

Шифр «Взаємодія. Управління»

АНОТАЦІЯ

наукової роботи під шифром «Взаємодія.Управління»

Актуальність теми. Сьогодні держава запроваджує реформи, спрямовані на підвищення спроможності місцевого самоврядування та створення умов для сталого розвитку громад. Станом на 10.09.2019 в Україні створено 951 об'єднана територіальна громада до складу яких увійшло 4389 територіальних громад. За результатами фінансової децентралізації місцевих бюджетів за січень-липень 2019 р., порівняно за відповідний період 2018 р., збільшились: місцеві бюджети – на 20%, бюджети міст обласного значення – на 20,8%. Взаємодія місцевої влади та громадськості дозволяє вирішити багато проблем місцевого значення, поділити відповідальність за сьогодення та майбутнє життя громади, наблизити управлінські процеси до людей, зробити їх більш зрозумілими, мінімізувати соціальні протиріччя у місцевих політиках.

Метою роботи є висвітлення проблемних аспектів взаємодії інститутів громадянського суспільства і органів місцевого самоврядування в сфері публічного управління, дослідження механізмів їх взаємодії та розробка на основі отриманих результатів пропозицій щодо розвитку ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості.

Для досягнення мети було поставлено такі завдання:

- 1) розкрити соціальний та правовий аспекти поняття «громада»;
- 2) проаналізувати сутність місцевої ради як представницького органу громади;
- 3) проаналізувати стан нормативно-правового регулювання взаємодії;
- 4) дослідити процес взаємодії у публічному управлінні;
- 5) запропонувати пропозиції щодо розвитку ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості.

Об'єктом даного дослідження є процес взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості, предметом – механізми забезпечення дієвої взаємодії для ефективного управління територіальними громадами.

Методи дослідження: аналіз нормативно-правової бази, узагальнення, систематизація, анкетування.

Ключові слова: громада, місцева рада, взаємодія, механізми взаємодії, принципи безпосередньої демократії, діалог, державне регулювання, ефективне управління громадами.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ОСНОВНІ СУБ'ЄКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	6
1.1. Громада: соціальний та правовий аспекти	6
1.2. Місцева рада як представницький орган громади	8
РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ	10
2.1. Стан нормативно-правового регулювання взаємодії	10
2.2. Дослідження процесу взаємодії у публічному управлінні	13
РОЗДІЛ 3. ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО РОЗВИТКУ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ	15
3.1. Діалог як ефективний механізм взаємодії	15
3.2. Державне регулювання як необхідна складова забезпечення ефективного управління громадами	18
ВИСНОВКИ	20
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	21
ДОДАТКИ	25

ВСТУП

Актуальність дослідження. Основними з критеріїв життєдіяльності європейських країн є розвиток демократії, громадянського суспільства, соціальної та правової держави. Європейський вектор розвитку України зумовлює потребу руху у напрямку європейської цивілізаційної моделі, закріплення європейських критеріїв. Такий вибір зумовлений пошуками місця України у Світовому співтоваристві, необхідністю підвищення конкурентоспроможності країни, її виходу з групи країн «третього світу». Прогрес у всіх сферах життєдіяльності суспільства і держави можливий лише за умови функціонування та розвитку активного громадянського суспільства.

Конституцією України встановлено демократичний розвиток держави та суспільства [1]. У 90-х роках Україна підписала та ратифікувала міжнародні документи приєднання до європейського демократичного розвитку [2-6]. Місцеве самоврядування європейською спільнотою вважається підґрунтям для розвитку місцевих демократичних процесів, від яких залежить соціально-економічний стан та розвиток суспільства, в цілому. Одним із основних напрямів становлення місцевої демократії є демократія участі, яка спонукає місцеву владу по іншому підходити до управління громадами.

Управлінська діяльність є комплексним складним явищем, яке у сучасному розумінні, поєднує декілька складових: людей, інформацію, технічні засоби тощо. Колективний характер управлінської діяльності на етапах вироблення і прийняття рішень, контролю за виконанням прийнятих рішень, забезпечує демократичність процесу та відкритість, зрозумілість для усіх його учасників, будується на основі взаємодії.

Вочевидь, таке демократичне управління на рівні територіальних громад буде більш ефективним та дозволить вирішити багато проблем місцевого самоврядування, призведе до покращення управлінських процесів, і як наслідок, до стабілізації суспільних явищ у громадах. Це можливо тому, що процес взаємодії в системі місцевого самоврядування обумовлюється рядом

особливостей: по-перше, він реалізується на принципах самоврядування (народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами тощо; по-друге, він реалізується на території населеного пункту, що є складовою адміністративно-територіального устрою держави, але має притаманні їй особливості соціально-культурного життя. Долучаючись на рівні громади до публічної місцевої взаємодії людина має можливість впливати на державні публічні процеси через прийняття участі в управлінській діяльності у громадах; в-третьох, він є підґрунтям набуття первинних знань та навичок політичного життя громадян за вертикальною та горизонтальною рівнями управлінської діяльності. Створюючи умови для змін свідомості, ставлення, набуття практичного досвіду людей, має безпосередній вплив на соціальні процеси у громаді та державі, в загалі; в-четвертих, прийняття управлінських рішень у громадах відбувається в колективних та індивідуальних організаційно-правових формах: сесії, постійні комісії, конференції, громадські обговорення, консультація, експертизи тощо. При цьому процес взаємодії відбувається при безпосередньому спілкуванні, кінцевим результатом якого є знаходження узгоджених рішень, оптимальних варіантів компромісних рішень. Позитивний ефект такої взаємодії знаходиться в змісті рішень органів місцевої влади, які приймаються за її результатами, надаючи спільним діям суб'єктів місцевих політик практичного значення.

Таким чином, ефективний процес взаємодії на рівні громад здатен сприяти формуванню політичної компетентності громадян і посадових осіб органів місцевого самоврядування, є засобом мінімізації відчуженості людини від політичного життя, формування громадянського суспільства та становлення України як розвиненої демократичної держави.

Багато років, в Україні не приділялась увага розвитку місцевого самоврядування, у зв'язку із чим, взаємодія як ефективний механізм управління громадами, залишається на низькому рівні, а на рівні громад існують конфлікти

між громадськістю та місцевою владою, високий рівень відчуженості людей від політичної та управлінської сфер. Сьогодні держава запроваджує реформи, спрямовані на підвищення спроможності місцевого самоврядування. Станом на 10.09.2019 створено 951 об'єднана територіальна громада до складу яких увійшли 4389 територіальних громад. За результатами фінансової децентралізації власні доходи місцевих бюджетів за січень-липень 2019 р., порівняно за відповідний період 2018 р., збільшились на 20%.

Актуальність зазначеної проблеми, недостатня увага й вивчення її з боку науки публічного управління обумовили тему даної роботи, визначили її мету та завдання.

Метою роботи є висвітлення проблемних аспектів взаємодії інститутів громадянського суспільства і органів місцевого самоврядування в сфері публічного управління, дослідження механізмів їх взаємодії та розробка на їх основі пропозицій щодо розвитку ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості

Для досягнення мети було поставлено такі завдання:

- 1) розкрити соціальний та правовий аспекти поняття «громада»;
- 2) проаналізувати сутність місцевої ради як представницького органу громади;
- 3) проаналізувати стан нормативно-правового регулювання взаємодії;
- 4) дослідити процес взаємодії у публічному управлінні;
- 5) розробити пропозиції щодо розвитку ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості.

Об'єктом даного дослідження є процес взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості, предметом – механізми забезпечення дієвої взаємодії для ефективного управління територіальними громадами.

Методи дослідження: аналіз нормативно-правової бази, узагальнення, систематизація, анкетування.

РОЗДІЛ 1

ОСНОВНІ СУБ'ЄКТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Громада: соціальний та правовий аспекти

Суб'єктом і основним носієм функцій в системі місцевого самоврядування і повноважень є територіальна громада.

В історичному аспекті громаду розглядають як стійку, здатну до самовідтворення форму соціальної організації людей, для якої характерні (різного ступеня) колективна власність на засоби виробництва, історично сформований тип самоврядування, суспільна та ідеологічна єдність (спільні збори, обряди, культові споруди та ін.), а також функції захисту, регулювання землекористування й виробничо-матеріальних відносин. У різних формах такий тип організації людей існував в усіх народів» [7]. В соціології – «...як територіальну соціальну спільність, яка визначається за територією проживання своїх членів (міські і сільські жителі) [8].

В юридичну практику поняття «територіальна громада» увійшло з прийняттям у 1996 році Конституції України (ч.1 ст.140 Конституції України). Під територіальною громадою розуміють жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [9].

Уточнення та розширення поняття «територіальна громада» можливе на основі аналізу чинного законодавства. Так, жителем вважається людина, яка постійно проживає у межах самостійної адміністративно-територіальної одиниці – місті, селі, селищі; людина (громадянин, а також іноземець та особа без громадянства, яка на законних підставах перебуває на території України) вільно обирає місто постійного проживання [10]; постійним вважається місце де людина проживає не менше одного року, за умови, що таке проживання не є

наслідком виконання службових обов'язків або зобов'язань за договором (контрактом) [11].

Законодавець говорить про «територіальну громаду», як єдине ціле утворення, надаючи визначення цьому поняттю, але при цьому не виокремлює окремих похідних складових та не надаючи їм визначення.

Виходячи з аналізу, приналежність до територіальної громади мають громадяни, іноземці та особи без громадянства, які проживають на території села, селища, міста на законних підставах, більше одного року. Окрім цього, приналежність до громади мають громадяни, які постійно проживають в громаді, але їх реєстрація місця проживання відмінна від населеного пункту.

