

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ, УПРАВЛІННЯ,
ПРАВА ТА ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітньо-професійна програма Зв'язки з громадськістю
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти Магістр

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ

Завідувач кафедри _____

Тамара ЛОЗИНСЬКА

12 грудня 2022 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «Розвиток інструментів громадської участі на місцевому рівні»

виконав здобувач вищої освіти денної форми навчання

Базиліук Костянтин Володимирович

Керівник кваліфікаційної роботи

Тамара ЛОЗИНСЬКА

Полтава – 2023 року

ВСТУП

Актуальність теми дослідження обумовлена тими обставинами, що участь громадян у процесі формування і прийняття рішень, важливих для громади, може дозволити громадськості слідкувати, впливати та розуміти процес, що веде до прийняття рішення, що, у свою чергу, посилює легітимність вибору та соціальну підтримку змін у територіальних громадах. Участь громадськості – це взаємодія окремих осіб з різними структурами та інститутами демократії, включаючи голосування, контакти з політичними представниками, проведення кампаній і лобіювання, а також участь у консультаціях і демонстраціях. Участь громадян у процесах прийняття рішень – це ключовий елемент місцевої демократії. Це підвищує прозорість і робить посадових осіб місцевого самоврядування більш відповідальними за свої рішення. Це постійний процес, який відбувається в обох напрямках: громадяни висловлюють занепокоєння щодо місцевого самоврядування та місцеве самоврядування інформує громадян про впровадження місцевої політики. Залучення громадськості є життєво важливим для демократичного врядування, і його кінцевою метою є прийняття кращих громадських рішень. Чим ефективнішою є така взаємодія – тим більше користі для суспільства на місцевому рівні. У зв'язку з цим тема дослідження є актуальною та своєчасною.

Інструменти громадської участі на рівні держаних інституцій, і на місцевому рівні досліджують ряд вітчизняних науковців: М. С. Багній, М. Білоусов, Ю. Богач, О.О. Галус, Н.А. Горбова, М.М. Баймуратов, К. Вітман, С. Драчук, В.Ю. Добреля, О. Захарченко, О.Я. Коваль, О.С. Коврига, Л. Ковшун, А.В. Колосов, Л. Кормич, А. Кормич, Н. Кривокульська, В. Лисенко, А. Максимова, Е. Мамонтова, С. Мішин, В. Негода, О.М. Нестеренко, В.М. Семяновський, Х. Тибінка, О. Ткаченко, Т. Халавка та ін.

Європейський досвід партисипативного управління у своїх роботах висвітлили В.А. Довженко, А.Б. Войтенко, І.Ф. Корж та ін. Правові аспекти інструментів локальної демократії в Україні стали предметом дослідження В.О.

Панкратової, А. Пехник, А.В. Ключника, А. Кройтор і Н.М. Ткачової. Особливості взаємодії між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства в Україні за умов пандемії COVID-19 і широкомасштабної війни охарактеризували в своїх працях В.В. Докаленко, В. Кравчук, М. Нещерет, В.П. Степаненко, С. Юхименко. В роботі використано також наукові доробки у сфері партисипації зарубіжних фахівців: Аніки Аггер, Бекона Росі, Карла Лофгрена, Кена Годфрі, Моніки Брусенбаух, Пауля Сарадіна, Стівена Босакера та ін. Разом з тим, складність і багатогранність проблем партисипації мотивують до подальших досліджень інструментів залучення.

Зв'язок роботи з науковими темами. Кваліфікаційна робота виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Полтавського державного аграрного університету за темою «Формування ефективної системи публічного управління в Україні» (номер державної реєстрації 01170003104, 2017-2026 рр.).

Мета та завдання дослідження. Мета полягає в обґрунтуванні пропозицій щодо підвищення ефективності залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні, в т.ч. з урахуванням викликів кризових явищ.

Для реалізації поставленої мети було передбачено розв'язання таких завдань:

- дослідити теоретичні основи громадської участі на місцевому рівні, розглянути основні партисипативні інструменти;
- проаналізувати особливості використання інструментів громадської участі у кризових станах;
- обґрунтувати шляхи підвищення ефективності залучення громадськості на місцевому рівні.

Об'єкт дослідження – процеси та інструменти залучення громадян до розроблення і ухвалення рішень в територіальних громадах України.

Предмет дослідження – взаємодія органів влади різних рівнів та громадянського суспільства у сфері публічного управління.

Методи дослідження. Для реалізації дослідницької мети було використано комплекс загальнонаукових і емпіричних методів. Зокрема, аналіз

документів – для аналізу законодавчих актів та публічно відомих практик партисипації, які застосовували ОМС, у т.ч. під час воєнного стану; якісні (дослідження окремих прикладів, вивчення аналітичних документів, глибинні інтерв'ю), та кількісні (контент-аналіз, опитування громадської думки) методи; узагальнення експертних оцінок. Аби визначити базові поняття об'єкта дослідження використано метод термінологічного аналізу. Ряд емпіричних методів: спостереження, порівняння, емпіричний опис, складання графіків, таблиць. Статистичні методи дослідження числових даних: вертикальний та горизонтальний аналіз, аналіз вторинних баз даних.

Інформаційна база. У якості інформаційної бази виступили закони України та нормативні акти; публікації в ЗМІ та спеціалізованих виданнях: монографії та періодичні публікації українських і зарубіжних учених з питань партисипації, публічного управління, комунікативної політики та цифровізації на рівні територіальних громад. Цифрові дані, наведені в дослідженні, отримані з офіційних сайтів, реєстрів і дашбордів держаних установ, баз цифрових даних (Renew Europe CoR, Open budget) та перевірених відкритих джерел інформації.

Наукова новизна одержаних результатів. Окремі положення і висновки магістерської дипломної роботи мають наукову і практичну цінність. У дослідженні запропоновано комплекс теоретичних і прикладних рішень, що посилять партисипативні процеси і взаємодію між органами місцевого самоврядування, організаціями громадянського суспільства та пересічними мешканцями.

До елементів наукової новизни можна віднести:

удосконалено:

підходи до партисипації на рівні електронного урядування. Зокрема, запропоновано алгоритм складання комунікаційного плану територіальної громади, що дозволяє залучати громадян до суспільного життя на ефективнішому рівні;

набуло подальшого розвитку:

– розширено концепцію цифрової партисипації, що дозволяє створити

модель залучення жителів громад до процесів розроблення і ухвалення рішень за допомогою цифрових можливостей через якісне інформування мешканців, спільний пошук проблем, визначення шляхів їх вирішення;

– обґрунтовано доцільність застосування інструментів кризового менеджменту і кризових комунікацій під час надзвичайних ситуацій (пандемія, військовий стан): внутрішні та зовнішні комунікації, діалог, цифрові рішення, взаємодія зі ЗМІ;

– доповнено кейси партисипаторних практик, рекомендованих до застосування в українських громадах: «керована візуалізація», «світове кафе», «пошук майбутнього», «відкритий офіс», «консенсусна конференція», «громадська розробка альтернатив», «громадська панель» та ін.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що основні положення та висновки дослідження становлять практичну основу для удосконалення процесу залучення громадян до суспільного життя територіальних громад з використанням прогресивних інструментів, у т.ч. в умовах воєнного стану. Наукові висновки та теоретичні положення дослідження доведені до рівня конкретних пропозицій, шаблонів документів, алгоритмів, планів дій і практичних рекомендацій для використання як посадовими особами органів місцевого самоврядування, так і громадянським суспільством у процесі розроблення і ухвалення рішень та проєктів, важливих для громад. розроблені рекомендації дозволять ефективно будувати зв'язки органів публічного управління з громадськістю.

Особистий внесок здобувача. Кваліфікаційна робота є самостійно виконаною науковою працею, в якій основні науково-теоретичні положення, авторські розробки, висновки та рекомендації, зокрема ті, що становлять наукову новизну, отримано та сформульовано автором самостійно і відповідно розкрито у списку наукових публікацій.

Апробація результатів дослідження. Основні результати дослідження за темою кваліфікаційної роботи оприлюднені у формі доповідей.

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано тези:

«Аналіз зміни векторів громадської участі під час воєнного стану», які включені до збірника матеріалів VI Міжнар. наук.-практ. конф. «Інноваційний потенціал та правове забезпечення соціально-економічного розвитку України: виклик глобального світу». 17-18 травня 2023 р. Полтава: ПШП. 430 с. С. 68-71.

«Співпраця органів місцевого самоврядування з громадськістю: методи залучення громадян до суспільного життя», які включені до збірника матеріалів 2-ї конференції молодих учених «Перспективи регіонального та місцевого розвитку». 23 листопада 2023 р. Львів.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Основний зміст викладено на 59 сторінках друкованого тексту, робота містить 11 таблиць, 10 рисунків та 10 додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

1.1. Сутність громадської участі та загальна характеристика інструментів партисипації

У демократичному суспільстві розвиток територій, регіонів та держави в цілому значною мірою залежить від відкритості в прозорості органів публічної влади, від участі громадян у процесі розробки і прийняття рішень, а також від ефективності взаємодії усіх сторін. Поняття «громадська участь» багатогранне і має багато синонімів-визначень: громадянська участь, учасницьке прийняття рішень, учасницька демократія, партисипація. Термін «партисипація» (англ. Participate – означає брати участь) зустрічається найчастіше. Модель партисипаторної або учасницької демократії набула популярності в 60-70-ті роки ХХ ст. [28]. Партисипаторна демократія (учасницька або демократія участі) передбачає активну участь громадян в ухваленні та реалізації рішень – політичних, соціальних, економічних тощо. Партисипація дозволяє суспільству більш свідомо діяти не лише через процеси виборів, але й через безпосередній вплив упродовж усього процесу прийняття рішень.

Учасною громадськості може бути будь-який процес, який безпосередньо залучає громадськість до прийняття рішень і повністю враховує внесок громадськості в ухвалення такого рішення [63]. Участь громадськості – це процес, а не окрема подія. Він складається з серії заходів і дій органів публічного управління, щоб як інформувати громадськість, так і отримати від неї внесок. Участь громадськості дає зацікавленим сторонам (тим, хто має інтерес або зацікавленість у питанні: окремі особи, групи інтересів, громади) можливість впливати на рішення, які впливають на їх життя.

Чинне законодавство України регламентує велику кількість інструментів громадської участі в формуванні та реалізації державної політики (рис. 1.1).

