



Український  
Фонд  
Швидкого  
Реагування



# Дорога стійкості на сході України: що робить місцеву демократію необхідною для країни у воєнний час?



## **Дорога стійкості на сході України: що робить місцеву демократію необхідною для країни у воєнний час?**

Демократія у світі сьогодні під загрозою. Якщо у 2003 році 50% людства жило в авторитарних режимах, то у 2023 вже 71%. У 2003 році це було 7% держав, а зараз — 35%. І в цих умовах питання про демократію як ніколи актуальне для сучасної України.

### **Питання до демократії під час війни**

Україна нині є передовою лінією світової війни між демократією та автократією й імперіалізмом. Історія розпорядилась так, що українська демократія попри свій далекий від довершеності стан стоїть на захисті демократичного майбутнього не тільки свого, а й світу.

Така на даний час місія молоді української держави. Та водночас проблемною бачиться сама роль демократії в країні під час війни. Треба зараз давати відповіді на низку неоднозначних питань. Яка роль та межі демократичних процедур в умовах воєнного стану? Чи не буде згортання демократичних норм шляхом до політичного авторитаризму чи безконтрольності влади в країні? Чи потрібно розвивати місцеву демократію під час війни, чи навпаки — обмежувати? Чи не буде демократія загрозою безпеці країни, адже вороги активно використовують слабкості демократії для підривних операцій? Чи доречно впроваджувати інструменти демократії у громадах біля лінії фронту? Які інструменти демократичної участі можуть працювати в таких громадах?

Відповіді на них часто звучать досить суперечливо як від українських громадян/-ок, громадських активістів/-їг і правозахисників/-ць, так і від представників влади. Ці питання особливо гостро стоять для сходу України. Сформулюємо наше бачення деяких з проблемних питань.

**В умовах війни демократія завжди суттєво обмежується.** Зростає вимога оперативності прийняття і виконання рішень, єдиноначальності та персональної відповідальності, жорсткої підпорядкованості, командно-авторитарного стилю управління. Введені законодавчо обмеження на свободу слова, дотримання прав людини, проведення чергових виборів, політичну конкуренцію, використання багатьох інструментів локальної демократії. На рівні громад, районів, областей органи місцевого самоврядування припиняють існування чи перетворюються у військові адміністрації. Діють обмеження щодо діяльності інститутів громадянського суспільства.

Маємо життєвий парадокс: боремось у жорстокій війні за існування України як незалежної демократичної країни й обмежуємо, обрізаємо, забороняємо демократичні практики. Але **це прийнятно за однієї умови**. Головним критерієм оцінки політики влади щодо обмежень і заборон у сучасних умовах має бути такий — працюють ці дії на укріплення нашої стійкості чи послаблюють її в актуальному або перспективному сенсах.



*Ілюстрація: Східний Варіант*

Стійкість країни у війні визначається зокрема ефективністю політичного і військового керівництва та довірою між владою і народом. На всіх рівнях — від центрального до місцевого, в громадах міст і сіл. Тому що це формує головний наш ресурс у війні. І це навіть не мобілізаційний ресурс, а єдність народу.

Треба чесно сказати, що з питаннями довіри до дій влади та єдності суспільства політика держави багато в чому не відповідає вказаному критерію.

**Нинішній формат відносин держави з народом стає здебільшого примусово-репресивним. Для перемоги, для довіри громадян до держави, довіри наших союзників до демократичного вибору України, а отже посилення єдності та стійкості, потрібно переформатувати ці відносини**

**на модель партнерської взаємодії.** У фундаменті такої моделі лежить взаємний інтерес, мотивація, стимулювання, а не примус.

**Є дві основні умови досягнення цієї цілі.**

Перша — це **готовність влади до діалогу**, до підтримки демократичних процедур, громадянського суспільства, до аналізу і виправлення помилок в комунікаціях з людьми.

Друга — **включеність інститутів громадянського суспільства** — громадських, волонтерських, ветеранських організацій, ЗМІ — в розробку і реалізацію політик в різних сферах і на різних рівнях — від загальнодержавного до локального, в громадах. Адже, навіть в умовах воєнного стану в суспільства багато інструментів впливу, що і є демократичною участю.

Щодо першої з умов в експертному середовищі є багато закликів до центральної влади суттєво трансформувати комунікацію з суспільством, забезпечити дієвість інструментів демократичного контролю над всіма державними інститутами. Необхідно також посилити тиск на владу з боку громадянського суспільства і міжнародних партнерів задля реальних демократичних реформ і очищення від масової корупції, зловживань, недобросовісності й некомпетентності. Швидка реакція центральної влади на останні скандали з хабарниками в МСЕК, прокурорами, які потрясли українське суспільство своїми масштабами та брутальною вседозволеністю чиновників, дають певну надію на можливі позитивні зміни. **Відновлення довіри людей до держави, її представників — це зараз питання національної безпеки**, бо криза довіри — одночасно є кризою бажання її захищати на фронті та підтримувати в тилу.

Щодо другої умови створення партнерської моделі взаємодії влади та суспільства, то потенціал українського громадянського суспільства, місцевої демократії дуже великий.



*Ілюстрація: Східний Варіант*

Це розуміють закордонні партнери України. Посол ЄС в Україні Катаріна Матернова на **Форумі «Демократія під час війни: досвід України та уроки для світу»** 1 листопада цього року заявила: *«Одним з українських уроків про демократію під час війни є сила громадянського суспільства та здатність впливати, виконувати роль сторожового пса, використовувати досвід...»*. Реалізувати весь потенціал демократії участі, перетворити його в ресурс стійкості країни — задача важка, стикається з об'єктивними та суб'єктивними перешкодами та без руху в цьому напрямі демократичної України не буде.

В останні кілька місяців Уряд і Парламент демонструють готовність посилювати можливості для співпраці між громадянами та місцевою владою. Хорошим прикладом стало ухвалення законопроекту №7283 щодо внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», прийняття Закону «Про публічні консультації» (реєстр. № 4254) щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування. Закон №7283, зокрема, дає право 5 млн ВПО впливати на рішення ОМС в громадах де вони живуть. Ці документи сприятимуть участі громадян у процесах ухвалення рішень на місцевому рівні та забезпечать ефективну співпрацю місцевої влади та жителів громад.

Симптоматичною, для тих, хто слідкує за відносинами української влади і громадянського суспільства, стала зустріч 23 жовтня 26-ти громадських лідерів з Президентом України. Це ті лідери, позиція яких ніколи не була конформістською і залишається незалежною. Перша така зустріч за три роки війни. Відвертий діалог громадськості з владою — це вірний шлях.

Отже, повертаючись до поставлених на початку питань, констатуємо.

Об'єктивні обмеження демократії в час війни — неминучі. Та і в таких умовах демократичні практики участі, залучення громадян, структур громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування до розв'язання суспільних проблем у взаємодії з владою — можливі та необхідні.

Існує взаємна залежність безпеки та демократичного розвитку. Стійкість та оборонна потуга країна може бути посилена при наявності довіри народу до влади, що без діалогу, який забезпечується через інструменти демократії, неможливо. Надмірне згортання демократичних норм може торувати шлях до політичного авторитаризму і безконтрольності влади. А це шлях до поразки.

### **Застосування інструментів місцевої демократії на Донеччині та Луганщині**

Перейдемо від загального до особливого, а саме розглянемо можливості практикувати діалог та впроваджувати інструменти демократії в громадах на сході України, біля лінії фронту. Важливо прояснити, які інструменти демократичної участі можуть працювати в таких громадах, які об'єктивно є непридатними в умовах воєнного стану і на які треба звернути особливу увагу.

Загальна ситуація на території громад Донецької та Луганської областей критична. Більша частина їх території окупована або перебуває в зоні бойових дій. Органи влади евакуйовані, органи місцевого самоврядування перестали функціонувати, управління здійснюється військовими адміністраціями, яким також перейшли функції ОМС. Громади обезлюдненні чи розділені на тих, хто ще залишається і вимушено переміщених в більш безпечні регіони країни або виїхали в інші країни. Гуманітарна ситуація для людей загалом дуже важка.