Основним законом визнається і гарантується місцеве самоврядування, як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Окрім цього, встановлюється необхідність «реальної здатності територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення» [9]. Тож, територіальну громаду як територіальну соціальну спільність законодавець наділяє правоздатністю та дієздатністю. У свою чергу, дієздатність – це здатність своїми діями набувати для себе права і самостійно їх здійснювати.

Отже, для вчинення безпосередньої місцевої ініціативи жителі територіальної громади повинні вчинити якісь дії, проявити свідому активність. Утім, за даними опитування лише 7% українців активно залучені до життя їхньої громади, інші 22% інколи брали участь у зборах та інших заходах [13].

Таким чином, жителем територіальної громади може бути як громадянин України, місце реєстрації проживання якого є дана громада, особи без громадянства та іноземці, які проживають на території цієї громади на законних підставах, так і громадянин України, з реєстрацією місця проживання в іншій громаді, якщо він проживає більше року на території громади.

Отже, сьогодні громадяни категорії «внутрішньо переміщені особи» є членами територіальних громад в яких вони проживають та повинні мати рівні права з іншими у місцевому самоврядуванні.

1.2. Місцева рада як представницький орган громади

Місцеві ради будуються у відповідності з існуючим в Україні адміністративно-територіальним устроєм. Органами місцевого самоврядування є: на базовому рівні - сільські, селищні, міські ради; на регіональному – районні та обласні ради, які утворюються на відповідних територіях [9].

Сільські, селищні, міські ради представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст.

Ознаками місцевих рад є: колегіальність; виборність; представляють інтереси усієї громади; рішення місцевої ради прийняті від імені громади є обов'язковими на її території для усіх суб'єктів; поєднують державні та місцеві інтереси; мають власні повноваження.

Місцеві ради – юридичні особи місцевого самоврядування, які мають законодавчо встановленні повноваження від імені та в інтересах громади приймати рішення. Представництво місцевою радою інтересів громади здійснюється шляхом затвердження та реалізації програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; встановлення місцевих податків і зборів, пільг; прийняття рішень щодо управління комунальним майном; вирішення питань регулювання земельних відносин; вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; встановлення правил з питань благоустрою території населеного пункту, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях тощо [9].

Важливість місцевого самоврядування в демократичному розвитку є незаперечною. Місцеві ради є осередком між людиною і державою. Представляючи, з одного боку, інтереси окремої людини та місцевої спільноти, з іншого, виконуючи на рівні громад делеговані державою повноваження, органи місцевого самоврядування становляться значним важелем впливу людини на державу, «транслятором» суспільної думки, початковою ланкою демократичних процесів у суспільстві, сферою збереження і розвитку етнічних і культурних особливостей місцевої спільноти, виконавцем державних політик на рівні безпосередньо наближеному до людей, механізмом рівноваги між законодавчою та виконавчою гілками влади в державі та громадянами, стримуючим фактором від державного свавілля.

Розуміючи важливість та особливу роль місцевого самоврядування у суспільстві, законодавець закріпив право на місцевого самоврядування, визнаючи виключне право за місцевими радами вирішувати низку питань місцевого значення самостійно.

Значна централізація влади обмежує можливість місцевого самоврядування у виконанні своїх повноважень, є причиною гальмування розвитку демократичних процесів, які є основою і умовами реалізації прав і свобод людини, її законних інтересів у суспільстві. Тож, розуміючи важливість становлення України як демократичної, правової держави (ст. 1 Конституції України), у 2014 році розпочато процес децентралізації з метою формування дієвого інституту місцевого самоврядування. Прийнято ряд законодавчих та нормативно-правових актів, внесені зміни до Податкового, Бюджетного кодексів тощо. Наразі цей процес продовжується.

Таким чином, місцеві ради є представницькими органами громад, через які громадяни реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні, мають можливість відстоювати свої інтереси, здобувати первинні навички демократичної участі у державних справах, розвивати етнічно-культурні особливості місцевої спільноти у поєднанні з загальнодержавними цінностями.

РОЗДІЛ 2

ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПРОЦЕСУ ВЗАЄМОДІЇ

2.1. Аналіз стану нормативно-правового регулювання взаємодії

Важливість розвитку органів місцевого самоврядування, як одних з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, визнано світовим товариством. У Європейській хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія), прийнятою м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року [2], акцентується увага на важливості взаємозв'язку між участю громадськості в управлінні державними справами безпосередньо на місцевому рівні та становленням, розвитком демократичних процесів в державі; розбудови Європи на принципах демократії, децентралізації влади шляхом забезпечення існування та посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи [14].

У вересні 2009 року Україною було ратифіковано Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування (далі – Протокол) [3]. Україна в рамках своєї юрисдикції забезпечує кожному право участі у справах місцевого органу влади. Протоколом визначається, що «...право участі у справах місцевого органу влади означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень та обов'язків місцевого органу влади» [19].

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Територіальна громада може самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України та через представницькі органи – місцеві ради. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» формами безпосередньої демократії на місцевому рівні визначено: місцевий референдум (ст.7), загальні збори громадян (ст.8), місцеві ініціативи (ст.9), громадські слухання (ст.13) [9]. Окрім цього, формою участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення є орган самоорганізації населення – будинкові,

вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети [25]. Таким чином, міжнародні договори, ратифіковані Україною, та національне законодавство встановлює дві форми демократії: представницьку – через виборчі органи, посади та безпосередню (пряме волевиявлення) – шляхом безпосередньої участі у розгляді, прийнятті рішень. Аналіз чинного законодавства, вказує на наявні прогалини та колізії з питань забезпечення права на участь у місцевому самоврядуванні (додаток 4).

З огляду на те, що вибори у органи місцевого самоврядування відбуваються періодично та охоплюють визначену невелику кількість осіб, представницька демократія не може у повному обсязі задовольнити повсякденні потреби людей та у повному обсязі забезпечити реалізацію прав громадян, встановлених Основним законом України. У період між виборами права людей на безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення є обмеженими, що викликає потребу у розвитку форм безпосередньої демократії на місцевому рівні для ініціювання, прийняття, розгляду різноманітних місцевих політик жителями територіальної громади.

Аналіз міжнародного права з питань розвитку місцевої демократії [4; 14; 19], дозволив нам виокремити та сформулювати основні принципи безпосередньої демократії (партисипативної демократії (*participatory democracy*, *англ.*) або демократії участі) на місцевому рівні. Побудова процесу взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування на основі принципів безпосередньої демократії (демократії участі) на сучасному етапі забезпечить ефективне управління розвитком громади. Отже, *принципами демократії участі є*: принцип прозорості, зрозумілості та інформованості; принцип повноти влади; принцип обізнаності; принцип відповідальності; принцип співпраці; принцип ефективної комунікації; принцип цільової визначеності (додаток 1).

На основі виокремлених принципів демократії участі, були розроблені методики дослідження стану запровадження безпосередньої демократії на місцевому рівні, у відповідності до яких проаналізовано офіційні сайти сільських і селищних об'єднаних територіальних громад та нормативно-

правові акти місцевих рад з питань реалізації демократії участі на місцевому рівні (додаток 2).

За результатами аналізу даних, які розміщені на офіційних сайтах ОТГ отримані наступні данні:

- статут територіальної громади, як основний документ в якому визначені права жителів як представників територіальної громади, форми їх участі у місцевому самоврядуванні, мають лише 30% місцевих рад;

- положення, які регламентують порядок місцевої демократії, мають лише 10% громад;

- механізми співучасті громадськості, встановлених радами додатково до чинного законодавства, виявлено у 40% ОТГ. Їх повнота – часткова. Серед механізмів та форм залучення громадськості містяться наступні: бюджет участі (40%), молодіжна рада (20%), електронна петиція (10%), електронне консультування (10%), бюджетний регламент (30%).

За результатами дослідження нормативно-правових актів ОТГ, які розміщено на офіційних сайтах, маємо наступні данні: гендерний підхід у розробці нормативно-правових актів частково використано у 10% ОТГ; нормативно-правовими актами залучення громадськості до робочих груп, комісій, громадських рад закріплено у повному обсязі у 20% (звертає увагу регіональна приналежність цих ОТГ до південного регіону); рівень доступності населення до співучасті у місцевому самоврядуванні забезпечено лише у 20% рад.

Отже, залучення громадськості до прийняття управлінських рішень на місцевому рівні реалізується на підставі національного законодавства з врахуванням міжнародних норм. Імплементация норм ратифікованих документів щодо місцевого самоврядування є неповною. В українському суспільстві набули вжитку термінологія міжнародного права (демократія участі, партисипативна демократія тощо), при цьому ці дефініції не мають офіційного визначення в національному законодавстві.

Недосконалість вітчизняного законодавства з питань місцевого самоврядування (додаток 4), змушує органи місцевого самоврядування регулювати питання залучення громадськості до управлінських рішень на свій розсуд, що призводить до обмежень прав на участь у місцевих політиках. Низький рівень наявних нормативно-правових актів місцевих рад щодо регулювання взаємодії з місцевою спільнотою вказує на слабе розуміння її важливості в управлінській діяльності та готовності громадськості, посадових осіб місцевого самоврядування до взаємодії на основі відкритості, відповідальності, постійності.