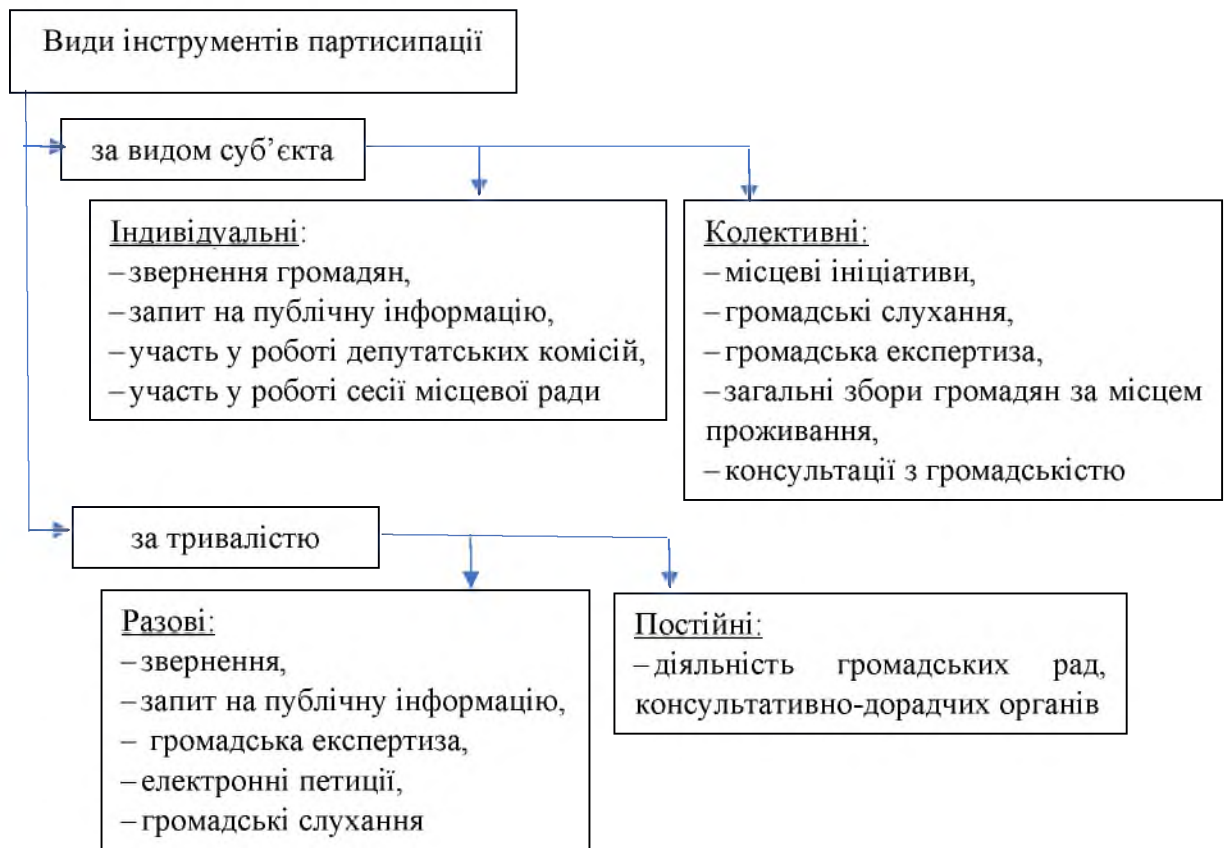


Рис. 1.1. Класифікація інструментів партисипації за видом суб'єкта і за тривалістю [складено автором за: 36; 41; 42]

З метою забезпечення ефективної участі громадян у публічному управлінні Кодекс кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень Ради Європи пропонує різні рівні партисипації, які рекомендуються до використання органами публічної влади, місцевою спільнотою та організаціями громадянського суспільства – від низького до високого рівня [23, с. 41]:

– інформування – низький рівень партисипації, який полягає в односторонньому наданні інформації / даних органами публічної влади, коли не потрібна (і не очікується) взаємодія або участь громадян;

– консультування – органи публічної влади можуть звернутися до громадян з пропозицією висловити думку щодо конкретного питання. При цьому ініціаторами й авторами тем для обговорення виступають саме органи публічної влади;

– діалог – на даному рівні будь-яка зі сторін може ініціювати діалог, який

в свою чергу може бути широким або ґрунтуватись на основі співробітництва;

– партнерство є найвищим рівнем залученості, при якому громадяни та органи публічної влади тісно співпрацюють (Додаток А).

Інструменти партисипації групують також за функціональним призначенням: монологіві, діалогові, полілогові та синтезуючі (рис. 1.2).

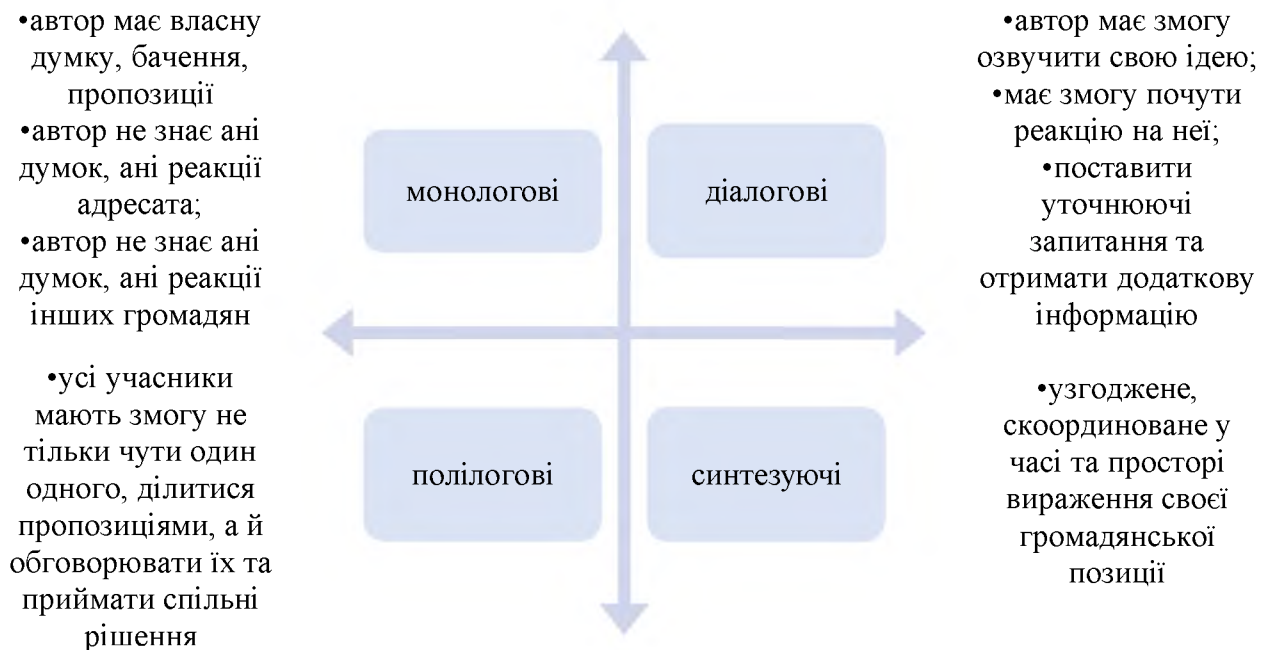


Рис. 1.2. Класифікація інструментів партисипації за функціональним призначенням [складено автором за: 51; 53; 55]

Завданням партисипативної демократії є розбудова громадського суспільства та залучення громадян до прийняття рішень з питань, що безпосередньо їх стосуються – наприклад, реалізація прав, безпекові питання, організація продуктивного дозвілля та відпочинку та ін. Інструменти кожної з груп є важливі і зручні в практичному застосуванні в різній мірі для різних категорій населення: якщо користувачам достатньо буде отримати необхідну інформацію, вони скористаються такими можливостями, як «запит на інформацію», «звернення громадян» чи «електронна петиція». Якщо ж потрібен діалог, тривале обговорення того чи іншого питання – найбільш прийнятними інструментами стануть «громадські слухання», «громадські обговорення»,

«публічні консультації», «особистий прийом депутата чи голови». На рис. 1.3 наведено деталізований спектр інструментів партисипації відповідно до їх функціонального призначення.

монологіві	Запит на інформацію	Звернення громадян	Електронна петиція	Колективне звернення
	Місцева ініціатива	Громадська експертиза	Громадянська кампанія	Мирне зібрання
діалогові	Прийом депутата, мера	Зустріч депутата з виборцями	Сесії ради, виконкоми	Річні звіти голови, депутатів
	Громадські слухання	Громадські обговорення	Публічні консультації	
полілогові	Консультативно-дорадчі органи	Загальні збори громадян	Органи самоорганізації населення	
	Місцевий референдум	Соціологічні опитування	Місцеві вибори	
синтезуючі				

Рис. 1.3. Деталізація інструментів партисипації за функціональним призначенням [складено автором за: 23]

Для досягнення успіху в залученні громадян до управління місцевими справами Корж І. Ф. рекомендує уникати жорстких рішень і дозволяти експериментувати, надаючи при цьому перевагу наділенню повноваженнями, а не встановленню норм; забезпечити доступність інструментів участі громадян в даному процесі та можливість їх поєднання [23, с. 38].

Функції із залучення громадян здійснюють:

1) органи місцевого самоврядування (ОМС) – сільські, селищні та міські ради, районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси сіл, селищ, міст – шляхом створення відповідних підрозділів (відділів, департаментів, управлінь тощо). Саме ОМС представляють інтереси територіальних громад і наділені певними повноваженнями по забезпеченню відповідних інтересів;

2) органи виконавчої влади на місцях – обласні державні адміністрації;

районні державні адміністрації; місцеві державні адміністрації у містах Києві та Севастополі – покликані забезпечувати баланс місцевих і національних інтересів;

3) органи самоорганізації населення, які створюються активними мешканцями, які проживають (тимчасово чи постійно) на певній території в межах громади – села, селища або міста;

4) громадяни, які представляють інтереси певної громади;

5) організації громадянського суспільства – офіційно зареєстровані громадські та благодійні організації, покликані представляти та захищати групові інтереси громадян.

Для забезпечення ефективної участі громадськості у суспільному житті громади відповідні органи влади у співпраці з громадськістю розробляють планувальні документи по здійсненню такої діяльності: цільові програми, плани, стратегії, концепції та ін. До прикладу, Департаментом суспільних комунікацій Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) розроблено міську цільову програму «Сприяння розвитку громадянського суспільства у м. Києві на 2020 – 2024 рр.». Метою програми є залучення громадян до процесів формування, реалізації та контролю міської політики. Для її досягнення передбачено два завдання: налагодження комунікації «влада – громадськість» та розвиток інноваційних форм участі для киян (відкрите урядування та електронна демократія). Доцільно відмітити, зокрема, такі заходи програми:

– проведення: щорічного Київського форуму розвитку громадянського суспільства; районних форумів розвитку громадянського суспільства;

– проведення ярмарку кращих кейсів партнерства влади та громади «ТОП-100»;

– забезпечення проведення інформаційно-комунікативних кампаній та навчально-просвітницьких заходів;

– здійснення заходів щодо залучення киян до інструментів партисипації;

– забезпечення проведення публічних консультацій та залучення професійних медіаторів та фасилітаторів;

- модернізація та розвиток відкритих громадських просторів;
- забезпечення діяльності консультативно дорадчих органів: Громадської ради при виконавчому органі Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації), Координаційної ради з питань сприяння розвитку громадянського суспільства при виконавчому органі Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації);
- організаційне забезпечення та проведення міського конкурсу проєктів «Громадська перспектива: прозора влада та активна громада» за участю інститутів громадянського суспільства та багато інших завдань [17].

Детальна інформація про виконання міської цільової програми «Сприяння розвитку громадянського суспільства у м. Києві на 2020 – 2024 рр.» за I квартал 2022 року наведена в Додатку Б.

Отже, найбільш прийнятним для сучасного публічного управління є партисипативний стиль управління. Під партисипативністю розуміється активна участь громадян, їх залучення до управління суспільними та державними справами. При цьому залучення має ґрунтуватися на соціальному партнерстві та співробітництві та передбачати спільну діяльність громадян з органами влади з питань реалізації прав громадян.

1.2. Методи залучення громадян до суспільного життя в громаді

Застосування органами публічної влади різних форм залучення громадян до прийняття рішень на локальному рівні є корисним для обох суб'єктів цього процесу – як влади, так і жителів громад (табл. 1.1).

Так, через механізми партисипації в період між виборами досягається відповідальність, прозорість та підзвітність органів влади, що має позитивний вплив: покращується якість публічних послуг для населенню, підвищується рівень довіри до влади.

