

Аналітичний звіт (дорожня карта) Використання інструментів локальної демократії в умовах карантину

Звіт підготовлено в рамках проекту «Захист прав людини та місцева демократія в кризових умовах», що реалізується в рамках проекту ПРООН «Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні» за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії.

Зміст

Список використаних абревіатур	3
Вступ	4
Аналіз нормативно-правового регулювання інструментів демократії участі	7
Аналіз основних бар'єрів для участі жителів у місцевому самоврядуванні	12
Практики використання інструментів участі в умовах карантину	17
Інформування населення про діяльність місцевої ради та заходів безпеки для боротьби з COVID-19	18
Методичні рекомендації щодо використання інструментів участі в умовах карантину	20
Адаптація процедур інструментів демократії участі до вимог карантину	22
Висновки	31
Рекомендації	32

Список використаних аббревіатур

COVID-19 – гостра респіраторна хвороба COVID-19,
спричинена коронавірусом SARS-CoV-2

ВГО – Всеукраїнська громадська організація

ВПО – внутрішньо переміщена особа

КДО – консультативно-дорадчий орган

НПА – нормативно-правовий акт

ОСН – орган самоорганізації населення

ОТГ – об'єднана територіальна громада

ПРООН – Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй

ЦНАП – центр надання адміністративних послуг

Вступ

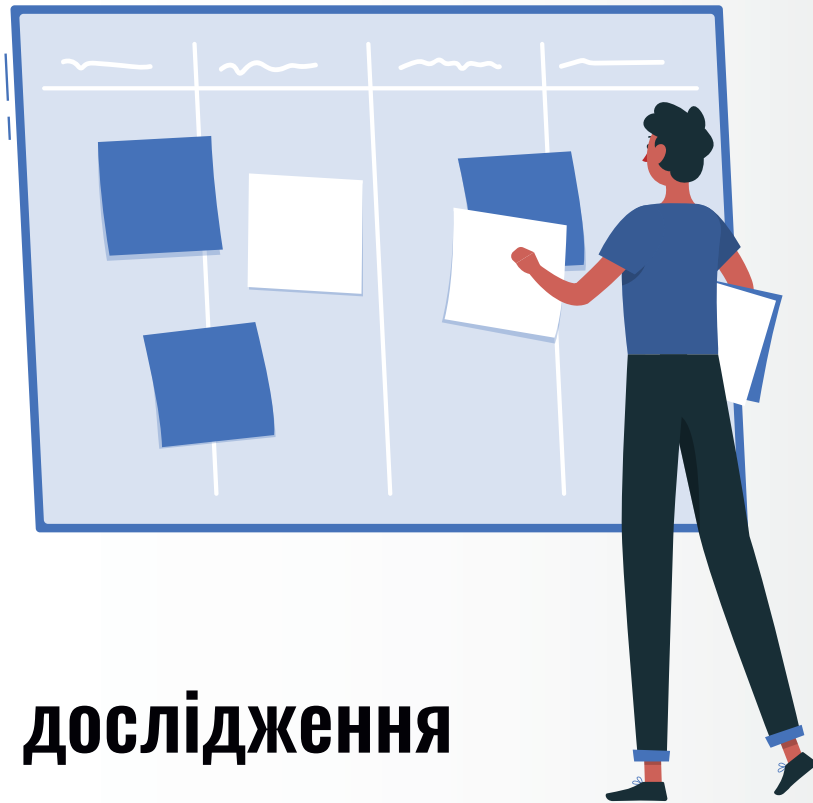
У межах реформи децентралізації місцеві ради отримали нові повноваження та ресурси задля створення і підтримання повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя. Посилення місцевого самоврядування актуалізує питання участі у ньому жителів громад через інструменти локальної демократії.

Якість демократії участі в громаді залежить від запровадження місцевою радою відповідних інструментів: загальних зборів, громадських слухань, бюджету участі, місцевих ініціатив, електронних петицій тощо. Процедури участі жителів визначаються у локальних НПА: статутах, положеннях і порядках. Важливо, щоб НПА щодо того чи того інструменту встановлювали реальні вимоги для його використання, а не мали декларативний характер, який для жителів ускладнює можливість користуватися своїми правами на участь, гарантованими законодавством. Попереднє дослідження Громадської спілки «Мережа хабів громадянського суспільства України», створене в межах проєкту «Маємо вплив в регіонах» у рамках проєкту ПРООН «Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні», що реалізується за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії та у партнерстві з ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», показало, що процедури використання інструментів участі можуть містити бар'єри, які ускладнюють доступ жителів до місцевого самоврядування.

До таких бар'єрів слід віднести:

- надання права на участь у місцевому самоврядуванні виключно членам територіальної громади, тобто особам із реєстрацією місця проживання;
- позбавлення неповнолітніх громадян можливості участі у місцевому самоврядуванні;
- неврахування потреб і нестворення належних умов для участі осіб з інвалідністю у процесі прийняття рішень;
- неврахування гендерного компоненту у процедурах участі;
- завищені підписні пороги на підтримку електронних петицій, місцевих ініціатив тощо.

Тож для інклюзивного та безперешкодного доступу жителів до місцевого самоврядування необхідне виключення з відповідних НПА норм, які створюють бар'єри для громадської участі. Окремого вивчення потребує питання залучення жителів до місцевого самоврядування в умовах поширення COVID-19 та запровадження карантину. Зокрема, безперешкодний доступ жителів до засідань колегіальних органів місцевого самоврядування, проведення загальних зборів, громадських слухань, використання інструментів електронної демократії для онлайн-взаємодії влади та мешканців, таких як: електронні петиції; електронні звернення; електронні консультації; місцеві ініціативи тощо. У цьому аналітичному звіті викладені результати дослідження практик використання інструментів демократії участі в умовах карантинних обмежень, інформування населення місцевою радою через офіційний вебсайт щодо COVID-19 і форм участі жителів у місцевому самоврядуванні на період карантину, інструментів локальної демократії на предмет наявності у них бар'єрів для участі, а також їхньої адаптивності до вимог карантину. Дослідження проводилося Громадською спілкою «Мережа хабів громадянського суспільства України» у рамках проєкту ПРООН «Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні», що реалізується за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії та у партнерстві з ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення».



Методологія дослідження

1

Аналіз локальних НПА, що регламентують процедури участі населення у місцевому самоврядуванні. Зокрема, вивчалися норми, які для жителів створюють бар'єри у використанні інструментів локальної демократії, а також процедури участі з погляду їхньої адаптивності до вимог карантину в умовах поширення COVID-19.

2

Аналіз практик використання інструментів демократії участі в кризових умовах, зокрема під час карантину. Досліджувалися практики проведення загальних зборів, громадських слухань, реалізації бюджету участі, використання електронних петицій, звернень, роботи КДО та органів самоорганізації населення, організація доступу до колегіальних органів в умовах карантинних обмежень через епідемію COVID-19.

3

Аналіз інформування населення щодо діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема й за напрямом протидії COVID-19. Досліджувалися офіційні вебсайти громад із погляду висвітлення можливостей участі мешканців у місцевому самоврядуванні в умовах карантинних обмежень.

Об'єктом дослідження є форми безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні, зокрема й за допомогою електронних сервісів.

Предметом дослідження є наявність тих чи інших форм участі громадян у місцевому самоврядуванні в громадах, а також реальність їх використання під час кризових ситуацій, зокрема в період карантину.

Територіальне охоплення

27 ОТГ у дев'яти областях України

- 1 Копачівська сільська, Мар'янівська селищна, Рожищенська міська ОТГ Волинської області.
- 2 Васильківська селищна, Піщанська сільська, Покровська селищна ОТГ Дніпропетровської області.
- 3 Іллінівська сільська, Соледарська міська, Черкаська селищна ОТГ Донецької області.
- 4 Великоберезнянська селищна, Оноківська сільська, Іршавська ОТГ Закарпатської області.
- 5 Богуславська міська, Миронівська міська, Тетіївська міська ОТГ Київської області.
- 6 Арбузинська селищна, Бузька сільська, Вознесенська міська ОТГ Миколаївської області.
- 7 Новоселівська сільська, Решетилівська міська, Щербанівська сільська ОТГ Полтавської області.
- 8 Демидівська селищна, Клесівська селищна, Корнинська сільська ОТГ Рівненської області.
- 9 Виноградівська сільська, Музиківська сільська, Чаплинська селищна ОТГ Херсонської області.



Хронологічні межі дослідження охоплюють липень–вересень 2020 року. Результати дослідження можуть бути корисними насамперед органам місцевого самоврядування ОТГ, представникам громадянського суспільства, профільним міністерствам.

Аналіз нормативно-правового регулювання інструментів локальної демократії

Сфера локальної демократії регулюється законами України «Про місцеве самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», «Про звернення громадян» та іншими, проте процедурні аспекти використання окремих інструментів участі визначаються на рівні локальних НПА: статутів територіальних громад, відповідних положень і порядків.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» статут громади приймається місцевою радою з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах закону. Важливість прийняття статуту також обумовлена тим, що у ньому визначаються процедури участі жителів у місцевому самоврядуванні.

У 18 із 27 досліджуваних громад місцева рада прийняла статут територіальної громади.

Серед 18 громад лише у семи статут зареєстрований в органах юстиції, як того вимагає Закон України «Про місцеве самоврядування». Ще у двох – подано запит на реєстрацію статуту. У дев'яти досліджуваних громадах статут взагалі відсутній.