2.2. Дослідження процесу взаємодії у публічному управлінні

В теорії публічного управління взаємодію розглядають як «...особливий тип відносин між об'єктами публічного управління, при якому кожен із об'єктів публічного управління впливає на інші об'єкти, спонукаючи їх до зміни, і водночас зазнає впливу з боку кожного із цих об'єктів, у результаті чого відбувається зміна його стану» [17, с. 21-22], як процес «...створення спільних інституцій з вироблення державної політики та контролю за її реалізацією...», «...залучення громадськості до процесів вироблення та реалізації державної політики» [17, с. 22].

Головними ознаками взаємодії влади і громадянського суспільства є їхня цільова спрямованість – реалізація прав і свобод, які зафіксовані в Конституції, та рівноправність головних суб'єктів взаємодії [18, с. 19].

І. В. Клименко виділяє наступні види взаємодії: інформаційну – надання громадськості інформації, політичну – отримання підтримки громадськості щодо напрямів та шляхів реалізації політики, інституційну – створення спільних інституцій, організаційну – залучення громадськості до процесів вироблення та реалізації державної політики [17, с. 22].

З огляду на це, можна виділити три рівні реалізації взаємодії у громаді:

- інформування (опублікування інформації на сайтах, ЗМІ, розміщення на стендах тощо);
 - консультування (опитування, он-лайн голосування тощо);
 - залучення (безпосередня участь у роботах спільних консультативно-дорадчих органах, робочих групах, загальних зборах, конференціях тощо).
- Найдієвий, щодо розвитку взаємодії, є третій рівень. Тож, взаємодія на місцевому рівні має особливу форму, за якої відбувається поєднання владних повноважень місцевої ради та прав жителів громади.

Отримані в процесі дослідження результати вказують на розуміння щодо необхідності взаємодії громадськості з місцевою владою при вирішенні питань міста/села: 100% опитаного населення та 96,2% посадових осіб місцевого самоврядування. Бажання залучитись до вирішення питань міста/села мають 68,9% респондентів серед населення, 43,8% - надали значення безпосереднім контактам, як ефективним формам активізації населення; 62,5% респондентів зазначили що відповідальна на стан розвитку міста/села місцева влада, що вказує на відчуження населення від відповідальності за розвиток власної громади (додаток 3).

Таким чином, ефективне управління громадами може відбуватись на основі взаємодії місцевої влади та жителів. Взаємодія є головним компонентом суб'єкт-суб'єктних відносин. Маючи цілеспрямований характер, вона веде до відкритого обміну думками, активізації громадськості, більш широкому залученню громадян до місцевих політик, формує відповідальність та суб'єктність населення з питань самоорганізації на локальному рівні, формує демократичні цінності, надає можливість поєднувати індивідуальні та колективні потреби/інтереси. Відбуваючись на демократичних засадах, взаємодія призводить до поступових одночасних змін суб'єктів відносин – місцевої влади і населення. Зміни, які відбуваються у структурних елементах, мають відбиток на загальному рівні – громада отримує новий ступінь розвитку.

РОЗДІЛ 3

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО РОЗВИТКУ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

3.1. Діалог як ефективний механізм взаємодії

В процесі взаємодії відбувається діалогова комунікація. У сучасному розумінні, діалог розглядається як трансформативний процес орієнтований на розуміння та прийняття. Розглядаючи діалог з позиції публічного управління С. В. Ситник, визначає його як процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених політичних рішень [17, с. 41]. За своєю сутністю діалог є механізмом демократичної взаємодії, який «...забезпечує можливості представлення та публічного узгодження позицій та інтересів заінтересованих сторін...» [17, с. 87-88]. Отже, взаємодія побудована на діалозі забезпечує когнітивні та поведінкові зміни.

Отримані в ході дослідження результати щодо реалізації принципів безпосередньої демократії (демократії участі) в громадах дозволили зробити певні висновки (додаток 3). Зокрема: 1) обсяг знань населення та представників органів місцевого самоврядування знаходиться на незадовільному рівні; 2) для населення найбажанішою формою взаємодії з місцевою владою є безпосередня комунікація. На відміну від них, представники органів місцевого самоврядування вважають комунікацію опосередковану через соціальні мережі, ЗМІ та офіційні сайти ефективною формою взаємодії та механізмом активізації населення; 3) офіційні сайти, як платформа для діалогу, органами місцевого самоврядування у повному обсязі не використовуються. Таким чином, на рівні громад не створено у повному обсязі умов для дієвої взаємодії у громадах.

З метою забезпечення ефективного управління громадами на основі взаємодії нами пропонуються такі заходи:

1. Підвищення освітнього рівня:

- громадськості та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом організації *спільних навчальних заходів* з питань місцевого самоврядування;

- населення щодо використання інтернет ресурсів, а саме: пошук інформації на офіційному сайті ОМС, користування інструментами е-демократії тощо. Інтернет освіченість, особливо маломобільних категорій – пенсіонерів, людей з інвалідністю, жінок домогосподарок тощо, дозволить розширити коло осіб залучених до місцевих політик, інтеграції цих категорій до життя громади.

2. Запровадження на рівні громад *тижня діалогу*, в рамках якого здійснюються одночасно декілька форм безпосередньої взаємодії: інформування населення, звітування місцевої влади, отримання зауважень та пропозицій від населення, роз'яснення, безпосереднє спілкування віч-на-віч яке створює відкритість та прозорість.

Вимоги до організації тижня діалогу: 1) проведення у позаробочий час, зручний для громадян; 2) в рамках діалогової платформи повинні створюватись різноманітні цільові майданчики: *інформаційні* для розміщення стендів, друкованих роздаткових матеріалів, відеоінформація, макети або схеми щодо обговорюваних питань тощо, *діалогові* – майданчики для безпосереднього спілкування з обговорення певних питань місцевого самоврядування, *консультативний* – для отримання консультацій від посадових осіб, представників комунальних підприємств, організацій, установ, *громадський* – територія на якій розміщується скринька скарг, пропозицій або, у разі обговорення якогось питання, скринька для голосування; 3) залучення депутатів усіх рівнів, які обирались жителями населеного пункту, керівництва району, області, керівників комунальних підприємств тощо.

3. Запровадження єдиного зразку веб-сайту для органів місцевого самоврядування. Веб-сайти мають широкий спектр для використання їх як діалогового майданчику. Пропонується запровадити на веб-сайті розділ «Бізнес платформа», де буде розміщуватись інформація про місцевий бізнес, його виробництво. Бізнес-структури Луганської та Донецької області знаходяться з

2014 року в ситуації «ізоляції», коли усі економічні зв'язки, ринки збуту – порушені. Створення умов для промоції продукції місцевого виробника, розміщення інформації про підприємства – це формування партнерських відносин з бізнесом та сучасний підхід до розвитку економіки громади.

Розробник веб-сайту – державний орган, що надасть необхідний захист персональних даних. Органам місцевого самоврядування для запровадження нового веб-сайту необхідно придбати сервер, наповнити його інформацією та підтримувати набір даних у актуальному стані.

Веб-сайт повинен мати «кабінет мешканця громади», через який громадяни здобудуть доступ до публічних послуг (державних, муніципальних), інструментів Е-демократії, можливості отримувати довідки, направляти звернення, зберігати відповіді та історію тощо. Одноразова реєстрація в кабінеті – зручна умова для людей з інвалідністю, пенсіонерів, домогосподарок.

4. Використання технологій Smart-Cyті. Зазначений механізм дозволить:

- 1) активізувати потенційно активну частину населення шляхом безпосередньої участі у вирішенні місцевих питань благоустрою, озеленення, забезпечення зрозумілості змісту щоденної роботи комунальних підприємств та здійснення контролю за їх діяльністю в он-лайн режимі; 2) вмотивує місцеву владу швидко реагувати на потреби населення, працювати відкрито, інформувати населення щодо своєї діяльності. Імплементация технологій Smart-Cyті на рівні громад можлива за наявності веб-сайтів, як потужного ресурсу інтернет можливостей та запровадження «кабінету мешканця громади».

Таким чином з'ясовано, що в процесі взаємодії суб'єктів місцевих політик важливе значення має діалог як механізм забезпечення узгодження інтересів суб'єктів самоврядування, створення передумов для вдосконалення управління на місцевому рівні, активізації та залучення різних верств населення до місцевого самоврядування.

3.2. Державне регулювання як необхідна складова забезпечення ефективного управління громадами

Виходячи з аналізу чинного законодавства, приналежність до територіальної громади мають громадяни (незалежно від місця реєстрації), іноземці та особи без громадянства, які проживають на території села, селища, міста на законних підставах, більше одного року.

З 2014 року велика кількість громадян України, не за власною волею, вимушена була покинути своє місце постійного проживання в Луганській та Донецькій областях та обрати інші громади, ставши внутрішньо переміщеними особами. Залучення цих громадян до місцевого самоврядування за місцем їх проживання є механізмом інтеграції до життєдіяльності громад та потужним потенціалом розвитку територій. Українське законодавство забезпечує реалізацію права на місцеве самоврядування за реєстрацією місця проживання громадян. Окрім цього, імплементація міжнародних норм не в повному обсязі до національного законодавства не надає можливості залучати іноземців та осіб без громадянства до місцевих політик. Таким чином, сьогодні в Україні відсутня можливість залучення знання, досвіду, цінностей внутрішньо переміщених осіб, іноземців та осіб без громадянства до управлінської діяльності у громадах як потужного людського ресурсу.

З метою забезпечення ефективного управління громадами на основі взаємодії пропонуються такі заходи:

1. Імплементувати у повному обсязі до національного законодавства норми міжнародних договорів, ратифікованих Україною [4-6; 14; 19], ввести в правове поле визначення понять (члени територіальної громади, демократія участі, представницька демократія), які не мають термінологічного визначення на законодавчому рівні.