Переваги участі громадськості в процесі розробки та прийняття рішень на місцевому рівні [16]

Переваги для громадськості	Переваги для місцевої влади
Надає громадянам можливість впливати на процес вироблення та реалізації політики	Результатом є більш відкрита місцева влада, готова встановлювати зворотний зв'язок з представниками територіальної спільноти
Допомагає громадськості краще зрозуміти та виявити проблеми, які перешкоджають ефективному розвитку територіальної громади	Шляхом добровільних ініціатив громадськості покращувати якість муніципальних послуг заощаджуються час та гроші місцевих бюджетів
Підвищує громадську поінформованість щодо процедур розробки та прийняття рішень: хто ухвалює рішення, на чому базуючись та ін.	Підвищує рівень поінформованості влади про проблеми територіальної громади
Сприяє формуванню духу громади, соціальних відносин та соціальної відповідальності	Підвищується якість рішень, що ухвалюються місцевою владою, та якість послуг, що надаються населенню
Підвищує можливості громадськості та формує у неї почуття власної значущості для розвитку громади	Підвищує інституційну спроможність влади щодо розробки та імплементації місцевої політики
Сприяє відповідності ухвалених рішень потребам громади	Збільшується «прозорість» у процесі розробки та прийняття владою рішень, зменшується рівень корупції в органах влади
Сприяє побудові довірливих стосунків з представниками місцевих органів влади, збільшує довіру до діяльності влади	Сприяє побудові довірливих стосунків з громадськістю, споживачами послуг, НДО, ЗМІ, а також довірі громадськості до діяльності влади

В результаті громадської участі влада ухвалює ефективніші рішення, котрі з високою ймовірністю будуть схвально сприйняті жителями. Громадськість, своєю чергою, відчуває реальну здатність вирішувати проблеми своєї спільноти. Найважливішим результатом партисипації є налагодження конструктивного діалогу між органами влади та громадськістю, що підвищує довіру з обох сторін [16, с. 11-12].

Партисипативний стиль публічного управління передбачає використання різних технологій участі населення в управлінні – це сукупність прийомів, методів та впливів, що застосовуються для досягнення поставлених цілей у процесі планування та розвитку, вирішення різноманітних проблем.

Розглянемо сучасні методи залучення, спрямовані на посилення співпраці

спільноти й органів влади, які зарекомендували свою результативність за кордоном: консенсусна конференція, дорадче опитування, відкритий офіс, громадська панель.

Консенсусна конференція (Consensus Conference) – це конференція, під час якої спілкування громадян з різних соціальних груп та експертів (фасилітаторів, модераторів) дозволяє прийняти найбільш комфортне для всіх рішення. Така конференція залучає на різних етапах в одній групі від 10 – 30 людей до кількох сотень. Конференція може тривати від 6 тижнів до 6 місяців і проходить у два етапи. На першому етапі експерти та учасники зі спільноти обговорюють теми в малих групах – кожен може висловити свою думку, поставити питання та запропонувати вирішення. Кожна з таких груп має знайти консенсус і підготувати спільну презентацію з результатами свого діалогу. На другий етап запрошують широке коло громадськості, журналісти, органи влади, і представники груп презентують свої напрацювання [20].

Дорадче опитування (Deliberative polling) дозволяє вплинути на громадську думку та побачити її зміну в експериментальний спосіб, залучаючи кілька сотень учасників. Проводять опитування вибірки громадян щодо певної проблеми. Потім їх запрошують на обговорення цієї ж проблеми з політиками, експертами та громадськими діячами. По завершенню обговорення ця ж вибірка громадян проходять повторне опитування, аби дізнатися – як змінилася їх думка. Таким метод залучення є ефективним, коли опитування проводиться під час Консенсусної конференції – тобто, коли поєднується кілька методів партисипації [20].

Відкритий офіс (Open Hours) – у комфортному приміщенні є можливість у визначені години вільно відвідувати органів влади. Це також можуть бути спеціальні офіси для комунікації між органами влади і громадянами. Комунікація відбувається у двох можливих варіантах: 1) стаціонарний Відкритий офіс, який надає консультації громадянам (може бути офісом розвитку певної громади, де наявна детальна інформація про проекти, які стосуються цієї громади; 2) періодичні Відкриті години в приймальні голови,

секретаря ради, депутата або іншого службовця. Важливо: в обох випадках передбачена офлайн зустріч громадянина і компетентної особи – віч-на-віч.

Громадська панель (Citizen Reference Panel) – створений з громадян дорадчий орган, який консультує депутатів або службовців з питань публічного управління. Техніка виконання наступна: групи учасників (24-54 осіб) збираються кілька разів на рік (найкраще – щокварталу), для обговорення важливих питань, щоб запропонувати стейкхолдерам пропозиції. Склад учасників може змінюватися періодично, або повністю. Можливо до кожної зустрічі залучати нових учасників. Перед зустрічами учасникам дають вихідну інформацію, щоби вони могли підготуватися. По завершенню зустрічі відбувається таємне опитування учасників, які висловлюють свої думки. Поради і рекомендації, зібрані під час Громадянської панелі можуть бути важливим джерелом інформації про проблеми та потреби мешканців і використовуватися у стратегічному плануванні розвитку громади [20].

Активність громадян у прийнятті суспільних рішень залежить також від того, наскільки сильно вони відчують спільність з іншими жителями громади. Органи публічної влади і самі мешканці зацікавлені в тому, аби об'єднати людей у спільноту, аби полегшити комунікацію та стимулювати позитивні зміни для всіх зацікавлених сторін. Інтерактивні методи, які дозволяють об'єднати людей у спільноту все частіше застосовуються у практичній діяльності. Це, зокрема, наступні [19].

Сусідський форум (Local Issues Forum, Local Community Forum, Community Forum, Neighbors Forums) – Інтернет-форум для обговорення суспільних проблем, який дозволяє ідентифікувати жителів, зацікавлених у житті громади. Можливо утворювати окремі групи за старостатами або районами міста. Сусідський форум може також виконувати інформативну функцію, як безкоштовна дошка оголошень. Аналоги сусідських інтернет-форумів – це сусідські групи у соціальних мережах.

Гроші за час (Time dollars) – час, витрачений на волонтерські заходи і проекти, спрямовані на користь громаді, конвертується у «валюту», якою

громадяни можуть розраховуватись за інші послуги в громаді. Як це працює: «гроші за час» нараховуються у співвідношенні до часу, затраченого на волонтерську діяльність. Необхідно знайти тих учасників, які готові та можуть платити (перевізники, сфера побуту тощо), і тих, які готові «волонтерити».

Відкритий простір (Open Space) – необмежена кількість зацікавлених учасників вільно дискутує на попередньо окреслену проблематику. Учасники збираються в коло, представляються і озвучують важливу для них теми. Модератори записують усі теми, а потім починають обговорювати у малих групах, між якими люди можуть вільно переміщатися, долучаючись туди, де кому цікавіше. Інструмент дієвий, коли тема обговорення є гарячою та/або необхідні швидкі спільні дії. Однак він не працює, коли є контроль над темою або чітко окреслений план діалогу. Після закінчення вільного обговорення учасники можуть скласти план подальших дій і заходів для вирішення проблеми.

Розмовне кафе (Conversation cafe, Socrates cafe, Bohm dialogue) передбачає невимушену розмова в публічному просторі (кафе, бібліотека), до якого будь-хто може приєднатися і висловитися. На відміну від відкритого простору, цей метод не передбачає ані плану, ані розробки подальших заходів. Він має на меті лише спілкування: учасники представляються і висловлюють свою думку на задану проблематику; коли всі висловилися і вислухали початкові позиції усіх присутніх, дається ще по кілька хвилин на кожного, аби визначити, чи змінилися позиції. Після цього відбувається вільний діалог на задану проблематику. На завершення учасники діляться власними враженнями [19].

У світі також використовують методики взаємодії громадян та суспільства за допомогою творчості. До прикладу, така методика взаємодії влади та суспільства, як виставка у форматі «Очима громадян», спрямована на залучення населення до участі в управлінні територією через емоційно-особистісне та естетичне сприйняття наявних проблем. Технологія проведення виставки складається з наступних етапів:

1. Вибір та конкретизація теми. Темою для виставки повинні бути важливі суспільні проблеми, які хвилюють населення: забруднення місцевості, високий

рівень злочинності, не розвинена інфраструктура тощо. При цьому проблеми мають торкатися різних груп інтересів.

2. Складання концепції та плану проекту. Цілі у проекту можуть бути різними: привернення уваги до проблеми, спонукання до суспільної дискусії, стимулювання до вирішення проблем тощо. Залежно від цілей, на цьому етапі розробляють концепцію та план проекту.

3. Розробка посібника з проведення інтерв'ю, який має містити підтеми та питання, які необхідно торкнутися в інтерв'ю.

4. Вибір груп інтересів та залучення їх до інтерв'ю. Основною метою даного етапу є охопити максимально широкий спектр наявних поглядів, думок, інтересів та запропонованих рішень.

5. Проведення інтерв'ю.

6. Фотографування. Паралельно з інтерв'ю опитуваних фотографують, ці фотографії надалі будуть використовуватись на виставкових постерах.

7. Оцінка інтерв'ю. Після проведення інтерв'ю необхідно відредагувати текст інтерв'ю, не пропускаючи змісту важливих висловлювань.

8. Оформлення виставкових постерів та підготовка виставки. Постери мають викликати відгук та інтерес громадян, а в ідеалі – спонукати до дискусії. Тому фотографії та текст інтерв'ю мають бути цікавими.

9. Відкриття виставки має супроводжуватися активною PR-кампанією, для залучення більшої кількості відвідувачів.

10. Комбінування виставки з іншими виставковими форматами, які мають передбачають особисту участь; оцінка. Виставка у форматі «очима громадян» може бути інтегрована з різними опитуваннями громадян, семінарами, дискусіями, бесіди з експертами тощо. Саме поєднання виставки з іншими формами залучення громадян дозволить посилити ефект залучення населення до проблем, які висвітлювалися на виставці.

Крім представлених методів участі населення у місцевому управлінні, у зарубіжній практиці на сьогоднішній день є достатній досвід взаємодії населення та органів управління, який необхідно вивчати та використовувати у вітчизняній

практиці. Тоді публічне управління в Україні вийде на якісно інший рівень, дозволяючи громадянам та органам місцевого управління спільно вирішувати місцеві проблеми.

Висновки до розділу 1

Партисипативний стиль публічного управління передбачає активну участь громадян в управлінні та використанні певних технологій. Для ефективної участі громадян у суспільному житті необхідне дотримання таких компонентів:

- добре вмотивованих і свідомих громадян;
- ініціатива повинна походити саме від громадян;
- органи влади мають створити сприятливе середовище для участі громадян, у т. ч. налагоджені канали поширення інформації, матеріально-технічна підтримка, керівництво процесом, забезпечення фінансовими та людськими ресурсами;
- усі зацікавлені сторони повинні бути знайомі з методами участі;
- громадяни повинні бути обізнаними та освіченими щодо своїх прав та обов'язків щодо місцевого самоврядування та процесу прийняття рішень.
- усі зацікавлені сторони повинні бути прозорими у своїх діях, гнучкими та вміти вести переговори і співпрацювати;
- за необхідності залучаються зовнішні експерти-фахівці у своїй справі (місцевий економічний розвиток, бюджет, громадські слухання тощо).