Підходи до унормування процедур участі населення у місцевому самоврядуванні різняться залежно від громади.

Так, процедура скликання загальних зборів жителів за місцем проживання жодним чином не регламентована у восьми громадах. У 15 громадах цей інструмент закріплений у статуті, у чотирьох – і в статуті, і в положенні. У Великоберезнянській ОТГ Закарпатської області загальні збори регламентуються окремим Положенням, прийнятим рішенням Великоберезнянської селищної ради Закарпатської області у 2015 році, тобто ще до створення ОТГ. Рада новоствореної Великоберезнянської ОТГ Закарпатської області змін до Положення після об'єднання не вносила.

Можливість подання та розгляду місцевої ініціативи не передбачена у семи громадах. В 11 громадах порядок використання інструменту місцевих ініціатив закріплений у статуті, у семи – у статуті та положенні, ще в одній – тільки у положенні (Богуславська ОТГ Київської області). Одна громада (Великоберезнянська ОТГ Закарпатської області) не надала інформації з цього питання.

Інструмент громадських слухань не визначений у локальних НПА шести громад. У 10 громадах він прописаний лише у статуті, у восьми – у статуті та положенні, у чотирьох – лише у положенні. Окремо слід звернути увагу на Положення Великоберезнянської громади Закарпатської області. Можна припустити, що Положення про громадські слухання ОТГ складене на основі Типового Положення про громадські слухання, і в деяких нормах «місто N» не було змінено на назву громади – Великоберезнянська ОТГ Закарпатської області.

СТАТУТИ В ОТГ

АБО У 18 ІЗ 27 ДОСЛІДЖУВАНИХ ГРОМАД МІСЦЕВА РАДА ПРИЙНЯЛА СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

67 %



39 %

АБО У 7 З 18 ГРОМАД СТАТУТ ЗАРЕЄСТРОВАНИЙ В ОРГАНАХ ЮСТИЦІЇ, ЯК ТОГО ВИМАГАЄ ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ»



9

ДОСЛІДЖУВАНИХ ГРОМАДАХ НЕ МАЛИ СВОГО СТАТУТУ



ПРОЦЕДУРА СКЛИКАННЯ ЗАГАЛЬНИХ ЗБОРІВ ЖИТЕЛІВ ЗА МІСЦЕМ ПРОЖИВАННЯ

8

ГРОМАД



ЖОДНИМ ЧИНОМ
НЕ РЕГЛАМЕНТОВАНА

15

ГРОМАД



ІНСТРУМЕНТ ЗАКРІПЛЕНИЙ
У СТАТУТІ ГРОМАДИ

4

ГРОМАДИ



ІНСТРУМЕНТ ЗАКРІПЛЕНИЙ І В СТАТУТІ,
І В ПОЛОЖЕННІ ГРОМАДИ

МОЖЛИВІСТЬ ПОДАВАННЯ ТА РОЗГЛЯДУ МІСЦЕВОЇ ІНІЦІАТИВИ

7

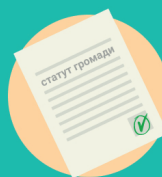
ГРОМАД



ЖОДНИМ ЧИНОМ
НЕ ПЕРЕДБАЧЕНА

11

ГРОМАД



ІНСТРУМЕНТ ЗАКРІПЛЕНИЙ
У СТАТУТІ ГРОМАДИ

7

ГРОМАД



ІНСТРУМЕНТ ЗАКРІПЛЕНИЙ І В СТАТУТІ,
І В ПОЛОЖЕННІ ГРОМАДИ

1

ГРОМАДА



ІНСТРУМЕНТ ЗАКРІПЛЕНИЙ
У ПОЛОЖЕННІ ГРОМАДИ

1

ГРОМАДА



НЕ НАДАЛА ІНФОРМАЦІЇ
З ЦЬОГО ПИТАННЯ

ІНСТРУМЕНТ ГРОМАДСЬКИХ СЛУХАНЬ

6

ГРОМАД



ЖОДНИМ ЧИНОМ
НЕ ПЕРЕДБАЧЕНА

10

ГРОМАД



ІНСТРУМЕНТ ЗАКРІПЛЕНИЙ
У СТАТУТІ ГРОМАДИ

8

ГРОМАД



ІНСТРУМЕНТ ЗАКРІПЛЕНИЙ
І В СТАТУТІ, І В ПОЛОЖЕННІ
ГРОМАДИ

4

ГРОМАДИ



ІНСТРУМЕНТ ЗАКРІПЛЕНИЙ
У ПОЛОЖЕННІ ГРОМАДИ

БЮДЖЕТ УЧАСТІ

8

ГРОМАД



ЖОДНИМ ЧИНОМ
НЕ ПЕРЕДБАЧЕНА

2

ГРОМАДИ



ІНСТРУМЕНТ ЗАКРІПЛЕНИЙ
У СТАТУТІ ГРОМАДИ

7

ГРОМАД



ІНСТРУМЕНТ ЗАКРІПЛЕНИЙ
У ПОЛОЖЕННІ ГРОМАДИ



8

ГРОМАД

ЖОДНИМ ЧИНОМ
НЕ РЕГЛАМЕНТОВАНА



5

ГРОМАД

ІНСТРУМЕНТ ЗАКРІПЛЕНИЙ
У СТАТУТІ ГРОМАДИ



4

ГРОМАДИ

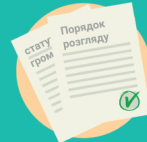
ІНСТРУМЕНТ ЗАКРІПЛЕНИЙ
І В СТАТУТІ, І В ПОЛОЖЕННІ ГРОМАДИ



1

ГРОМАДА

РЕГУЛЮЄТЬСЯ
СТАТУТОМ І ПОРЯДКОМ
РОЗГЛЯДУ ЕЛЕКТРОННОЇ
ПЕТИЦІЇ



4

ГРОМАДИ

ІНСТРУМЕНТ ЗАКРІПЛЕНИЙ
У ПОЛОЖЕННІ ГРОМАДИ



ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

13

ГРОМАД

ІНСТРУМЕНТ ЗАКРІПЛЕНИЙ
У СТАТУТІ ГРОМАДИ



2

ГРОМАДИ

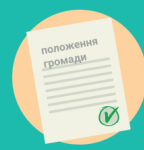
ІНСТРУМЕНТ ЗАКРІПЛЕНИЙ
І В СТАТУТІ, І В ПОЛОЖЕННІ
ГРОМАДИ



1

ГРОМАДА

У СТАТУТІ ТА ПОЛОЖЕННІ ГРОМАДИ
ЗАКРІПЛЕНІ ОКРЕМІ АСПЕКТИ
ДІЯЛЬНОСТІ ОСН



1

ГРОМАДА

ПРИЙНЯТО

ПРОГРАМУ ПІДТРИМКИ ОСН



13

ГРОМАД

УТВОРИЛИ МОЛОДІЖНІ
РАДИ ТА ВИЗНАЧИЛИ У
ЛОКАЛЬНИХ НПА ПОРЯДОК
ЇХНЬОЇ РОБОТИ



КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧІ ОРГАНИ

ДОСТУП ДО ІНТЕРНЕТУ В УКРАЇНІ

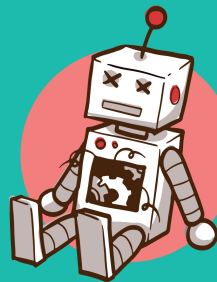
17 000

НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ, ЗА ДАНИМИ МІНІСТЕРСТВА ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНИ, НЕ МАЮТЬ ОПТИЧНИХ МЕРЕЖ ВЗАГАЛІ (СТАНОМ НА ПОЧАТОК СЕРПНЯ 2020 РОКУ)



65 %

СІЛ НЕ ПОКРИТІ ЯКІСНИМ ВИСОКОШВИДКІСНИМ ФІКСОВАНИМ ІНТЕРНЕТОМ



5,75

МЛН ГРОМАДЯН НЕ МАЮТЬ МОЖЛИВОСТІ ПІДКЛЮЧИТИСЯ ДО ЯКІСНОГО ІНТЕРНЕТУ

БЕЗЛІЧ ЗАКЛАДІВ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ **НЕ ПІДКЛЮЧЕНІ**
ДО ВОЛОКОННО-ОПТИЧНИХ МЕРЕЖ

16 040

НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ



8 163

МЕДИЧНІ ЗАКЛАДИ



3 873

ЗАКЛАДИ, ДЕ НАДАЮТЬ ПОСЛУГИ НАСЕЛЕННЮ



33 857

ЗАКЛАДІВ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ



40 % ШКІЛ, 92 % БІБЛІОТЕК, 37 % ЛІКАРЕНЬ
НЕ МАЮТЬ ДОСТУПУ ДО ІНТЕРНЕТУ

95 %

СІЛЬСЬКОГО НАСЕЛЕННЯ ДО 2024 РОКУ ПЛАНУЮТЬ ЗАБЕЗПЕЧИТИ ТЕХНІЧНОЮ МОЖЛИВІСТЮ ПІДКЛЮЧИТИСЯ ДО ШВИДКОСМУГОВОГО ІНТЕРНЕТУ ЗІ ШВИДКІСТЮ НЕ МЕНШЕ 100 МБІТ/С

Аналіз основних бар'єрів для участі жителів у місцевому самоврядуванні

У цьому розділі буде наведений аналіз основних бар'єрів, які містяться у процедурах інструментів демократії участі досліджуваних громад. Методологія виявлення бар'єрів для участі була розроблена та апробована у 2019 році Громадською спілкою «Мережа хабів громадянського суспільства України». У межах дослідження були проаналізовані локальні НПА 30 громад на предмет наявності в них норм, які обмежують право жителів на участь у місцевому самоврядуванні або ускладнюють доступ до нього окремих категорій громадян, зокрема: ВПО, жителів без реєстрації місця проживання у громаді, неповнолітніх громадян, осіб з інвалідністю¹. Попередній аналіз дав змогу виявити головні вади нормативного регулювання процедур участі на місцевому рівні та розробити на основі отриманих даних рекомендації органам місцевого самоврядування щодо усунення бар'єрів для участі.