2. Прийняти закони:

- про місцеві референдуми, з визначенням переліку питань місцевого значення, які виносяться на його розгляд;

- про порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання.

3. Розширити та закріпити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» перелік форм демократії участі, як то громадські ради, кругли столи, робочі групи, тижні діалогу тощо, та прийняти типові порядки з їх реалізації.

4. Внести зміни та доповнення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо врегулювання основних понять, імплементації міжнародного права до національного, зокрема:

а) розширити поняття «жителі територіальної громади» та «члени територіальної громади» за рахунок іноземців та осіб без громадянства, що проживають на території села, селища, міста на законних підставах, громадян з відмінним місцем проживання від місця реєстрації проживання;

б) розмежувати механізм участі громадян України у місцевому самоврядуванні шляхом демократії участі та представницькій демократії;

в) закріпити законодавчо право іноземців та осіб без громадянства на участь у місцевому самоврядуванні шляхом демократії участі;

г) надати право окремим групам, які складаються із жителів територіальної громади, ініціювати проведення громадських слухань та інших форм безпосередньої демократії (проект законодавчих змін викладено у додатку 5).

5. Законодавчо відрегулювати внесення даних про внутрішньо переміщених осіб, іноземців і осіб без громадянства до реєстру громад та надання можливості проведення місцевих референдумів за цими даними.

Таким чином, питання реалізації права місцевого самоврядування на рівні громад, створення можливостей ефективного управління громадами сьогодні потребує безпосередньо державного регулювання.

ВИСНОВКИ

На основі дослідження сучасного стану взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості, оцінки перспектив її розвитку, розроблені практичні рекомендації щодо впровадження механізмів забезпечення дієвої взаємодії. Результати проведеної роботи дозволили сформулювати такі висновки і пропозиції:

- основні суб'єкти місцевого самоврядування – жителі територіальної громади та місцеві ради, як представницькі органи громад;

- імплементація норм ратифікованих міжнародних документів в національному законодавстві щодо місцевого самоврядування є неповною. Термінологія міжнародного права набуває в сучасному українському суспільстві широкого вжитку, але при цьому, вони не мають офіційного визначення в національному законодавстві;

- наявний низький рівень компетентності громадян, посадових осіб місцевого самоврядування з питань демократії участі, незначне використання населення в управлінні громадами;

- відбуваючись на демократичних засадах, взаємодія призводить до поступових одночасних змін суб'єктів відносин, зокрема, та громади, в цілому;

- механізмом забезпечення узгодження інтересів суб'єктів самоврядування в процесі взаємодії є діалог;

- забезпечити ефективну взаємодію органів місцевого самоврядування та громадськості можливо шляхом: 1) організації та проведення для посадових осіб органів місцевого самоврядування та громадськості спільних навчальних заходів з питань місцевого самоврядування; 2) впровадження на рівні громад взаємодії шляхом використання інформаційно-комунікаційних технологій (використання інструментів е-демократії, технологій Smart-Cyті, наявність веб-сайт); 3) впровадження в громадах «тижня діалогу» як форми безпосередньої взаємодії; 4) державного регулювання з питань місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституції України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 05.01.2020).
2. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 черв. 1997 р. № 452. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.01.2020).
3. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : Закон України від 02 верес. 2014 р. № 1664-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1664-18> (дата звернення: 03.01.2020).
4. Рекомендація Rec (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» : Рекомендації, Заходи, Принципи, Міжнародний документ від 06 груд. 2001 р. № 994_739. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739#Text (дата звернення: 03.01.2020).
5. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні : Конвенція, Міжнародний документ від 03 груд. 1992 р. № 994_318. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318 (дата звернення: 02.01.2020).
6. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) : Конвенція, Міжнародний документ від 25 черв. 1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015/ed20050527/find?text=%C3%F0%EE%EC%E0%E4%F1%FC%EA%B3%F1%F2%FC (дата звернення: 23.12.2019).
7. Гурбик А.О. Громада *Енциклопедія історії України* : Т. 2: Г-Д. Київ : Наукова думка, 2004. 688 с. URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Gromada> (дата звернення: 03.01.2020).

8. Вербець В. В., Субот О. А, Христюк Т. А. Соціологія: навч. посіб. Київ : КОНДОР, 2009. 550 с.

9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 04.01.2020).

10. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 груд. 2003 р. № 1382-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text> (дата звернення: 25.12.2019).

11. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квіт. 1991 р. № 959-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/959-12#Text> (дата звернення: 25.12.2019).

12. Болотова В. О. Паблік рілейшенз в ОВС : Конспект лекцій. Харків: НУВС, 2001. URL: http://adhdportal.com/book_2620_chapter_10_1._Osnovnpdkhodi_do_viznachennja_ponjattja_gromadskost_ta__tipv.html (дата звернення: 03.01.2020).

13. Громадський активізм та ставлення до реформ: суспільна думка в Україні. *Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва* : веб-сайт. URL: https://dif.org.ua/article/gromadskiy-aktivizm-ta-stavlennya-do-reform-suspilna-dumka-v-ukraini_5 (дата звернення: 03.01.2020).

14. Європейська хартія місцевого самоврядування : Хартія, Міжнародний документ від 15 жовт. 1985 р. № 994. Дата оновлення: 16.11.2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 03.01.2020).

15. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінет Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 03.01.2020).

16. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / Мін-во регіон. Розв., буд-ва та житл.-комун. гос-ва України.

URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reformuvannya/monitoring-protsesu-detsentralizatsiyi-vladi-ta-reformuvannya-mistsevogo-samovryaduvannya/> (дата звернення: 03.01.2020).

17. Публічне управління : термінол. слов. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білінської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

18. Суспільство та влада: механізми взаємодії : навч.- метод. Матер. для слух. дисцип. «Механізми взаємодії суспільства і влади» / А. М. Михненко та ін. Київ : НАДУ, 2013. 80 с.

19. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади : Протокол, Рада Європи, Міжнародний документ від 16 листоп. 2009 р. № 994_996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#top (дата звернення: 03.01.2020).

20. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лют. 2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (дата звернення: 05.01.2020).

21. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лист. 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (дата звернення: 03.01.2020).

22. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 трав. 2011 р. № 555. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF> (дата звернення: 04.01.2020).

23. Артёмова Т. І. Економічна відповідальність. *Енциклопедія сучасної України* : веб-сайт. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=18766 (дата звернення: 05.01.2020).

24. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. Київ, 2014. 50 с. – С. 6-7.

25. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text> (дата звернення 28.12.2019).

26. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 лип. 1991 р. №1286-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12> (дата звернення: 03.01.2020).

27. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06 листоп. 2012 р. №5475-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#top> (дата звернення: 03.01.2020).

28. Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26.04.2018 № 4-р/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#n60> (дата звернення: 03.01.2020).

29. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 7 груд. 1990 р. № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#o22> (дата звернення: 03.01.2020).

30. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховна Рада України від 17 груд. 1993 р. № 3748-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12> (дата звернення: 03.01.2020).

31. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 трав. 2003 р. №755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text> (дата звернення 30.12.2019).

ДОДАТКИ

Додаток 1

Принципи безпосередньої демократії (демократії участі)

Принцип прозорості, зрозумілості та інформованості. Рішення, дії органів місцевого самоврядування повинні бути зрозумілими, чіткими, доступними для жителів. Отримання інформації про діяльність органів місцевого самоврядування повинно бути повним, доступним для різних верств населення. Про основні проблеми, що хвилюють громаду, наслідки найважливіших політичних рішень необхідно інформувати громадян різноманітними засобами (ЗМІ, сайти, безпосереднє спілкування тощо) з метою найбільшого охоплення верств населення з урахуванням їх можливостей залучатись до цього процесу;

Принцип повноти влади. Органи місцевого самоврядування повинні мати повноваження для залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення, до вирішення завдань, покладених на них; надавати якісні публічні послуги та задовольняти потреби населення на рівні громади;

Принцип обізнаності. У даному випадку, з одного боку, мова іде про освіту громадян з питань місцевого самоврядування, їх права та свободи, можливості залучення до публічного життя громади та впливу на представницький орган. З іншого боку, представники органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та закладів комунальної власності повинні мати знання щодо взаємодії з громадськістю, бути здатними надавати якісні публічні послуги, інформацію, консультації в межах своїх повноважень;

Принцип відповідальності. Територіальна громада є власником комунального майна. Уповноваженим органом, який управляє майном територіальної громади від її імені та в її інтересах є місцеві ради. Урівноважити інтереси членів громади-власника та повноваження органу місцевого самоврядування спроможні відносини, які будуть будуватись на

взаємовідповідальності суб'єктів. З огляду на це, відповідальність двох сторін, можна визначити, як систему «...формальних і неформальних норм та правил поведінки...» громадськості та представників місцевого органу влади, які вирішуючи спільні проблеми/питання, постійно знаходяться у стані «...вибору та приймають рішення щодо раціонального використання...обмежених ресурсів». Взаємовідповідальність надасть змогу гармонізувати зв'язки, відносини, врахувати інтереси обох сторін, сприятиме розумінню, знаходження компромісу тощо [23]. Тож, свідома готовність і здатність суб'єктів місцевого самоврядування усвідомлювати наслідки власних дій, визнавати їх результатом власного свідомого вільного вибору у прийнятті рішень, усвідомлення відповідальності за власний політичний та моральний вибір є основою ефективності управління на містах [17, с. 30];

Принцип співпраці. Реалізація цього принципу повинна спрямовуватись на безпосереднє залучення громадськості до управління комунальним майном шляхом об'єднання ресурсів суб'єктів місцевого самоврядування, прийняття управлінсько-організаційних рішень на різних етапах, планування та вирішення локальних/загальних питань життєзабезпечення громади;

Принцип ефективної комунікації. Реалізація цього принципу забезпечує здійснення двостороннього інформаційного обміну: передача інформації та отримання зворотнього зв'язку. Дозволяє розширити, за рахунок сучасних технологій, Інтернет ресурсу, коло осіб залучених до цього процесу (людей з інвалідністю, домогосподарок, молоді, представників бізнес-структур тощо); встановити діалогічність комунікації;

Принцип цільової визначеності. Цей принцип встановлює обов'язковість врахування потреб та інтересів цільових груп населення (жінок та чоловіків, працівників певних сфер, молоді та дітей, пенсіонерів, бізнес-структур тощо), які зачіпаються при прийнятті місцевою владою рішень; здійснення планування на підставі фіктивної наявності на території громад різних груп населення.

