визначені законом права на громадську участь практично неможливо.

Механізми участі слід врегулювати місцевим нормативним актом – Статутом громади або окремими положеннями. Результат:

- **Забезпечення нормативного регулювання процесу реалізації механізму участі – як задля того, аби захистити саме право на участь, так і задля недопущення зловживання ним на шкоду громади**
- **Встановлення послідовної й чіткої процедури**
- **Визначення дійових осіб процесу та їхніх ролей**
- **Захист дійових осіб від взаємного диктату – через процедурні приписи та поетапність процесу в часі**

Порівняння дієвості механізмів участі



**Дієвість (і потенційна гострота застосування)
наростає у такій послідовності:**

- громадські слухання
(рада розглядає пропозиції, однак враховувати їх та/чи приймати рішення не зобов'язана)
- збори громадян
(рішення зборів рада враховує у своїй діяльності)
- місцева ініціатива
(рада зобов'язана розглянути і ухвалює рішення по суті ініціативи)

Далі (якщо згоди між ініціаторами та радою не досягнуто) – місцевий референдум

Об'єктивні складнощі практики громадської участі



■ Несформовані та/чи перервані традиції громадської участі

У СРСР суспільне життя людини обмежувалося виключно виробничими рамками. Громадські організації, громадяни не визнавалися учасниками суспільних процесів

Стаття 8 Конституції УРСР: «Трудові колективи беруть участь в обговоренні і вирішенні державних і громадських справ, у плануванні ... соціального розвитку...»

■ Людині властивий «соціальний фаталізм» - усі хочуть жити краще, однак мало хто пов'язує це з власними зусиллями

Цікавий факт: слово (іменник) “відповідальність” у словниках європейських мов з'явилося лише у XVIII столітті! Хоча відповідний прикметник увійшов у вжиток на 3-4 століття раніше

Нинішні складнощі в Україні: і влада, і громада не готові



З одного боку:

українська влада як правило не демонструвала розуміння вигод від демократії участі: вона радше була готова займатися створенням бутафорії, аніж забезпеченням реальної участі
(приклади: утворення сателітних ГО, громадських рад тощо)

З іншого боку:

соціальна апатія: більшість громадян як правило не готові до реальної участі – не хочуть та/або не вміють долучатися до місцевих справ

Що змінюється останнім часом



- Урядом ухвалена **Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні**
- Відбувся (і продовжується, набуваючи нових форм!) потужний сплеск громадянської активності
- Формуються нові незалежні **громадські та експертні спільноти, мережі, об'єднання**
- Під впливом жорстких зовнішніх та внутрішніх чинників відбувається формування політичної нації

Потрібна системна робота влади усіх рівнів з поширення практики та підвищення якісного рівня громадської участі, з подолання соціальної апатії

Роль керівників ОМС: функції та завдання



- Забезпечити нормативне регулювання механізмів участі (Статут та/чи положення)
- Довести до відома громадян їхні права та можливості щодо участі у місцевих справах
- Забезпечити практичну реалізацію громадянами права на участь (організаційно, технічно тощо)

**Слід переходити на вищі рівні залучення:
від інформування та консультацій –
до діалогу й партнерства**

ЗМІ у процесах демократії участі: деякі важливі завдання



- Надання публічності процесу (і додаткової ваги!)
- Виявлення й оприлюднення точок зору стейкхолдерів
- Втягування у процес ширшого кола учасників
- Оприлюднення організаційної інформації
- Висвітлення ходу процесу
- Моніторинг і висвітлення позицій та дій влади
- Популяризація громадських та експертних спільнот

Результат: сприяння прозорості, ширшому охопленню, ефективності та результативності

Основною складовою демократичного суспільства є поінформована й активна громадськість

Концепція реформи МС: завдання (щодо громадської участі)



- серед завдань реформи:
 - максимальне **залучення населення** ... сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
 - запровадження ефективних **механізмів участі** ...
 - надання **загальним зборам** громадян за місцем проживання ... права ініціювати позачергове звітування посадових осіб МС ...;
 - утворення при ОМС КДО для проведення **консультацій з громадськістю**, сприяння проведенню громадської експертизи ...;
 - забезпечення права ... на **місцевий референдум**;
 - удосконалення процедури утворення **органів самоорганізації** населення...;

Концепція реформи МС: принципи, цілі (щодо громадської участі)



- одним з принципів є принцип “**відкритості, прозорості та громадської участі**”
- серед очікуваних результатів: реформа сприятиме «**створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя**»

Законодавче регулювання: деякі зміни, що очікуються



На розгляді у ВРУ та у різноманітних планах наразі є ціла низка законопроектів щодо механізмів участі, наприклад:

- про загальні збори (конференції) членів територіальної громади (3747)
- про місцеві ініціативи (3740)
- про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (3704-1)
- щодо громадських слухань (4330а)
- про запровадження “колективних петицій” (4346а)
- про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики (заплановано у 2015 році, План з реалізації Партнерства “Відкритий Уряд”)

Демократія участі: деякі важливі ролі для фахівців



- фахівці мають бути якнайактивнішими дійовими особами у процесах місцевої демократії
 - фахівці можуть і мають робити кожен процес якомога конструктивнішим
 - фахівці мають сприяти врегулюванню механізмів участі на місцевому рівні, спонукати ОМС до цього
 - фахівці повинні переконати інших членів громади щодо важливості й дієвості громадської участі
 - фахівці мають брати участь у вдосконаленні, розвитку інструментів демократії участі
 - фахівці можуть і повинні застосовувати механізми участі для просування власних проектів розвитку громад
-



**Дякую Вам за увагу!
До зустрічі у РЕГІОНЕТ!**

Моя електронна адреса: abramyuk@gmail.com

Мій телефонний номер: +380 50 374 95 25