Дослідження також виявило низку бар'єрів для участі, які потребують усунення. Зокрема, лише в одному НПА з усіх проаналізованих враховані потреби осіб з інвалідністю.



Рожищенська міська рада Волинської області у Положенні про громадські слухання встановила вимогу щодо проведення слухань у приміщенні з безбар'єрним доступом для осіб з інвалідністю.

Лише окремі громади врахували гендерний компонент у процедурах участі.



У Рожищенській ОТГ Волинської області при формуванні організаційного комітету громадських слухань застосовується гендерно орієнтований підхід.

Більшість порядків містять дискримінаційні норми щодо залучення у місцеве самоврядування ВПО. Характерно те, що процедури демократії участі досліджуваних громад не були адаптовані до потреб карантину. Лише окремі НПА містять норми, які враховують карантинні обмеження.



У Положенні про громадські слухання Вознесенської ОТГ Миколаївської області зазначено, що за наявності організаційно-технічної можливості ініціатор слухань забезпечує їх вебтрансляцію, аудіо-, фото- та/або відеофіксацію. Це дає змогу громадянам долучатися до громадських слухань дистанційно.

Сім ОТГ запровадили онлайн-голосування за проекти бюджету участі: Вознесенська ОТГ Миколаївської області, Демидівська ОТГ і Клесівська ОТГ Рівненської області, Васильківська ОТГ, Піщанська ОТГ і Покровська ОТГ Дніпропетровської області, Богуславська ОТГ і Миронівська ОТГ Київської області.

Бузька сільська рада Миколаївської області внесла зміни до Положення про бюджет участі в частині врахування карантинних обмежень під час промоційної кампанії на підтримку громадських проектів.

1. Інструменти локальної демократії. Результати дослідження: <https://www.hubs.org.ua/news/iaki-vony-instrumenty-lokalnoi-demokratii/>

Аналіз локальних НПА виявив такі **найбільш поширені бар'єри**, що знижують рівень доступності інструментів для мешканців:

I. Загальні збори

- 1 Надання права участі у місцевому самоврядуванні членам територіальної громади. Членство у територіальній громаді, як правило, прив'язується до зареєстрованого місця проживання. Відповідно, низка категорій громадян позбавлені можливості скликання та участі у загальних зборах через формальну неналежність до територіальної громади. До цих категорій відносяться, зокрема: ВПО та особи без зареєстрованого місця проживання на території громади. Варто окремо зауважити, що місцеве самоврядування не наділено повноваженнями трактувати такі базові поняття. Відповідний бар'єр наявний у порядку скликання загальних зборів 19 громад.
- 2 Надання права участі лише повнолітнім громадянам. Демократичне врядування будується на принципах максимального залучення до процесу прийняття рішень тих громадян, яких ці рішення стосуються. Рада Європи рекомендує органам влади залучати молодих людей до процесу прийняття рішень.² Тож на рівні громад доцільно залучати молодих людей віком до 18 років до участі у загальних зборах із можливістю виступу та дорадчим голосом. Таку норму містять сім НПА, що регламентують інструмент загальних зборів. Проте не всі громади обмежили участь молоді у загальних зборах. Так, Решетилівська ОТГ Полтавської області та Музиківська ОТГ Херсонської області зазначили у власних НПА, що неповнолітні громадяни можуть брати участь у загальних зборах із правом дорадчого голосу.
- 3 Правом скликати збори на території внутрішніх населених пунктів, які не є центром ОТГ, наділені виключно представники влади. Бар'єр міститься у НПА чотирьох ОТГ. Така норма позбавляє жителів права бути суб'єктом скликання загальних зборів за місцем проживання.



2. Стратегія Ради Європи з прав дитини (2016–2021): http://www.nsj.gov.ua/files/147679858320161003101948_CoE%20Strategy%20on%20children_ukr-1.pdf

II. Громадські слухання

1

Завищений підписний поріг для ініціювання громадських слухань жителями. Окремі громади встановили підписний поріг на рівні 10 % від загальної чисельності жителів громади. Зібрати таку кількість підписів на підписних листах вкрай складно. Інші встановили вимогу в 100, 75, 50 підписів, що також може створювати складнощі у використанні інструменту, особливо для сільських громад. Цей бар'єр міститься у 10 НПА, що регламентують громадські слухання.

2

Не прописана легітимність громадських слухань. Дев'ять ОТГ не визначили у НПА норму щодо кількості жителів, яка має взяти участь у громадських слуханнях, щоб їх рішення були легітимними. Відповідно, у місцевих депутатів можуть виникнути запитання щодо того, наскільки правомочними є рішення громадських слухань, що винесені на розгляд депутатського корпусу.

3

Завищені вимоги до кількісного складу ініціативної групи. У п'яти ОТГ встановлена норма, яка передбачає, що не менше 10 жителів має увійти до ініціативної групи зі скликання громадських слухань.



До поширених бар'єрів також можна віднести такі: надання права використання інструменту виключно членам територіальної громади; скликати громадські слухання може виключно голова громади; відсутні вимоги щодо обов'язкової присутності посадових осіб місцевого самоврядування на громадських слуханнях.

III. Місцеві ініціативи



1

Можливість подавати на розгляд ради місцеві ініціативи мають виключно члени територіальної громади. Така норма міститься у 13 НПА досліджуваних громад.

2

Завищений підписний поріг на підтримку місцевої ініціативи. Органи місцевого самоврядування 11 ОТГ встановили завищеною кількість підписів на підтримку місцевої ініціативи, наприклад, 10 % від загальної чисельності населення громади. Значна кількість громад встановила поріг на рівні 300 та 100 підписів, що може бути завеликою вимогою для невеликих сільських громад.

3

Право подання місцевих ініціатив надано виключно повнолітнім громадянам. Відповідна вимога прописана у чотирьох НПА ОТГ.

Іншими виявленими бар'єрами у використанні інструменту місцевої ініціативи є такі: невизначений термін збору підписів на підтримку ініціативи; не передбачена можливість доопрацювання місцевої ініціативи автором; не передбачена участь авторів ініціативи на сесії, що її розглядає.

IV. Бюджет участі

Правом участі наділені виключно члени територіальної громади та повнолітні громадяни. У дев'яти ОТГ особи без зареєстрованого місця проживання на території громад позбавлені можливості брати участь у розподілі бюджетних коштів. Ще у двох такого права позбавлені молоді люди, які не досягли повноліття.

V. Доступ до засідань колегіальних органів

1

Для участі потрібно отримати дозвіл голови або секретаря, або подати заявку заздалегідь. Закон України «Про місцеве самоврядування» зазначає, що сесії ради проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутнім на них, крім випадків, передбачених законодавством. Тобто громадяни України мають право на безперешкодний доступ до засідань місцевої ради, її виконавчих органів, депутатських комісій. Отже, встановлення будь-яких вимог щодо погодження участі у засіданні колегіальних органів є протизаконним і створює бар'єри для участі. Такі вимоги встановили 10 ОТГ.

2

Участь громадян у засіданні колегіальних органів можлива лише за наявності вільних місць у сесійній залі. Ця норма також суперечить Закону України «Про місцеве самоврядування» та обмежує право громадян на участь у місцевому самоврядуванні. П'ять ОТГ внесли відповідну норму до локальних НПА.

До інших бар'єрів для участі у засіданнях колегіальних органів слід віднести такі: правом участі наділені виключно члени територіальної громади; не передбачено обов'язкове інформування жителів про засідання колегіальних органів.



VI. Електронні петиції

1

Зависокий підписний поріг на підтримку електронної петиції. Ця норма не дозволяє ініціаторам петиції зібрати необхідну кількість голосів, що створює бар'єр для участі мешканців у формуванні порядку денного ради за допомогою петицій. В одній із досліджуваних сільських громад цей поріг встановлено на рівні 5 % від загальної чисельності населення. В іншій селищній ОТГ необхідно зібрати 200 підписів. Цей бар'єр містять НПА трьох ОТГ.

2

Виключення місцевих депутатів із кола ініціаторів електронної петиції. Закон України «Про звернення громадян», що регулює питання електронних петицій, не встановлює жодних обмежень щодо суб'єктів подання петицій. Відповідний бар'єр міститься в одному НПА досліджуваних ОТГ.

До бар'єрів у використанні електронних петицій також слід віднести такі: позбавлення права подавати петиції особам без зареєстрованого місця проживання на території громади; відсутність можливості для авторів петиції бути присутніми на засіданні ради під час розгляду петиції.