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ У КРИЗОВИХ СТАНАХ

2.1. Адаптація інструментів громадської участі до вимог карантину

В кризових ситуаціях комунікації з громадськістю мають бути максимально ефективними, оскільки від того – як швидко і якісно влада та громадськість знайдуть спільні шляхи вирішення проблем – залежить суспільно-економічне становище в країні. Громадянська участь в державному управлінні під час пандемії COVID-19 суттєво відрізняється від доковідних часів. Відповідно до аналізу стану та динаміки суспільно-політичних процесів в Україні [26; 52] ефективність держави у протидії пандемії впливає на довіру до інституцій влади. Протягом 2019–2020 рр. знизився рівень довіри до всіх гілок центральної влади, зокрема до Президента, Уряду та Верховної Ради. Оцінки дій влади у протидії пандемії COVID-19 та довіра до владних інституцій є статистично значимо пов'язаними: зі зростанням цих оцінок зростає рівень довіри респондентів до інституцій влади. 51,6 % респондентів досить стримано оцінюють ефективність зусиль влади проти пандемії COVID-19, а 22 % респондентів налаштовані дуже критично (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Відповіді респондентів на питання «Що Ви думаєте стосовно зусиль влади щодо боротьби з поширенням COVID-19 в Україні?» [52, с. 42]

№ з/п	Варіанти відповіді	%
1	Влада робить усе, що може	12,7
2	Влада щось робить, але цього недостатньо	51,6
3	Влада нічого не робить для цього	22,1
4	Ваш варіант	1,9
5	Важко сказати	11,6

Проведене дослідження використання інструментів громадської участі під час пандемії COVID-19 [1; 25; 26] дає підстави стверджувати, що під час пандемії коронавірусу та вимоги дотримання протиепідемічних заходів органи

влади різних рівнів змушені були переформатувати свою діяльність по залученню громадян – було переглянуто робочі графіки, змінилися методи комунікації з жителями. Це спричинило обмеження безпосереднього спілкування з мешканцями і використання дистанційної комунікації, що своєю чергою вплинуло на можливості спільноти впливати на процеси вироблення і прийняття рішень, а деякі органи влади певною мірою втрачали гостроту розуміння суспільних проблем.

Нижче наведено аналіз використання деяких інструментів на регіональному рівні (обласні адміністрації) та місцевому (міські ради). Зокрема, більшість обласних державних адміністрацій скасували особистий прийом громадян на період дії карантинних обмежень, тому суттєво підвищилася кількість електронних звернень (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Динаміка звернень громадян до ОДА (у 2020 р. в порівнянні з 2019 р.)

Найменування ОДА	Динаміка усних звернень, %	Динаміка письмових звернень, %	Динаміка інтернет звернень, %
Вінницька	204	-24	78
Дніпропетровська	-71	2	47
Донецька	81	22	19
Житомирська	-80	-18	-12
Київська	59	-8	59
Луганська	-87	-45	371
Львівська	-19	-21	225
Одеська	58	3	31
Рівненська	171	33	21
Тернопільська	-32	-67	164
Хмельницька	-76	21	21
Чернігівська	81	53	523

Аналіз електронних петицій, що надійшли до Київської міської ради 1 жовтня 2015 р. по 17 квітня 2023 р., свідчить про збільшення їх кількості у період пандемії. Всього на сайті опубліковано 7628 петицій, з яких 120 од. набрали достатньо підписів і 71 од. підтримано владою [14]. У розрізі регіонів кількість електронних петицій громадян протягом 2020 року зросла порівняно з

попередніми періодами (табл. 2.2).

Таблиця 2.2

Динаміка електронних петицій в містах протягом 2019 – 2020 рр. [26]

№ з/п	Найменування	2019 р., %	2020 р., %
1	Вінниця	-33	0
2	Дніпро	-46	17
3	Краматорськ	-64	-33
4	Житомир	-85	-
5	Северодонецьк	-19	-
6	Львів	11	10
7	Одеса	65	41
8	Рівне	17	-89
9	Тернопіль	17	20
10	Хмельницький	57	-34
11	Чернігів	-60	-22
12	м. Київ	32	89

Серед топ-тем петицій по містах України (за кількістю петицій) найбільш популярними сферами є: благоустрій міста та будівництво, транспорт та дороги, екологія та житлово-комунальне господарство (Додаток В).

Майже у всіх досліджених містах діяв громадський бюджет. Кількість поданих проєктів напряму залежала від таких факторів: 1) бажання та готовність міст займатися бюджетом участі (наявність бюджетних коштів та адміністративного ресурсу) та 2) готовність самих громадян реалізовувати проєкти в умовах пандемії.

В цілому, через пандемію працівники органів влади та місцевого самоврядування цілком адаптувалися до нових умов залучення громадськості. Значне збільшення кількості звернень громадян до влади через Інтернет свідчить про те, що населення також достатньо швидко пристосувалось до умов COVID-19 в плані комунікації, якщо для цього існували необхідні передумови [26]:

- наявність ПК, смартфона або іншого девайсу, Інтернету, а також навичок роботи з ними у населення;

- активність і відкритість органів місцевої влади (надає можливість доступу до онлайн-трансляцій засідань сесій ради, активний діалог у соціальних мережах, інформування громадян про важливі новини);

– ефективність діяльності організацій громадянського суспільства, які б інформували місцеву владу про нагальні проблеми мешканців і лобіювали їх інтереси.

Органи влади під час пандемії використовували стандартні канали комунікації: публікації нормативних документів та ін. повідомлень на офіційних сайтах, сторінках у соціальних мережах, поширення інформації через ЗМІ, особисті виступи та коментарі посадовців на телебаченні.

До нових вимог щодо комунікації мали пристосовуватись і представники місцевих адміністрацій, і центральні органи влади. Карантинні вимоги прискорили перехід державних послуг в онлайн площину. Зокрема, доцільно зазначити успішні приклади діджиталізації [37]:

– запуск порталу електронних державних послуг «Дія» із 27 послугами для громадян, підприємців та бізнесу;

– перехід на дистанційну форму навчання у школах та ВНЗ (сервіси Google Classroom, Microsoft Teams, Cisco Webex, Zoom);

– Верховна Рада дозволила проводити судові засідання поза межами судів у режимі відеоконференції;

– збільшилася кількість онлайн-транзакцій з оплати комунальних послуг;

– Державна служба зайнятості приймає документи онлайн;

– реєстрація нових автомобілів та відновлення посвідчення водія на сайтах центрів МВС;

– оформлення субсидій для громадян на сайті Міністерства соціальної політики.

За даними сайту «Децентралізація» у більшості територіальних громад збільшилась відвідуваність сайтів (загальний приріст – понад 37%). Громади, у яких зафіксоване найбільше зростання, активно наповнювали свої сайти актуальною інформацією, корисними за умов карантину матеріалами, роз'ясненнями та обговореннями ситуації [37].

Як показала практика, ключовими факторами, які сприяють ефективній комунікації «влада – громада» за карантинних умов, є: побудова та підтримка

довіри; співпраця та уніфіковані повідомлення від різних інституцій; проактивність і своєчасність.

Отже, коронакриза в більшості випадків не зупинила доступ громадян до місцевої демократії та органів місцевого самоврядування в Україні, хоча деякі форми взаємодії було обмежено. Такі обмеження сприяли розвитку електронного врядування та онлайн-платформ місцевої демократії в більшості громад. Взаємодія продовжувалась онлайн та в телефонному режимі, але особистий прийом громадян було призупинено у березні 2020 року і в частині громад не було відновлено до травня 2021 року. Також зменшилась кількість засідань громадських рад при органах місцевого самоврядування та місцевих адміністраціях.

2.2. Аналіз зміни векторів громадської участі під час воєнного стану

Через повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну 24 лютого 2022 року Указом Президента України №64/2022 “Про введення воєнного стану в Україні” на території України було введено воєнний стан. У зв’язку з цим відбулися суттєві зміни громадської участі. Головним чинником змін участі громадян стало те, що частина громадян, як жителі окупованих територій, чи територій, де ведуться активні бойові дії, релокувалися або в межах України, або за її межі. Частина з них змінили профіль своєї діяльності. Те саме стосується і представників органів місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, комунальних організацій, що призвело до зниження їх взаємодії з громадянами [12].

Другим чинником таких змін стало запровадження деяких обмежень Конституційних прав і свобод громадян, а також в рамках дії Закону України “Про правовий режим воєнного стану” наявні процедурні зміни, які зокрема, але не виключно обмежили взаємодію органів місцевого самоврядування з громадськістю (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Законодавчі обмеження взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю [41; 42; 44; 49]

№ з/п	Сутність обмеження	Законодавча підстава
1.	у період дії воєнного стану на акти органів місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги у частині оприлюднення проектів актів.	ч. 10 статті 9 Закону України “Про правовий режим воєнного стану”
2.	робота постійних депутатських комісій та сесій місцевих рад здійснюється без урахування відкритості та гласності	зміни до Регламенту місцевих рад
3.	місцеві ради та їх виконавчі органи призупинили надання відповідей на звернення підприємств, установ, організацій, звернення громадян посилаючись на обставини непереборної сили незалежно від того, чи ведуться безпосередньої бойові дії на території громади.	ч. 6 статті 22 Закону України “Про доступ до публічної інформації”
4.	рекомендовано органам місцевого самоврядування зупиняти, обмежувати роботу інформаційних, інформаційно – комунікаційних та електронних комунікаційних систем, а також публічних електронних реєстрів, що призвело до обмеження в отриманні інформації громадян	Постанова КМУ “Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану”
5.	тимчасове припинення конкурсів громадського бюджету або відтермінування реалізації проектів бюджетів участі у громадах	Постанова КМУ “Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану”

Щоб дослідити зміну векторів громадської участі під час воєнного стану у червні 2022 року фахівцями проведено опитування представників організацій громадського суспільства (ОГС), органів місцевого самоврядування (ОМС), активістів, недержавних ЗМІ, а також депутатів сільських, селищних і міських рад – всього даним опитуванням охоплено 145 осіб [12]. Для наочності структура респондентів наведена в таблиці 2.4. Усі респонденти мають різний досвід громадської участі і різний рівень знань про інструменти такої участі – що забезпечує об’єктивність проведеного дослідження і неупереджене ставлення до кожного з учасників.

Портрет респондентів, задіяних у дослідженні [12]

Категорія громадськості	Кількість респондентів	Питома вага
Громадська організація	57	39%
Місцевий/а активіст/ка	38	26
Орган самоорганізації населення	17	12
Волонтер/ка	13	9%
Благодійна організація	12	8%
Недержавне ЗМІ	3	2%
Депутат селищної ради	3	2%
Представник ОМС	2	1%
Депутат міської ради	1	1%
ОСББ	1	1%
Всього	145	100%

Серед опитаних 56 осіб (40%) оцінюють свою громадську активність на рівні «вища за середній», «досить висока» – 40 осіб; решта – як «середня» і «дещо нижча за середню». Такі дані свідчать про те, що опитані представники громадськості досить високо оцінюють свою громадську участь у суспільному житті. Відповідно, критична оцінка даних респондентів може вважатися достатньо вагомою і репрезентативною, аби скласти уявлення щодо співпраці органів місцевого самоврядування з громадськістю та використовуваних ними інструментів партисипації.

