

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2023.3.62>

Є. С. Назимко

доктор юридичних наук, професор,
перший проректор
Донецького державного
університету внутрішніх справ

М. М. Клемпарський

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного права
та права соціального забезпечення факультету № 4
Донецького державного університету внутрішніх справ

Г. С. Буга

доктор юридичних наук, доцент,
начальник відділу організації наукової роботи
Донецького державного університету внутрішніх справ

ГРОМАДСЬКІ ОБГОВОРЕННЯ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Метою цієї статті є дослідження різноманітних форм демократії, які використовуються або можуть використовуватись в управлінні публічними справами, їх можливості існування в умовах правового режиму воєнного стану. В умовах правового режиму воєнного стану демократичні цінності залишаються одними з базових. Наявність демократичних методів в системі управління публічними справами забезпечує необхідний рівень довіри суспільства до влади, зокрема й для перемоги у війні.

У статті розкрито питання демократичних механізмів управління державою в умовах правового режиму воєнного стану. Проведено аналіз законодавства про правовий режим воєнного стану та аналіз окремих суспільно-резонансних подій, які мають ознаки консультативно-дорадчої демократії, встановлено причинно-наслідкові зв'язки цих подій із прийнятими публічною владою рішеннями. Зроблена вибірка окремих статистичних даних про діяльність територіальних громад, щодо використання громадських слухань та громадських обговорень в процесі ухвалення рішень.

Встановлено, що в умовах правового режиму воєнного стану питання довіри населення до прийнятих публічною владою рішень залишається не менш важливим, ніж у мирний час. В сучасних реаліях у розвитку правового інституту громадських обговорень є невикористаний потенціал для розвитку демократії, і як наслідок, держави в цілому. Напрями розвитку можна окреслити так: розширення кола питань, в процесі прийняття рішень з яких громадські обговорення є обов'язковими, впровадження електронних систем в процесі залучення громадськості до обговорень, публічність на всіх етапах громадських обговорень починаючи із призначення (оголошення), можливості залучення всіх бажаючих, можливості висловлення думки всіх охочих в процесі громадських обговорень, протоколювання процесу громадських обговорень, зберігання результатів громадських обговорень, і доступ до цих протоколів всіх охочих, в будь-який час.

Ключові слова: демократія, консультативно-дорадча демократія, публічна влада, правовий режим воєнного стану, війна, громадські обговорення, громадські слухання, електронні обговорення, електронні опитування, територіальна громада.

Постановка проблеми. Цінність демократії для українського народу важко переоцінити, адже неодноразово громадяни доводили своє право на участь у суспільно-політичному житті в різні способи. В умовах правового режиму воєнного стану демократичні цінності залишаються одними з базових. Наявність демократичних методів в системі управління публічними справами забезпечує необхідний рівень довіри суспільства до влади, зокрема й для перемоги у війні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Коло питань, що були опрацьовані в процесі написання статті досліджувала низка вчених, серед яких: Мельник О., Нестерович В., Панкевич І. та інші. Проте недостатньо приділялось уваги саме громадським обговоренням як формі демократії в правових умовах воєнного стану, через що це питання потребує додаткового дослідження.

Формування цілей. Метою цієї статті є дослідження різноманітних форм демократії, які використовуються або можуть використовуватись в управлінні публічними справами, їх можливості існування в умовах правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Війна має неабиякий вплив на всі сфери суспільного життя та кожну людину зокрема. Адже хтось віддає найцінніше – своє життя, хтось зменшує якість життя через втрату певних функцій свого організму, хтось втрачає роботу, зменшує свої прибутки від комерційної діяльності тощо. Проте війна це не лише регрес та занепад, бо життя знаходить собі місце і у цих надскладних умовах.

«Війна в її класичному розумінні — збройне протистояння двох держав, ці держави можуть відрізнятися розміром території та чисельністю населення, але повинні мати приблизно однаковий політичний статус» [2, с.110].

Більшість людей розглядає війну як негативне явище через її трагічний характер – біль, страждання, втрачені життя, зруйноване майно тощо. Проте незалежно від того, як ставиться до війни суспільство, вона може стати частиною життя, і в таких умовах важливо думати не тільки про особисте ставлення до неї, а й про те, як адаптуватися та діяти в умовах конфлікту, оскільки це впливатиме на результат війни та можливість досягнення цілей, що складають бачення перемоги.

В умовах війни відбувається перерозподіл ресурсів і зміна акцентів у розвитку різних галузей: держава переорієнтовує свої пріоритети

та вкладення ресурсів в ті галузі, які визнаються як найбільш критичні для її виживання та безпеки. Якщо в мирний час питання витрати ресурсів на збільшення військового потенціалу дискусійне, бо є багато інших проблем, таких як: пенсійне забезпечення, будівництво доріг, ремонт тротуарів, розвиток зеленої енергетики, – то під час війни стають важливими та зазнають підйому військово-промисловий комплекс, галузі, що забезпечують безперебійне функціонування енергетичної сфери як окремого споживача, так і енергосистеми країни в цілому та національна самосвідомість, адже незалежність у надскладних умовах повномасштабного вторгнення набагато більше цінується кожним і кожною.

Наявність влади є невід'ємною ознакою будь-якої держави. Вона відіграє ключову роль у визначенні способу функціонування країни та впливає на різноманітні сфери її життя. Різниця в організації та функціонуванні влади в різних країнах призводить до різниці в їхній політиці, економіці та соціокультурному розвитку. Є економічно розвинуті країни із розвинутою важкою, матеріалоемною промисловістю, враховуючи, що переважна більшість сировини імпортується із закордону. Є країни, у яких сировини величезна кількість, як по якісних показниках, так і по кількісних, але переважна більшість населення перебуває в бідності, економіка в занепаді, військовий потенціал низький. Саме влада, а коректніше буде зазначити, прийняті органами і посадовими особами держави рішення визначають якою є і буде держава. Тож в сфері зміни та покращення механізмів реалізації влади завжди буде потенціал для розвитку та можливість стати кращими в порівнянні із іншими державами. Влада завжди реалізується через прийняття рішення, але усюди це відбувається по-різному. Існує авторитарна модель керування, що розповсюджена в сучасному світі. При цьому вона може бути або прихована формальною демократією, або ж ні. Є демократична модель керування, і тенденція до збільшення долі демократичних моделей керування державами протягом останніх десятиліть стає помітною, як то кількості держав, так і по розширенню сфери застосування. Багато країн обирають саме цю модель керування, намагаючись створити умови для більшої участі громадян у прийнятті рішень та забезпечення їхніх прав і свобод. Проте поширена думка, що демократична модель управління державою не сумісна із умовами правового режиму воєнного стану,

і її відображення ми знаходимо у системі діючих нормативно-правових актів в Україні.

Відповідно до статті 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в умовах воєнного стану забороняються: зміна Конституції України; зміна Конституції Автономної Республіки Крим; проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів; проведення страйків, масових зібрань та акцій [3]. Тож, на проведення переважної більшості демократичних процедур встановлена заборона.

Головна мета демократії – забезпечення та гарантування високого рівня довіри народу до прийнятих державною рішень. У свою чергу рівень підтримки державної влади народом є важливою складовою стійкості держави до зовнішніх та внутрішніх загроз. Відповідно до цього можна зробити висновок, що в умовах війни завдання, яке покликана виконувати демократія, зовсім не перестає бути важливим. Навпаки, високий рівень підтримки народом прийнятих державною рішень є запорукою можливості досягнення перемоги. Війна може тривати роками, можливо навіть десятиріччями. Тому питання проведення різноманітних демократичних процедур в умовах правового режиму воєнного стану, особливо із плином часу, в протиріччя думці законодавця, є вкрай важливим.

Відповідно до першої статті Закону України «Про правовий режим воєнного стану» воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводить в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [3].

Одними з базових прав людини у демократичних державах є група політичних прав, що традиційно розуміється як право обирати

та право бути обраним, тобто мова йде про правовий інститут представницької демократії, але в широкому розумінні політичні права можна визначити як можливість народу в будь-який спосіб впливати на державну владу. Питання тимчасового обмеження політичних прав громадян України в умовах правового режиму воєнного стану з одного боку зрозуміле, через можливість впливу зовнішніх сил на внутрішньополітичні процеси, а також реальне зниження рівня плюралізму у всіх сферах життя в умовах війни, але тимчасовість, в сучасних умовах гібридних війн, може тривати великі проміжки часу і набувати ознак постійності. І чим більше проходить часу із моменту початку повномасштабного вторгнення російської федерації і постійного продовження та безперервного існування правового режиму військового стану, тим більше формальна тимчасовість стає реальною постійністю.

Панкевич І. класифікує форми демократії за такими підставами та типами: 1) за результатами функціонування (способом впливу на суспільні відносини) на: а) імперативні, б) консультативні, в) групові, г) правотворчі, ґ) такі, що не створюють правових норм; 2) за механізмом діяльності – на: а) безпосередньо пов'язані з представницькою демократією, б) опосередковано пов'язані, в) не пов'язані з представницькою демократією (або відносно самостійні); 3) за правовими принципами – на: а) засновані на базі правових норм, б) засновані на базі традиції і звичаїв; 4) територіальною ознакою – на: а) національні (загальнодержавні), б) місцеві (локальні) [1, с. 97-98].

Окремої уваги в реаліях сьогодення заслуговує консультативно-дорадча демократія. Природа консультативно-дорадчої демократії пов'язана з необов'язковістю врахування владою думки ініціативних груп, можливістю залучення до консультативно-дорадчих процесів широкого кола суб'єктів, можливістю звернення уваги посадових осіб та органів публічної влади на питання, які через неухважність, або умисно, були позбавлені необхідної уваги.

Як приклад дієвості консультативно-дорадчої демократії можна навести велику сукупність демократичних процесів, що приходили під гаслом «Гроші на ЗСУ» та були представлені і масовими зборами, і громадськими обговореннями, і електронними петиціями. Як наслідок цих подій можна розглядати реакцію Президента України Володимира Зеленського, який висловився із цього питання 30 липня 2023 року

на засіданні Конгресу місцевих та регіональних влад словами: «Зараз точно не час для заміни бруківки. Бруківкою ми ворога не виженемо з нашої держави»[8]. Так само ці події були не останнім аргументом в процесі схвалення проекту Закону «Про внесення змін до розділу VI Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України», який стосувався в першу чергу перерозподілу податку з доходів фізичних осіб-військовослужбовців між місцевими і державним бюджетами, і як наслідок 8 листопада 2023 року Верховна Рада підтримала цей законопроект у другому читанні 253 голосами «за».

Можна дійти висновку, що незважаючи на необов'язковість консультативно-дорадчої демократії, у випадках коли консультативно-дорадча демократія здійснює суспільний резонанс, здебільшого органи та посадові особи місцевої та державної влади приймають чи утримуються від певних рішень враховуючи думку громадськості. Фактично консультативно-дорадча демократія привертає увагу до суспільно значущих питань, і у випадках, коли вони реально є такими, влада не може із ними не погодитись.

Окремої уваги заслуговує такий вид консультативно-дорадчої демократії як громадські обговорення. Громадські обговорення можуть використовуватись як етап процесу прийняття рішень органами публічної влади. Нестерович В. Ф. громадські обговорення визначає як «сукупність передбачених законодавством заходів, які організуються та проводяться у чітко визначені строки органами публічної влади з метою виявлення громадської думки та її урахування під час прийняття нормативно-правових актів шляхом їх розширеного розгляду громадськістю, здійснення експертного аналізу, порівняння та оцінки, а також внесення громадянами та їх об'єднаннями відповідних пропозицій та зауважень» [3, с. 41].

На сьогоднішній день законодавцем не було обмежено право громадськості брати участь у вирішенні державних та муніципальних справ, зокрема шляхом проведення громадських обговорень. З інформації офіційного сайту Львівської міської ради ми бачимо, що за 2022 рік було проведено 12 громадських слухань, із них в умовах повномасштабного вторгнення російської федерації – 8 [5]. Враховуючи вищезазначену інформацію можемо зробити висновок, що в умовах правового режиму воєнного стану громадські обговорення є дієвим інструментом

демократії, який не порушує законодавства про правовий режим воєнного стану.

Основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики визначаються Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (далі - Порядок). Зазначений Порядок визначає, що консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки з одних і тих самих питань можуть проводитись одночасно [4]. Як бачимо законодавцем визначаються різні форми проведення консультацій із громадськістю, що дає можливість органами публічної влади при прийнятті рішень використати різні способи отримання громадської думки. Однак в умовах бойових дій на території України для громадськості є важливим забезпечення доступності до участі у вирішенні публічних справ, зокрема можливість брати участь у обговоренні онлайн чи брати участь у електронних консультаціях.

Умови воєнного стану поставили нові виклики перед органами державної влади та місцевого самоврядування щодо реалізації консультативно-дорадчої демократії. Територіальна громада міста Одеса для залучення громадськості до прийняття рішення активно використовує таку форму консультацій із громадськістю як електронні обговорення та електронні опитування. Станом на 16 листопада 2023 року за 2023 рік Одеською міською радою було проведено 189 електронних обговорень та електронних опитувань [7].

Висновки. Підсумовуючи, варто зазначити, що в умовах правового режиму воєнного стану питання довіри населення до прийнятих публічною владою рішень залишається не менш важливим, ніж у мирний час. Демократія, у відповідних її формах реалізації, покликана підтримувати високий рівень довіри до влади. Зважаючи на пряму заборону в умовах правового режиму воєнного стану на проведення виборів і референдумів, залишається не так багато демократичних методів впливу населення на

владу. Реальною можливістю в умовах парового режиму воєнного стану підтримувати високий рівень довіри населення до прийнятих посадовими особами та органами держави рішень, як головного критерію існування реальної демократії, є сукупність консультативно-дорадчих методів впливу населення на владу шляхом проведення громадських обговорень, громадської експертизи, електронних петицій, та інших. Рівень розвитку правового інституту громадських обговорень та міра його впровадження в процеси прийняття органами публічної влади рішень наразі в Україні перебуває на стадії розвитку. Обов'язковість проведення органами публічної влади громадської експертизи законодавцем визначається лише щодо певного кола питань, однак результати громадських обговорень все одно мають рекомендаційний характер, хоча розгляд висновків громадськості є обов'язковим в процесі прийняття рішень органами публічної влади. Можна дійти висновку, що в сучасних реаліях у розвитку правового інституту громадських обговорень є невикористаний потенціал для розвитку демократії, і як наслідок, держави в цілому. Напрями розвитку можна окреслити так: розширення кола питань, в процесі прийняття рішень з яких громадські обговорення є обов'язковими, впровадження електронних систем в процеси залучення громадськості до обговорень, публічність на всіх етапах громадських обговорень починаючи із призначення (оголошення), можливості залучення всіх бажаючих, можливості висловлення думки всіх охочих в процесі громадських обговорень, протоколювання процесу громад-

ських обговорень, зберігання результатів громадських обговорень, і доступ до цих протоколів всіх охочих, в будь-який час.

Список використаної літератури:

1. Панкевич І. Інститут безпосередньої демократії та розвиток українського конституціоналізму. *Вісник Львівського університету*. Сер. : Юридична. 2013. Вип. 58. С. 95-102.
2. Мельник О. Війна та збройні конфлікти сучасності. *Міжнародний науковий журнал «Грааль науки»*. No 32. 2023. С. 110-112.
3. Нестерович В. Ф. Поняття «громадське обговорення» як категорія конституційного права. *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 36-42.
4. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/389-19> (дата звернення: 03.12.2023)
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок, Положення від 03.11.2010 № 996. База даних «Законодавство України». *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/996-2010-%D0%BF>.
6. Офіційна сторінка Львівської міської ради. URL: <https://city-adm.lviv.ua/public-hearings>.
7. Інформація із офіційної сторінки Одеської міської ради. URL: https://citizen.omr.gov.ua/discussion/arc_hived/?sort=4&method=asc&page=6.
8. Інформація із офіційної сторінки Конгресу місцевих та регіональних влад при Президенті України <https://www.congress.gov.ua/vidbulosia-zasidannia-konhresu-mistsevykh-ta-rehionalnykh-vlad/>.

Nazymko Ye. S., Klemparskyi M. M., Buha H. S. Public discussions under the legal regime of martial law

The purpose of this article is to study various forms of democracy that are used or can be used in the management of public affairs, their existence in the conditions of the legal regime of martial law. In the conditions of the legal regime of martial law, democratic values remain one of the basic ones. The availability of democratic methods in the system of managing public affairs ensures the necessary level of public trust in the government, in particular, for victory in the war.

The article discusses the issue of democratic mechanisms of state management in the conditions of the legal regime of martial law. The analysis of the legislation on the legal regime of martial law and the analysis of certain public-resonant events that have the characteristics of a consultative democracy were carried out, and the cause-and-effect relationships of these events with the decisions made by the public authorities were established. A selection of individual statistical data on the activity of territorial communities, regarding the use of public hearings and public discussions in the decision-making process, was made.

It has been established that under the legal regime of martial law, the issue of public trust in decisions made by public authorities remains no less important than in peacetime. In modern realities, the development of the legal institution of public discussions has an unused potential for the development of democracy, and as a result, the state as a whole.

The directions of development can be outlined as follows: expansion of the range of issues in the decision-making process for which public discussions are mandatory, introduction of electronic systems in the process of involving the public in discussions, publicity at all stages of public discussions starting from the appointment (announcement), the possibility of involving all interested parties, the possibility of expressing the opinions of all those who wish to do so in the process of public discussions, recording the process of public discussions, storing the results of public discussions, and access to these protocols by all those who wish, at any time.

Key words: *democracy, consultative democracy, public power, legal regime of martial law, war, public discussions, public hearings, electronic discussions, electronic polls, territorial community.*