VII. Консультативно-дорадчі органи

1

До КДО можуть увійти інститути громадянського суспільства, що поширюють діяльність на територію громади або існують понад два роки. Ця вимога не відповідає законодавству, оскільки згідно із Законом України «Про громадські об'єднання» діяльність громадського об'єднання у будь-якому випадку може поширюватися на всю територію України. У НПА чотирьох ОТГ міститься подібна норма.

2

Відсутня процедура врахування рішень КДО органом місцевого самоврядування. У разі, якщо у локальному НПА невизначена чітка процедура розгляду та врахування рішень КДО, незрозуміло, навіщо функціонує відповідний орган при місцевій раді. Процедуру врахування рішень КДО радою не передбачили п'ять ОТГ.

VIII. Органи самоорганізації населення

1

Термін повноважень ОСН і його керівного складу обирається на строк повноважень відповідної ради. Ця норма може негативно впливати на сталість ОСН. Надання дозволу на створення ОСН і його керівного складу на строк повноважень відповідної ради може призвести до ліквідації ОСН після завершення каденції місцевої ради або зміни керівного складу та повторної процедури ініціювання створення ОСН. Така процедура є неприпустимою, адже ОСН – це окрема юридична особа, що має певні повноваження та обирає керівний склад на термін, передбачений власними положеннями. Така норма міститься у НПА однієї громади.

2

Ініціатором створення ОСН виступає орган місцевого самоврядування. Норма не відповідає Закону України «Про органи самоорганізації населення». Її внесли у локальні НПА дві ОТГ.

Практики використання інструментів участі в умовах карантину

20 органів місцевого самоврядування досліджуваних ОТГ у відповідях на запит на публічну інформацію зазначили, що за період дії карантинних обмежень інструменти демократії участі не використовувалися.

Сім місцевих рад зазначили, що використовували лише окремі інструменти, такі як електронні звернення, звернення до посадових осіб за допомогою телефонного зв'язку, електронних форм для звернень, електронного листування, встановлення скриньок для звернень, бюджет участі або конкурс місцевих ініціатив, відеотрансляції засідань сесій, онлайн-засідання КДО, громадські слухання з питань містобудівної діяльності. Переважна більшість органів місцевого самоврядування у листах зазначали, що взаємодія із населенням на період карантину відбувалася переважно в контексті надання допомоги вразливим категоріям громадян, а також поширення суспільно важливої інформації щодо боротьби з COVID-19 та карантинних обмежень.

Інформування населення про діяльність місцевої ради та заходів безпеки для боротьби з COVID-19

У межах дослідження Громадською спілкою «Мережа хабів громадянського суспільства України» проводився аналіз інформаційного наповнення вебсайтів 27 ОТГ дев'яти областей України. Сайти оцінювалися за такими параметрами: наявність інформації про інструменти локальної демократії та нюанси їх використання в умовах карантину, наявність соціально важливої інформації щодо боротьби з поширенням COVID-19, актуальних карантинних заходів, допомоги вразливим категоріям громадян.

Всі 27 ОТГ мають офіційні сайти органів місцевого самоврядування. Проте вони не забезпечують належного інформування громадян щодо можливостей використання інструментів локальної демократії, а також карантинних обмежень. За результатами проведеного дослідження можна окреслити такі тенденції щодо інформаційного наповнення вебсайтів місцевих рад:

1

Більшість громад не передбачили на власних вебсайтах окремі розділи, присвячені інструментам локальної демократії. Лише дві ОТГ створили відповідні розділи, проте вони практично не наповнюються необхідною інформацією. У положеннях Богуславської ОТГ Київської області трапляється згадка про розділ на вебсайті «Громадська участь», проте на період здійснення аналізу такий розділ був відсутній. У Тетіївській ОТГ Київської області наявний розділ «Участь громади», який не містить повної та актуальної інформації щодо всіх інструментів локальної демократії. У Рожищенській міській ОТГ Волинської області на сайті створено розділ «Громадська участь», що містить перелік інструментів локальної демократії та розділ «Локальна база», проте обидва виявилися порожніми. На сайті Покровської селищної ради Дніпропетровської області у вкладці «Для громадськості» міститься розділ «Е-демократія», у якому розміщені посилання на електронні петиції та електронні консультації, а також перелік електронних сервісів і реєстрів. На сайті Вознесенської міської ради Миколаївської області окремого розділу немає, проте є окремі вкладки та розділи «Зв'язок зі владою», в якому доступні сервіси «Звернення», «Електронні петиції», також є банери «Громадський бюджет» і «Відкритий бюджет».

2

Надання права участі лише повнолітнім громадянам. Демократичне врядування будується на принципах максимального залучення до процесу прийняття рішень тих громадян, яких ці рішення стосуються. Рада Європи рекомендує органам влади залучати молодих людей до процесу прийняття рішень. Тож на рівні громад доцільно залучати молодих людей віком до 18 років до участі у загальних зборах із можливістю виступу та дорадчим голосом. Таку норму містять сім НПА, що регламентують інструмент загальних зборів. Проте не всі громади обмежили участь молоді у загальних зборах. Так, Решетилівська ОТГ Полтавської області та Музиківська ОТГ Херсонської області зазначили у власних НПА, що неповнолітні громадяни можуть брати участь у загальних зборах із правом дорадчого голосу.

3

Правом скликати збори на території внутрішніх населених пунктів, які не є центром ОТГ, наділені виключно представники влади. Бар'єр міститься у НПА чотирьох ОТГ. Така норма позбавляє жителів права бути суб'єктом скликання загальних зборів за місцем проживання.

4

На більшості сайтів не розміщуються відеотрансляції засідань колегіальних органів. Із 27 громад лише у трьох розміщені аудіо- або відеотрансляції засідань місцевої ради на власному YouTube-каналі, це, зокрема: Великоберезнянська селищна ОТГ Закарпатської області, Вознесенська міська ОТГ Миколаївської області, Тетіївська міська ОТГ Київської області. Проте аудіо- чи відеозаписи, стенограми засідань рад і виконавчих комітетів, які проводилися під час карантину, не розмістила жодна з громад.

5

Переважно громади розміщують на сайті прийняті рішення та розпорядження голови. Онлайн-обговорення проєктів рішень місцевої ради з використанням сервісу електронних консультацій із громадськістю передбачене на сайтах місцевих рад Покровської ОТГ Дніпропетровської області та Іллінівській ОТГ Донецької області.

6

Більшість громад розміщували проєкти рішень, що виносилися на розгляд засідань колегіальних органів. Лише три громади – Копачівська сільська ОТГ Волинської області, Бузька сільська ОТГ Миколаївської області та Чаплинська селищна ОТГ Херсонської області - не опублікували проєкти рішень і прийняті рішення на сайті в період дії карантину на території України.

7

Лише 12 громад забезпечили більш-менш належне висвітлення актуальної інформації щодо карантинних заходів та обмежень на сайті місцевої ради. Зокрема, опис симптомів, перелік медичних установ, до яких можна звернутися, програму соціальної допомоги вразливим категоріям громадян. Рожищенською міською ОТГ Волинської області, Вознесенською міською радою Миколаївської області, Великоберезнянською селищною радою Закарпатської області на офіційних вебсайтах була створена спеціальна рубрика «Коронавірус», яка постійно наповнювалася інформацією, зокрема й про місцеві рішення щодо додаткових обмежень. У більшості громад інформація щодо COVID-19 розміщується у розділі «Новини», проте там вона губиться у загальному потоці інформації. Демидівською селищною радою Рівненської області регулярно розміщувалися новини про засідання постійної Комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій. Відсутнє інформування населення щодо карантинних заходів та обмежень на офіційних сайтах всіх трьох громад Херсонської області.

8

Лише чотири громади - Арбузинська селищна, Бузька сільська, Вознесенська міська ОТГ Миколаївської області та Соледарська міська ОТГ Донецької області - розмістили інформацію щодо проведення посадовими особами органів місцевого самоврядування та їхніми структурними підрозділами особистих прийомів, зокрема й виїзних, у період карантину.

9

Жодна з громад належним чином не інформувала населення щодо можливостей використання інструментів локальної демократії у період дії карантину та обмежувальних заходів. Можливість звернутися за допомогою електронних звернень через офіційний сайт ради передбачена 12 громадами.

10

Можливість подавати електронні петиції передбачена на сайтах дев'яти ОТГ.



Методичні рекомендації щодо використання інструментів участі в умовах карантину

У цьому розділі будуть наведені рекомендації органам місцевого самоврядування, інститутам громадянського суспільства, мешканцям громад щодо можливостей використання інструментів демократії участі в умовах карантину. Зокрема, рекомендації стосуються процедур: організації та проведення загальних зборів, громадських слухань, бюджету участі; створення та діяльності органів самоорганізації населення та КДО; доступу до засідань колегіальних органів (ради, виконкому, депутатських комісій); подання та розгляду індивідуальних і колективних звернень, електронних петицій, місцевих ініціатив.