Військові дії так чи інакше торкнулися кожного: когось змусили виїхати, когось – змінити свою звичну діяльність на користь волонтерства, допомоги ЗСУ тощо; інші змушені були взагалі припинити будь яку діяльність (через окупацію, руйнування підприємств чи інші загрози непереборної сили). Отож, з початком війни 60% [12] опитаних не припинили свою активну громадську діяльність, зауваживши, що їм довелося частково змінити профіль громадської діяльності (43%); 17% повністю змінили, а 33% не змінювали зовсім, до того ж деякі з них посилили свою активність. Респонденти найчастіше використовували такі інструменти громадської участі: 54% особисті контакти та неформальні звернення до ОМС, 46% місцеві ініціативи, а найменше (11%) – громадська експертиза (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

**Інструменти громадської участі, які використовувалися в умовах
воєнного стану [12]**

№ з/п	Найменування	Кількість респондентів	Питома вага
1	особисті контакти / неформальні звернення до ОМС	79	54%
2	місцеві ініціативи	66	46%
3	запити на доступ до інформації	62	43%
4	звернення громадян до ОМС	58	40%
5	електронні петиції	53	37%
6	консультації з громадськістю наживо	48	33%
7	громадський бюджет / бюджет участі	48	33%
8	доручення / особистий прийом депутатом, мером	43	30%
9	збори жителів за місцем проживання	40	28%
10	самоорганізація з сусідами	40	28%
11	громадські слухання	29	20%
12	консультації з громадськістю онлайн	29	20%
13	утворення та функціонування ОСН	28	19%
14	функціонування громадських рад	28	19%
15	громадська експертиза	16	11%

Причинами цього були: брак фінансових ресурсів та заборона масових зібрань через загрозу ракетних обстрілів. Більша частина респондентів зазначили, що не відчували обмежень використання інструментів партисипації з боку ОМС (58%).



Рис. 2.1. Складнощі використання інструментів партисипації через воєнний стан [12]

Разом з тим, як показує рисунок 2.1, були складнощі використання інструментів партисипації через воєнний стан, зокрема проблеми комунікації та інформування. Аналіз інформації свідчить про доволі критичне відношення представників ОГС до діяльності ОМС, оскільки більшість респондентів оцінюють її «погано» та «нормально». Зокрема, найгіршу оцінку отримало питання «чи заохочує ОМС розвиток громадянського суспільства, інвестує в їхню освіту та пропонує громадянам діалогову манеру співпраці?» (69 негативних відгуків у 145 респондентів) (табл. 2.6).

Таблиця 2.6

Органи місцевого самоврядування в оцінках представників ОГС [12]

Критерій оцінки	Оцінка (кількість відповідей)			
	чудово	нормально	погано	важко сказати
Представники влади усвідомлюють важливість інформування громадян та підтримують громадянську участь у процесі прийняття рішень	13	61	58	13
Представники влади використовують різні методи по підвищенню обізнаності громадян; необхідна інформація надається вчасно	14	59	62	10
Інформація, яку надає влада під час процесу прийняття рішень є об'єктивною, повною, загальнодоступною і подається у стандартизованій формі; усі громадяни мають рівні можливості доступу до учасницького процесу, оскільки представники влади пропонують різноманітні форми участі, стандарт проведення яких є прописаним і прийнятним	14	53	63	15
Представники влади на місцях підтримують ініціативи громадян	13	66	45	21
Представники влади забезпечують відкритий і прозорий процес прийняття рішень завдяки зовнішньому контролю з боку громади та неурядових організацій; інформація публічна та доступна для широкого загалу	12	46	66	21
Влада заохочує розвиток громадянського суспільства, інвестує в їхню освіту та пропонує громадянам діалогову манеру співпраці	12	43	69	21
Середнє число відповідей по оцінкам	13	54.7	60.5	16.8

Оцінки діяльності ОМС після введення в країні воєнного стану балансують між «нормально» і «погано» (рис. 2.2).

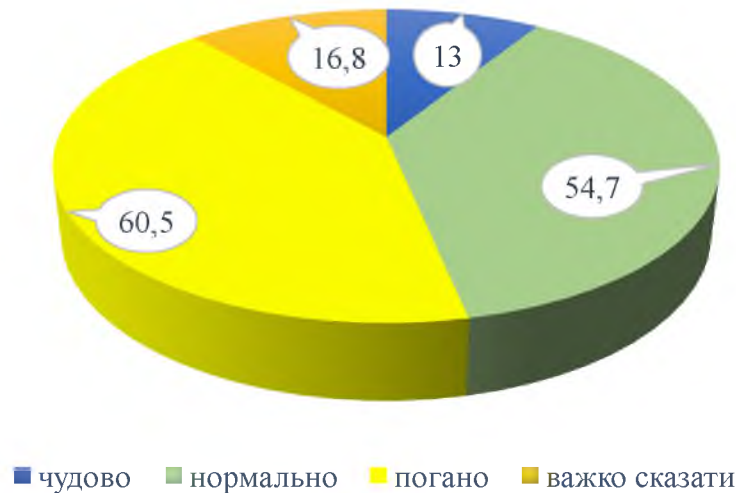


Рис. 2.2. Загальна оцінка представників ОГС діяльності ОМС [12]

Докаленко В.В. відмічає як недостатню увагу до питань взаємодії з громадськістю з боку органів публічної влади, так і перешкоди з боку органів влади, які відчують волонтери, ОГС та активні громадяни. Ці перешкоди носять нормативно-правовий та організаційний характер [11, с. 93]. Позитивною тенденцією є те, що за останні роки відбулося масове поширення інституту волонтерства в Україні. Дослідники зазначають, що український соціум, зокрема ОГС, волонтерська спільнота взяли на себе значну частину дій з протидії агресору, допомозі постраждалим та матеріально-фінансовому забезпеченню військових, тобто, перебрали на себе функції органів публічного управління.

Важливе завдання органів публічного управління під час кризових ситуацій – уникнути і протидіяти дезінформації, яка масово охоплює свідомість людей і має такі характеристики: швидке поширення неточної, маніпулятивної інформації у медіа просторі. Дезінформація небезпечна, оскільки може спонукати громадян ухвалювати неправильні рішення, зокрема й такі, що слугуватимуть загрозою для життя людей. Проблема може посилитися через втрату довіри до влади і до офіційних джерел інформації з боку жителів. У той же час, недостовірні вхідні інформаційні дані, які отримують органи публічного управління, можуть призвести до прийняття неефективних управлінських рішень, що особливо небезпечно під час будь-якої кризи, зокрема пандемії та військових дій.

Отже, військові дії спричинили суттєвий вплив на взаємодії органів публічного управління з громадськістю. Причому цей вплив має як негативні, так і позитивні наслідки.

Висновки до розділу 2

Проведене дослідження потреб і практик застосування органами місцевого самоврядування та ОГС і жителями інструментів громадської участі, інших форм співпраці / взаємодії у період кризового стану (пандемія, військові дії) в Україні. Для цього використані аналітичні дані та результати опитування громадян. Респонденти найчастіше використовували такі інструменти громадської участі: 54% особисті контакти та неформальні звернення до ОМС, 46% місцеві ініціативи, 43% запити на доступ до інформації, 40% звернення громадян до ОМС, 37% електронні петиції. Не активно використовувалися: бюджет участі (33%), доручення депутату/особистий прийом депутатом, мером, ін. посадовцями (30%), збори жителів за місцем проживання (38%) та самоорганізація з сусідами (28%). Необхідно також відмітити наявність певних складнощів використання інструментів партисипації через воєнний стан: проблеми з інформацією та комунікацією (62%); проблеми використання інструментів громадської участі (34%), проблеми взаємодії з ОМС (28%), проблеми безпосередньо самої ОГС (18%).

Під час будь якої кризової ситуації (пандемія, військовий стан, стихійне лихо тощо) громадськість ще гостріше потребує інформації та чіткого розуміння наступних речей: що саме відбувається; які дії / заходи здійснює влада; яка роль відводиться громадськості. Люди мають розуміти, як вплине на них кризовий період, як вони можуть вплинути на процес та як отримати допомогу. У цьому контексті інструменти громадської участі покликані послабити вплив кризових явищ на громадян в суспільне життя.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

3.1. Використання інструментів електронної демократії та цифрових технологій

Місцеві органи влади покликані піклуватися про територіальні громади шляхом вирішення проблем, ухвалення рішень та стимулювання покращень. За визначенням дослідників [61; 63] хороше місцеве врядування (good local governance) має включати: ефективне використання часу, енергії та ресурсів; чесне та обдумане прийняття рішень; хороше залучення громадськості та членів місцевої громади; далекоглядні, інноваційні та ефективні члени; підзвітність і відповідальність перед громадськістю. Це вершини, до яких варто прагнути, оскільки вони задовольняють потреби суспільства, роблячи найкраще для громади, яку обслуговують. Чим більше органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) поводитимуться таким чином, тим більшу повагу і підтримку з боку громадськості вони матимуть. Саме завдяки ефективному використанню інструментів партисипації ОМС мають змогу залучати громадян до спільного прийняття рішень і, відповідно, розбудови громади з урахуванням побажань місцевої спільноти.

Партисипативні практики в українських громадах набувають широкого поширення на тлі розвитку громадського суспільства, тому цілком закономірним є подальший напрям його розвитку в іншій площині – в онлайн-форматі з використанням цифрових технологій. Через пандемію коронавірусу та військові дії до спілкування, навчання і роботи в онлайн-форматі призвичаїлись як громадяни, так і місцева влада. Цифрова партисипація має ряд беззаперечних переваг у порівнянні з офлайн-методами (рис. 3.1).

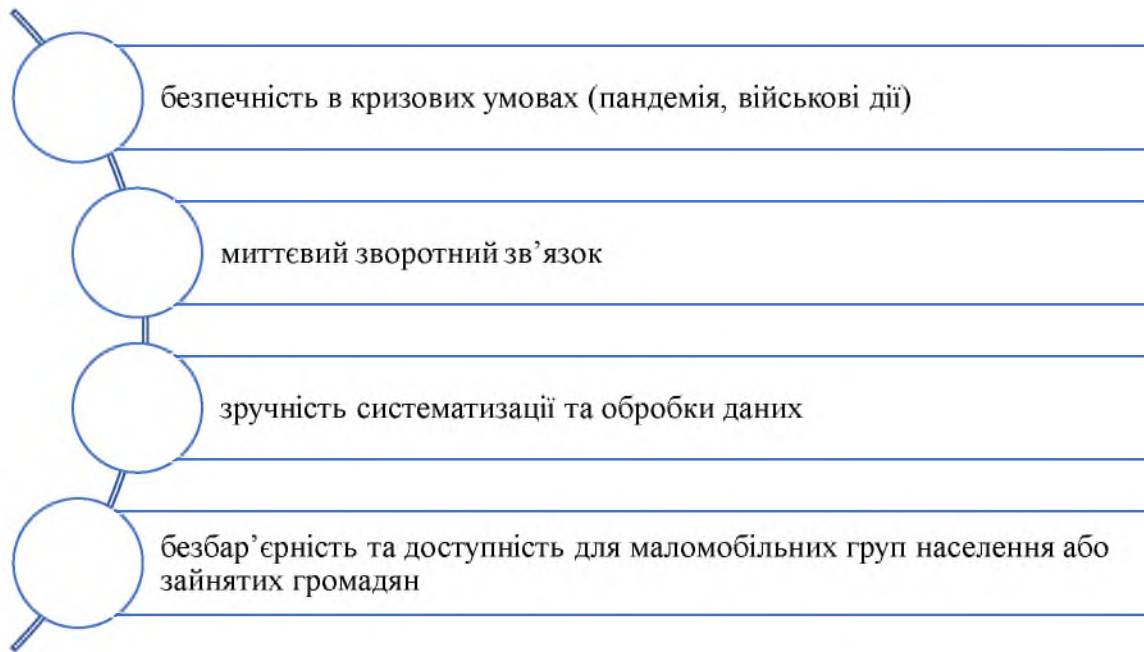


Рис. 3.1. Переваги цифрової партисипації у порівнянні з офлайн-методами [розроблено автором]

Невід'ємною частиною комплексу робочих інструментів більшості адміністрацій, ОМС та громадських організацій стали такі програмні платформи як FreeConference, Zoom, Webex, ClickMeeting, Microsoft Teams, Google Meet та інші, що використовуються для відеоконференцій, а також чати, стріми чи робочі групи в соціальних мережах.

Разом із цим, онлайн-інструменти в контексті громадської участі мають також певні обмеження. Серед них, зокрема, такі: недостатня технічна підготовка деяких посадовців (та/або небажання використовувати такі технології); порівняно невеликий досвід практиків партисипації в модеруванні онлайн-зустрічей, динаміка яких значно відрізняється від тих, що відбуваються офлайн, особисто; виключення з цифрових процесів деяких жителів, переважно у менших населених пунктах та людей похилого віку; «недружність» деяких додатків (наприклад, складний інтерфейс, відсутність української мови, обмежені можливості семінарської роботи чи поглибленого обговорення); труднощі в донесенні до мешканців інформації про нові форми участі (для цього не достатньо буде лише промоції в мережі Інтернет) [25, 235].

Результати дослідження і узагальнення даних дозволили створити реєстр платформ, зручних для використання як ОМС, так і організаціями громадянського суспільства та активістами для комунікації між собою (Додаток Д): «Ресурсний центр ГУРТ», «Велика ідея», «Громадський простір», «Відкрите місто», «Єдина система місцевих петицій», «Свої: чат-бот і конструктор сайтів для громад» та інші. Сучасними цифровими інструментами громадської участі, які засвідчили свою ефективність у європейських країнах [5; 9] та є перспективними до застосування в умовах цифровізації даних є також «Відкритий бюджет», «Портали відкритих даних» та «Геопортали міст». Розглянемо їх докладніше.

Бюджетна інформація в Україні все ще залишається вкрай складною для користування пересічними громадянами. Величезні excel-файли або бази даних, які неможливо переглянути без спеціального програмного забезпечення – такими є доступні для ознайомлення бюджетні документи місцевих рад. Це, в свою чергу, породжує неправомірні дії з бюджетами на місцях, які часто лишаються непоміченими. Вирішити ці проблеми покликаний портал «Відкритий бюджет» (Open Budget) – це простий, зручний та зрозумілий формат презентації бюджетної інформації. Він містить комплекс програмного забезпечення, що допомагає зробити місцеву владу прозорою та підзвітною. На єдиному порталі у формі інфографіки кожен громадянин може ознайомитися з основними бюджетними показниками свого міста, села / селища або області, завантажити необхідні документи тощо (рис. 3.2).

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація у формі відкритих даних (відкриті дані) оприлюднюється для вільного та безоплатного доступу до неї. Портали відкритих даних призначено для забезпечення надання доступу до публічної інформації у формі відкритих даних. На період воєнного стану деякі дані з міркувань безпеки приховані відповідними органами місцевого самоврядування. Проте інформація щодо бюджету: наповнюваність, напрямки використання – залишається відкритою.

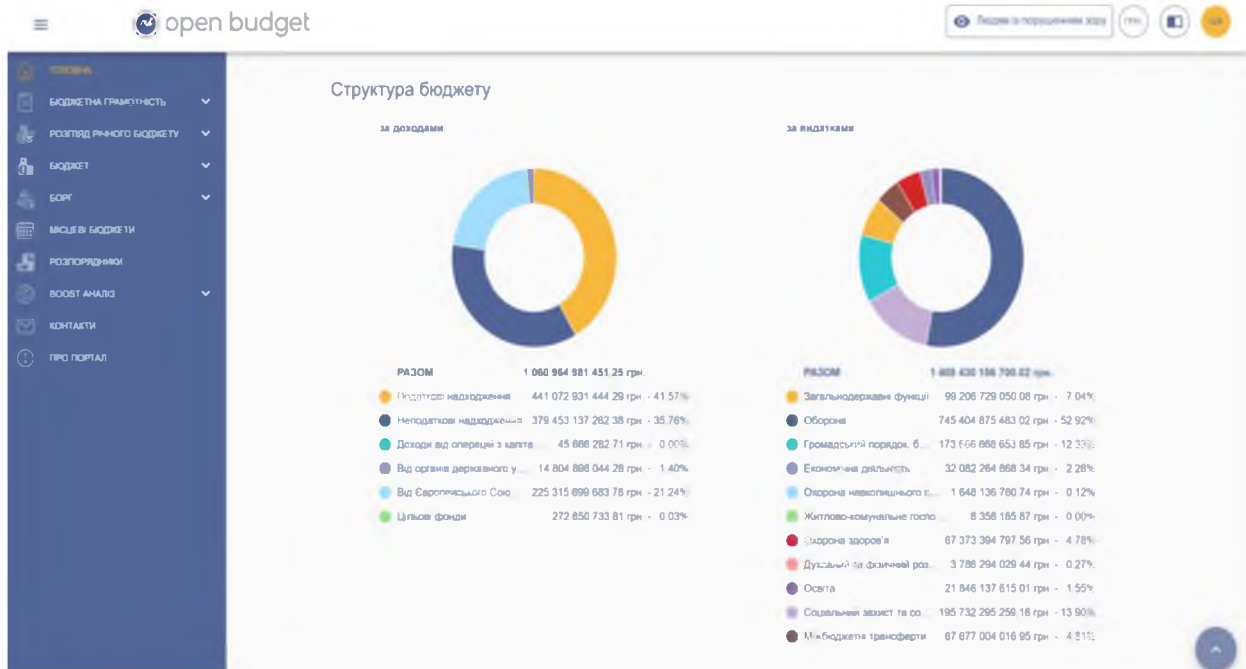


Рис. 3.2. Ілюстрація порталу «Відкритий бюджет» [62]

Портали відкритих даних дозволяють дізнатися, скільки податків сплачують компанії, перевірити законність будівництва, дізнатися про те, які препарати та де можна отримати за програмою «Доступні ліки», відстежувати, за які законопроекти голосував депутат тощо (рис. 3.3).

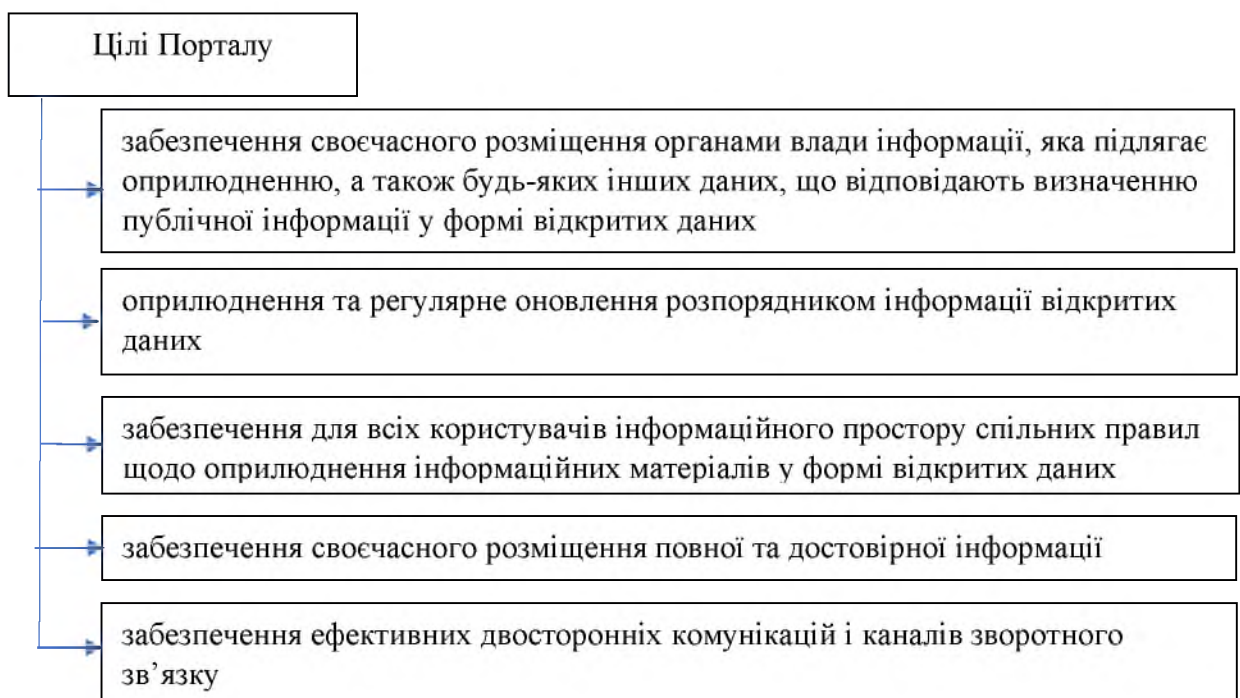


Рис. 3.3. Цілі створення Порталу відкритих даних [41]

Через повномасштабне вторгнення уряд закрив реєстри та доступ до відкритих даних. Те саме зробили органи виконавчої влади та ОМС. Це спричинило негативний вплив на бізнес, побудовані на відкритих даних, та знизило прозорість державних органів. Хоча поступово доступи почали відновлювати, проте наразі повноцінної відкритості немає. Щоб знайти баланс між захистом даних про фізичних та юридичних осіб, прозорістю влади та потребами бізнесу Мінцифри разом із активною зацікавленою громадськістю мають напрацювати відповідні критерії та процедури доступу до даних.

Геопортали міст – за аналогією до Google Maps, дозволяють громадянам переглядати інформаційні дані в режимі реального часу. Сайти геопорталів відображають роботу органів державної влади та ОМС, переважно у галузі містобудування та просторового розвитку (документи, мапи, схеми тощо). Будь який громадянин може знайти верифіковану та актуалізовану інформацію про витрати з місцевого бюджету, містобудівну документацію, реєстр МАФів та тимчасових споруд, комунальне майно, об'єкти заповідного фонду, школи, дитячі садочки, мережу доріг, лікарняні заклади тощо. У свою чергу, за допомогою геопорталу громада може контролювати свої ресурси, ефективно вирішувати управлінські питання, залучати інвесторів, покращувати якість управління місцевої влади та умови життя, спостерігати за розвитком інших громад, обмінюватися інформацією, ділитися досвідом впровадження різних ініціатив у своїй громаді, налагоджувати онлайн комунікацію з іншими громадами. Адже геопортал – це не лише засіб оприлюднення певної інформації, а й спосіб залучення громади до управлінських рішень. Для розумного використання ресурсів та прозорого управління не обійтись без актуальних, якісних, стандартизованих геопросторових даних. Тому геопортал для громади – це насамперед розвиток розумної інфраструктури, ефективне ведення бізнесу, сільського господарства, тощо. Геопортали стануть надзвичайно корисним інструментом відновлення України.

Для повноцінного розвитку і відбудови громад України критично важливе значення має дійсна повноцінна участь різних груп населення та окремих

представників громади, у тому числі жінок і чоловіків із вразливих груп у розв'язанні питань місцевого значення, що впливають на якість їхнього життя. За таких умов для розвитку громадської участі необхідно [10; 25, с. 238-239]:

- імплементувати в практику як ОМС, так і органів виконавчої влади культуру реальної партисипації (не на папері, «для галочки»), залучати до стратегічного планування учасників з урахуванням гендерних аспектів, аби врахувати усю різноманітність потреб, запитів, досвіду, інтересів, пріоритетів;

- удосконалити існуючу нормативно-правову базу щодо обов'язкового визначення цільової аудиторії під час формування політики у відповідній сфері на різних управлінських рівнях (територіальна громада, район, регіон, країна): з обов'язковим окресленням кола прямих і непрямих бенефіціарів і стейкхолдерів, а також зацікавлених сторін;

- виховувати культуру партисипації у дорослих і дітей, використовуючи різні підходи і методики: до прикладу, громадянська освіта в навчально-виховних закладах; програми з розвитку компетенцій у позашкільних установах, молодіжних центрах, хабах, культурних осередків;

- дотримуватися принципу інклюзивності у процесі стратегування через надання їм відповідних навичок, зокрема, адвокації, комунікації, публічних виступів тощо. Це дозволить врахувати потреби вразливих і маргіналізованих груп населення та згуртувати суспільство;

- здійснювати підготовку фасилітаторів та медіаторів у галузі громадської участі, здатних виховувати культуру партисипації в громадах, ініціювати та фасилітувати продуктивний діалог, адвокатувати процеси втілення механізмів громадської участі. Важливо, що такими фасилітаторами можуть бути молоді лідери, освітяни, культурні діячі, громадські активісти, соціальні педагоги і працівники;

- впроваджувати принципи й стандарти громадської участі країн ЄС у вітчизняну практику публічного управління;

- заохочувати і стимулювати представників ОМС та органи виконавчої влади запроваджувати практики громадської участі на місцевому рівні.

Отже, цифрова участь відноситься до активної участі громадян в цифровому суспільстві через використання сучасних інформаційних і комунікаційних технологій. Мета участі громадськості: надати громадськості збалансовану та об'єктивну інформацію, щоб допомогти їй зрозуміти проблему, альтернативи, можливості та/або рішення.

3.2. Інформаційний план як інструмент посилення партисипації

У цифрову еру органи місцевого самоврядування мають у своєму розпорядженні особливі демократичні платформи, на яких вони можуть впроваджувати інновації – вони мають повноваження залучати громадян до повсякденних справ, у які вони активно інвестують. І сучасні технології є засобом, за допомогою якого вони можуть розвивати ці відносини (рис. 3.4).

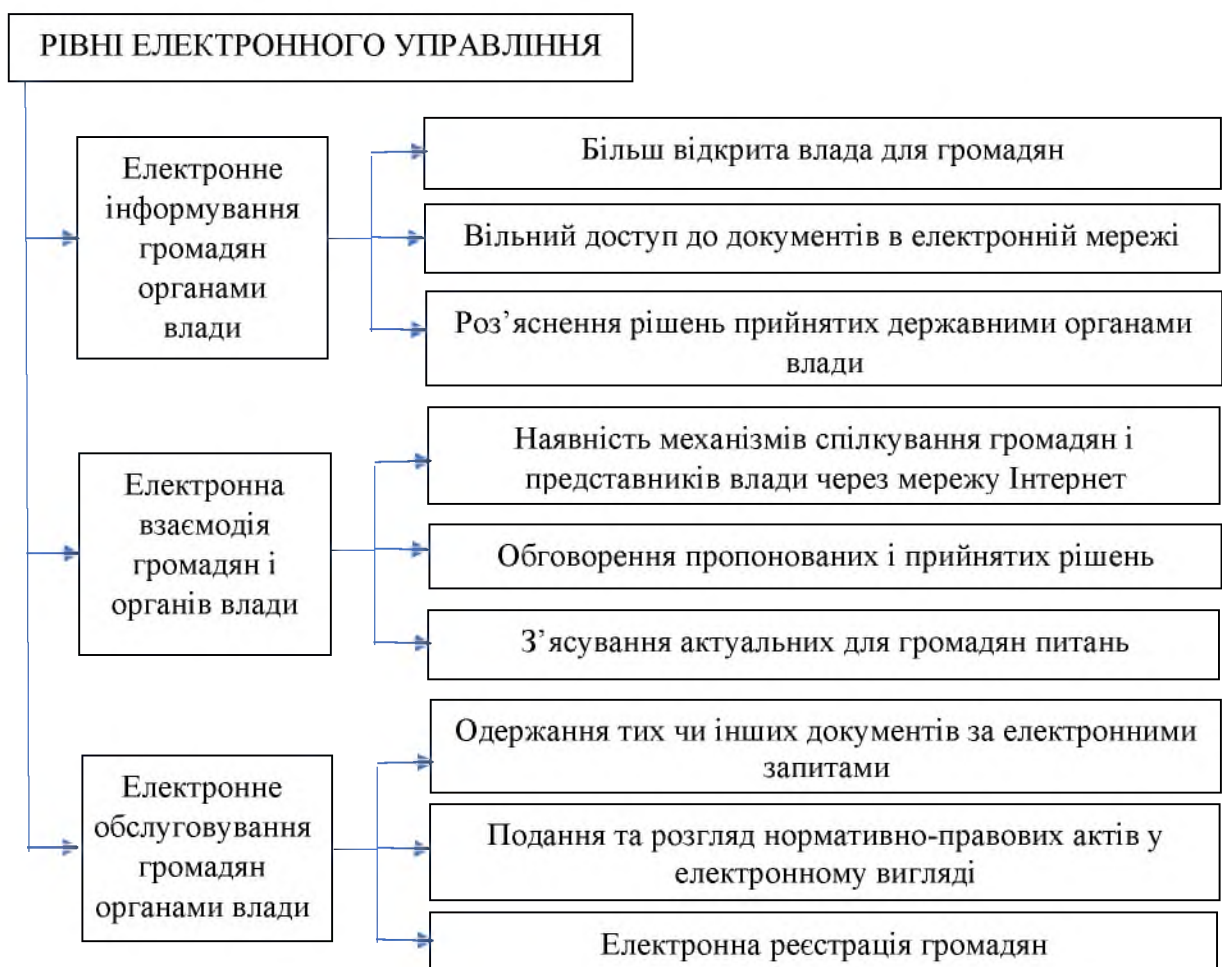


Рис. 3.4. Рівні електронного управління [складено автором за: 9; 16; 27]

Цифрова демократія є формою залучення громадян за допомогою технологій і є частиною більш широкого поля демократичних інновацій, що включає дорадчу демократію (шляхом обговорення) і демократію участі (де громадяни можуть брати участь у процесі прийняття рішень). Ключовою рушійною силою для активізації процесів громадської участі на кожному з рівнів електронного управління є інформаційно-комунікаційна складова. Відправною точкою і документом, який регулює ці процеси, є інформаційний план громади. Він містить інформацію про взаємопов'язані заходи, які розроблюються і реалізуються для того, щоб досягти таких цілей:

- створити і підтримувати постійні зв'язки між об'єктами та суб'єктами інформування;
- активізувати звернення цільової аудиторії, сформувати позитивний імідж через інформування, переконання та нагадування про свою діяльність;
- створити фундамент для проактивної комунікації за стратегічними напрямками та пріоритетами донесення інформації до громадян.

Алгоритм складання комунікаційного плану включає кілька етапів (рис. 3.5).

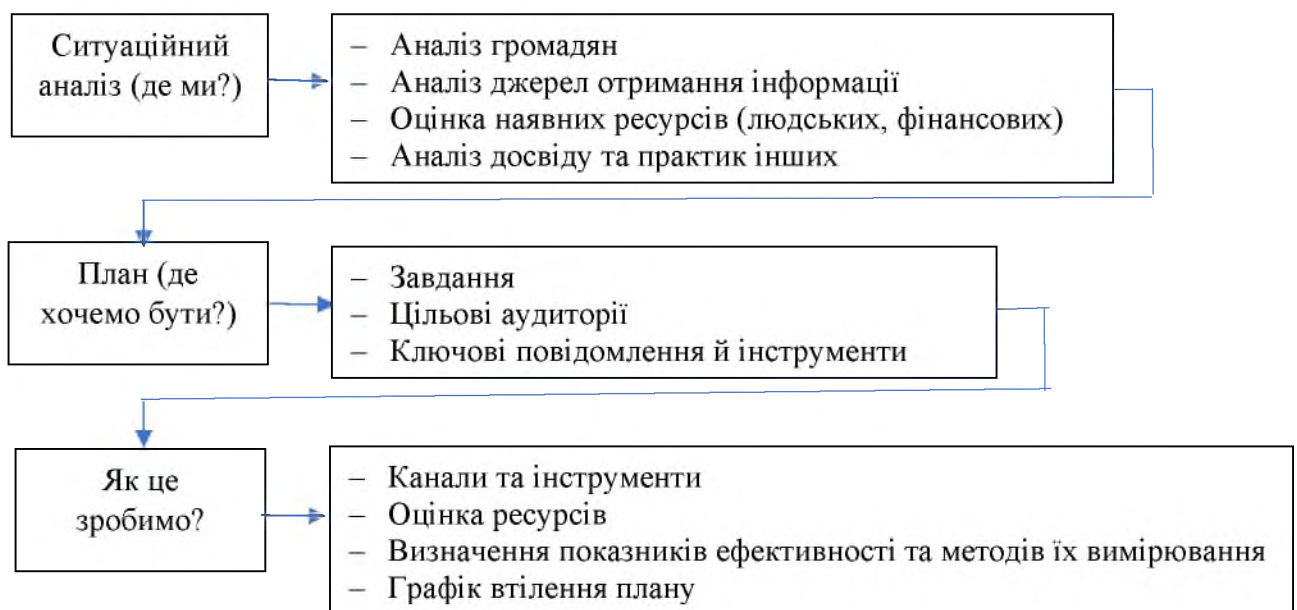


Рис. 3.5. Алгоритм складання комунікаційного плану [складено автором за: 9; 16; 27]

Зазвичай, комунікаційний план розроблюється на півроку – рік. Це дозволяє у часовому розрізі проаналізувати комплексне бачення і тактики діяльності PR-спеціаліста, перспективи описаної у документі роботи, передбачити успіхи та запобігти невдачам.

На етапі ситуаційного аналізу доцільно залучати лідерів думок: директорів шкіл і вчителів, керівників закладів культури, охорони здоров'я, активну молодь, журналістів та ін. Для того, що зрозуміти як інформувати, необхідно знати свою аудиторію: що їх цікавить, якого вони віку, з ким спілкуються, де працюють тощо. Слід проаналізувати – де мешканці можуть зіштовхнутися з інформацією (приміщення місцевої ради, пошта, громадські заклади, банківські установи, аптеки тощо).

Ретельного аналізу потребує також аналіз медіа:

1) Засоби масової інформації (ЗМІ):

- місцеві газети, журнали, телеканали та радіо;
- регіональні (районні та обласні) газети, журнали, телеканали та радіо, які читають у вас в громаді.

2) Онлайн-ресурси:

- чи є достатнє покриття Інтернет;
- чи наявний власний веб-сайт громади;
- які є офіційні групи у соціальних мережах (Facebook) та месенджерах (Viber, Telegram);
- неофіційні групи громади чи місцевості у соціальних мережах (Facebook) та месенджерах (Viber, Telegram).

Всю зібрану інформацію про медіа вносять у «Медіа-карту» – документ, який містить інформацію про засоби масової інформації та соціальні мережі з якими працює громада (Додаток Е).

Як показує практика, основний канал для отримання інформації у громаді – живе спілкування: спілкуються з сусідами чи іншими особами 75 % опитаних; дошки оголошень використовують 39,6%; сайти, соціальні мережі – 34%. Стосовно того, чи проінформовані мешканці про діяльність ОМС: 6,9 % – дуже

добре; 40,9% – досить добре; 8,3 % – зовсім не проінформовані. При цьому слід враховувати критерії та особливості використання таких інструментів як «зв'язки із громадськістю», «пропаганда» та «неформальні вербальні комунікації» (Додаток Ж).

Аналіз цільової аудиторії можливо візуалізувати для зручності використання у робочому процесі (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Приклад аналізу цільової аудиторії [складено автором]

Аудиторія № 1	Чоловіки та жінки віком 18 років і старші, які користуються медичними послугами
Аудиторія № 2	Лікарі приватної практики
Аудиторія № 3	Працівники сфери охорони здоров'я, на яких може вплинути медична реформа
...	...