Методика дослідження стану запровадження безпосередньої демократії на місцевому рівні

Дослідження проводилось на основі розробленої методики в основу якої покладені, виокремлені нами основні принципи забезпечення ефективності запровадження безпосередньої демократії на місцевому рівні, як ефективного управління громадами з метою сталого розвитку.

Аналізом охоплювалась інформація, яка розміщена на офіційних сайтах органів місцевого самоврядування. Досліджувались сайти сільських та селищних об'єднаних територіальних громад (по 2 з п'яти регіонів), які утворились у 2015 році.

Для отримання результатів з реалізації **принципу прозорості, зрозумілості та інформованості** досліджувалась інформація, яка оприлюднюється органами місцевого самоврядування як розпорядниками інформації. Критерій оцінювання – наявність та доступність до розміщеної інформації.

Аналіз інформаційного наповнення сайтів здійснювався на підставі статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13 січня 2011 року (із змінами). Для дослідження, зокрема обрано наступні бази даних:

- фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);
- нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності;
- перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;
- порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;

- інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації.

Для отримання результатів з реалізації **принципу повноти влади (принцип функціональної децентралізації)** досліджувалась нормативно-правова база, яка визначає повноваження та юридичні умови залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення органами місцевого самоврядування. Критерії оцінювання – наявність врегульованих механізмів реалізації місцевої демократії на місцевому рівні; повнота забезпечення прав і свобод громадян на право місцевого самоврядування.

Для отримання результатів з реалізації **принципу обізнаності** досліджувались рівні обізнаності з питань реалізації місцевої демократії населенням та посадовими особами органів місцевого самоврядування. Критерії оцінювання – достатність знань з питань місцевого самоврядування, взаємодії, реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні.

Для дослідження нами розроблено анкету для визначення рівня знань населення з питань змісту та форм реалізації прав у місцевому самоврядуванні на рівні громади (№1), анкету для визначення рівня знань представників органів місцевого самоврядування з питань взаємодії з громадськістю, місцевого самоврядування (№2).

АНКЕТА 1

Визначення рівня знань населення з питань змісту та форм реалізації прав у місцевому самоврядуванні на рівні громади

Шановний респондент! Просимо Вас відповісти на запитання. Дані матеріали спрямовані на соціологічне дослідження з питань місцевого самоврядування та допоможуть визначити шляхи розвитку місцевої демократії.

Вам необхідно вибрати свою відповідь із запропонованих варіантів, виділивши її, або надати власну у останньому пункті.

1. Чи Ви маєте досвід роботи у громадських організаціях тощо?
 - а) так
 - б) ні
 - в) не можу надати відповідь
 - г) мене це ніколи не цікавило
 - д) Ваш варіант відповідь _____
2. Хто повинен вирішувати питання життєзабезпечення міста/села, планування заходів на які будуть витратись кошти місцевого бюджету? _____
3. Які проблеми територіальної громади Вас турбують? _____
4. Чи маєте Ви довіру до органів місцевого самоврядування?
 - а) так
 - б) ні
 - в) не можу надати відповідь
 - г) Ваш варіант відповідь _____
5. Чи бажаєте Ви залучитись до вирішення питань міста/села?
 - а) так
 - б) ні
 - в) не можу надати відповідь
 - г) Ваш варіант відповідь _____
6. Чи відчуваєте Ви у собі достатній потенціал знань та умінь для участі у вирішенні проблем вашої громади?
 - а) так
 - б) ні
 - в) ніколи навіть не задумувався(лася)
 - г) Ваш варіант відповідь _____
7. Хто має право залучатись на рівні міста/села до вирішення питань розвитку та життєдіяльності громади?
 - а) усі громадяни України
 - б) іноземці

- в) громадяни України, які постійно проживають на території громади
- г) громадяни України, які зареєстровані на території міста/села
- д) Ваш варіант відповідь _____

8. Чи відомі Вам форми взаємодії з органами місцевої влади при вирішенні питань міста, громади?

- а) так
- б) ні
- в) затрудняюсь відповісти
- г) ніколи про це не думав/думала

9. Чи потрібно місцевій владі залучати громадськість до вирішення питань міста/села,?

- а) так
- б) ні
- в) не знаю

10. Які форми співпраці громадськості з органами місцевого самоврядування Вам відомі? _____

11.Що, на Вашу думку, потрібно зробити місцевій владі для активізації залучення населення до вирішення питань рідного міста? _____

12. Які форми взаємодії з місцевою владою Вам відомі для вирішення питань місцевих питань?

- а) ніяких
- б) ніколи не думав про це
- в) вони мені не потрібні
- г) Ваш варіант відповідь _____

13. Хто відповідальний на стан розвитку міста/села? _____

14. Територіальна громада – це... _____

15. Чи є нормативно-правові акти у Вашій громаді, які регулюють звернення до ОМС, участь громадськості у місцевому самоврядуванні? Якщо є – назвіть їх _____

Дуже вдячні Вам за участь у анкетуванні

АНКЕТА 2

Визначення рівня знань представників органів місцевого самоврядування з питань взаємодії з громадськістю, місцевого самоврядування

Шановний респондент! Просимо Вас відповісти на запитання. Дані матеріали спрямовані на соціологічне дослідження з питань місцевого самоврядування та допоможуть визначити шляхи розвитку місцевої демократії.

Вам необхідно вибрати свою відповідь із запропонованих варіантів, виділивши її, або надати власну у останньому пункті.

1. Чи вважаєте Ви що громадськість дієвий помічник органу місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення?

а) так

б) ні

в) не можу надати відповідь

г) Ваш варіант відповідь _____

2. Хто має право залучатись на рівні міста/села до вирішення питань розвитку та життєдіяльності громади?

а) усі громадяни України

б) іноземці

в) громадяни України, які постійно проживають на території громади

г) громадяни України, які зареєстровані на території міста/села

д) Ваш варіант відповідь _____

3. Які форми взаємодії з громадськістю відомі Вам? _____

4. Чи потрібно місцевій владі залучати громадськість до вирішення питань міста/села,?

а) так

б) ні

в) не знаю

5. Які форми співпраці органів місцевого самоврядування з громадськістю є ефективними у Вашій громаді? _____

6.Що, на Вашу думку, потрібно зробити місцевій владі для активізації залучення населення до вирішення питань рідного міста? _____

7. Чи є нормативно-правові акти у Вашій громаді, які регулюють звернення до ОМС, участь громадськості у місцевому самоврядуванні? Якщо є – назвіть їх _____

8. Територіальна громада – це... _____

Дуже вдячні Вам за участь у анкетуванні

Для отримання результатів з реалізації **принципу відповідальності** досліджувалась наявність інформації щодо звітування голів, депутатів місцевих рад перед громадою; поточне інформування населення. Критерій оцінювання – наявність звітів депутатів та голів ради; актів місцевої влади в яких закріплена підзвітність ОМС перед громадою.

Для отримання результатів з реалізації **принципу співпраці** досліджувалась інформація з питань забезпечення механізмів співпраці у громадах. Критерій оцінювання – наявність актів, які забезпечують співпрацю; доступність населення до управління комунальним майном, прийняття управлінсько-організаційних рішень на різних етапах.

Для отримання результатів з реалізації **принципу ефективної комунікації** досліджувалась інформація щодо використання сучасних комунікаційно-технологічних засобів/інструментів. Критерій оцінювання – наявність інструментів е-демократії та їх доступність; доступність сайтів для людей з вадами зору.

Для отримання результатів з реалізації **принципу цільової визначеності** досліджувалась інформація щодо врахування фактичних демографічних показників громади при планування органами місцевого самоврядування. Критерій оцінювання – наявність в актах місцевої влади демографічних даних різних верств населення, гендерних показників та їх використання у визначенні напрямків та заходів економічного та соціально-культурного розвитку.

МЕТОДОЛОГІЧНА КАРТКА ДОСЛІДЖЕННЯ

Принципи	Об'єкт дослідження	Предмет дослідження	Критерії оцінювання наявності та доступності <u>до:</u>
1	2	3	4
прозорості, зрозумілості та інформованості	- сайт ОМС	- фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);	- даних про бюджет, бюджетні програми та звіти щодо їх виконання
		- нормативно-правові акти, акти;	- протоколів поіменного голосування - регуляторних актів ОМС - рішень міської ради
		- доступ до публічних послуг, що надаються ОМС;	- інформації про перелік та умови отримання послуг, - форм і зразків документів, правил їх заповнення;
		- доступ до отримання запитів на інформацію;	- порядку складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;
		- механізми взаємодії громадськості та місцевої влади;	- Статуту територіальної громади, - Положень щодо проведення різних форм місцевої демократії (загальні збори, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення, громадські слухання),
повноти влади (принцип функціональної децентралізації)	Чинне українське законодавство	Закон України «Про місцеве самоврядування» та інші похідні закони з регулювання місцевої демократії	- наявність законодавчо врегульованих механізмів реалізації місцевої демократії на місцевому рівні, - повнота забезпечення прав і свобод громадян на право місцевого самоврядування

Принципи	Об'єкт дослідження	Предмет дослідження	Критерії оцінювання наявності та доступності
1	2	3	4
обізнаності	Громадяни, посадови особи ОМС	Рівень знань з питань місцевого самоврядування	- рівень знань громадян з механізмів взаємодії з місцевою владою, шляхів реалізації їх прав на місцеве самоврядування, - рівень знань посадових осіб щодо механізмів взаємодії з громадськістю
відповідальності	- сайт ОМС	стан реалізації підзвітності ОМС та їх посадових осіб перед громадою	- наявність звітів депутатів та голів ради, - наявність закріплення в Статуті територіальної громади або Положеннях підзвітності ОМС перед громадою
співпраці	- сайт ОМС	- акти ОМС, які регулюють співпрацю з громадськістю,	- стан закріплення актами ОМС залучення громадськості до робочих груп, комісій, громадських рад,
		- інструменти е-демократії	- рівень доступності усіх верств населення до співучасті, - наявність механізмів співучасті громадськості, встановлених ОМС додатково до встановлених чинним законодавством,
ефективної комунікації	- сайт ОМС	- інструменти е-демократії	- наявність інструменти е-демократії, - зручність користування - доступність людей з вадами зору
цільової визначеності	- сайт ОМС	- акти ОМС (Стратегії розвитку, бюджетні програми, місцеві цільові програми тощо)	- наявність врахування гендерних особливостей громад при розробці актів

Скорочення:

ОМС – органи місцевого самоврядування

**КАРТКА ДОСЛІДЖЕННЯ
офіційних сайтів органів місцевого самоврядування**

Критерії оцінювання	Наявність/ відсутність	Повнота	Примітки
наявність та доступність до даних про бюджет, бюджетні програми та звіти щодо їх виконання			
наявність та доступність до протоколів поіменного голосування			
наявність та доступність до регуляторних актів ОМС			
наявність та доступність до рішень місцевих рад			
наявність та доступність до інформації про перелік та умови отримання послуг			
наявність та доступність до форм і зразків документів, правил їх заповнення			
наявність та доступність до порядку складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності			
наявність та доступність до Статуту територіальної громади			
наявність та доступність до Положень щодо проведення різних форм місцевої демократії (загальні збори, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення, громадські слухання),			
наявність звітів депутатів та голів ради			
наявність актів ОМС, якими закріплено залучення громадськості до робочих груп, комісій, громадських рад,			
наявність механізмів співучасті громадськості, встановлених ОМС додатково до встановлених чинним законодавством			
наявність інструменти е-демократії			
доступність людей з вадами зору			

КАРТКА ДОСЛІДЖЕННЯ
нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування

Критерії оцінювання	Наявність (повна, часткова) /відсутність	Назва нормативно-правових актів	Примітки
наявність врахування гендерних особливостей громад при розробці актів			
закріплення актами ОМС залучення громадськості до робочих груп, комісій, громадських рад			
наявність закріплення в Статуті територіальної громади або Положеннях підзвітності ОМС перед громадою			
рівень доступності усіх верств населення до співучасті			

**Результати та висновки отримані у процесі дослідження стану
запровадження безпосередньої демократії на місцевому рівні**

За результатами дослідження рівня знань населення з питань місцевого самоврядування та форм реалізації їх права на участь місцевого самоврядування на рівні громади (анкета №1) отримані наступні результати:

1. Більшість респондентів (71,9%) не залучались до роботи у громадських організаціях, 9,4% з них, взагалі, ніколи не цікавилися їх роботою. Лише 28% опитаних мають відношення до діяльності громадських організацій.

2. На питання хто повинен забезпечувати життєдіяльність в місті/селі та планувати заходи на які будуть витрачатись кошти місцевого бюджету, 28% респондентів зазначили «усі мешканці». Більшість опитаних (53,1%) віднесли це до компетенції місцевої влади, надавши наступні відповіді: органи місцевого самоврядування - 15,6%, голова громади - 28%, депутати місцевих рад – 9,4%.

3. Здебільшого люди на рівні громади бідкаються з питань неякісних доріг - 62,5%, вуличного освітлення - 34,4%, культури та молодіжної політика – 28%, проблем ВПО – 28%, безпритульних тварин – 25%, безробіття - 3,1%.

4. Взагалі, довіру до органів місцевого самоврядування мають 87,5% респондентів, з яких половина (43,8%) – частково довіряє. Відповіді «ні» надали 12,5% опитаних.

5. Бажання залучитись до вирішення питань міста/села мають 68,9% респондентів. Категоричне «ні» відповіли 28% опитаних, не змогли надати відповідь – 3,1%.

6. З огляду на попередні результати, при бажанні бути залученим до вирішення питань міста/села, лише 46,9% респондентів відчують у собі достатній потенціал знань та умінь для участі у вирішенні проблем громади (з

яких 15,6% – частково). Ніколи не думали про це – 34,4% опитаних, 18,8% надали відповідь «ні».

7. Відповіді на питання: «Хто має право залучатись на рівні міста/села до вирішення питань розвитку та життєдіяльності громади?» мають наступний вигляд: 62,5% – громадяни України, які постійно проживають на території громади; 28% – іноземці та громадяни України, які постійно проживають на території громади; 9,4% – усі громадяни України; 3,1% – громадяни України, які зареєстровані на території міста/села.

8. Про обізнаність щодо форм взаємодії з органами місцевої влади зазначили 46,9%, не володіють інформацією або мали певні труднощі при відповіді – 53,1% опитаних.

9. Усі респонденти одностайно вважають, що місцевій владі потрібно залучати громадськість до вирішення питань міста/села.

10. Серед відомих для респондентів форм співпраці громадськості з органами місцевого самоврядування були названі:

спільні проекти – 31,3%

робочі групи – 31,3%

бюджет участі – 28%

громадська рада – 28%

надання послуг – 25%

громадські ініціативи – 15,6%

пропозиція щодо внесення змін до проектів рішень – 3,1%

ініціювання питань для розгляду органами місцевого самоврядування – 3,1%

консультація з громадськістю – 3,1%

11. Серед заходів активізації населення до залучення в процес вирішення місцевих питань, респондентами виділено наступні:

інформування, відкритість, безпосередні контакти – 43,8%

більше підтримки громадським ініціативам – 28%

здійснення ремонту доріг, благоустрій населеного пункту – 9,4%

обов'язкове виконання обіцяного – 3,1%

співпраця з активістами – 3,1%

12. Більшість з опитаних (53,1%) не надали відповідь на дванадцятье питання, зазначивши, що «ніколи про це не думали». Серед відповідей, опитаними перелічені наступні форми взаємодії:

робочі групи – 31,3%

громадські ради – 31,3%

спільні проекти – 28%

через програми – 15,6%

обговорення, звіти, інформування, зустрічі, збори – 3,1%.

13. На тринадцятье питання не усі респонденти надали відповідь. За отриманими результатами 28% опитаних вважають, що відповідальність покладено на усіх мешканців без виключення. 62,5% респондентів зазначили що відповідальна на стан розвитку міста/села місцева влада: 37,5% – голова, 15,6% – органи місцевих рад та органи виконавчої влади місцевого рівня, 9,4% – депутати місцевих рад.

14. Поняття «територіальна громада» на думку 46,9% респондентів має наступне змістовне визначення: люди, що проживають постійно на території населеного пункту. Ще 9,4% опитаних пов'язали це поняття з об'єднаною територіальною громадою.

15. Про існування в місцевих радах нормативно-правових актів, які регулюють участь громадськості у місцевому самоврядуванні відомо лише 34,4%. Серед документів були названі Статут територіальних громад (31,25%), положення, розпорядження про робочі групи, комісії (3,1%).

За результатами дослідження рівня знань представників органів місцевого самоврядування з питань взаємодії з громадськістю (анкета №2) отримані наступні результати:

1. На перше питання «Чи вважаєте Ви що громадськість є дієвим помічником органу місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення?» 92,3% респондентів надали відповідь «так», 7,7% – «ні».

2. Відповіді на друге питання «Хто має право залучатись на рівні міста/села до вирішення питань розвитку та життєдіяльності громади?» мають наступні результати: 15,4% опитаних вважають, що таке право мають усі громадяни, 46,2% – громадяни України, які постійно проживають на території громади, 26,9% – громадяни України, які зареєстровані на території міста/села. Власний варіант відповіді надали 11,5% респондентів, з яких, 3,8% зазначили, що вирішувати питання розвитку та життєдіяльності громади мають право громадяни України, які постійно проживають на території громади та іноземці, які проживають у громаді на законних підставах, 7,7% зазначили, що це громадяни України, які зареєстровані або проживають на території громади.

3. Серед форм взаємодії з громадськістю респонденти виокремили наступні: громадські обговорення – 30,8%, місцеві ініціативи – 23,1%, інформування населення через ЗМІ, інтернет – 23,1%, збори мешканців – 15,4%, громадські слухання – 7,7%, звернення до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб – 7,7%, консультації з громадськістю – 7,7%, заходи культурно-масового спрямування – 7,7%, співпраця з громадськістю – 7,7%, петиції – 3,8%, громадська рада – 3,8%. «Не маю відповіді» або «затрудняюсь» відповіли 15,4% опитаних.

4. На важливість та необхідність залучати громадськість до вирішення питань міста/села звернули увагу 96,2% респондентів, лише 3,8% сумніваються у доцільності такої співпраці.

5. Ефективними, на думку респондентів, на рівні їх громад формами співпраці органів місцевого самоврядування з громадськістю є: інформування через соціальні мережі, ЗМІ, сайт – 19,2%, реалізація місцевих ініціатив – 19,2%, проведення громадських обговорень – 15,4%, організація різноманітних заходів на основі співпраці (акції з благоустрою, озеленення тощо) – 11,5%, проведення зборів мешканців, які надають можливість безпосереднього спілкування – 7,7%, організація семінарів – 7,7%, функціонування органів самоорганізації населення – 3,8%, проведення заходів на основі співфінансування – 3,8%, культурно-масових заходів – 3,8%, діяльність з

громадськими організаціями – 3,8%, впроваджений громадський бюджет – 3,8%, проведення звітування перед громадою – 3,8%. Майже чверть опитаних (23,1%) мають певні труднощі при відповіді.

6. Для активізації населення до вирішення питань місцевого значення респонденти виокремили наступні заходи та напрями: необхідність збільшити інформування населення про діяльність місцевої влади через офіційний сайт, соціальні мережі та інші ЗМІ – 30,8%, консультацій з громадськістю – 11,5%, проведення опитувань з різноманітних питань – 11,5%, впровадження або вдосконалення громадського бюджету – 7,7%, місцевих ініціатив – 7,7% та форм співпраці (спільні проекти, акції з благоустрою, озеленення тощо) – 7,7%. Як форму активізації населення до життя громади 3,8% респондентів зазначили культурно-масові заходи, громадські обговорення, створення окремого відділу по роботі з громадськістю, організація спільних навчальних заходів з питань місцевого самоврядування, запровадження е-петиції, відкритість місцевої влади. 34,6% опитаних не надали відповідь на дане питання або зазначили про те, що ніколи не замислювались над цим питанням.

7. Про наявність нормативно-правових актів, які регулюють громадську участь у громаді знають 57,7% респондентів, з них 30,8% зазначили назви цих нормативно-правових актів, 26,9% – зазначили про складність перелічити їх назви. Взагалі не надали відповідь 42,3% респондентів,

8. Дуже цікавим є результат відповідей щодо визначення змісту поняття «територіальна громада». Так, посадові особи місцевого самоврядування у більшості (76,9%) надали відповіді що відповідають нормам чинного законодавства, відокремивши основні елементи «люди», «проживають на певній території», «майно громади», «існування законодавчого підґрунтя». Ще по 3,8% респондентів надали відповіді в яких виокремленими елементами визначення «територіальна громада» є: 1) «люди», 2) «громадяни», «проживання на певній території», «спільні інтереси», 3) «активні мешканці населеного пункту», 4) «територія». Відповідь не надали 7,7% респондентів.

За результатами дослідження офіційних сайтів сільських об'єднаних громад (далі – ОТГ) отримані наступні результати:

1. Дані про бюджет, бюджетні програми та звіти щодо їх виконання наявні на сайтах 80 % ОТГ, з них 40% – у повному обсязі, 40% – часткова наповнюваність. Доступність інформації лише у 20%.

2. Протоколи поіменного голосування на сесії місцевих рад у наявності у 50% ОТГ, з яких 30% – в актуальному стані та у повному обсязі, доступні широкому загалу, 20% – мають неактуальний за часом стан та недостатню їх кількість до необхідної.

3. Вимоги до розпорядників щодо розміщення інформації щодо регуляторних актів ОМС виконується лише 40% ОТГ, з яких 10% розміщують у необхідному обсязі, 30% – у частковому.

4. Рішення місцевих рад є на сайтах 70% ОТГ, з яких 40% – у повному обсязі, 30% – частковому. Доступність до інформації розпорядників утруднюється у зв'язку з наявністю пошукової системи, акти можна знайти лише за реквізитами.

5. Наявність інформації про перелік та умови отримання послуг є лише у 40% ОТГ, при цьому, з них у повному обсязі у половини.

6. Надання публічних послуг повинно будуватись на принципах доступності та якості. Лише 30% ОТГ розмістив на сайті форм і зразків документів, правил їх заповнення забезпечують населенню доступність до послуг. При цьому, доступність для усіх категорій населення шляхом запровадження електронної черги створено лише в одній ОТГ.

7. Лише 20% сайтів ОТГ мають інформацію щодо до порядку складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності. В Дніпропетровській області сільська об'єднана територіальна громада дану функцію виконує шляхом приєднання до єдиної обласної системи Контактного центру, що пришвидшує процес подання запитів до будь-якого публічного органу та отримання відповіді.

8. Наявність та доступність до Статуту територіальної громади відмічається лише у 30% досліджених сайтів ОТГ.

9. Порядки реалізації місцевої демократії регулюються Статутом територіальної громади та Положеннями, прийнятими та затвердженими місцевою владою. Лише у 10% (наповнюваність – неповна) ОТГ розмістили на власних сайтах інформацію щодо порядку реалізації місцевої демократії (загальні збори, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення, громадські слухання).

10. Інформація щодо звітів депутатів місцевих рад та голів ОТГ розміщена лише у 10% (частково) досліджуваних об'єктів.

11. Акти ОМС, якими закріплено залучення громадськості до робочих груп, комісій, громадських рад, досліджено лише у 30% досліджуваних об'єктів. Наявність рішень місцевих рад, розпоряджень голів ОТГ досліджено частково у зв'язку із незручним розміщенням документів та наявності пошукової системи документів за реквізитами.

12. Механізми співучасті громадськості, встановлених ОМС додатково до встановлених чинним законодавством, виявлено у 40% ОТГ. Їх повнота – часткова. Серед механізмів та форм залучення громадськості містяться наступні: бюджет участі (40%), молодіжна рада (20%), електронна петиція (10%), електронне консультування (10%), бюджетний регламент (30%).

13. Інструменти е-демократії мають 90% ОТГ. Серед них: електронна петиція (80%), бюджет участі та електронне консультування (по 20%), електронне опитування (10%). Усі зазначені форми е-демократії розміщуються на різних платформах. У одному випадку, платформою запровадження єдина реєстрація в кабінеті мешканця, в якому надається доступ до трьох інструментів е-демократії.

14. У 70% сайти мають функцію перегляду для людей з вадами зору. Ця функція є активно. При переході в цей режим на більшості сайтах доступною стає інформація яка не відкривалась при звичайному режимі.

За результатами дослідження нормативно-правових актів сільських об'єднаних громад (далі - ОТГ), розміщених на офіційних сайтах, отримані наступні результати:

1. Врахування гендерних особливостей громад при розробці нормативно-правових актів частково використано у 10% ОТГ. Інша статистична інформація щодо фактичного демографічного стану використовується без аналізу.

2. Нормативно-правовими актами ОМС залучення громадськості до робочих груп, комісій, громадських рад закріплено у повному обсязі у 20% (звертає увагу на регіональну приналежність цих ОТГ – у всіх випадках громади південного регіону). Зокрема, у бюджеті участі та бюджетному регламенті, в яких склад комісії для контролю за ходом виконання громадських проектів за кошти місцевих бюджетів формується з жителів громади.

3. Підзвітність ОМС перед територіальною громадою не закріплена в жодній ОТГ. У Статутах територіальних громад, в яких вони прийняті (30%), відповідальність встановлюється у відповідності до ст.74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами встановлюється іншою статтею цього закону. Зміст підзвітності, підконтрольності і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами міститься у обов'язковому періодичному, але не менш як два рази на рік, інформуванні населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітуванні перед територіальними громадами про свою діяльність.

4. Рівень доступності усіх верств населення до співучасті у місцевому самоврядуванні досліджувалось шляхом співставлення норм місцевих нормативно-правових актів до можливостей різних верств населення (інвалідність, пенсійний вік, матеріальний стан тощо). За результатами дослідження отримані наступні результати: у 20% – створені умови до залучення усіх верств населення, у 40% – часткові, у 40% – за відсутності

документів дослідити дане питання є неможливим. Повними вважається умови за яких не встановлюються обмеження щодо обов'язкового спів фінансування, голосування здійснюється у паперовому та електронному голосуванні, у вирішенні питань місцевого значення приймають участь усі люди, які проживають на даній території на законних підставах.

У цьому розділі дослідженню підлягали Статути територіальних громад, місцеві цільові програми, програми соціально-економічного розвитку, стратегії розвитку громад, положення з питань регулювання місцевої демократії.

ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ:

1. За результатами дослідження рівня знань населення з питань місцевого самоврядування та форм реалізації їх права на участь у ньому на рівні громади нами отримано наступні висновки:

- низький рівень знань з питань місцевої демократії та реалізації механізмів взаємодії з місцевою владою;

- відмічається розбіжність між кількістю бажаючих бути залученими до процесів місцевої демократії та власним їх усвідомленням щодо компетенції з цих питань. Це явище може позначати наявний потенційний ресурс для активізації населення у даному напрямку;

- на думку населення, інформування, відкритість, взаємодія заснована на безпосередньому контакті (комунікації), підтримка місцевою владою громадських ініціатив сприятимуть активному залученню населення до процесів місцевої демократії;

- питома вага населення покладає відповідальність за процеси, що відбуваються у громадах, на голів місцевих рад;

- низький рівень розуміння причетності до життєдіяльності громади та відповідальності за її розвиток.

2. При достатньому розумінні необхідності залучення громадськості до вирішення питань громади, посадові особи органів місцевого самоврядування (далі - ОМС):

- не мають чіткого розуміння змісту поняття «суб'єктів місцевого самоврядування», не володіють на достатньому рівні інформацією про нормативно-правові акти ОМС, які регулюють громадську участь у громаді на місцевому рівні;

- найбільш відомими для них формами взаємодії з громадськістю є громадські обговорення, місцеві ініціативи, інформування через ЗМІ, інтернет та збори мешканців;

- найефективнішими формами взаємодії вважають – соціальні мережі, ЗМІ та офіційні сайти, місцеві ініціативи, громадські обговорення, різні форми співпраці як безпосередньої взаємодії і спілкування;

- активізацію населення до вирішення питань громади пропонують здійснювати шляхом інформування населення про діяльність ОМС та прийняття управлінських рішень (сайт, ЗМІ, соцмережа), проведення консультацій з громадськістю та опитувань.

3. За результатами дослідження офіційних сайтів ОТГ маємо наступні висновки:

- усі сайти мають базову будову, яка не містить необхідних структурних розділів для розміщення обов'язкової інформації органами місцевого самоврядування. Окрім цього, є випадки наявності ведення сайтів (розміщення обов'язкової інформації) в неактуальному стані;

- наявність пошукових систем за реквізитами є підґрунтям для укріплення інформації розпорядниками, тобто пересічна людина не зможе отримати інформацію не маючи дати прийняття рішення, його номеру та назви;

- інструменти е-демократії використовуються не в повному обсязі, їх використання є незручним у зв'язку з необхідністю реєстрації на кожному окремому інструменті; можливості, які містять електронні засоби не використовуються у повній мірі.

4. За результатами дослідження нормативно-правових актів ОТГ, які розміщено на офіційних сайтах, маємо наступні висновки:

- недосконалість чинного законодавства з питань місцевого самоврядування призводить до того, що органи місцевого самоврядування, розуміючи важливість залучення громадськості до управлінських рішень, регулюють ці питання на свій розсуд. Встановлюючи будь-які вимоги до можливостей участі у місцевій демократії ОМС обмежують права і свободи людини, громадянина;

- наявний низький рівень регуляторно-організаційного забезпечення на місцевих рівнях механізмів реалізації місцевих демократій, усвідомлення та використання місцевою владою потенціалу взаємодії між суб'єктами місцевого самоврядування;

- низький рівень готовності громадськості та посадових осіб місцевого самоврядування до взаємодії на основі відкритості, відповідальності, постійності.

Результати дослідження законодавства України з регулювання та забезпечення безпосередньої демократії на рівні територіальних громад

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» формами безпосередньої демократії на місцевому рівні визначено: місцевий референдум (ст.7), загальні збори громадян (ст.8), місцеві ініціативи (ст.9), громадські слухання (ст.13) [9]. Окрім цього, формою участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення є орган самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети [25].

Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми [9]. Аналіз чинного законодавства вказує на наявність прогалин у правовому полі. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (далі – Закон №1286-ХІІ) [26] втратив чинність від 28.11.2012 на підставі Закону України «Про всеукраїнський референдум» (далі – Закону №5475-VI) [27]. Останній, Рішенням Конституційного Суду № 4-р/2018 від 26.04.2018, визнано неконституційним [28]. При визнанні Закону неконституційним дія Закону №№1286-ХІІ відновлюється. Але законодавець на офіційному сайті не зазначив про відновлення дії Закону №1286-ХІІ і не вчинив дій щодо його скасування, призупинення тощо. Таким чином, він унеможливив офіційне використання у практиці зазначеного закону органами місцевого самоврядування, які зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади [9]. Аналіз національного законодавства виявив відсутність законодавчо встановлених

засад проведення загальних зборів громадян за місцем проживання. До прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», питання місцевого самоврядування регулювалось Законом України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [29]. Законом, зокрема, визначався перелік питань, які вирішуються шляхом місцевого референдуму: об'єднання адміністративно-територіальних одиниць, найменування або перейменування сіл, селищ, міст, районів, областей. Відповідно до цього закону, загальні збори громадян за місцем проживання регулювались Положенням, затвердженим постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року № 3748-ХІІ [30]. Відсутність законодавчо встановленого порядку проведення загальних зборів громадян за місцем проживання унеможливорює внесення відповідного врегулювання до статутів територіальних громад місцевими радами.

Таким чином, станом на 01.01.2019 зазначена ситуація у правовому полі є невирішеною і реалізація прав громадян на участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, участь у загальних зборах громадян за місцем проживання для вирішення питань місцевого розвитку на законодавчому рівні залишається неврегульованою. Окрім цього, відсутність законодавчого регулювання проведення місцевого референдуму зачіпає виключну компетенцію органів місцевого самоврядування (пп.18,19 ч.1 ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») та обмежує право територіальних громад на безпосереднє здійснення місцевого самоврядування, управління майном, що є у комунальній власності (частини 1,3 ст.140, ч.1 ст.143 Конституція України) .

Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [9]. Виходячи з аналізу ст.9 Закону України «Про місцеве самоврядування», зазначений порядок, на відміну від порядку проведення загальних зборів

громадян за місцем проживання, може бути у формі звичайного рішення місцевої ради або за рішенням ради внесений до статуту територіальної громади. У будь-якому випадку, прийняття цього положення та необхідне організаційне навантаження на громадян при внесенні місцевої ініціативи безпосередньо залежить від депутатського корпусу місцевої ради, тобто суб'єктивного ставлення депутатів щодо необхідності його прийняття та встановлення обов'язкових умов.

Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік за ініціативою територіальної громади. Територіальна громада законодавцем розглядається як єдина спільнота жителів, тож стає не зрозумілим яким чином громада стає ініціатором. Вважається за доцільним введення тлумачення складових територіальної громади, а саме змістовного визначення поняття «члени територіальної громади». Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади, який згідно до частини першої статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» має необов'язковий характер – «...представницький орган місцевого самоврядування...може прийняти статут...».

Окрім цього, зазначені форми безпосередньої демократії відрізняються за ступенем обов'язковості для органів місцевих рад. Зокрема, рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території, а 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. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Рішення загальних зборів громадян носять рекомендаційний характер та враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

З аналізу процесу створення ОТГ, можна зазначити, що відсутність механізму обов'язкового виконання волевиявлення жителів територіальної громади, за результатами місцевого референдуму, призвело у деяких випадках

до затягування процесу об'єднання громад у зв'язку з небажанням керівництва громад йти на дострокові вибори або до утворення неспроможних ОТГ, які утворились за домовленістю керівництва з метою збереження посад за собою.

Органи самоорганізації населення (ОСН) – представницькі органи, що створюються за ініціативою жителів та дозволом місцевих рад у формі будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначається законом, а делегування власної компетенції місцевої ради, обсяг фінансів та перелік комунального майна, які можуть передаватись ОСН, територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення – радою, яка надала дозвіл на їх створення [1; 9; 25]. Загалом, законодавство про органи самоорганізації населення є суперечливим та містить норми, які не відповідають чинному законодавству.

Відносини, що виникають у сфері державної реєстрації юридичних осіб, їхньої символіки (у випадках, передбачених законом), громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців регулюються Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [31]. Виконавчий комітет місцевої ради не є органом, якій здійснює реєстрацію фізичних осіб. Тож, Закон України «Про органи самоорганізації населення» містить норми, які на сьогодні є суперечливими та потребують перегляду до норм чинного законодавства.

Проект законодавчих змін щодо розвитку та ефективного управління територіальними громадами

В рамках державного регулювання спрямованого на створення умов ефективного управління громадою на демократичних засадах та забезпечення прав людей, громадян на участь у місцевому самоврядуванні, потребується внесення змін та доповнень до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо врегулювання основних понять, термінів та імплементації міжнародного права до національного законодавства, а саме:

а) статтю 1 доповнити 24-26 абзацами такого змісту:

«жителі територіальної громади (члени територіальної громади) – громадяни (незалежно від місця реєстрації), іноземці та особи без громадянства, що проживають на території села, селища, міста на законних підставах, за умови, що таке проживання не є наслідком виконання службових обов'язків або зобов'язань за договором (контрактом) і складає не менше одного року;

право місцевого самоврядування, яке здійснюється безпосередньо жителями територіальної громади (демократія участі) – право жителів територіальної громади приймати безпосередньо участь у вирішенні питань місцевого значення, окрім референдуму, шляхом подання звернень, місцевих ініціатив до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, прийняття участі у обговореннях тощо;

право місцевого самоврядування, яке здійснюється через місцеві ради (представницька демократія) – право громадян приймати участь у вирішенні питань місцевого значення шляхом прямого голосування на референдумах, у виборах в органи місцевого самоврядування (депутатів, виборних посадових осіб місцевого самоврядування)»;

б) статтю 3 доповнити частиною третьою такого змісту:

«3. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні шляхом демократії участі – за місцем постійного проживання; право на участь у місцевому самоврядуванні шляхом представницької демократії – за місцем реєстрації місця проживання (якщо інше не передбачено законом)»;

в) доповнити статтю 3¹ такого змісту:

«1. Іноземці та особи без громадянства, що проживають на території села, селища, міста на законних підставах, реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

2. Іноземці та особи без громадянства, що проживають на території села, селища, міста на законних підставах, реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні шляхом демократії участі.»;

г) у частині 1 статті 13 замінити слова «Територіальна громада має» на слова «Члени територіальної громади мають» та викласти в наступній редакції:

«1. Члени територіальної громади мають право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування».