

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2223-9995.2024.25.5>

**Михальчук Б. С.,**

*старший викладач кафедри цивільно-правових дисциплін*

*Національного університету «Острозька академія»*

*ORCID: 0000-0001-5283-3547*

## ГРОМАДСЬКІ АСАМБЛЕЇ ЯК ФОРМА ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ ДЛЯ ЗМІЦНЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРАКТИК

Під час глобальних криз і конфліктів демократичні засади й інститути зазнають значного тиску. Представницька демократія, яка є основою сталого демократичного управління, не завжди здатна своєчасно реагувати на нові глобальні виклики, або й узагалі може бути «на паузі» в часі воєнного стану. Це створює суттєві загрози для ефективного функціонування демократичних інституцій і дає перевагу авторитарним режимам у часи світових криз та конфліктів.

У таких умовах суттєво зростає роль громадянського суспільства як невід'ємної частини сучасного демократичного управління. Тож у пошуках нових інноваційних підходів до демократичного управління, формуванні політик, що відповідатимуть вимогам часу, зокрема, на місцевому рівні діяльність громадських ініціатив, об'єднань і мереж часто розглядаються науковцями та практиками як важливий елемент у посиленні представницької демократії та її інститутів загалом. За останнє десятиріччя проблему розвитку інститутів громадянського суспільства й ефективності їх діяльності в залученні громадян до активної участі в житті своїх міст, громад, спільнот досліджували Анатолій Ткачук, Віталій Ковальчук, Володимир Кобрин, Володимир Токман, Вячеслав Потапенко, Ірина Дробуш, Ірина Панчук, Катерина Зарембо, Олександр Корнієвський, Олександр Скрипнюк, Сергій Іщук та ін.

За останні десятиліття поширеними є різноманітні форми учасницької та деліберативної демократії, які дають можливість громадянам більш активно брати участь у процесі прийняття рішень. Різноманітні форми участі знаходять підтримку в практичному застосуванні як на місцевому, так і на національному рівні. Однією з таких, що перебуває в Україні на шляху до впровадження, є форма громадської участі під назвою «громадські асамблеї». На сьогодні в тестовому режимі цей механізм випробовують у кількох українських громадах, зокрема у Звягелі та Славутичі. Отже, метою статті є детальний аналіз особливостей упровадження громадських асамблей на прикладі кліматичної асамблеї у Великій Британії та з урахуванням перших кроків, здійснених у цьому напрямі в Україні.

Нерідко форми демократичної участі стають чи не єдиними способами для побудови горизонтальних зв'язків між органами державної влади та громадськістю. Така проблематика, зокрема, загострюється під час правового режиму воєнного стану в Україні. Наприклад, електронні петиції як одна з форм громадської участі сьогодні є чи не одним з ефективних способів для висвітлення проблем у територіальних громадах. Громадські бюджети, попри обмеженість у бюджетному фінансуванні під час повномасштабного вторгнення, знаходять своє продовження в нових форматах (волонтерський бюджет). Запит органів місцевого самоврядування на додаткове фінансування в процесах відновлення громад має наслідком формування нових політик місцевого розвитку, стратегій громад тощо. Як результат, зростає запит на такі форми громадської участі, як громадська експертиза та консультації. Наведені вище тези підтверджуються, зокрема, дослідженням Ради Європи «Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні» [8]. Окрім цього, про продовження функціонування учасницької демократії, незважаючи на правові, політичні, соціально-економічні ускладнення, знаходимо підтвердження в аналітичній доповіді «Стан розвитку громадянського суспільства в Україні 2023–2024 рр.» від Центру внутрішньополітичних досліджень [15].

Варто додати, що така загальна тенденція до ширшої участі громадськості в прийнятті рішень матиме місце в розпочатому переговорному процесі у червні 2024 року зі вступу України до Європейського Союзу. Останній у своїх установчих документах, зокрема у статті 10 Договору про Європейський Союз, чітко фіксує необхідність прийняття рішень якомога відкритіше та ближче до громадян [6]. Додатковим аргументом до розгляду тематики інноваційних форм громадської участі є той факт, що запроваджені під час воєнного стану обмеження практично не вплинули на застосування форм учасницької демократії на місцевому рівні.

До інноваційних форм громадської участі для українських територіальних громад належать громадські асамблеї. Предмет змісту, правової регламентації, впровадження громадських асамблеї є нерозкритою темою до вивчення серед дослідників учасницької демократії в Україні. У 2020 році дослідниця Наталія Козирева розглядала громадські асамблеї як інструмент для управління в громадах, зазначаючи, що ця форма може вважатися «певного роду легітимним сурогатом народу» [11]. Науковиця Христина Кохалик окреслює громадські асамблеї як форму деліберативної демократії та розглядає практику їх впровадження за кордоном, фіксуючи ефективність громадських асамблеї у «наданні усім однакової можливості отримувати усю необхідну інформацію, донесенні свого відчуття чи бачення, обміну аргументованими думками щодо вирішення актуального для суспільства питання чи проблеми...» [12, с. 36]. За загальним правилом у громадських асамблеях беруть участь випадково вибрані громадяни для обговорення важливих громадських питань, як-от зміна клімату, соціальна справедливість тощо. Під час організації цієї форми громадської участі запрошуються експерти для надання збалансованої інформації та забезпечення фіксації різноманітних поглядів у процесі. Зазвичай можна виокремити етапи навчання, обговорення та прийняття рішень, де учасники складають рекомендації на основі дорадчого процесу. Згодом напрацьовані рекомендації можуть знайти своє застосування у зміні локальної політики чи національного законодавства [7].

Громадські асамблеї використовуються в багатьох державах із демократичним устроєм, зокрема в Німеччині, Франції, Канаді, Ірландії, Великій Британії тощо. До того ж принципи та методи проведення громадських асамблеї застосовуються як під час вирішення національних питань, так і для залучення громадськості до прийняття рішень на місцевого значення.

Відповідно до статистичних показників Організації економічного співробітництва та розвитку фіксуємо зростання в кількості застосування дорадчих форм участі, однією з яких і вважають громадські асамблеї [3]. За показниками від 34 країн, утричі більшою є кількість проведених дорадчих процесів у 2010–2019 рр., на противагу показникам 2000–2009 років. Ба більше, кількість проведених дорадчих процесів за останні три роки (2020–2023 рр.) статистично вказує на посилення тенденції до ширшого застосування форм громадської участі [3].

Одна з перших громадських асамблеї національного рівня, присвячених питанню зміну клімату, відбулася у Великій Британії у 2020 році. Ця ініціатива відбувалася за дорученням шістьом комітетам Палати громад вивчити громадську думку щодо питання обов'язковості досягнення цілі нульового викиду парникових газів до 2050 року. Серед залучених комітетів були ті, що займалися стратегіями бізнес-енергетики та промисловості, екологічним аудитом, житловими питаннями, громадами та місцевим самоврядуванням, наукою і технікою, а також транспортом і казначейством [2]. Участь у громадській асамблеї взяли 108 осіб із різних верств населення Великої Британії [2]. Кліматична асамблея відбувалася у січні – травні 2020 року. Учасники збиралися кожні вихідні для заслуховування експертів, дискусій та обговорення різних підходів до досягнення нульових парникових викидів.

Результатом проведення став звіт «Шлях до чистого нуля», який на 556 сторінках містить деталізовані рекомендації, результати громадських голосувань і пропозиції щодо окремих напрямів: транспорту, генерації енергії, споживання їжі, житлових господарств, видалення вуглецю, лісовідновлення тощо [4]. Зміст звіту також фіксує керівні принципи, як-от справедливість у впливі політики на демографічні показники, важливість освіти населення з питань клімату та сильного урядового лідерства.

Проведення цієї громадської асамблеї забезпечило ширше залучення громадськості до напрацювання рекомендацій урядовим інституціям, медійне охоплення та зацікавлення до кліматичної тематики, а окремі рекомендації знайшли своє подальше відображення в діяльності урядових інститутів, зокрема під час формування бюджету Комітетом зі зміну клімату [1]. Водночас, хоч сама ініціатива сприйнялася як новаторський підхід до залучення громадськості в процесі розробки політик, подальша реакція за результатом розгляду пропозицій окремими комітетами не знайшла відображення в законодавчих змінах чи політиках. Палата громад обговорила звіт і ухвалила пропозицію про підтримку асамблеї, закликавши уряд взяти до уваги рекомендації асамблеї під час розробки політики. Проте окремі комітети не дали формальної колективної відповіді на звіт асамблеї, а уряд не надав офіційної відповіді [1].

Детальніший розгляд питання методології проведення кліматичної асамблеї у Великій Британії можемо знайти в дослідженні Стівена Ёлстаба, Джейн Керрік, Девіда М. Фаррелла та Патриції Мокрел. Зокрема, дослідники вказують на наявну невідповідність між обсягом порядку денного асамблеї та часом; зайве використання спеціалізованих термінів, що іноді перевантажували деяких учасників. У дослідженні пропонується можливість надання учас-

никам самостійно уточнювати сферу діяльності асамблеї, щоб визначити власні пріоритети. Окремим недоліком у процесі проведення громадської асамблеї визначено розподіл учасників на тематичні групи, наслідком чого стало обмеження в процедурах голосування, де лише частина учасників голосувала за окремі рекомендації: «посадові особи (policymakers) хочуть знати, що думають про проблему всі учасники, а не лише її сегмент. Ця явна перевага зборів громадян була скомпрометована» [5].

Отже, попри значну роль у формуванні міжсекторальної дискусії у питанні кліматичних змін, питання результативності та довгострокових впливів залежить насамперед від ефективності діяльності посадових осіб та урядових інституцій. Окрім цього, варто зазначити про організаційну складність громадської асамблеї, що відображається у її тривалості та значних видатках у процесі проведення всіх активностей.

Перші практики проведення громадських асамблей в Україні у 2024 році відбуваються в межах проєкту Ради Європи «Зміцнення стійкості демократичних процесів через громадську участь під час війни та в післявоєнний період». У межах проєкту громадські асамблеї визначаються як метод залучення мешканців і мешканок до розвитку громади, що передбачає: 1) *визначену групу людей* до участі, що обираються випадковим чином з урахуванням демографічних критеріїв (стать, вік, рівень освіти, місце проживання тощо); 2) *визначений часовий проміжок* проведення – 3–4 місяці та декілька сесій; 3) *визначений порядок і методологію* проведення із залученням фасилітатора [9]. Отже, можемо зауважити, що проведення перших громадських асамблей в Україні відбуватиметься у класичному форматі та відповідно до вже ustalених методик.

У 2024 році можемо зафіксувати початок перших пілотних громадських асамблей у двох територіальних громадах України – у Славутичі (Київська область) і Звягелі (Житомирська область). Зокрема, Звягельська громада стала першою в Україні, де провели громадську асамблею. Упродовж жовтня 2024 року 45 випадковим чином обраних мешканців громади були залучені до роботи над темою «Створення урбаністичних просторів як громадських локацій соціальної взаємодії та відновлення» [13]. За результатами трьох засідань громадської асамблеї її учасники й учасниці мають сформулювати та запропонувати місцевій владі рекомендації, присвячені створенню урбаністичних просторів у громаді. Ці рекомендації вони напрацьовують спільно із залученими експертами та фасилітаторами, які модерують процес. А місцева влада, зі свого боку, зобов'язана розглянути винесені пропозиції [10]. Наприкінці жовтня розпочала роботу громадська асамблея і в Славутичі. Для розгляду вибрано тему «Як можемо вдосконалити систему поводження з побутовими відходами в громаді?» [10]. До складу асамблеї, як і в попередньому прикладі, увійшли 45 учасників та учасниць, обраних випадковим чином.

Відповідно до інформації на офіційному сайті органів місцевого самоврядування та публічних джерел, загальна підготовка до проведення цієї форми громадської участі тривала понад шість місяців. Окремо варто відзначити процедуру пошуку учасників громадської асамблеї, яка здійснюється з урахуванням балансу за критеріями: віку, статі, рівня освіти та місця проживання. Наприклад, у територіальній громаді Славутича «для залучення мешканців громади було надіслано 4000 запрошень. Із них зареєструвалися 172 особи, з яких за допомогою програмного забезпечення Panelot було випадковим чином обрано 45 основних та 12 додаткових членів» [14].

Отже, громадські асамблеї, як форма залучення громадян до процесу прийняття рішень, демонструють потенціал у зміцненні демократичних практик, зокрема на локальному рівні. У світлі глобальних криз і внутрішніх викликів в Україні цей інструмент може сприяти побудові горизонтальних зв'язків між владою і суспільством, а також стимулювати інклюзивність у прийнятті рішень.

Водночас наявний досвід їх впровадження в Україні та за кордоном виявляє низку проблем. Попри успіх у залученні громадян, такі ініціативи потребують значних ресурсів, часу й координації, що може обмежувати їхню ефективність. Наприклад, результати кліматичної асамблеї Великої Британії частково не знайшли практичного застосування через недостатню увагу з боку урядових інституцій, що ставить під сумнів довгостроковий вплив цього інструменту. У контексті України проведення перших пілотних асамблей у Звягелі та Славутичі є важливим кроком. Водночас організаційна складність, пов'язана з пошуком учасників, фасилітацією процесів і обмеженістю ресурсів, створює суттєві виклики та ставить під сумнів можливість щодо самостійного впровадження та масштабування. Окрім цього, воєнний стан і політична нестабільність можуть обмежувати незалежність і вплив таких ініціатив. Тому громадські асамблеї є перспективним, але не універсальним інструментом, який потребує подальшої адаптації до локальних умов, а також перегляду методологічних підходів за результатом пілот-



них громадських асамблей. Їхня ефективність значною мірою залежить від інституційної підтримки, ефективності управління процесами й готовності влади інтегрувати напрацьовані рекомендації у практичну політику.

**Список використаних джерел:**

1. Climate Assembly UK (CAUK). *KNOCA*. URL: <https://www.knoqa.eu/national-assemblies/climate-assembly-uk-> (дата звернення: 29.11.2024).
2. Climate Assembly UK. *UK Parliament*. URL: <https://www.parliament.uk/get-involved/committees/climate-assembly-uk/> (дата звернення: 29.11.2024).
3. Innovative public participation. OECD. URL: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/open-government-and-citizen-participation/innovative-public-participation.html> (дата звернення: 21.11.2024).
4. The path to net zero. Climate Assembly UK Full report. 2020. 556 p. URL: <https://www.climateassembly.uk/report/read/final-report.pdf> (дата звернення: 29.11.2024).
5. The Scope of Climate Assemblies: Lessons from the Climate Assembly UK / S. Elstub et al. *Sustainability*. 2021. Vol. 13, no. 20. P. 11272. URL: <https://doi.org/10.3390/su132011272> (дата звернення: 29.11.2024).
6. Tomášek M., Šmejkal V. та ін. Коментар до Договору про функціонування ЄС, Договору про ЄС та Хартії основоположних прав ЄС. Прага : Wolters Kluwer CR, 2024.
7. What are Citizens' Assemblies. *Citizens' Democracy*. URL: <https://citizens-democracy.ch/what-are-citizens-assemblies/> (дата звернення: 29.11.2024).
8. Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні / О. Гвоздік та ін. 2022. 40 с. URL: <https://rm.coe.int/research-influence-of-martial-law-on-the-civil-participation-in-ukrain/1680a79d85> (дата звернення: 29.11.2024).
9. Громадські асамблеї: інноваційний інструмент громадської участі. *Офіс Ради Європи в Україні*. URL: <https://rm.coe.int/public-assemblies/1680b15969> (дата звернення: 29.11.2024).
10. Знаковий момент для деліберативної демократії: В Україні успішно стартувала перша в історії Громадська Асамблея. *Звягельська міська рада*. URL: <https://info.nvrada.gov.ua/znakovyj-moment-dlya-deliberatyvnoyi-demokratiyi-v-ukrayini-uspishno-startovala-persha-v-istoriyi-gromadska-asambleya/> (дата звернення: 29.11.2024).
11. Козирєва Н. *Розвиток територіальних громад: правові, економічні та соціальні аспекти* : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., м. Миколаїв, 22 червня 2022 р.
12. Кохалик Х. Громадські асамблеї як інструмент залучення громадян до процесу ухвалення рішень в зарубіжних країнах. *Держава та регіони*. 2022. № 1 (75). С. 36–39. URL: [http://pa.stateandregions.zr.ua/archive/1\\_2022/6.pdf](http://pa.stateandregions.zr.ua/archive/1_2022/6.pdf) (дата звернення: 17.11.2024).
13. Попова І. Перша громадська асамблея в Україні: як Звягель створює нові урбаністичні простори. URL: <https://novograd.city/articles/384316/persha-gromadska-asambleya-v-ukraini-yak-zvyagel-stvoyuє-novi-urbanistichni-prostori> (дата звернення: 29.11.2024).
14. Славутич приймає першу громадську асамблею під час війни. *SLAVUTYCH.info*. URL: [https://slavutych.info/news/novosti\\_slavuticha\\_i\\_regiona/27389-slavutic-priimaje-persu-gromadsku-asambleiu-pid-cas-viini.html](https://slavutych.info/news/novosti_slavuticha_i_regiona/27389-slavutic-priimaje-persu-gromadsku-asambleiu-pid-cas-viini.html) (дата звернення: 29.11.2024).
15. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2023–2024 роках / Ю. Каплан та ін. *Центр внутрішньополітичних досліджень*. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2024-11/ad\\_gromad\\_suspilstvo-2023\\_15112024.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2024-11/ad_gromad_suspilstvo-2023_15112024.pdf) (дата звернення: 29.11.2024).

**Михальчук Б. С.**

**Громадські асамблеї як форма громадської участі для зміцнення демократичних практик**

У статті здійснено спробу проаналізувати особливості та перші кроки застосування в Україні громадських асамблей – нової форми громадської участі. На прикладі застосування окресленого механізму за кордоном виявлено переваги та виклики, які виникають під час упровадження громадських асамблей в українських громадах. Особливо здійснено аналіз пілотних кейсів вивчення й застосування цієї форми громадської участі в громадах Звягеля та Славутича.

**Ключові слова:** учасницька демократія, форми учасницької демократії, громадські асамблеї, органи місцевого самоврядування, локальна правотворчість, громадянське суспільство, громадська участь, децентралізація, воєнний стан.

**Mykhalchuk B. S.**

**Public assemblies as a form of civic participation for strengthening democratic practices**

The article attempts to analyse the peculiarities and first steps of implementation of public assemblies – a new form of public participation – in Ukraine. On the example of the implementation of this mechanism abroad, the advantages and challenges that arise during the implementation of public assemblies in Ukrainian communities are identified. Separately, the author analyses pilot cases of studying and applying this form of public participation in the communities of Zviahel and Slavutych.

**Key words:** participatory democracy, forms of participatory democracy, public assemblies, local self-government bodies, local lawmaking, civil society, public participation, decentralisation, martial law.