Після цього необхідно скласти перелік інструментів, які плануєте використовувати. Це можуть бути як публікації в соціальних мережах, так і ЗМІ; адресні розсилання листів електронною поштою або є розгорнуті прес-релізи. Будь-яке інформаційне повідомлення має орієнтуватися на відповідну цільову аудиторію і її потреби чи запити (табл. 3.2)

Таблиця 3.2

Типовий перелік інструментів комунікаційного плану [складено автором]

Етап	Інструмент
1. Комунікація (до консультацій)	Публікація аналітичної записки
	Прес-реліз
	Інтерв'ю для ЗМІ
2. Консультування (під час)	Оголошення у фейсбуці
	Розсилання листів поштою
3. Звітування (після консультацій)	Публікація звіту на веб-сайті

Часові рамки втілення комунікаційного плану та необхідні фінансові ресурси визначаємо на підставі узагальнення даних про потреби. Часові рамки можуть коливатися від одного місяця до кількох років (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Часові рамки та бюджет комунікаційного плану [складено автором]

Етап	Інструмент	Дата	Бюджет
1	Публікація аналітичної записки	15 серпня	0
1	Прес-реліз	1 вересня	100 грн.
1	Інтерв'ю для ЗМІ	до 15 вересня	0
2	Реклама допису у фейсбуці	1 - 31 вересня	760 грн
2	Розсилання листів поштою		250 грн
3	Публікація звіту на веб-сайті		0

Важливо також періодично проводити інформаційні кампанії, аби залучити громадян до використання тих чи інших інструментів громадської участі. В додатках 3 – 4 наведено приклади таких інформаційних кампаній: щодо впровадження бюджету участі, громадських слухань та молодіжної ради.

Окрім інформаційного плану під час комунікації доцільно також використовувати:

- 1) відео-контент для популяризації цифровізації сервісної діяльності;
- 2) додаткові інструменти на офіційних державних порталах (калькулятори, електронні таблиці та інфографічні довідники);
- 3) соціальні мережі “Facebook” та “Twitter”;
- 4) візуальний маркетинг із застосуванням інфографіки;
- 5) мобільні додатки (“Дія”, “Kyiv Smart City”, “Відкрите місто”);
- 6) аналіз інформації (для цього потрібен аналітик);
- 7) послуги менеджерів по роботі з клієнтами;
- 8) послуги менеджерів соціальних медіа.

Під час комунікаційної кампанії ключову роль відіграють принципи комунікацій, що забезпечують їх ефективність: повнота, правдивість і регулярність комунікацій; індивідуальний та інноваційний підхід у виборі комунікаційних каналів; креативність подання повідомлень; зворотній зв'язок.

Варто наголосити на тому, що громади, які активно використовують комунікації в результаті:

– стають лідерами суспільної думки, відомими та впливовими як серед колег, так і серед громадян;

- збільшують рівень довіри місцевого населення, отримують зворотній зв'язок, пропозиції партнерства, впроваджують нові ідеї;
- чітко бачать свої результати громадської праці, вмотивовані та натхненні власними досягненнями.

Комунікаційні заходи мають сприяти реалізації рішень, цілей та бачень стратегічного розвитку громади. Детально продуманий та цілеспрямований комунікаційний план допомагає залучити населення до прийняття рішень, надання якісних послуг та забезпечує ефективне використання ресурсів. Органи управління, жителі та підприємці мають можливість вести діалог виходячи зі своїх стратегічних цілей та цільових груп.

Висновки до розділу 3

Цифрова демократія є формою залучення громадян за допомогою технологій і є частиною більш широкого поля демократичних інновацій, що включає дорадчу демократію (шляхом обговорення) і демократію участі (де громадяни можуть брати участь у процесі прийняття рішень). Цифрова демократія не обов'язково відокремлена від цих понять; це один із способів уможливити їх. Цифрова партисипація у порівнянні з офлайн-методами має ряд беззаперечних переваг: безпечність в кризових умовах (пандемія, військові дії), безбар'єрність та доступність для маломобільних груп населення або зайнятих громадян, зручність систематизації та обробки даних, а також миттєвий зворотний зв'язок.

Запропоновано платформи для використання як ОМС, так і організаціями громадянського суспільства та активістами з метою ефективної комунікації між собою: «Ресурсний центр ГУРТ», «Велика ідея», «Громадський простір», «Жителі», «Mistosite», «Платформа міських інновацій», «Civil Society app», «Розумне місто», «Доступ до правди», «Відкрите місто», «Єдина система місцевих петицій», «Громадянське суспільство і влада», «Свої: чат-бот і

конструктор сайтів для громад» та інші.

Запропоновано етапи складання комунікаційного плану, які включають: визначення цілей комунікації (навіщо потрібна комунікація); визначення цільової аудиторії (до кого звертатися); сформувати свій «голос» або стиль комунікації; визначити канали комунікації (де транслювати повідомлення); виявити труднощі, ризики та сприятливі можливості; скласти бюджет.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження розвитку інструментів громадської участі на місцевому рівні зроблено наступні висновки теоретико-методологічного змісту й прикладного спрямування.

Досліджено сучасні методи залучення громадян, спрямовані на посилення співпраці спільноти й органів влади, які зарекомендували свою результативність як в Україні, так і за кордоном: громадські слухання і збори, громадський бюджет, петиції та звернення громадян, консенсусна конференція, дорадче опитування, відкритий офіс, громадська панель.

Доведено, що використання дієвих інструментів залучення мешканців і мешканок до процесу вироблення та реалізації важливих для громади рішень, якісне застосування партисипативних технік (таких як дорадчі комітети, публічний діалог, громадські консультації, партисипативне планування) сприятиме: збільшенню участі громадян у публічному процесі, спільному прийнятті рішень, співдії та співвідповідальності за питання, що відносяться до компетенції територіальної громади; розширенню меж суспільного діалогу, що в свою чергу, може бути стимулом для людей проявляти ініціативу; формуванню сприятливого середовища для обговорення; організації нових засад співробітництва з органами влади, розумний контроль влади з одночасною легітимізацією перед спільнотою; можливості реалізовувати заходи, які чітко відповідають реальним потребам населення; слугуватимуть гарантією того, що рішення буде прийнято, що сприятиме підвищенню довіри населення до влади.

В умовах воєнного стану або інших надзвичайних ситуацій доцільним є застосування кризових комунікацій, завдання яких полягає в тому, щоб мінімізувати вплив кризи на діяльність громади та її мешканців, зменшити час, що витрачається на ліквідацію кризи, а також якомога швидше відновити контроль над ситуацією та комунікацією. Вдало організовані комунікації ОМС під час кризи можуть: допомогти зберегти людське життя, захистити їх майно; значно посилити довіру мешканців до ОМС та покращити їх репутацію;

продемонструвати компетентність як лідерів, так і працівників ОМС; сприяти дотриманню законодавства та порядку на території громади.

В рамках даного дослідження здійснено аналіз зміни використання основних інструментів залучення громадян в умовах пандемії COVID-19 та військового стану. Аналіз було зроблено на основі огляду та оцінки нормативно-правових документів, що регулюють впровадження механізмів залучення жителів, а також оцінок як представників громадянського суспільства, так і органів місцевої влади наявних практик використання інструментів залучення, виявлення мотивації використання тих чи інших інструментів та змін, із якими вони стикалися.

З'ясовано, що відбулася зміна ролі громадян від пасивних одержувачів послуг до більш активної та продуктивної ролі, за якої органи влади лише сприяють і підтримують виробництво та надання послуг. На підставі аналізу глибинних інтерв'ю сформовано перелік пропозицій для ОМС, що дозволять посилити процеси партисипації:

- диверсифікація форм залучення до кожного з інструментів громадської участі, що надає споживачам можливість вибору способу долучення – чи то особистий прийом, чи письмовий лист, телефонний дзвінок або ж електронна участь;

- створення сприятливих умов та ліквідація бар'єрів до залучення вразливих категорій населення, зокрема, створити можливість проводити зустрічі у неробочий час;

- проведення освітніх і просвітницьких заходів, надання мешканцям громади, ОГС та громадським активістам необхідної інформації за тематикою, яка розглядатиметься з використанням певного інструменту громадської участі;

- удосконалення процедури організації тих інструментів участі, де вона недостатньою мірою прописана;

- стандартизація однотипних процедур, притаманних різним інструментам партисипації для спрощення користування.

Узагальнено ключові елементи, необхідні для продуктивної комунікації з населенням:

– наявність ефективних та сучасних процедур для участі громадян. До прикладу, статут територіальної громади – основний документ, що визначає різні форми громадської участі, а положення міської / сільської / селищної ради й відповідні нормативно-правові акти регламентують процедури застосування цих інструментів;

– спроможність і обізнаність про процеси вирішення локальних потреб і проблем усіх учасників партисипативного процесу – посадових осіб, мешканців і членів громадських організацій;

– наявність зручної платформи для комунікації органів влади і мешканців – для спільної роботи та напрацювання рішень. Це потребує правильної модерації, зокрема, через діалогові методи у офлайн та онлайн форматах.

Результати дослідження і узагальнення даних дозволили створити реєстр платформ, зручних для використання як ОМС, так і організаціями громадянського суспільства та активістами для комунікації між собою: «Ресурсний центр ГУРТ», «Велика ідея», «Громадський простір», «Відкрите місто», «Єдина система місцевих петицій», «Свої: чат-бот і конструктор сайтів для громад» та інші.

Доведено, що цифрова демократія має багато різних проявів: від бюджету участі до громадських обговорень і прийняття рішень громадянами, від розробки та перевірки пропозицій до моніторингу громадських дій і послуг. Переваги використання технологій у залученні громадян значні. У довгостроковій перспективі це може відновити легітимність в установах, полегшити адаптацію державних послуг до потреб користувачів і створити інфраструктуру для спілкування між урядом і громадянами. У короткостроковій перспективі він руйнує бар'єри для масштабування, полегшує участь, залучає нову аудиторію, забезпечує постійний зворотний зв'язок.

Лідери громад ближчі до справжньої системи зворотного зв'язку, ніж центральний уряд, оскільки місцева політика часто розгортається протягом

кількох місяців. Інструменти цифрової демократії можуть зробити ці цикли зворотного зв'язку коротшими, надійнішими та доступнішими. Крім того, ця технологія може надати органам місцевого самоврядування можливість створювати послуги для громадян з більш цілеспрямованим розумінням потреб користувачів – подібно до того, як успішні технологічні компанії підходять до дизайну своїх послуг і стратегій продуктів.

Цифрова демократія не лише робить існуючу демократію кращою, вона також може означати еволюцію того, як уряди взаємодіють із громадянами. Прикладом можуть слугувати потокова трансляція засідань ради, онлайн-консультації та передача деяких державних послуг онлайн. Інструменти цифрової демократії вимагають активної участі, як-от відповіді на запитання замість пасивного спостереження за засіданням комітету. Деякі зі способів використання соціальних медіа місцевими органами влади: чат-боти і групи у Twitter, Telegram.

Комунікаційні заходи мають сприяти реалізації рішень, цілей та бачень стратегічного розвитку громади. Детально продуманий та цілеспрямований комунікаційний план допомагає залучити населення до прийняття рішень, надання якісних послуг та забезпечує ефективне використання ресурсів. Органи управління, жителі та підприємці мають можливість вести діалог виходячи зі своїх стратегічних цілей та цільових груп.

Запропоновано етапи складання комунікаційного плану: визначення цілей комунікації (навіщо потрібна комунікація); визначення цільової аудиторії (до кого звертатися); сформувані свій «голос» або стиль комунікації; визначити канали комунікації (де транслювати повідомлення); виявити труднощі, ризики та сприятливі можливості; скласти бюджет.

Імплементація запропонованих рекомендацій дозволить підвищити ефективність участі громадян у процесі розробки і прийняття рішень на місцях.