Питання збереження громад, їхнього людського капіталу та повернення при можливій деокупації та відновленні стає ключовим в діяльності місцевих органів влади. Здійснюють вони це через комунікацію з населенням і надання

потрібної людям підтримки, спираючись так чи інакше на активну громадськість та низку інструментів локальної демократії.

Використання інструментів місцевої демократії в умовах воєнного стану як засобів комунікації з населенням досліджувався кількома громадськими організаціями. Зокрема експерти ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» зробили ґрунтовний аналіз стану та перспектив застосування інструментів місцевої демократії в Донецькій і Луганській областях.

**Зафіксували, що під час війни в цих областях можливості та практики використання інструментів місцевої демократії суттєво зменшилися.** Повною мірою застосовуються хіба що звернення громадян, в окремих випадках проводяться електронні консультації з громадськістю, в деяких громадах діють молодіжні ради, також функціонують ради ВПО при місцевих адміністраціях. Натомість такі інструменти, як загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання, е-петиції, громадський бюджет, органи самоорганізації населення наразі майже не використовуються.

В умовах воєнного стану участь громадян у вирішенні питань місцевого значення законодавчо не зупиняється. Використання лише деяких інструментів зазнає прямих нормативних обмежень, як-от загальні збори (конференції) за місцем проживання, мирні зібрання та масові акції, запити на інформацію.

Проте найбільша кількість обмежень виникає опосередковано, через певну сукупність організаційно-правових умов, притаманних правовому режиму воєнного стану. Саме через це використання деяких інструментів зменшилося (наприклад, особистих прийомів чи діяльності органів самоорганізації населення — ОСН) або ж взагалі припинилось (електронні петиції, громадські слухання, місцеві ініціативи, громадська експертиза, бюджети участі, доручення виборців).

Водночас окремі інструменти можуть продовжувати працювати під час війни так само як і в мирний час, і навіть розвиватися. Серед таких — звернення громадян, консультації з громадськістю та консультативно-дорадчі органи.



*Ілюстрація: Східний Варіант*

**Отже, війна та життя в умовах небезпек воєнного стану зменшили перелік інструментів залучення громадян до участі у справах своїх громад. Проте певні можливості залишились і появляються нові, зокрема цифрові інструменти участі.**

Можна рекомендувати нові запущені платформи залучення громадян та громад до проєктів відновлення. Це DREAM — унікальна державна електронна екосистема, яка забезпечує єдиний цифровий маршрут для всіх проєктів відновлення, Платформа електронної участі eIDEA - для відновлення та розвитку, спрямована на забезпечення залучення громадян до процесу відбудови через цифрові інструменти. Широке долучення до їх використання може допомогти проти зменшення громадської активності людей під тиском негараздів воєнного стану.

Звернемо увагу на зміни в рівнях демократичної участі громадськості. Їх загалом виділяють 4 рівні, від більш низької залученості до більш високої, згідно Кодексу кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень.



На 1-му рівні — *інформування* громадян: вебсайти, соціальні мережі, розсилки.

Другий крок — *консультації* як голос громади у прийнятті рішень (публічні консультації, обговорення, е-петиції).

Третій рівень залученості — *діалог* як перехід від думок до спільних дій (робочі групи, експертні ради, вироблення проєктів рішень).

Четвертий найвищий рівень залученості — *партнерство* як спільна відповідальність, незалежна дія (реалізація спільних проєктів, громадський бюджет, грантова підтримка проєктів НУО).

**Дослідження та безпосередні спостереження свідчать про різке зниження рівня залученості громадськості на сході України у справі громад та у взаємодії з органами місцевої влади. Цьому є і об'єктивні причини — розпорошеність громад, евакуації людей та нерідко органів влади, переїзди громадських активістів, зосередженість більшості на своїх життєвих проблемах. Та фіксується також невміння і небажання органів місцевої влади — військових адміністрацій — співпрацювати з громадськістю. Здебільшого обмежуючи співпрацю рівнем простого інформування. Потенціал залученості на рівні діалогу та партнерства фактично нерозкритий.**

На жаль, більшість громадських організацій з якими доводилось спілкуватися за останній рік, не знають як взяти участь на місцевому рівні спільно з адміністраціями населених пунктів в процесах відновлення. Процедури заплутані або ж відсутні. Ті організації які долучені до процесу кажуть більше про імітацію діалогу ніж реальну співпрацю. Більшість «взаємодії» закінчується на установчій зустрічі.

**Органам місцевої влади слід знайти можливості реального поглиблення співпраці з громадянами та громадськістю.** Адже комунікація на всіх рівнях залученості демократичної участі громадськості творить той «соціальний клей», який скріплює громаду, формує взаємну довіру, протистоїть розриву соціальних зв'язків між членами громади та розсіюванню самих громад. Зникатимуть громади — пропаде потреба і в органах управління, тому їх збереження — прямиий інтерес працівників органів місцевої влади.

**Таким чином, демократичні процеси на місцевому рівні покращують прийняття рішень, запобігають корупційним ризикам та сприяють кращому врахуванню інтересів людей, налагодженню діалогу,**

**підвищенню рівня довіри між владою і громадськістю. Це забезпечує стійкість держави та фундамент для ефективного відновлення України як європейської держави з демократичними цінностями.**

### **Рекомендації пріоритетних заходів політики щодо місцевої демократії**

Рекомендації акумулюють напрацювання низки громадських експертних груп, що досліджували проблеми місцевої демократії в Україні під час війни.

**1. КМУ розробити та внести зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», якими визначити особливості функціонування інструментів місцевої демократії в умовах правового режиму воєнного стану.**

**2. Розробити і затвердити постановою КМУ методику визначення безпекових засад реалізації форм місцевої демократії, а також створити консультативно-методичний центр, який буде надавати інформаційну, методичну, консультативну підтримку для військових адміністрацій.**

**3. Внести зміни до постанови КМУ від 03.11.2010 № 996 про громадські ради, якими поширити її дію на тимчасові державні органи, що здійснюють повноваження на всіх адміністративних рівнях, а також установити гнучку чисельність громадських рад залежно від розмірів територій, на яких вони створюються, і статусу органів влади, при яких вони створюються. Також знизити рівень вимог до фаховості ІГС та їх представників, що делегуються до складу громадських рад на територіях із перехідним режимом.**

**4. Внести зміни до постанови КМУ від 05.11.2008 №976 про громадські експертизи, якими поширити її дію на тимчасові державні органи, що здійснюють повноваження на всіх адміністративних рівнях, а також посилити фахові та репутаційні вимоги до ІГС — суб'єктів проведення громадської експертизи.**

**5. Розробити та видати методичні рекомендації щодо виконання статутів територіальних громад та інших актів ОМС з питань демократії участі, а також щодо тимчасового регулювання інструментів місцевої демократії для військових адміністрацій.**

**6. Робочій групі при КМУ з розробки Дорожньої карти “Функціонування демократичних інституцій”** у межах підготовки до переговорів про вступ України до ЄС напрацювати та обговорити у громадському експертному середовищі на основі діалогу реалістичні пріоритети з розвитку демократичних інституцій в Україні, виділивши окремий напрям з розвитку місцевої демократії.

**7. Військовим адміністраціям** пріоритезувати механізми дорадчої демократії у своїй діяльності, активно використовувати інструмент консультацій з громадськістю в різних форматах, зокрема електронних консультацій та публічних громадських обговорень у форматі відеоконференцій; забезпечити належне функціонування громадських рад і консультативно-дорадчих органів.

**8. Інститутам громадянського суспільства, активній громадськості** розширювати використання інструментів демократичної участі, активно включати нові цифрові платформи до залучення громадян та громад до проєктів відновлення, зокрема DREAM, задля співпраці з органами влади та забезпечення громадського контролю.

**Володимир Кіпень, Донецький національний університет імені Василя Стуса**

\*\*\*

*Цей матеріал виданий завдяки програмі Український Фонд Швидкого Реагування IREX, що втілює IREX за підтримки Державного департаменту США. Вміст є виключною відповідальністю громадської організації Східний Варіант і не обов'язково відображає погляди IREX та Державного департаменту США*