По-перше, обираючи інструмент для взаємодії, органу місцевого самоврядування та мешканцям необхідно звернути увагу на рівень епідемічної небезпеки на території відповідної громади³. Для кожного рівня Уряд передбачив відповідний перелік карантинних заходів, які є обов'язковими до виконання для мешканців відповідних територій. Рівень епідемічної небезпеки поширення COVID-19 встановлюється за результатами оцінки епідемічних показників та визначається рішенням Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, яке розміщується на офіційному інформаційному порталі Кабінету Міністрів України⁴. Уряд визначив чотири рівні епідемічної небезпеки: «зелений», «жовтий», «помаранчевий» і «червоний». «Жовтий», «помаранчевий» або «червоний» рівень епідемічної небезпеки встановлюється на території регіону, в якому наявне значне поширення COVID-19. Рівень епідемічної небезпеки може змінюватися для всієї території регіону чи окремих його частин. В умовах встановлення карантину та запровадження посиленних протиепідемічних заходів на території громади видається проблематичним використання таких форм участі громадян у місцевому самоврядуванні, як загальні збори, громадські слухання. Ці форми передбачають фізичну присутність значної кількості мешканців на певній території.

Згідно зі встановленими Кабінетом Міністрів України карантинними обмеженнями, незалежно від рівня епідемічної небезпеки, забороняється проведення масових (культурних, спортивних, розважальних, соціальних, релігійних, рекламних тощо) заходів за участю більше однієї особи на 5 м² площі будівлі або території (якщо захід відбувається на відкритому повітрі). У разі проведення масового заходу з розміщенням учасників стоячи, фізична дистанція між ними має становити не менше 1,5 м. Отже, у разі проведення загальних зборів або громадських слухань, організатори відповідальні за забезпечення маскового режиму та соціальної дистанції. Виконання останньої вимоги передбачає наявність у громаді відповідних просторів, що також може бути проблематичним. Варто зауважити, що у сільських громадах найбільш затребуваними формами участі мешканців у місцевому самоврядуванні є саме загальні збори (сходи села) та громадські слухання, тож карантинні обмеження можуть призвести до зниження рівня доступності органів місцевого самоврядування для жителів.

3. Про встановлення карантину та запровадження посиленних протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 року № 641: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantynu-ta-zapr-641>

4. Коронавірус в Україні. Офіційний інформаційний портал Кабінету Міністрів України: <http://covid19.gov.ua>

Аналогічні застереження стосуються й участі громадян у роботі засідань колегіальних органів (ради, виконкому, депутатських комісій). Через карантин рада може обмежити доступ до приміщень, де вони відбуваються. Проведення засідань колегіальних органів дистанційно також не гарантує участі громадян у їхній роботі. Таким чином, карантинні обмеження можуть певним чином загрожувати прозорій та підзвітній роботі органів місцевого самоврядування, оскільки проведення публічних консультацій, відкритих засідань ради, громадських обговорень є ускладненим.

Відповідно, для забезпечення демократичного, інклюзивного, прозорого та підзвітного управління на рівні громад в умовах епідеміологічної кризи вкрай важливим є використання таких форм громадської участі, що дають змогу дотримуватися карантинних вимог. За таких обставин особливої актуальності набуває питання запровадження інструментів електронної демократії, а також адаптування процедур участі до вимог карантину.

Проте однією з основних перешкод для використання інструментів електронної демократії у громаді може бути відсутність покриття мережею Інтернет. За даними Міністерства цифрової трансформації України, станом на початок серпня 2020 року, понад 17 тисяч населених пунктів не мають оптичних мереж взагалі. Близько 65 % сіл не покриті якісним високошвидкісним фіксованим інтернетом. Це близько 5,75 млн громадян, які не мають можливості підключитися до якісного інтернету. Безліч закладів соціальної інфраструктури не підключені до волоконно-оптичних мереж, зокрема: 16 040 навчальних закладів, 8 163 медичні заклади, 3 873 заклади, де надають послуги населенню, 33 857 закладів культури та спорту. Тобто 40 % шкіл, 92 % бібліотек, 37 % лікарень не мають доступу до інтернету. Здебільшого ці заклади розміщені в селах та невеликих містах⁵. Міністерство цифрової трансформації України планує до 2024 року забезпечити 95 % сільського населення технічною можливістю підключитися до швидкосмугового інтернету зі швидкістю не менше 100 Мбіт/с.

Водночас зі свого боку керівництву громад доцільно першочергову увагу приділити питанням інформатизації органу місцевої ради та її виконавчих органів.



Шабівська сільська рада Одеської області з 2019 року запроваджує Місцеву цільову програму інформатизації Шабівської сільської ради та її виконавчих органів на 2019–2021 роки.

Одна з цілей програми – забезпечення принципів відкритості та гласності у діяльності сільської ради, створення технічної можливості запровадження засобів електронної демократії в громаді (електронних петицій, проведення опитування думки членів громади з важливих питань життя громади, внесення відповідних пропозицій тощо).

План заходів програми передбачає, зокрема: встановлення системи відеофіксації засідань ради, удосконалення вебсайту сільської ради через запровадження сервісів електронних петицій, опитувань громадян, а також адаптації інформації для користувачів із вадами зору та слуху, вдосконалення системи обліку публічної інформації, модулів пошукової системи, адміністративних послуг, електронних звернень громадян.

Також планом передбачено навчання мешканців ОТГ навичкам користування ІТ-технологіями та інструментами електронної демократії.

5. 17 тисяч населених пунктів не мають жодного оптичного провайдера – дослідження Мінцифри:
<https://thedigital.gov.ua/news/17-tisyach-naselenikh-punktiv-ne-mayut-zhodnogo-optichnogo-provaydera-doslidzhennya-mintsifri>

Адаптація процедур інструментів демократії участі до вимог карантину

Загальні збори

Проведення загальних зборів, як уже зазначалося вище, передбачає зібрання значної кількості громадян (50 % +1 житель громади) у певному приміщенні або на певній території. Враховуючи карантинні обмеження, скликання значної кількості осіб на загальні збори може порушувати карантинні вимоги, оскільки знайти простір для проведення зборів, який дає змогу забезпечити соціальну дистанцію, буде складно.

Рекомендації щодо адаптації процедури скликання та проведення загальних зборів відповідно до вимог карантину

1

Проведення конференцій жителів за місцем проживання. Якщо організаційно складно зібрати на одній території більше половини мешканців громади на легітимні загальні збори, суб'єкти скликання зборів можуть проводити конференції жителів за місцем проживання. У конференції беруть участь делегати – представники менших територіальних одиниць. Норма представництва на конференції встановлюється у статуті або положенні про загальні збори, яке є частиною статуту. Проведення конференцій дасть змогу уникнути концентрації значної кількості громадян на одній території. Зібрання делегатів від окремих територій може спростити для ініціаторів завдання щодо дотримання карантинних вимог: забезпечення маскового режиму та соціальної дистанції. Відсутня процедура врахування рішень КДО органом місцевого самоврядування. У разі, якщо у локальному НПА не визначена чітка процедура розгляду та врахування рішень КДО, незрозуміло, навіщо функціонує відповідний орган при місцевій раді. Процедуру врахування рішень КДО радою не передбачили п'ять ОТГ.

2

Дистанційне ініціювання загальних зборів. Місцева рада може передбачити можливість скликання загальних зборів з ініціативи жителів за допомогою інструментів електронної демократії. Так, ініціативна група може подати електронне звернення або петицію, в якому або в якій викласти пропозицію щодо скликання місцевою радою загальних зборів/конференцій жителів за місцем проживання. Деякі органи місцевого самоврядування вносять до процедури скликання загальних зборів вимогу щодо збору підписів громадян під ініціативою про скликання загальних зборів. Цей етап організації зборів доцільно також перевести в онлайн-формат. Так, збір підписів під ініціативою може здійснюватися онлайн на вебсайті ради або за допомогою інших сервісів, які дають змогу проводити подібні опитування та консультації (перелік відповідних сервісів буде наведений нижче). Відповідну норму орган місцевого самоврядування має передбачити у порядку скликання загальних зборів/конференцій жителів за місцем проживання у статуті або положенні про загальні збори, яке є частиною статуту.

3

Дистанційна участь членів ініціативної групи під час розгляду рішення загальних зборів місцевою радою. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування у їхній діяльності. Тож місцеві депутати зобов'язані розглянути рішення загальних зборів на сесії. У разі, якщо загальні збори скликані за ініціативою жителів, представників ініціативної групи запрошують на сесію ради, до порядку денного якого включене питання розгляду рішення зборів. З метою дотримання карантинних вимог ініціатори можуть брати участь у роботі сесії за допомогою відеоконференцій. Відповідну норму орган місцевого самоврядування має передбачити у порядку скликання загальних зборів/конференцій жителів за місцем проживання у статуті або положенні про загальні збори, яке є частиною статуту. Варто зауважити, що органи місцевого самоврядування досліджуваних громад у відповідях на запити про надання публічної інформації зазначили, що у період карантину загальні збори/конференції жителів за місцем проживання не проводилися.

Закон України «Про місцеве самоврядування» зазначає, що порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Відповідно, місцева рада може передбачити такий формат проведення громадських слухань, який повною мірою враховує карантинні вимоги.

Рекомендації щодо адаптації процедури організації та проведення громадських слухань відповідно до вимог карантину

1 Проведення громадських слухань онлайн. Сучасні інформаційно-комунікаційні технології дають змогу проводити зустрічі, наради та зібрання онлайн за допомогою відповідних додатків і програм. До переліку сервісів, які можна використовувати для проведення громадських слухань онлайн, слід віднести такі: Zoom⁶, Ding Talk⁷, Skype⁸, BlueJeans⁹ та інші. Варто зауважити, що безкоштовні додатки або версії, як правило, мають певні обмеження щодо кількості учасників, а також часу проведення онлайн-зустрічей.

Zoom передбачає чотири тарифні плани, зокрема й безкоштовний. Безкоштовна версія дозволяє проведення онлайн-конференцій тривалістю у 40 хвилин за участю 100 осіб. Ding Talk та Skype є безкоштовними додатками, проте максимальна кількість присутніх на відеобесіді у Skype – не більше 50 осіб, кількість безперервної конференції становить чотири години. Ding Talk дозволяє зібрати до 302 учасників одночасно. Платний додаток BlueJeans передбачив спеціальну версію, яка допомагає проведенню громадських слухань онлайн із можливістю запрошення значної кількості учасників.

Можливість проведення громадських слухань онлайн має бути передбачена відповідним положенням, яке є частиною статуту. Орган місцевого самоврядування має чітко визначити процедуру ініціювання, організації та проведення громадських слухань онлайн, а також вказати кількість осіб, що має взяти участь у роботі громадських слухань, аби вони вважалися легітимними. У процедурі доцільно також передбачити, яким чином оформляється рішення онлайн-громадських слухань, яке подається на розгляд місцевих депутатів.

2 Переведення окремих етапів організації громадських слухань в онлайн. У разі, якщо закон зобов'язує місцеву раду проводити громадські слухання, як у випадку обговорень проєктів містобудівної документації, організацію громадських слухань доцільно проводити з використанням дистанційних форм взаємодії. Це, відповідно, широке інформування населення через офіційний вебсайт ради, соціальні мережі, через розміщення плакатів у соціальних установах, на дошках оголошень тощо.

Якщо громадські слухання проводяться з ініціативи жителів, процедура їх узгодження із місцевою радою має відбуватися виключно онлайн – через електронне листування або телефоном. Відповідні норми щодо онлайн-взаємодії влади та ініціаторів мають бути прописані у статуті або положенні про громадські слухання, які є частиною статуту.

Окрему увагу органам місцевого самоврядування варто звернути на законодавчі нововведення щодо проведення обов'язкових громадських слухань з питань оцінки впливу на довкілля у процесі планованої господарської діяльності. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» вимагає обов'язкового проведення громадських слухань. Станом на 2 квітня 2020 року в Україні мало відбутися 48 громадських слухань, на період карантину має бути організовано ще 110.

6. Zoom: <https://zoom.us/>

7. Ding Talk: <https://www.dingtalk.com/en>

8. Skype: <https://www.skype.com/ru/>

9. BlueJeans: <https://www.bluejeans.com/>

Організація та проведення таких заходів ставить під загрозу здоров'я та життя громадян. Водночас зупинення процедури позбавить суб'єкта господарювання права отримати висновок з оцінки впливу на довкілля і, як наслідок, призведе до повного зупинення його діяльності; відтермінування заходів із модернізації, реконструкції тощо; унеможливлення отримання та/або зупинення процесу отримання суб'єктами господарювання документів дозвільного характеру та ліцензій. Відповідно, Верховна Рада України внесла зміни до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» щодо запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)», згідно з якими на період карантину громадське обговорення планованої діяльності проводиться у формі надання письмових зауважень і пропозицій (зокрема в електронному вигляді), про що зазначається в оголошенні про початок громадського обговорення звіту з оцінки впливу на довкілля та у звіті про громадське обговорення¹⁰.

Лише дві досліджувані громади за період від початку епідемії провели громадські слухання: Вознесенська ОТГ Миколаївської області та Новоселівська ОТГ Полтавської області. Остання, скориставшись послабленням карантину, провела громадські обговорення проєктів містобудівної документації. Проте аналіз фотозвітів на сайті ОТГ показав, що вимоги щодо маскового режиму та соціальної дистанції були враховані лише частково.

10. Про внесення зміни до статті 17 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» щодо запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)»: Закон України від 18 червня 2020 року № 733-ІХ: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-20#Text>



Порядок реалізації бюджету участі визначається у локальних НПА: статуті, положенні або порядку. Тож місцева рада може передбачити такі організаційні вимоги до процедури проведення бюджету участі, які повною мірою дають змогу дотримуватися вимог карантину.

Рекомендації щодо адаптації процедури організації та проведення бюджету участі відповідно до вимог карантину

1

Подача проєктів на розгляд конкурсної комісії (координаційної ради) письмово, поштою або онлайн. Інструмент громадського бюджету або бюджету участі передбачає реалізацію ініціатив мешканців громади коштом місцевого бюджету. До винесення проєктів на голосування жителі подають свої пропозиції/проєкти на розгляд спеціально створеної конкурсної комісії (координаційної ради), яка перевіряє їх на предмет реалістичності та відповідності вимогам конкурсу. В умовах карантину взаємодію членів конкурсної комісії та авторів проєктів доцільно перевести в онлайн-формат або приймання їх поштою. Інформаційні зустрічі щодо роз'яснення конкурсних вимог можна проводити за допомогою організації відеоконференцій. Індивідуальні консультації для потенційних учасників конкурсу проєктів можна надавати дистанційно – телефоном, за допомогою месенджерів та електронного листування.

2

Проведення онлайн-засідань членів конкурсної комісії (координаційної ради). В умовах епідеміологічної кризи доцільним є організація роботи органу, що супроводжує бюджет участі дистанційно. Так, засідання конкурсних комісій (координаційних рад) можуть проводитися онлайн із веденням відповідних протоколів.

3

Проведення онлайн-голосувань за проєкти бюджету участі, а також голосування через скриньки, встановлені у ЦНАП. Під час епідемії проведення голосування за проєкти бюджету участі, яке передбачає фізичну присутність мешканців на виборчих дільницях, ставить під загрозу здоров'я громадян. Тож місцева рада у статуті, положенні або порядку реалізації бюджету участі має передбачити процедуру голосування за проєкти виключно онлайн. Альтернативним варіантом може бути встановлення скриньки для голосування у приміщенні ЦНАП. Завітавши до ЦНАП з метою отримання адміністративної послуги, мешканець принагідно може проголосувати за проєкт бюджету участі, який йому сподобався. Таким чином можна уникнути масового зібрання громадян і провести голосування.

Під час дії карантину жителі двох досліджуваних ОТГ – Соледарської Донецької області та Решетилівської Полтавської області – брали участь у місцевому самоврядуванні за допомогою участі у громадському бюджеті. Проте голосування за проєкти були проведені до введення карантинних обмежень.



Доступ до засідань колегіальних органів (ради, виконкому, депутатських комісій)

2 квітня 2020 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)», який встановлює, що на період карантину пленарні засідання місцевих рад, засідання виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, постійних депутатських комісій можуть проводитися у режимі відеоконференції або аудіоконференції (дистанційне засідання), крім питань, що потребують таємного голосування.

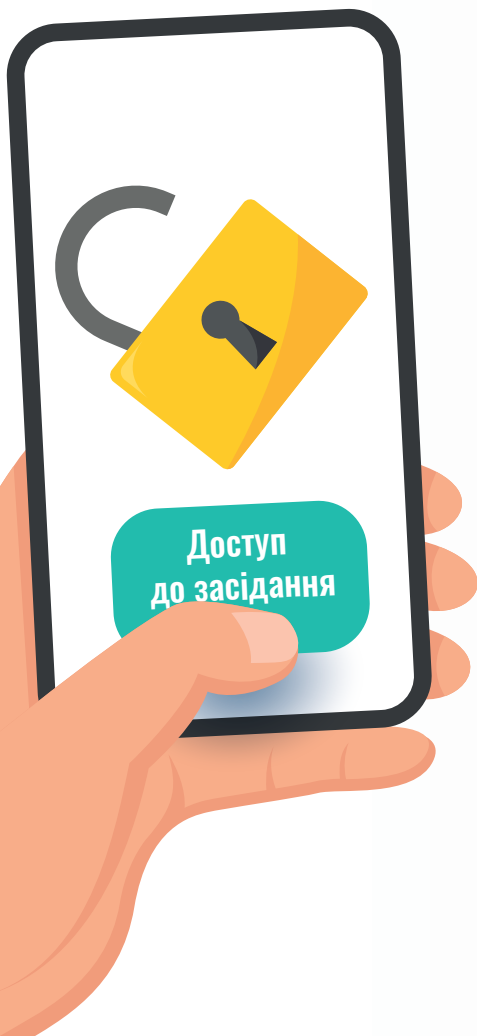
Закон також визначає, що до порядку денного дистанційних засідань можуть включатися виключно питання невідкладного внесення змін до місцевого бюджету, інші питання щодо невідкладних робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій або якнайшвидшої ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій, спричинених спалахами, епідеміями та пандеміями, чи реалізації повноважень, пов'язаних із такими обставинами, процедурні питання. Таким чином, розгляд на дистанційних засіданнях ради електронних петицій, місцевих ініціатив, рішень громадських слухань у період карантину не передбачений законом.

Місцева рада також має передбачити порядок забезпечення відкритого доступу до трансляції дистанційного засідання місцевої ради.

Водночас у випадку проведення у період карантину засідань колегіальних органів у приміщенні ради, вкрай важливим є впорядкування питання доступу до них мешканців. Наприклад, забезпечення відео- або текстових трансляцій засідань на офіційному вебсайті ради. Оприлюднення проєктів рішень ради зі суспільно важливих питань, а також їх винесення на онлайн-консультації.

Відповідно, з метою забезпечення гласності, прозорості та відкритості роботи місцевої ради, посадовим особам місцевого самоврядування необхідно передбачити адекватні ситуації заходи з інформування населення щодо проєктів рішень, які виносяться на голосування депутатів у період карантинних обмежень.

Щербанівською сільською радою Полтавської області, яка була у фокусі аналізу, 1 квітня 2020 року були внесені зміни до Регламенту роботи ради, які передбачають «здійснення відеотрансляції засідань сесії та виконавчого комітету Щербанівської сільської ради». Миронівською міською радою Київської області було надано інформацію, що нею велися відеоконференції засідань депутатського корпусу.



За допомогою місцевої ініціативи жителі мають право ініціювати розгляд у місцевій раді будь-якого важливого для громади проєкту рішення або питання, яке належить до компетенції органів місцевого самоврядування.

Рекомендації щодо адаптації процедури подання місцевої ініціативи та її розгляд радою відповідно до вимог карантину

Взаємодія місцевої ради та жителів у процесі підготовки та розгляду місцевих ініціатив може відбуватися виключно дистанційно. Так, повідомлення про місцеву ініціативу може надсилатися ініціатором на електронну пошту ради. Збір підписів на підтримку місцевої ініціативи також можна проводити за допомогою додатків для онлайн-голосувань. За таких умов перед органом місцевого самоврядування постає завдання щодо верифікації підписів жителів, що може бути здійснено через телефонування підписантам або надсилання електронних листів із проханням підтвердити участь у зборі підписів. У зв'язку з цим вкрай важливим є повідомлення підписантів організаторами про використання персональних даних відповідно до вимог Закону України «Про захист персональних даних».

Закон України «Про місцеве самоврядування» передбачає, що 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. Відповідно, під час розгляду радою місцевої ініціативи в умовах карантину участь автора ініціативи має бути забезпечена. У таких випадках органу місцевого самоврядування доцільно передбачити можливість дистанційного підключення ініціаторів до засідання ради під час розгляду ініціативи за допомогою відеоконференцій або телефонного зв'язку. Відповідну норму доцільно передбачити у регламенті роботи місцевої ради.

Мешканці досліджуваних громад за період із початку карантину інструмент місцевих ініціатив не використовували.

Індивідуальні та колективні звернення, електронні петиції

Закон України «Про звернення громадян» визначає умови практичної реалізації конституційного права громадян на звернення до органів влади. Стаття 5 поділяє звернення на індивідуальні та колективні, за формою – на усні та письмові.

Викласти усне звернення громадянин може на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії». Письмове звернення громадянин може надіслати поштою або передати до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення).

Ця ж стаття Закону визначає електронну петицію як особливу форму колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 23¹ громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний вебсайт органу, якому вона адресована, або вебсайт громадського об'єднання, що збирає підписи на підтримку електронної петиції. Порядок розгляду електронної петиції може визначатися відповідною радою.

Рекомендації щодо адаптації процедури подання звернень громадян та електронних петицій і їх розгляд радою відповідно до вимог карантину

В умовах дії карантинних обмежень на території громади органу місцевого самоврядування доцільно запровадити «гарячу лінію» для отримання звернень громадян телефоном. Актуальним є запровадження на сайті ради спеціальних форм для електронних звернень або окремої електронної адреси для звернень громадян. Вартий уваги також підхід щодо встановлення скриньок для звернень у соціально важливих установах: у магазинах, на пошті, у лікарнях тощо. Цей інструмент дасть змогу забезпечити зворотний зв'язок із мешканцями, які не володіють інформаційними технологіями.

Щодо електронних петицій, то їх подання та збір підписів на підтримку відбувається виключно онлайн. Проте у разі, якщо рада передбачила у відповідному порядку положення щодо участі автора під час розгляду електронної петиції, в умовах карантину така участь може бути забезпечена дистанційно.

Вартий уваги позитивний приклад запровадження «гарячої лінії» для звернень громадян Вознесенською міською радою Миколаївської області. Так, у комунальній установі «Територіальний центр соціального обслуговування м. Вознесенська» запровадили щоденну телефонну «гарячу лінію» з режимом роботи з 8:00 до 20:00. Мета її роботи – надання допомоги малозахищеним верствам населення: самотнім громадянам, громадянам похилого віку, які потребують догляду; особам з інвалідністю та іншим особам, які потребують допомоги у забезпеченні та доставці продуктів харчування і медикаментів до місця їх проживання. На період карантину Решетилівською міською радою Полтавської області були запроваджені цілодобова «гаряча лінія» виконкому та сервіс електронних консультацій.

Арбузинською селищною радою, Бузькою сільською радою та Вознесенською міською радою Миколаївської області, Щербанівською сільською радою Полтавської області були передбачені спеціальні форми для електронних звернень на власному сайті. Жителі протягом карантину надсилали листи на електронну пошту та зверталися у телефонному режимі до посадових осіб. Богуславська міська рада Київської області у приміщенні ради встановила скриньки для звернень та листів із вказаними номерами телефонів відповідальних осіб для їх оперативної виїмки. Також у період карантину рада розглядала електронні петиції, що набрали необхідну кількість голосів, за участю автора петиції із забезпеченням засобів індивідуального захисту.

КДО створюються при органах місцевого самоврядування з метою підготовки пропозицій щодо вдосконалення роботи органів місцевого самоврядування, участі експертів у розробленні проєктів рішень із важливих питань місцевого значення. До таких органів відносяться громадські та молодіжні ради, спеціалізовані експертні групи з окремих питань та інші подібні органи.

Основною рекомендацією щодо забезпечення роботи КДО у період карантину є проведення їх засідань дистанційно за допомогою сервісів для відеоконференцій із оформленням відповідних протоколів за результатами роботи та рекомендацій органу місцевого самоврядування.

Також КДО є додатковим ресурсом та інформаційним майданчиком для поширення серед населення інформації щодо карантинних заходів. До КДО, як правило, входять лідери думок або потужні інститути громадянського суспільства, які мають відповідну спроможність поширювати суспільно важливу інформацію.

В Арбузинській ОТГ Миколаївської області під час дії карантину відбулося онлайн-засідання молодіжної ради, на якому було обрано голову.

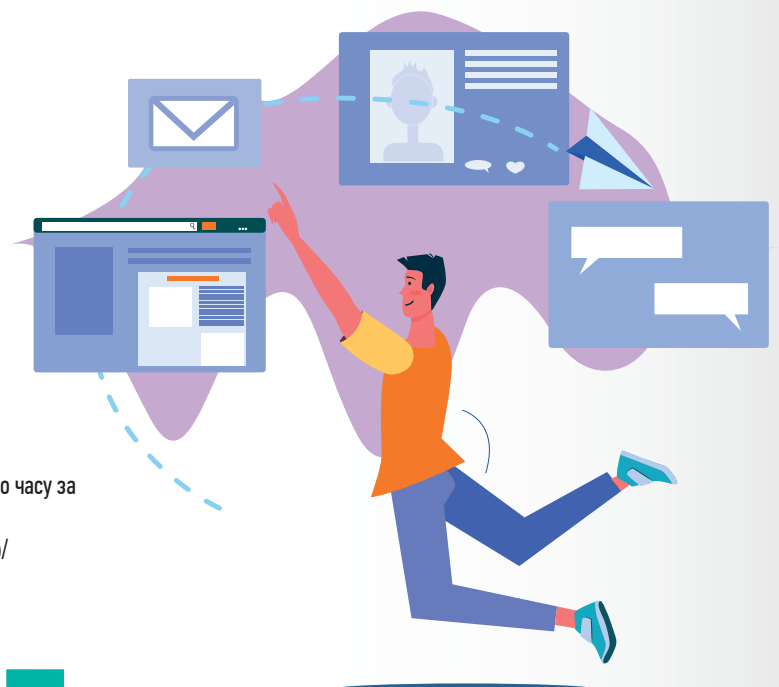
Використання онлайн-платформ і сервісів для електронної взаємодії влади та громадянського суспільства

Останнім часом у громадах набуває популярності тенденція розвитку електронної взаємодії влади та мешканців через інструменти е-демократії: електронні петиції, електронні звернення, консультації, онлайн-голосування за проєкти бюджету участі, місцеві ініціативи. В умовах карантинних обмежень використання цих інструментів є чи не єдиною можливістю безпечної взаємодії влади та громадянського суспільства. Електронна демократія – одна із тих сфер, що найбільш динамічно розвивається. За даними Центру розвитку інновацій, кількість електронних сервісів і ринок ІТ-рішень у сфері електронного урядування та електронної демократії зростає стрімкими темпами: понад 70 ІТ-компаній України пропонують послуги ІТ-розробки; понад 250 унікальних проєктів із надання електронних сервісів громадянам, а для впровадження одного електронного сервісу може пропонуватися одночасно понад 10 ІТ-рішень¹¹.

Центром розвитку інновацій був створений Національний банк ІТ-рішень для громад. У ньому розміщені 350 сервісів електронної демократії та електронного урядування¹². Громади можуть зареєструватися на ресурсі та знайти інструмент або сервіс, який допоможе налагодити взаємодію місцевої ради та мешканців. Варто зауважити, що сьогодні в Україні функціонують якісні безкоштовні електронні сервіси, які дають змогу громадам впроваджувати інноваційні рішення, не витрачаючи кошти платників податків. Нижче будуть наведені безкоштовні сервіси, які органи місцевого самоврядування можуть використовувати для взаємодії з мешканцями у період карантинних обмежень.

11. Публічні послуги та електронні сервіси для жителів ОТГ. Приклади. Посилання. Статистика: <https://drive.google.com/file/d/1EXJxswqbXtKnFEJ6ZRs91PHK7hFk5BBc/view>
12. Національний банк ІТ-рішень: <https://cid.center/projects/nbit/>

- Платформа EDEM¹³. Вебплатформа «Єдина платформа місцевої електронної демократії» має на меті надати громадянам легкий і зручний доступ до використання декількох інструментів електронної демократії. Ці інструменти покликані налагодити кращий взаємозв'язок громадян і влади у вирішенні різноманітних соціально важливих проблем. Платформа дає змогу запровадити чотири сервіси електронної взаємодії: місцеві петиції; громадський бюджет; відкрите місто; консультації з громадськістю. Авторизувашись один раз на цій платформі, заявнику більше не потрібно вводити свої дані, щоб користуватися іншими сервісами. Для того щоб громада приєдналася до платформи, необхідна згода органу місцевого самоврядування.
- Сервіси для електронних опитувань. Органи місцевого самоврядування та мешканці можуть проводити опитування громадської думки з важливих соціально-економічних питань. Ці опитування необов'язково проводити на офіційному вебсайті місцевої ради. Активні жителі, громадська організація або місцева рада може ініціювати опитування громадян за допомогою безкоштовних сервісів, таких як, наприклад, Ваша думка¹⁴, ТакаДумка¹⁵. Ці сервіси мають просту систему реєстрації та є достатньо зручними у користуванні.
- Сервіс для безкоштовного розроблення сайту ОТГ. Якісна та безпечна комунікація влади та громадянського суспільства в умовах карантину неможлива без розміщення актуальної, суспільно важливої інформації на офіційному вебсайті місцевої ради. Проте не всі органи місцевого самоврядування ОТГ розробили відповідні сайти. Станом на 2018 рік, за даними Центру розвитку інновацій, 86 із 705 ОТГ не мають офіційних вебсайтів. Можна припустити, що однією з причин відсутності сайту є неготовність місцевих рад виділяти кошти на розроблення сайту, спрямовуючи їх на вирішення інших соціально-економічних проблем. За таких обставин корисним і допоміжним ресурсом для органів місцевого самоврядування може бути безкоштовний ресурс «Сучасний сайт за 1 день для об'єднаних територіальних громад». Він допомагає місцевим радам безкоштовно створити персоналізований сайт без витрат на дизайн, програмування та хостинг; дає змогу передбачити окремий розділ «Е-демократія» із розміщенням на ньому сервісів петицій, громадського бюджету тощо.



13. EDEM: платформа електронної демократії: <https://e-dem.ua/>

14. Ваша думка. Система опитування громадської думки в режимі реального часу за допомогою SMS або смартфона: <https://vdmk.org/uk>

15. ТакаДумка. Бесплатные опросы для вашего сайта: <https://takadumka.info/>

Висновки

Таким чином, проведений аналіз дає змогу констатувати, що процедури участі у переважній більшості досліджуваних громад не адаптовані до потреб карантину. За період із початку епідемії та запровадження карантинних обмежень, органами місцевого самоврядування не вносилися зміни та уточнення до процедур локальної демократії, які покликані забезпечити громадську участь і демократичне самоврядування у кризових умовах; інструменти локальної демократії практично не використовувалися.

Зв'язок органу місцевого самоврядування із мешканцями забезпечувався переважно за допомогою електронних звернень, електронних петицій, скриньок для звернень, форм для звернень на сайті, роботи «гарячих ліній» із питань COVID-19, реалізації проєктів бюджету участі, онлайн-засідань молодіжних рад. В окремих випадках проводилися громадські слухання, які є обов'язковими, оскільки на них розглядалися проєкти містобудівної документації.

Лише у поодиноких випадках місцеві ради розміщують відеотрансляції засідань своїх колегіальних органів. Проте більшість органів місцевого самоврядування оприлюднюють на власних сайтах проєкти рішень. Назагал інформування про інструменти локальної демократії на сайтах місцевих рад є заслабкими. Лише одиниці передбачили окремі розділи, присвячені інструментам участі громадян у місцевому самоврядуванні. Тим паче населення не поінформоване про можливості залучення до процесу прийняття рішень у період карантину. Зокрема, на сайтах рад практично не розміщується інформація щодо того, як мешканці можуть впливати на порядок денний ради, надавати свої консультації, направляти звернення.

Процедури участі також містять низку бар'єрів, які знижують рівень доступності інструментів для громадян. Найбільш поширеними бар'єрами є такі: надання права на участь у місцевому самоврядуванні виключно членам територіальної громади, тобто особам з реєстрацією на території громади, позбавлення неповнолітніх громадян можливості брати участь у місцевому самоврядуванні, неврахування потреб осіб з інвалідністю щодо створення належних умов для їх доступу до процесу прийняття рішень, неврахування гендерного компоненту у процедурах участі, завищені підписні пороги на підтримку електронних петицій, місцевих ініціатив, обмеження доступу до засідання колегіальних органів, позбавлення жителів можливості ініціювати загальні збори, громадські слухання.

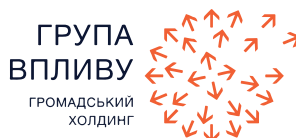
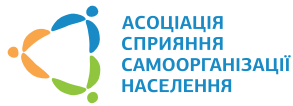
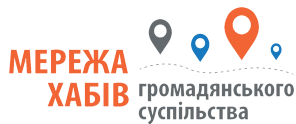
Рекомендації

Органам місцевого самоврядування

- 1 Адаптувати процедури скликання та проведення загальних зборів/конференцій за місцем проживання, громадських слухань, місцевих ініціатив, роботи ОСН і КДО до вимог карантину, забезпечення доступу до засідань колегіальних органів місцевого самоврядування. Зокрема, інтегрувати у процедури участі дистанційні форми взаємодії влади та жителів.
- 2 Використовувати інструменти електронної демократії для взаємодії із жителями. Запровадити на офіційних вебсайтах форми для електронних звернень, петицій та консультацій.
- 3 Встановити скриньки для звернень у приміщенні місцевої ради та в соціальних установах: на пошті, у закладах освіти, охорони здоров'я, у соціальних установах.
- 4 Забезпечити ведення відеотрансляцій засідань колегіальних органів місцевого самоврядування. По можливості передбачити онлайн-участь ініціаторів електронних петицій, місцевих ініціатив під час їх розгляду радами.
- 5 Оперативно оприлюднювати проекти рішень і прийняті рішення колегіальних органів місцевого самоврядування на офіційному вебсайті.
- 6 По можливості передбачити на сайті сторінку, присвячену інструментам локальної демократії, на якій розміщувати НПА, що регламентують процедури участі, оголошення про проведення громадських слухань, консультацій, загальних зборів, засідань КДО, а також інформацію щодо інструментів участі, які доцільно використовувати в умовах карантину.
- 7 Запровадити на офіційному вебсайті сторінку, присвячену боротьбі з COVID-19, де розміщувати актуальну та перевірену інформацію щодо статистики захворюваності, карантинних заходів на території громади, протоколів дій за наявності симптомів захворюваності, адреси лікарень тощо.

Громадянському суспільству

- 1 Використовувати інструменти онлайн-взаємодії із владою: електронні звернення, місцеві ініціативи, електронні петиції, електронні консультації.
- 2 Дотримуватись правил карантину під час участі у громадських слуханнях і загальних зборах, відвідування засідань колегіальних органів місцевого самоврядування.
- 3 Отримувати та поширювати інформацію щодо COVID-19, яка розміщена на сайті відповідних органів державної влади та органу місцевого самоврядування.



Звіт підготовлено в рамках проєкту «Захист прав людини та місцева демократія в кризових умовах», що реалізується в рамках проєкту ПРООН «Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні» за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Данії.

© Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні, 2020. Жодну частину цієї публікації не можна відтворювати, зберігати у пошуковій системі або передавати у будь-якому вигляді та будь-яким способом, зокрема, електронним, механічним, фотокопіюванням, записом чи іншим без попередньої письмової згоди. Думки, висновки чи рекомендації належать авторам чи упорядникам видання та не обов'язково відображають погляди Міністерства закордонних справ Данії, Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй чи інших агентств ООН.

Дослідження проведене протягом липня - вересня 2020 року в рамках проєкту «Захист прав людини та місцева демократія в кризових умовах», який виконують члени Громадської спілки «Мережа хабів громадянського суспільства України»: Громадська організація «Громадський Холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ» (Київська область), Аналітичний центр «Інститут аналітики та адвокації» (Полтавська область), Благодійна організація «Благодійний фонд «Центр громадських ініціатив» (Закарпатська область), Громадська організація «Волинський Інститут Права» (Волинська область), Громадська організація «Точка доступу» (Донецька область), Благодійна організація «Фонд громади міста Херсон «Захист» (Херсонська область), Рівненська обласна громадська організація «Комітет виборців України» (Рівненська область), Громадська організація «Центр підтримки громадських і культурних ініціатив «Тамариск» (Дніпропетровська область), Громадська організація «Агентство економічного розвитку» (Миколаївська область).

Загальний аналіз проведено ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення».