

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України
Національний університет «Києво-Могилянська Академія»
Факультет соціальних наук і соціальних технологій
Кафедра зв'язків з громадськістю

Магістерська робота

освітній ступінь – магістр

**на тему «КОМУНІКАЦІЙНА СТРАТЕГІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ
У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ»**

Виконала: студентка 2-го року
навчання спеціальності 8.03030202 –
«Зв'язки з громадськістю»
Троян Ірина Олегівна

Науковий керівник: Коник Д. Л.,
кандидат соціологічних наук, доцент

Рецензент: Чепурко Г.І.,
доктор соціологічних наук

Магістерська робота захищена з
оцінкою

« _____ »

Секретар ДЕК _____
« ____ » _____ 20__ р.

Київ – 2017

Декларація

академічної доброчесності студента НаУКМА

Я, Троян Ірина Олегівна, студентка 2-го року навчання магістерської програми факультету соціальних наук і соціальних технологій, спеціальність 8.03030202 «Зв'язки з громадськістю», адреса електронної пошти irinatroian@gmail.com

- підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Комунікаційна стратегія органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах у контексті децентралізації в Україні» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, передбачених п. 1.3 Тимчасового положення про порядок перевірки письмових робіт студентів НаУКМА на відповідність вимогам академічної доброчесності, зі змістом якого ознайомлена;
- заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;
- згодна на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи StrikePlagiarism.com, а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи*.

6 червня 2014 р.

Дата



Підпис

Троян І. О.

Прізвище та ініціали

*Під перевіркою за допомогою інтернет-системи StrikePlagiarism.com розуміється порівняння змісту роботи, переданої на перевірку для виявлення порушень, формування звіту подібності та зберігання роботи в базі даних для порівняння цієї та майбутніх робіт.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ КОМУНІКАЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	8
1.1. Особливості комунікацій на місцевому рівні: цілі, стандарти та принципи взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю	8
1.2. Законодавчі аспекти процесів децентралізації та європейські вимоги до відкритості місцевого самоврядування	17
1.3. Участь громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: аналіз опитувань громадської думки	23
РОЗДІЛ 2. ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ	30
2.1. Аналіз інноваційних інструментів взаємодії громадян із місцевою владою із використанням інформаційно-комунікаційних технологій	31
2.1.1. Партиципативний (учасницький) бюджет	31
2.1.2. Електронні петиції.....	37
2.2. Аналіз традиційних інструментів взаємодії громадян із місцевою владою.....	40
2.3. Досвід взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю у Республіці Польща	47
РОЗДІЛ 3. АНАЛІЗ ПРАКТИК ВПРОВАДЖЕННЯ КОМУНІКАЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ ОРГАНАМИ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	53
3.1. Методологія дослідження комунікації органів влади з громадськістю у контексті децентралізації.....	53
3.2. Аналіз комунікаційної кампанії із децентралізації на рівні Мінрегіонбуду	56
3.3. Комунікація на рівні області та органів місцевого самоврядування (на прикладі Одеської області).....	62
3.4. Рекомендації щодо налагодження комунікації органами місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах.....	72
ВИСНОВКИ	76
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	80
ДОДАТОК А. Гайд напівструктурованого глибинного інтерв'ю	89
ДОДАТОК Б. Вибірка респондентів для проведення експертного опитування	91
ДОДАТОК В. Транскрипти інтерв'ю	92

ВСТУП

Демократичні перетворення в українському суспільстві потребують більш інклюзивного процесу прийняття рішень та розуміння органами місцевого самоврядування необхідності налагодження діалогу та використання нових інструментів взаємодії з громадськістю. На сьогоднішній день ефективні комунікації стають запорукою формування довіри до владних інституцій, забезпечують підтримку їх політики, а також легітимність в очах громадськості. У контексті децентралізації із переданням владних повноважень та управлінських функцій на місцевий рівень у органів місцевого самоврядування з'являється можливість більш ефективно використовувати ресурси громади, розширюючи можливості участі громадян у політичних процесах на локальному рівні. В свою чергу налагодження ефективної системи взаємодії з громадськістю є запорукою надання більш якісних послуг із врахуванням потреб населення. Саме тому необхідною є розробка комунікаційних стратегій для органів влади на місцевому рівні, оскільки сучасне демократичне врядування та ефективне управління має здійснюватись на принципах відповідальності, прозорості, підзвітності та участі громадян.

Прийняття у 1996 році на рівні ООН Стамбульської декларації про поселення людей ознаменувало початок нової ери кооперації та культури солідарності між різними зацікавленими сторонами. Такий крок був зумовлений необхідністю подолання глобальних викликів 21 сторіччя та вироблення спільного бачення сталого розвитку населених пунктів задля того, щоб забезпечити комфортний, здоровий, безпечний та інклюзивний простір для проживання людей. Одним із пріоритетів для національних урядів стало просування «децентралізації через демократичні органи влади на місцевому рівні та робота над посиленням їх фінансової та інституційної спроможності у

відповідності до умов країни, забезпечуючи їх прозорість, підзвітність та відповідність потребам людей, що є ключовими вимогами до всіх урядів на всіх рівнях» [69]. Виконання даного пріоритету базується на співпраці органів влади з приватним сектором, трудовими та професійними спілками, неурядовими та іншими організаціями громадянського суспільства.

Поняття «доброго врядування» (Good Governance) як процес реалізації публічної влади, що базується на підходах до формування відкритого, демократичного і справедливого суспільства та відповідній системі принципів, має ознаки результативного управління та скероване на забезпечення ефективних партнерських взаємовідносин між органами публічної влади, інституціями громадянського суспільства та суб'єктами приватного права щодо управління суспільним розвитком. На думку українського дослідника державного управління В.Толкованова, практичні питання впровадження інструментів доброго врядування вирішуються у процесі діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з громадою під час безпосереднього надання муніципальних послуг та реалізації управлінських рішень [55].

У вітчизняній науці питанням комунікації органів влади з громадськістю присвячені праці Н. Дніпренко [15], Г. Почепцова [40], Н. Драгомирецької [17], а питанням електронної демократії та можливостям комунікації за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій – роботи Н. Грицяка та С. Соловйова [7]. Вивчення питань регулювання громадської участі в діяльності органів місцевого самоврядування займалися М. Лациба [24] та В. Гулай [9], а теоретико-методологічні основи зв'язків з громадськістю визначені у роботах В. Королька [31].

Децентралізація передбачає передачу значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, які, завдяки близькості до людей, спроможні реалізовувати такі повноваження найбільш успішно, враховувати інтереси та більш ефективно задовольняти потреби конкретних груп громадськості на місцях з урахуванням специфіки регіону та наявних ресурсів. Результати дослідження Фонду «Демократичні

ініціативи» ім. І. Кучеріва свідчать про недостатність комунікаційних зусиль уряду та органів місцевого самоврядування у просуванні реформи децентралізації та забезпеченні її суспільної підтримки: у серпні 2016 року щось чули про реформу 54% респондентів, а добре про неї знають лише 12%, серед яких підтримують її 31%, а не підтримують 23% [13].

Зважаючи на те, що реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації ще не завершені, а наявні комунікаційні зусилля уряду спрямовані здебільшого на представників органів місцевого самоврядування різних рівнів, постає необхідність розробки комунікаційних стратегій для місцевих органів влади задля налагодження діалогу з громадськістю, яка є кінцевим реципієнтом їхніх публічних послуг. Виникає потреба в аналізі наявних засобів комунікації та наданні рекомендацій для розробки комунікаційної стратегії органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах у контексті децентралізації в Україні.

Виходячи з того, що комунікації розглядаються як невід'ємна управлінська функція, **об'єктом дослідження** є органи місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад як суб'єкти управління та комунікації на місцевому рівні.

Предмет: комунікаційні стратегії органів місцевого самоврядування новостворених об'єднаних територіальних громад при їх взаємодії з іншими владними органами, з одного боку, та з громадськістю, з іншого.

Мета: виявити основні елементи комунікаційної стратегії органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах у контексті децентралізації в Україні, а також інструменти залучення громадян до вироблення політики на місцевому рівні. Мета буде досягнута завдяки виконанню таких завдань:

1. розкрити особливості комунікації органів місцевого самоврядування у контексті децентралізації;

2. визначити законодавчі аспекти процесів децентралізації та окреслити європейські вимоги до відкритості місцевого самоврядування;

3. систематизувати інструменти взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю та способи залучення громадян до процесів прийняття рішень на місцевому рівні;

4. проаналізувати комунікаційні стратегії, які впроваджуються на рівні Міністерства регіонального розвитку, ЖКГ та будівництва (Мінрегіонбуду), області та об'єднаних територіальних громад;

5. розробити рекомендації по впровадженню комунікаційної стратегії для органів місцевого самоврядування як суб'єктів комунікації на місцевому рівні.

Для досягнення поставленої мети використано такі методи дослідження як теоретичний і функціональний аналіз. Робота базується на систематизації та вторинному аналізі результатів соціологічних досліджень: кількісних опитувань громадської думки та омнібусів на тему децентралізації, здійснених у 2014-2016 роках. Крім того, в рамках кабінетного дослідження було здійснено узагальнення якісних досліджень, проведених за допомогою методу фокус-груп чи глибинних інтерв'ю зі стейкхолдерами реформи в рамках проектів технічної підтримки, а також аналіз відкритих даних і нормативно-правових актів на сайті Урядової ініціативи «Децентралізація влади».

Емпіричне дослідження, покликане з'ясувати особливості комунікаційних стратегій на рівні Мінрегіонбуду, області та об'єднаних територіальних громад, здійснене з використанням якісної соціологічної методології. Методом проведення експертного опитування було напівструктуроване глибинне інтерв'ю, де експертами виступали особи, що займають офіційні позиції у відповідних структурах органах державної влади, місцевого самоврядування, інститутах громадянського суспільства, і чий функції полягають у просуванні чи імплементації реформи децентралізації на різних рівнях. Вибірка, сформована

шляхом поєднання позиційного та репутаційного методів, представлена вісьмома експертами, серед яких – представники українських неурядових організацій, проектів програм технічної підтримки в галузі децентралізації та формування спроможних громад, а також органів влади та місцевого самоврядування. Глибинні інтерв'ю були доповнені двома експертними коментарями представників органів місцевого самоврядування, а вивчення комунікації реформи децентралізації та взаємодії органів місцевого самоврядування з мешканцями новосформованих громад було розглянуто на прикладі Одеської області із застосуванням методу кейс-стаді.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Перший розділ присвячений теоретико-методологічному визначенню поняття та аналізу ролі зв'язків з громадськістю у діяльності органів місцевого самоврядування. Також розглянуті законодавчі аспекти процесу децентралізації та наведений аналіз опитувань громадської думки щодо рівня довіри, задоволеності громадськості від взаємодії з органами влади на місцях.

У другому розділі здійснено класифікацію інструментів участі громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні за критерієм використання інформаційно-комунікаційних технологій. Проаналізовано переваги та недоліки як традиційних, так і інноваційних інструментів взаємодії та налагодження діалогу органів місцевої влади з громадськістю. Розглянуто досвід взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю у Республіці Польща та можливості його застосування в Україні.

В рамках третього емпіричного розділу роботи наведено аналіз експертних інтерв'ю та виокремлено особливості комунікації реформи децентралізації на рівні Мінрегіонбуду, області та об'єднаних громад, а також розроблено рекомендації по розробці комунікаційної стратегії для органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ КОМУНІКАЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

1.1. Особливості комунікацій на місцевому рівні: цілі, стандарти та принципи взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю

Для органів державної влади та місцевого самоврядування зв'язки з громадськістю потрібні для того, щоб забезпечити розуміння громадянами рішень влади та підтримки політичного курсу, що впроваджується як на національному, так і на локальному рівні. Особливістю комунікацій органів влади є те, що їх діяльність – рішення, що приймаються, та засоби, які використовуються для їх реалізації – зачіпають інтереси та мають безпосередній вплив на добробут та повсякденне життя широких груп громадськості.

Інститут зі зв'язків з громадськістю (CIPR) визначає зв'язки з громадськістю як планове та контрольоване зусилля по налагодженню та підтримці взаємовигідних стосунків та розуміння між організацією та її громадськістю [70]. На думку І. Василенко, інформаційні служби при урядових організаціях мають вирішувати такі основні завдання: з одного боку, висвітлювати та просвіщати громадян щодо діяльності органів влади, а з іншого боку – інформувати осіб, що приймають рішення, про реакцію громадськості на політику, що впроваджується або планується впроваджуватись у майбутньому. Основною метою комунікаційної діяльності на місцевому рівні є розвиток громадянської самосвідомості та пробудження в населення зацікавленості до проблем місцевого самоврядування [3]. Отже, зв'язки з громадськістю виконують функцію гармонізації стосунків між органом влади і оточуючим середовищем: допомагаючи оцінити сприйняття місцевим населенням рішень і

дій влади, скоригувати обрану політику, донести її цінність і переваги для громадськості, заручитись її підтримкою.

Для органів влади на місцях принциповим є сприйняття зв'язків з громадськістю як стратегічної управлінської функції, що забезпечує гармонізацію стосунків між різними групами впливу (стейкхолдерами) задля досягнення цілей організації. У відповідності до визначення С. Катліпа, зв'язки з громадськістю є «управлінською функцією зі встановлення й підтримки взаємовигідних відносин між організацією та суспільством, від настроїв і думок якого залежить успіх або невдача цієї організації» [27].

У своїй праці «Стратегічні комунікації. Посібник для державних службовців» Д. Коник наголошує на тому, що ефективна двостороння комунікація, що орієнтована на отримання зворотного зв'язку від громадськості, стає стратегією формування довіри до органу влади: налагодження діалогу не лише передбачає можливість висловитися всім зацікавленим сторонам, але й потребує врахування органами влади думок, позицій і інтересів різних груп громадськості при прийнятті рішень [30].

У відповідності до теорії участі громадян, ефективні програми із залучення громадян мають ряд змістовних переваг для суб'єктів прийняття рішень у публічній сфері. Зокрема, виокремлюють такі п'ять переваг участі громадськості у процесах планування:

- 1) збір інформації та ідей щодо громадських проблем і шляхів їх вирішення;
- 2) забезпечення громадської підтримки запланованих рішень;
- 3) уникнення затяжних конфліктів і дорогих затримок;
- 4) створення «резервуару» доброї волі або кредиту довіри, що може сприяти прийняттю подальших рішень;
- 5) встановлення духу співпраці та довіри між органом влади та громадськістю [60].

Крім того, налагодження системної комунікації та оцінка її ефективності забезпечує розуміння інтересів і потреб цільових груп громадськості, що робить орган влади більш гнучким та забезпечує його успішну адаптацію до вимог зовнішнього середовища. Зокрема, завдяки кращому розумінню настроїв громадськості, економічного та соціально-політичного контексту, що впливає та обумовлює процес взаємодії, органи влади на місцях спроможні не лише реагувати на виклики середовища, але й попереджати виникнення криз і суспільного невдоволення.

Поняття «комунікація» за змістом споріднене з поняттями «взаємодії» (взаємин), «людських стосунків», «взаємозумовленості» та «взаємовпливу». Комунікація, незалежно від сфери її використання є, передусім, соціальним процесом, що відтворює суспільну структуру і виконує в ній об'єднавчу функцію. Найбільш широким значенням поняття «комунікація» є розуміння її як зв'язку, з'єднання. Взаємодія розглядається як окремий випадок зв'язку, спілкування – як окремий випадок взаємодії, а інформаційний аспект спілкування – як складова спілкування. Зворотний зв'язок (реакція) є невід'ємною складовою комунікаційного процесу, оскільки одностороннє спілкування (асиметричне за схемою: суб'єкт – об'єкт) є, як правило, малоефективним, оскільки в теорії управління доведено, що будь-яка система функціонує ефективно за умови існування налагодженого зворотного зв'язку [28].

Процес двосторонньої симетричної комунікації та його складові представлені в якості моделі, яка окрім відправника та реципієнта, процесів кодування та декодування самого повідомлення, а також каналів їх передачі, враховує також ті умови зовнішнього середовища, в якому відбувається процес комунікації (соціальний та культурний контекст). У. Шрамм вважав, що комунікація не існує без людей, без тих сенсів, змісту та емоцій, які в неї вкладають люди, вступаючи у процес спілкування [31]. Для розуміння процесу комунікації варто передусім звертати увагу на соціальне оточення, де

відбувається взаємодія двох суб'єктів, а також на зміст їх взаємовідносин (дружні чи ворожі, формальні чи неформальні тощо). Кодування та декодування повідомлень як комунікатором, так і комунікантом, відбувається в рамках співвіднесення – площі тих значень і змістів, якими оперує суб'єкт при інтерпретації певних символів.

Модель У. Шрамма (див. Рис. 1) окреслює процес двосторонньої симетричної комунікації, що є принциповою для налагодження якісного діалогу між органами влади та громадськістю.

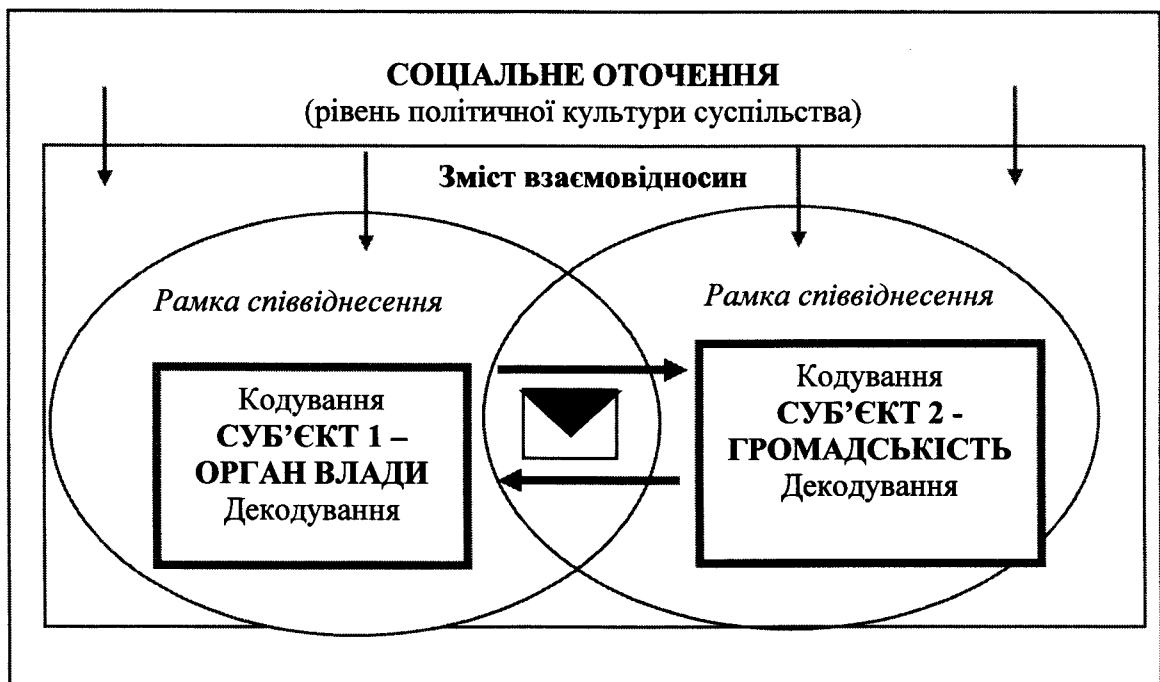


Рис. 1. Модель двосторонньої симетричної комунікації У. Шрамма

Особливістю моделі У. Шрамма є те, що на відміну від моделей одностороннього впливу (які характерні для маніпуляції чи пропаганди), дана модель базується на «суб'єкт-суб'єктній» взаємодії, де цільові групи громадськості виступають рівноцінними суб'єктами взаємодії, а не об'єктами впливу. В даній моделі принциповим є наявність і врахування зворотного зв'язку, реакції та відгуку. Саме така модель лягає в основу сучасної політики та відповідає принципам доброго врядування, що означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління на місцевому і

регіональному рівнях. Забезпечення доброго місцевого і регіонального управління у країнах-членах Ради Європи стосується цілого ряду завдань, зокрема, стосовно внутрішніх взаємовідносин між місцевою і регіональною владою, їх відносин з іншими органами влади та громадянами.

Рада Європи виокремлює дванадцять принципів доброго врядування на місцевому рівні, а також пропонує механізми та інструменти їх впровадження. Базовим принципом є представництво інтересів та участь громадян у суспільно-політичному житті, що забезпечується чесною та справедливою системою виборів. Крім того, передбачається наявність постійного зворотного зв'язку, коли цілі, правила, структури та процедури адаптовані до потреб і очікувань громадян, а публічні послуги надаються у відповідності до запитів у визначений часовий термін. Ефективність передбачає найбільш оптимальне використання наявних ресурсів задля того, щоб результат відповідав узгодженим цілям. Наголос робиться на відкритості та прозорості: це передбачає прийняття рішень у відповідності до правил і регуляцій, а також забезпечення доступу зацікавлених сторін до інформації про рішення, їх реалізацію та результати, що уможливорює не лише відслідковування дій органів влади, але й залучення та сприяння їх реалізації. З-поміж інших принципів – верховенство права, етичність поведінки (запобігання та протидія корупції, оскільки загальний добробут ставиться вище за приватні інтереси). Особливий наголос робиться на інноваційності та відкритості до змін, сталості розвитку та орієнтованості на довгострокову перспективу, а також компетентності та спроможності – здатності вдосконалювати свої професійні якості для підвищення якості виконання покладених на них зобов'язань. Наостанок, виокремлюються такі принципи як підзвітність і повага до прав людини, культурного різноманіття та соціальної інтеграції [68].

Для органів місцевого самоврядування комунікація з громадськістю має виконувати такі функції: інформувати громадськість, про те, що здійснює орган влади на їх користь та за їхні гроші, проводити роз'яснювальну роботу, щоб

сприяти обізнаності громадян щодо їхніх прав і обов'язків, а також переконувати громадськість змінювати певні практики [70].

На думку В. Королька, комунікаційні можливості органів влади не просто використовуються з метою інформування, а стають елементом соціальної інтеграції суспільства та досягнення соціального консенсусу [32]. Тому принциповим є перехід від традиційної політики інформування громадськості (як одностороннього процесу трансляції певних повідомлень) до політики двосторонньої комунікації між владними структурами та суспільством, що сприятиме розвитку демократичного соціального управління. На місцевому рівні органи влади мають більше можливостей зробити результати своєї діяльності більш видимими, зрозумілими, «відчутними» та наближеними до потреб пересічної людини за рахунок ефективного налагодження співпраці із цільовими групами громадськості.

Важливим є перетворення органів влади на місцях із таких, що «інформують» на тих, хто «слухають». Це означає відкритість до запитань, побажань, ідей, пропозицій і скарг від приватних осіб і певних груп громадськості. Результати дослідження Дж. Макнамари засвідчили відсутність культури слухання, що призводить до низької залученості громадян у політичні процеси, відстороненості від традиційної політики та зростаючого невдоволення виборців, яке відображається у низькій явці на виборах або ж спалахах протестних настроїв. В результаті такої одноосібної політики «говоріння» як політичні організації, так і органи влади втрачають легітимність і громадську підтримку: представники органів влади не спроможні адекватно реагувати на суспільний запит, адже вони не дослухаються до реальних людей, їх потреб і інтересів, а отримують лише «стерилізовану» версію громадської думки [63].

Розвиток демократії потребує консолідації зусиль різних акторів – представників органів влади та місцевого самоуправління, бізнес-структур, міжнародних організацій і інституцій громадянського суспільства – для

ефективного вирішення проблем на місцевому рівні. Набуває поширення новий формат взаємодії – горизонтальні мережі партнерства, що дозволяють мобілізувати ресурси (фінансові, кадрові, часові) та приймати рішення із врахуванням інтересів та потреб зацікавлених сторін. Теорія політичних мереж описує виникнення мережі агентів публічного управління, між якими встановлюються відносини співробітництва, сприяння та спільної відповідальності, для ефективного вирішення суспільних завдань за рахунок координації та налагодження спільних дій держави та суспільства [6]. Подібна система взаємовигідної кооперації як ефективна модель публічного управління виникла в результаті зміни розуміння ролі держави, яка відтепер не розглядається як така, що виконує виключно регулюючі функції, а яка стає джерелом правил та норм, суб'єктом управління у визначених сферах, що створює сприятливі умови для підтримки соціальних дискусій, а також активно залучає громадськість до управління державою.

Українські дослідники муніципального управління О. Ватаманюк та О. Сергієнко вбачають у громадській участі джерело додаткового інтелектуального ресурсу для публічної влади, що дозволяє не лише мінімізувати соціальні та політичні ризики, але й якісно впливати на діяльність органів влади в інтересах громадян [53]. У процесі управління налагодження взаємовигідних зв'язків з громадськістю та забезпечення участі громадян дає змогу враховувати різні інтереси та потреби зацікавлених груп при плануванні, коригувати стратегії та тактики, зменшувати ризики внаслідок ухвалення та реалізації управлінських рішень.

В залежності від рівня впливу суспільства на ухвалення рішень класифікація Ш. Арнштайна (Sherry Arnstein) дозволяє виділити вісім рівнів громадської участі (Табл.1). Дана класифікація процесу громадської участі в залежності від рівня впливу суспільства на ухвалення рішень дозволяє прослідкувати різні підходи у сприйнятті органами влади громадськості як рівноцінного суб'єкта чи об'єкта впливу та маніпуляцій.

Таблиця 1. Класифікація рівнів громадської участі Ш. Арнштайна

	Рівні громадської участі	Рівні впливу громадськості
1.	Маніпулювання	<i>Відсутність впливовості</i> : влада вдається до підміни реальної громадської участі її імітацією, що супроводжується підміною мети, відсутністю альтернативних варіантів рішень, відсутністю зворотного зв'язку, маніпуляційними підходами у взаємодії, що спричиняє конфлікти, не задовольняє потреби громади та підриває довіру до владних інституцій
2.	Терапія	
3.	Інформування	<i>Обмежена участь і впливовість</i> характеризується можливістю громадян отримувати інформацію та висловлювати свої думки без гарантії, що їх думки вплинуть на суб'єкт ухвалення управлінських рішень
4.	Консультація	
5.	Врахування думки	
6.	Партнерство	<i>Реальна або дієва впливовість</i> у процесі планування й ухвалення рішень передбачає громадську участь у широкому діапазоні взаємодії: від партнерської участі в переговорному процесі з метою досягнення компромісу з владою до ухвалення важливих управлінських рішень через референдум. Це є найвищий рівень впливу на прийняття управлінських рішень з тієї чи іншої проблеми.
7.	Делегування повноважень	
8.	Громадське керування	

Наприклад, інформування громадян про плани чи діяльність органів публічної влади – це односторонній потік інформації, який орган влади за певних умов і для досягнення власних цілей може трансформувати у двосторонній для налагодження зворотного зв'язку з метою дослідження суспільної думки. Проте даний формат взаємин забезпечує обмежений вплив громадськості на прийняття управлінських рішень. Більш ефективним виступає формат консультування, коли представникам громади надаються одне чи декілька варіантів вирішення проблеми задля отримання їхньої думки та врахування її в процесі прийняття остаточного рішення органом влади.

У контексті виникнення політичних мереж індикатором найвищої довіри та співпраці між владою та громадськістю виступає формат делегування, коли влада реалізує завдання громадськості та підтримує незалежні громадські ініціативи, діяльність організацій громадянського суспільства, на які покладається виконання певних завдань або реалізація певних послуг. Це закладає підґрунтя для спільної ідентифікації владою та громадськістю потреб громади, а також налагодження процедур їх спільної реалізації через узгоджені партнерські програми. Максимальна участь громадян у процесах управління передбачає спільне ухвалення рішень, коли влада у співпраці з громадськістю та організаціями ідентифікує їх потреби, а також на партнерській основі приймає остаточне рішення щодо вирішення відповідних проблем.

Демократична модель управління передбачає задоволення органами влади як на національному, так і на місцевому рівні таких вимог, як прозорість їхньої діяльності, підзвітність громадськості та залучення громадян до процесу прийняття рішення та вироблення політики. Влада повинна надавати громадськості не лише можливості доступу до всебічної інформації про власні плани, рішення та дії, але й виробляти реальні механізми та процедури впливу громадськості на сам процес ухвалення рішень. Саме зв'язки з громадськістю як модель двосторонньої симетричної комунікації та стратегічна управлінська функція дозволяють органам влади налагоджувати ефективний діалог,

взаємовигідні та довірливі стосунки з громадськістю у процесі не лише вироблення, але й реалізації політики на місцевому рівні.

1.2. Законодавчі аспекти процесів децентралізації та європейські вимоги до відкритості місцевого самоврядування

Децентралізація покликана вдосконалити надання та ефективність публічних послуг через збільшення ролі органів місцевого самоврядування та громад у процесі прийняття рішень. На практиці це реалізується через передачу політичних, фінансових, адміністративних і часто законодавчих повноважень від центральних та органів влади середньої ланки до органів влади на місцевому рівні. В той же час, децентралізація передбачає не лише значні можливості, а, разом з тим, і виклики, що можуть варіюватися в залежності від сектору. Основним викликом для кожної країни є знаходження відповідного рівня децентралізації для різноманітних державних функцій, що у найліпший спосіб дозволяє просувати розвиток сільських територій та долати бідність, заохочуючи креативність та підприємливість громадян та забезпечуючи захист і розумне керування їх життєвими ресурсами [62]. Особливістю децентралізації влади в Україні є те, що вона триває одночасно із реформою місцевого самоврядування, територіальної організації виконавчої влади, адміністративно-територіального устрою та державної регіональної політики.

Розвиток місцевого самоврядування в Україні став можливим лише після здобуття нею незалежності та з прийняттям у 1992 році нової редакції Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», в якому місцеве та регіональне самоврядування закріплювалося як основа демократичного устрою влади в Україні, а вже з прийняттям Конституції України у 1996 року воно стало однією із засад конституційного ладу України [4]. Від 1997 року діє Закон України «Про

місцеве самоврядування», який визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів, посадових осіб місцевого самоврядування. У законодавстві «місцеве самоврядування» визначене як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється «територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [49]. Закон передбачає такі форми безпосереднього волевиявлення жителів територіальних громад як місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, а також інші форми прямого народовладдя, які можуть бути передбачені статутами територіальних громад.

У період з 1997 по 2012 роки розроблялися різні концепції реформування, які так і не мали логічного та результативного завершення. Нині реалізується затверджена у квітні 2014 року та доповнена у вересні 2016 року Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка і стала тим рамковим документом, що визначив майбутній розвиток системи влади та адміністративно-територіального устрою в Україні.

Реалізація Концепції проходить у два етапи. На першому підготовчому етапі (2014 р.) створено законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання та передбачено надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності; визначено Міністерство регіонального розвитку (Мінрегіонбуд) головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування

місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розроблено на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування.

На другому етапі реалізації Концепції (2015-2017 рр.) прийняті до виконання і вже частково виконані наступні завдання: уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів, визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування; провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі; провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами [25].

Реалізація усіх положень Концепції сприятиме посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад та органів місцевого самоврядування, доступності публічних послуг та підвищенню їхньої якості, впровадженню механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за якістю надання органами місцевого самоврядування базового рівня публічних послуг. Також мають бути запроваджені стандарти якості публічних послуг та критерії їх оцінювання, створені сприятливі правові умови для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також для розвитку форм прямого народовладдя. На втілення зазначених реформ направлені Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» №157-VIII від 05.02.2015 р. [45] зі змінами, внесеними згідно із Законами України № 676-VIII від 04.09.2015р. [41] та № 835-VIII від 26.11.2015р. [42], Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» № 214 від 8 квітня 2015 р. [46]. У роботі використовуються наступні терміни та поняття:

територіальна громада – жителі, об'єднані 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 [49];

органи місцевого самоврядування – «виборні та інші органи територіальних громад, наділені повноваженнями вирішувати питання місцевого значення» [49]; представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.

У контексті Євроінтеграції місцеве самоврядування постає як важливий елемент розвитку демократії та формування громадянського суспільства. Ратифікація Верховною Радою України 1997 року Європейської хартії місцевого самоврядування заклала законодавчі основи для становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні [19]. А Закон України «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» № 1664-VII від 2 вересня 2014 року [51] дав можливість контролювати дотримання принципів і положень Європейської хартії.

Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення. Реалізація самоврядування на місцевому рівні забезпечує зведення ролі держави до необхідного мінімуму, обмежує бюрократичний тиск на органи влади на місцях, а також передбачає широке залучення громадян до управління територіями власного проживання та прийняття рішень щодо їх розвитку. Зокрема, Стаття 2 Додаткового протоколу Європейської Хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування передбачає створення процедур залучення людей, які можуть

включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення та у випадках, коли на території органу місцевого самоврядування є багато жителів та (або) коли орган місцевого самоврядування охоплює великий географічний регіон, заходи із залучення людей на рівні, найближчому до них. Крім того, даний протокол з-поміж заходів зі здійснення права участі передбачає вироблення механізмів та процедур розгляду скарг і пропозицій стосовно функціонування органів місцевого самоврядування й місцевих комунальних служб, реагування на такі скарги й пропозиції, а також заохочує використання інформаційно-комунікаційних технологій для розвитку та здійснення права участі [16]. Наявність таких положень свідчить про важливість вироблення тих правил і процедур, які забезпечать не лише своєчасний доступ громадськості до вичерпної інформації про діяльність органів влади на місцях, але й забезпечать контроль їх діяльності та можливість впливу на прийняття управлінських рішень.

Таким чином, реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади покликана подолати залежність регіонів від центру, забезпечити інфраструктурну та фінансову самодостатність громад, а також сприяти розвитку сільських територій завдяки збільшенню рівня їх інвестиційної привабливості. У відповідності до принципу субсидіарності децентралізація передбачає передачу повноважень, ресурсів та компетенцій вирішувати основні питання життя та благоустрою на найбільш наближений до людини рівень, де це можна зробити найбільш ефективно. Реформа децентралізації передбачає здійснення таких п'яти кроків:

1. Територіальною основою органів місцевого самоврядування та виконавчої влади виступає трирівнева система адміністративно-територіального устрою в Україні, яка налічуватиме 27 регіонів, 120-150 районів та 1500-1800 об'єднаних територіальних громад.

2. Передбачається, що після розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, найбільш важливі для людей повноваження будуть передані на найближчий до людей рівень влади. Це

означає, що громади виконуватимуть повноваження у таких сферах, як дошкільна та базова середня освіта, культура, первинна медицина, охорона правопорядку, комунальні питання, місцева інфраструктура, соціальна допомога тощо.

3. В результаті розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади основні повноваження місцевих держадміністрацій передаються на місця, натомість виконавча влада здійснюватиме функцію контролю. Подібна система управління позбавляє органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування невластивих їм функцій та надає їм логічні повноваження, сприяє налагодженню партнерських стосунків, заохочує співпрацю.

4. Для ефективного управління на місцях, вирішення нагальних проблем громад і їх подальшого розвитку необхідним є оновлення бюджетної системи: маючи власні бюджети, можливість об'єднувати зусилля та фінанси, громади стають спроможними успішно реалізовувати набуті повноваження. Реформа децентралізації передбачає визначення та конкретизацію обсягу ресурсів, необхідного на кожному рівні здійснення владних повноважень, а також зростання обсягів бюджету на місцях.

5. Реформа має на меті залучення громадян до політичних процесів, що робить органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою. Розуміючи, що від їхнього голосування залежить якість життя та ефективність роботи місцевої влади, громадяни відчуватимуть свій вплив і відповідальність за власний добробут при прийнятті політичних рішень [11].

1.3. Участь громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: аналіз опитувань громадської думки

Для пояснення сприйняття громадянами реформи децентралізації, необхідне розуміння макро-соціального контексту, зокрема, рівня довіри громадськості до різних соціальних інституцій, готовності брати участь у громадському та політичному житті, а також готовності брати на себе відповідальність за стан справ у країні. Демократичні перетворення потребують активності громадського сектору, який має демонструвати спроможність до самоорганізації та участі у забезпеченні добробуту поряд з державою, яка виконує не стільки регулюючу, скільки координаційну, наглядову та сервісну функції. Проте, вдаючись до визначення поняття громадянського суспільства, варто розуміти, що мова йде здебільшого про доволі вузький сегмент громадських активістів і працівників неурядових чи некомерційних організацій, основною активністю яких є лобіювання соціально-політичних і модернізаційних змін у країні. У перші роки незалежності відбулись легітимація та створення правових основ для забезпечення розвитку громадянського суспільства як мережі добровільних, неурядових організацій та об'єднань громадян. Тим не менш, як зазначає В. Степаненко, в цей період була відсутня політика сприяння розвитку громадянського суспільства, а «соціальна енергія суспільства та активність державного апарату спрямовувались переважно на формування та зміцнення державних інституцій, аніж на сприяння громадським ініціативам і практикам суспільної самоорганізації» [54].

Трансформаційні процеси в українському суспільстві з моменту здобуття незалежності супроводжувались явищем аномії, коли старі норми та цінності вже втратили свою актуальність, а нові ще не сформувались. Варто зазначити, що для становлення демократії та формування громадянського суспільства,

спроможного брати участь та поділяти відповідальність за вироблення та реалізацію публічної політики, важливою є поява критичної маси людей, що орієнтуються не стільки на цінності виживання (коли перевага надається фізичній безпеці, матеріальному добробуту, економічному зростанню та стабільності), скільки на емансипативні цінності самореалізації, де пріоритетними стають індивідуальна свобода та незалежність, самовираження, піклування про людей і природу, а також високий рівень довіри до людей та толерантності [35]. Ці процеси також співмірні з відходом від патерналістських установок, коли очікування щодо забезпечення добробуту та порядку покладаються на державу, та орієнтованістю громадськості на участь, визнання власної ролі та відповідальності за забезпечення суспільних благ. Тому відповідальність за якість і рівень життя громадян вимагає прояву їх ініціативи, здатності до самоорганізації та самостійності. Саме установки такого характеру сприяють спроможності громадськості виступати рівноцінними партнерами, вступати у конструктивний діалог та налагоджувати співпрацю з органами влади на місцях.

За даними загальнонаціонального дослідження некомерційної організації Національного Демократичного Інституту міжнародних відносин в Україні [33], станом на грудень 2016 року серед важливих характеристик повноцінно-функціонуючої демократії, українці називали «відповідальність органів влади перед громадянами» (31%), «представництво місцевими партіями інтересів громадян» (29%) та «прозорість органів влади» (29%). З цього можна зробити висновок про те, що у суспільстві формується запит на відповідність діяльності органів влади як на місцевому, так і на національному рівні принципам прозорості, відповідальності та участі громадян. На загальнонаціональному рівні 34% громадян погоджуються з твердженням, що «державна має турбуватись про громадян, як про дітей», на противагу 44 %, які розглядають державний апарат як «найманих працівників», де люди виступають в якості керівників та мають контролювати дії, кроки та рішення держави. Зважаючи на

кризу довіри громадськості до органів влади, сприйняття готовності представників органів влади до діалогу різняться в залежності від рівня влади. Наприклад, органи державної влади - Уряд, Парламент і Президент розглядаються як такі, що не зацікавлені почути думку громадян (так вважають 74-82% опитаних респондентів). Причинами такого низького рівня довіри можуть бути корумпованість органів влади, непрозорість прийняття рішень, а також непідзвітність громадянам. На місцевому рівні представники влади видаються більш доступними та наближеними до людей, зацікавленими в тому, щоб дослухатись до їхньої думки. Варто зазначити, що депутати місцевого рівня розглядаються як такі, що більшою мірою зацікавлені в тому, щоб почути думку громадян: так вважають 26% опитаних; наступним у готовності дослухатися до думки громадськості виступає мер (22%), і лише потім слідує Голова обласної державної адміністрації (10%) [33].

Дослідження, проведене Фондом «Демократичні ініціативи ім. І. Кучеріва» на замовлення Асоціації міст України у 2014 році, мало на меті виявити рівень поінформованості та задоволеності мешканцями міст діяльністю органів регіонального та місцевого самоврядування, а також з'ясувати думку містян щодо реформи децентралізації [22]. Наприкінці 2014 року більшість опитаних певною мірою цікавилась діяльністю органів місцевого самоврядування (9% – дуже зацікавлені, 50% – трохи зацікавлені), натомість кожен третій респондент не цікавився діяльністю органів публічної влади у своєму місті. Абсолютна більшість мешканців міст вважала, що знає про діяльність місцевої влади недостатньо: 37% повідомили, що не знають про це практично нічого, а ще 47% що володіють певною інформацією, але не вважають це знання достатнім. Основними джерелами інформації про діяльність місцевої влади були телебачення (37%), преса (31%), особисті контакти з друзями, знайомими чи сусідами (36%) та мережа Інтернет (15%). Крім того, опитування засвідчило низьку користь сайтів місцевих рад як каналу інформування громадян: хоча 45% користувачів Інтернету зазначали, що відвідують сайти місцевих органів

влади, однак лише третина завжди або в більшості випадків знаходили там потрібну їм інформацію, а решта отримували таку інформацію рідко чи практично ніколи. Таким чином, можна говорити про відсутність ефективної системи комунікації між населенням та органами влади у містах, в результаті чого громадськість своєчасно не отримує необхідну чи корисну інформацію, а також втрачає нагоду долучитись до прийняття рішень на місцевому рівні.

Ще до початку реформи децентралізації наприкінці 2014 року 52% опитаних зазначили, що саме виборні органи місцевого самоврядування повинні відігравати провідну роль в управлінні їхніми населеними пунктами. Оцінюючи поточний стан і можливості впливу на місцеву владу, лише 8,6% були задоволені власним впливом на рішення місцевої ради на противагу 73,6%, а ще 30,2% засвідчили власну готовність брати участь в управлінні власним містом або селищем [22]. Дана ініціативність актуалізує необхідність впровадження органами влади на місцях простих і дієвих механізмів налагодження діалогу та взаємодії з громадськістю у процесі вироблення та реалізації управлінських рішень. Зокрема, у 2014 році громадяни очікували внаслідок децентралізації появи нових можливостей впливу на владу (29,2%) та покращення якості послуг для громадян (20,2%). Причинами упереджень щодо реформи виступали ризики зловживань владою на місцевому рівні та прискорення знелюднення сіл, селищ і деяких міст.

3 липня 2015 року розпочався процес об'єднання територіальних громад, проте у грудні 2016 року, більш ніж через рік від початку реформи, ствердно відповіли на запитання «Чи ваша громада пройшла процес об'єднання?» тільки 9% опитаних, негативно – 49% і ще 41% не знали про процеси формування об'єднаних територіальних громад [33]. Як стає помітно з результатів опитування НДІ (Рис. 2), думка громадськості щодо наслідків і результатів реформи децентралізації є досить амбівалентною. Респонденти, що вже проходили процес об'єднання територіальних громад, були схильні оцінювати

наслідки об'єднання добре та скоріше добре (32%), або ж ані добре, ані погано (49%) на противагу тим респондентам, які поки не мали досвіду об'єднання.

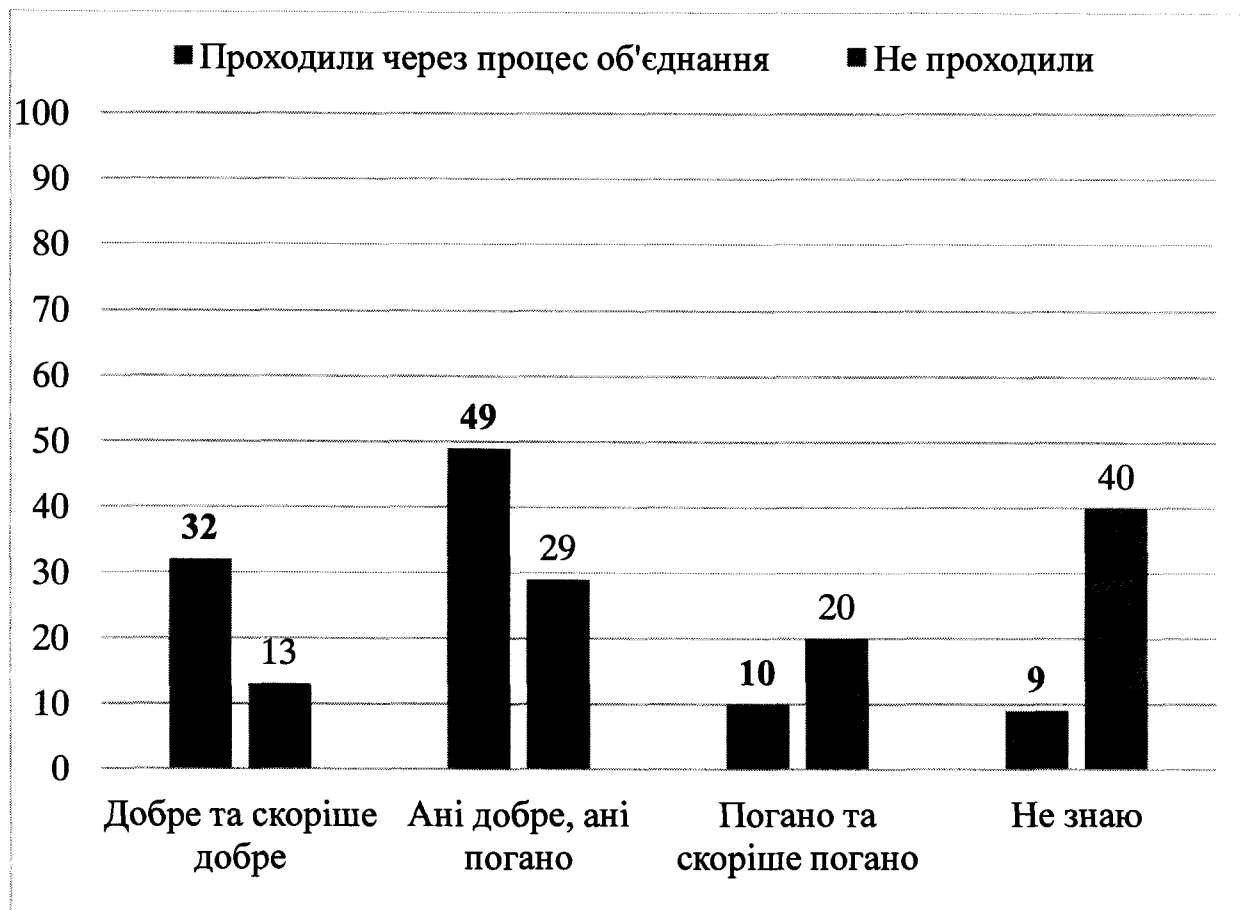


Рис 2. Розподіл відповідей на питання «Як ви оцінюєте результати процесу об'єднання територіальних громад?» (НДІ, 2016)

Порівняльний аналіз даних дослідження показує, що після березня 2014 року відбувся ряд соціальних змін: українці демонструють більш високий рівень патріотизму, взаємної довіри та більш оптимістичні погляди на розвиток держави. Крім того, значимою зміною стало підвищення рівня громадської активності, зростання національної єдності та відповідальності [5]. Формування проактивної позиції та почуття відповідальності за власний добробут є критичним для розвитку громадянського суспільства та утвердження суб'єктності – готовності брати участь у реалізації проектів і програм на місцевому рівні. Для формування громадянської культури, що забезпечує життєдіяльність демократичних інститутів, важливими є почуття серед

громадян власної компетентності, яке надає змогу брати участь у суспільних справах, а також інтерес і увага до суспільно-політичного життя як складові громадянських обов'язків. Крім того, почуття причетності до справ спільноти та готовність брати участь у соціально-корисних колективних проектах культивує цінності солідарності та співробітництва [34], що є вирішальними для розвитку місцевого самоврядування та становлення культури участі.

Результати моніторингових соціологічних досліджень Інституту соціології НАН України 2015 року засвідчують, що українці демонструють готовність впливати на прийняття владою рішень у конвенційний спосіб, хоча й усвідомлюють слабку ефективність даних тактик [54]. З Таблиці 2, де представлені найбільш популярні форми громадської активності, стає помітним, що громадяни демонструють обізнаність про способи взаємодії з владою: 20% респондентів у 2015 році розглядали участь у громадських слуханнях як можливість впливу на рішення влади, ще 20% обирали для цього такі канали комунікації як діючі «гарячі» телефонні лінії та Інтернет-сторінки органів влади. Менш ефективними способами впливу на прийняття владою рішень виступали обговорення проектів рішень влади у засобах масової інформації та у соціальних мережах (18,3%), а також робота представницьких громадських рад при органах влади (17,5%).

Таблиця 2. Які форми громадської активності, що впливають на прийняття владою рішень, ви вважаєте найбільш ефективними? (2015, N = 1800)

<i>Форми громадської активності</i>	<i>%</i>
Участь громадян у громадських організаціях	30,1
Участь громадян у добродійних акціях та волонтерських групах	22,8
Вивчення громадської думки та її врахування у прийнятті рішень	21,7
Участь громадян у мітингах і демонстраціях	21,1
Проведення громадських слухань суспільно-значимих проблем	20,0
Діючі «гарячі» телефонні лінії та Інтернет-сторінки органів влади	20,0
Обговорення проектів рішень влади у ЗМІ та соціальних Інтернет-мережах	18,3
Робота представницьких громадських рад при органах державного та місцевого управління	17,5

Отже, зв'язки з громадськістю як стратегічна управлінська функція спроможні забезпечити суб'єкт-суб'єктну взаємодію місцевої влади та громадськості і розуміння нею та підтримку управлінських рішень, допомогти сформувати довіру до органів місцевого самоврядування. Аналіз результатів соціологічних досліджень засвідчив, що попри кризу довіри до владних інституцій громадяни очікують від реформи децентралізації появи нових можливостей впливу на місцеву владу. Крім того, динаміка ціннісних орієнтацій в українському суспільстві, зростання громадянської активності та запит на прозорі та інклюзивні процеси прийняття рішень органами влади як на національному, так і на місцевому рівні, стимулюють органи місцевого самоврядування формувати нові механізми та способи залучення громадян до процесу прийняття рішень. У відповідності до вимог Європейської хартії з місцевого самоврядування громадськість повинна мати інструменти впливу на прийняття рішень та можливість долучатись до їх реалізації. Подібна тактика партнерства сприятиме налагодженню ефективної взаємодії між органами влади на місцях та громадськістю, каналізації суспільного невдоволення, що виникає через нехтування місцевою владою конституційно-правовими механізмами залучення громадян до процесів місцевого врядування.

РОЗДІЛ 2. ВИКОРИСТАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Участь громадян і залучення їх до процесу прийняття рішень на місцевому рівні стає запорукою ефективного функціонування органів влади у контексті проведення реформи з децентралізації влади.

Інститут місцевого врядування, який є неприбутковою дослідницькою та консалтинговою інституцією, що з 1955 року працює в Каліфорнії, сформував низку принципів, які слугують корисними індикаторами при оцінці залучення громадян органами влади на місцях. При розробці програм чи стратегій із залучення громадян важливо пересвідчитись, що процес планування є максимально інклюзивним, тобто, що він враховує пропозиції як представників влади, так і представників тих спільнот, для яких розробляється певна програма. Наступним принципом є прозорість: чіткість і зрозумілість джерел фінансування, умов, дизайну програм і способів використання результатів у процесі прийняття рішень. Важливим також є прагнення органів місцевого самоврядування зібрати думки чи ідеї громадськості для формування певної політики чи прийняття рішення, а не з метою переконання у доцільності рішення, яке вже було прийняте. Крім того, органи влади на місцях мають дбати, щоб участь громадськості була широкою, загальнодоступною, а громадськість була своєчасно та повною мірою поінформована про процес, а також контекст прийняття рішень і дій органів влади [66].

У розділі здійснено класифікацію інструментів участі громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні, проаналізовано їх переваги та недоліки, проведено порівняння досвіду їх використання органами місцевого самоврядування з метою налагодження діалогу з громадськістю та її залучення до процесу прийняття рішень у Республіці Польща та Україні.

У Таблиці 3 представлена класифікація інструментів участі громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні, в основу якої покладений принцип використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Таблиця 3. Класифікація інструментів участі громадян на місцевому рівні

Традиційні	Інноваційні
<ul style="list-style-type: none"> • Звернення громадян • Загальні збори громадян • Громадські слухання • Органи самоорганізації населення • Місцеві ініціативи • Створення робочих груп із представників влади та громадськості для підготовки спільних рішень 	<ul style="list-style-type: none"> • Партиципативні (учасницькі) бюджети • Електронні петиції • Електронні звернення • Електронні обговорення

2.1. Аналіз інноваційних інструментів взаємодії громадян із місцевою владою із використанням інформаційно-комунікаційних технологій

2.1.1. Партиципативний (учасницький) бюджет

Одним із найважливіших питань, якими опікуються органи місцевого самоврядування, є питання розподілу бюджетних коштів і визначення основних пріоритетів для розвитку спільноти. Зважаючи на те, що обрані депутати приймають рішення як представники своїх спільнот, вони є відповідальними за врахування думки громадськості у процесі прийняття рішень. Закритість та незрозумілість для громадськості процесу розподілу бюджетних коштів, що

здійснюється невеликою групою осіб – чиновниками та депутатами місцевої ради, – знижує рівень зацікавленості мешканців у муніципальних справах, а також створює можливості для зловживань серед чиновників. Для попередження таких явищ ефективним є використання інструменту учасницького бюджетування, який сьогодні використовується в Україні на рівні міст.

Партиципативне або учасницьке бюджетування (*participative budgeting*) розглядається як один з інструментів прямої демократії, що дозволяє громадянам брати участь у прийнятті рішень щодо розподілу бюджетних коштів на місцевому рівні. Реалізація даного інструменту передбачає виділення певного відсотку загального бюджету на фінансування громадських проєктів, відбір яких здійснюється на основі чітко встановлених правил самими мешканцями міст. Запровадження бюджету участі потребує здійснення представниками органів місцевого самоврядування серії комунікаційних впливів з метою навчання мешканців основам бюджетування та міського управління, оскільки зростання обізнаності та залученості мешканців до вирішення проблем на місцевому рівні дозволяє у кращий спосіб враховувати їхні інтереси та задовольняти потреби. Крім того, даний інструмент дозволяє спрямовувати низову активність і ініціативи мешканців у конструктивне русло, запроваджувати культуру співпраці у відносинах представників органів влади і громадян.

Серед основних переваг учасницького бюджетування можна виділити такі:

- 1) підвищення соціальної інтегрованості за рахунок участі у прийнятті рішень тих категорій та верств населення, які раніше були виключені з цього процесу та не мали можливості озвучити власні ініціативи та думки щодо питань міського розвитку;
- 2) створення нового майданчика для діалогу між мешканцями та органами влади на місцях сприяє тому, що предметом обговорення стають господарські,

а не політичні питання, що дозволяє знизити політичну напруженість та збільшити взаємодію мешканців і місцевих чиновників;

3) об'єктивна та прозора система перерозподілу ресурсів, що збільшує підзвітність влади та дозволяє зменшити можливості до корупції та підозри в ній [58].

Варто також зазначити, що практика учасницьких бюджетів надає активним мешканцям і представникам органів місцевого самоврядування досвід проектної роботи, а також сприяє злагодженій співпраці між ними у подальшому. Дана ініціатива дозволяє актуалізувати серію питань, які влада може вважати другорядними чи незначними, але які мають високий пріоритет для громадськості. За рахунок реалізації подібних проектів зростає задоволеність громадськості роботою органів влади на місцях, оскільки мешканці можуть у визначений термін побачити та відчути результати спільних зусиль. Зростання обізнаності та залученості мешканців до управління власним населеним пунктом збільшує контроль за бюджетними витратами, а також сприяє розгортанню більш інклюзивних та відкритих обговорень міських проблем.

В Україні представлений варіант учасницького бюджету, коли певна рада на місцевому рівні виділяє певну частину коштів відповідного бюджету адміністративно-територіальної одиниці та передає їх у розпорядження громади [23]. Попри те, що основи учасницького бюджетування в Україні закладені Законом «Про місцеве самоврядування», для його реалізації необхідна розробка та прийняття відповідними радами локальних нормативно-правових актів, які встановлять правила впровадження бюджету участі, обсяги та умови виділення коштів. Ключовим рішенням для місцевої влади є визначення тієї частки бюджету, яка буде відведена на бюджет участі (зазвичай 1-2% від всього бюджету).

Досвід запровадження учасницького бюджету у місті Києві, що має повну назву «Громадський проект. Бюджет місцевих ініціатив», продемонстрував можливість плідної співпраці влади та громадян у визначенні регулювання даної процедури та розробці демократичних і прозорих механізмів реалізації учасницького бюджетного процесу. В результаті серії громадських обговорень у жовтні-грудні 2016 року були напрацьовані рекомендації та внесені зміни до положення Київської міської ради, що регулює процедури реалізації громадського бюджету в місті Києві.

У Положенні, затвердженому на сесії Київської міської ради від 22 грудня 2016 року, громадський бюджет визначається як «процес взаємодії Київської міської ради та виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) з громадськістю, спрямований на залучення авторів та інших мешканців до участі у бюджетному процесі через подання проектів, проведення голосування за такі проекти, контролю за їх реалізацією в межах визначених Київською міською радою параметрів громадського бюджету» [47]. Положення визначає основні вимоги до організації і запровадження громадського бюджету міста Києва як інструменту розвитку демократії за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (електронна демократія), що сприяє розвитку самоврядування, громадської активності та залучає мешканців до розподілу коштів бюджету міста.

Успіх реалізації та популярність громадського бюджету залежить від того, наскільки обізнаними є мешканці про запуск даної ініціативи, терміни її реалізації та вимоги. Тому на органи місцевого самоврядування покладається відповідальність за здійснення комунікаційної кампанії, донесення інформації про дану можливість до якнайбільшої кількості активних громадян, заохочення їх участі протягом усіх етапів реалізації партиципативного бюджету (див. Рис.3).



Рис. 3. Основні етапи реалізації партиципативного бюджету

Наприклад, Положенням Київської міської ради передбачено проведення інформаційної кампанії на всіх етапах громадського бюджету за рахунок коштів бюджету міста Києва задля ознайомлення громадськості з основними процедурами та принципами учасницького бюджету, а також заохочення мешканців до підготовки та подання проектів; інформування про етапи громадського бюджету (основні події та їх терміни); інформування щодо визначених пунктів супроводу громадського бюджету, місця їх розташування та графіка роботи; представлення проектів-переможців, прийнятих для голосування, та заохочення мешканців до участі у голосуванні; поширення інформації щодо ходу та результатів реалізації проектів; співпраця з неурядовими організаціями з питань популяризації громадського бюджету та участі в інформаційній кампанії, а також проведення соціологічних досліджень з питань громадського бюджету. Проте основні зусилля по просуванню власних проектів і мобілізації достатньої кількості прихильників, що підтримують

проект власним голосом під час голосування, покладаються на авторів проектів. Саме від них очікується реалізація ключових активностей і заходів із популяризації власної ідеї серед місцевих жителів і переконанні їх в користі даної ініціативи. При цьому на сайті органів влади надаються макети інформаційних брошур, оголошень і рекламних матеріалів для здійснення авторами чи командою ініціаторів проектів просвітницьких заходів серед місцевого населення.

Досвід впровадження бюджету участі у місті Києві дозволяє виділити такі канали інформування громадян про цей проект: веб-сайт <https://gb.kievcity.gov.ua> як основний інформаційний ресурс, що роз'яснював громадськості процедури участі в громадському бюджетуванні (складання, подання та затвердження проектних заявок, способи голосування), зовнішня реклама по місту та на станціях громадського транспорту (зокрема, відеоролики з'являлись у вагонах Київського метрополітену), а також спеціальні події (наприклад, Форум громадських проектів). Процедура голосування здійснювалась за допомогою паспорту, електронного цифрового підпису, банківської карти (Bank-ID) та Картки Киянина. Участь громадськості у бюджетному процесі забезпечувалась створенням загальноміського колегіального органу виключно з представників громадськості – Громадської бюджетної комісії, на яку покладалась функція майданчика для публічної презентації та обговорення проектів за участі авторів і розпорядників бюджетних коштів, а також апеляційна та контрольна функції для вирішення спірних ситуацій. Наостанок передбачено участь і контроль автора у процесі реалізації ініційованого ним проекту (зокрема, головний розпорядник погоджує з автором проектну чи тендерну документацію), а також можливість інших варіантів спів-фінансування проектів.

З моменту запровадження бюджету участі в місті Києві у 2017 році було подано 497 проектів, з яких успішно пройшли оцінку 320, а 177 були відхилені. Серед 378 авторів 41% становили жінки і 59% – чоловіки. При цьому вік

авторів проектів варіювався: найбільшу кількість проектів подавали громадяни віком від 25 до 35 років (32%) та від 36 до 50 років (38 %). Основні тематики проектів представлені такими категоріями як «Спорт» – 17,91%, «Освіта» – 15,29%, «Культура та туризм» – 14,08%, та «Комунальне господарство» – 12,27%. Меншою мірою проекти стосувались охорони здоров'я, соціального захисту, енергозбереження, дорожньо-транспортної інфраструктури та телекомунікацій, безпеки та громадського порядку. В голосуванні за 320 проектів взяло участь 50 813 осіб, в результаті чого було визначено 62 проекти-переможці, які будуть реалізовані у 2017 році [8]. Подібна активність громадян за відсутності системної комунікаційної кампанії є свідченням високого рівня зацікавленості мешканців у подібних механізмах участі у розвитку власного міста.

На основі проведеного аналізу організації учасницького бюджетування в місті Києві можна зробити висновок, що для більшої інклюзивності цього процесу мають бути сплановані спеціальні комунікаційні заходи для залучення молоді та людей літнього віку. Важливим також є виконання органами місцевого самоврядування всіх обраних проектів у встановлені терміни з метою попередження дискредитації даного інструменту та засвідчення його надійності в очах громадськості.

2.1.2. Електронні петиції

Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій позначається на характері суспільних відносин та на способах управління у містах і громадах. Сьогодні впровадження інноваційних методів взаємодії влади та громадян за допомогою сучасних технологій забезпечує прозорість, відкритість, підзвітність влади, а також спрощує і робить більш доступною участь громадян у процесах місцевого врядування.

Завдяки зусиллям громадських організацій та експертної спільноти в сфері електронної демократії 2 липня 2015 року було пролобійовано внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» [43], що фактично легітимізувало статус електронних звернень і електронних петицій до органів влади різних рівнів. Стаття 23 Закону України «Про звернення громадян» визначає умови подання та розгляду електронних петицій до органів місцевого самоврядування. Даний закон є рамковим і не конкретизує механізми впровадження успішних е-Петицій, хоча водночас дозволяє органам влади на місцях розробити найбільш дієві та зручні процедури розгляду та реалізації даних колективних звернень. Громадяни можуть звернутися до органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або ж через веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції [23]. Передбачена публікація петиції на веб-сайті у дводенний термін (по проходженню попередньої перевірки), після чого розпочинається період для збору голосів. Мінімально необхідна кількість підписів, які має набрати петиція, щоб бути розглянутою органом місцевого самоврядування, визначається пропорційно до кількості жителів відповідної територіальної громади. Кількість підписів та строк збору визначаються статутом територіальної громади, а порядок розгляду петицій – місцевою радою.

Запровадження електронних петицій варто розглядати як спосіб запрошення до діалогу влади та громадськості з метою налагодження їх подальшої взаємодії в ході вирішення місцевих питань [7]. Законом передбачена публічна відповідь органу влади на успішну петицію через 10 робочих днів з моменту набрання нею необхідної кількості голосів, проте дана відповідь не означає миттєве вирішення порушеної у петиції проблеми: позитивна відповідь представників органу місцевого самоврядування свідчить про їх відкритість, готовність до діалогу, обговорення альтернативних рішень, визначення механізмів їх втілення у співпраці з громадськістю. Для цього може

знадобитись доопрацювання певного рішення за участі автора успішної петиції чи запрошених експертів, призначення відповідальних за реалізацію рішення осіб від органу місцевого самоврядування, а також визначення процедур і термінів втілення даного рішення. Для успішності функціонування сервісу місцевих електронних петицій, необхідною є їх якісна модерація з метою уникнення дублювання питань різними авторами у різних петиціях, а також пояснення процедур їх розгляду та втілення. На владу покладається відповідальність за забезпечення балансу між простотою, зручністю сервісу та його надійністю, що обумовлює вибір системи авторизації: спосіб реєстрації не має викликати сумнівів у автентичності голосів та неможливості їх «накрутки» з метою фальсифікації результатів.

Процедура збору голосів під петицією здатна мобілізувати громадськість та згуртувати людей довкола вирішення певних проблем, що їх турбують. Успішні електронні петиції на місцевому рівні стають своєрідним індикатором настроїв громадськості та відображенням громадської думки, оскільки викривають ряд питань і проблем, що є актуальними та потребують уваги органів влади. Крім того, дана ініціатива здатна виявити активних мешканців – авторів успішних петицій, що мають потенціал стати лідерами громадської думки на місцевому рівні при адвокації певних питань та комунікації з владою.

Перевагами даного сервісу є його простота, можливість для користувачів уникнути бюрократичних процедур і встановити прямий контакт з владою на місцевому рівні. Для органів місцевого самоврядування запровадження подібних сервісів створює вікно можливостей до налагодження діалогу з місцевою громадськістю, особливо у контексті укрупнення територій та формування об'єднаних територіальних громад. З метою попередження дискредитації даного інструменту принциповою є своєчасна відповідь і реакція органів влади на електронні петиції, що сприятиме формуванню довірливих стосунків з громадськістю та іміджу відкритості. Щоб забезпечити зворотній зв'язок із користувачами сервісу, необхідно запровадити електронну підписку

на порталі е-Петицій для отримання користувачами новин і дайджестів із підбірками найбільш популярних петицій за категоріями, що їх цікавлять.

Дослідження рівня розуміння та сприйняття українцями е-Демократії та е-Врядування, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення Державного агентства з питань електронного врядування України у 2015 році, продемонструвало, що більш ніж 59% українців вважають, що ефективне використання інформаційно-комунікаційних технологій органами державної влади поліпшить комунікацію між урядом і громадянами, а також підзвітність уряду. Оптимізм щодо використання технологій суттєво вищий серед Інтернет-користувачів і становить 76% [18]. Таким чином, можна зробити висновок про затребуваність громадськістю такого інструменту як електронні петиції, який дозволяє встановити прямий контакт з місцевими органами влади.

2.2. Аналіз традиційних інструментів взаємодії громадян із місцевою владою

Зважаючи на те, що місцева влада підзвітна виборцям, пересічні громадяни мають бути орієнтовані на формування партнерських відносин із місцевою владою і здійснення нагляду та контролю за її діяльністю. Для цього потребується зміна в рівні обізнаності, в установках і поведінці місцевого населення, а також усвідомлення ним відповідальності за власний добробут. Українські дослідники О. Ватаманюк та О. Сергієнко відзначають можливості безпосереднього впливу виборців на обрані ними органи влади та посадових осіб «через демократичні процедури, що встановлюються місцевою радою відповідно до закону, забезпечують ефективність та прозорість діяльності місцевої влади» [53]. Завдяки механізмам прямої чи учасницької демократії стає

можливою участь громадськості у формуванні та реалізації політики на місцевому рівні.

Залучення громадян визначають як «комплекс засобів та технологій, який дозволяє залучити членів територіальної громади до прийняття рішень в межах компетенції громади та здійснення реального самоврядування, гарантованого законодавством» [26]. Співучасть населення у вирішенні місцевих питань посилює почуття приналежності до місця проживання, а також сприяє формуванню установки, що від активності самої громади безпосередньо залежить якість життя її членів. У довіднику «Децентралізація у питаннях і відповідях» наголошується, що саме на громаду покладається вироблення інклюзивних механізмів прийняття стратегічних рішень, а до їх розробки та обговорення мають бути залучені активні громадяни, громадські організації, професійні та експертні об'єднання, локальний бізнес [12].

Одним із найбільш розповсюджених інструментів взаємодії місцевої влади та громадськості є звернення громадян. Закон України «Про звернення громадян» покликаний надати можливості громадськості для участі в управлінні державними і громадськими справами, а також забезпечити вплив на поліпшення роботи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності задля відстоювання прав і законних інтересів, або ж їх відновлення у разі порушення. Попри те, що даний закон передбачає порядок відповідей і реагування органів влади на звернення громадян, недоліком даного інструменту є необізнаність самих громадян щодо вимог і порядку оформлення звернень.

В залежності від цілей, які хочуть досягнути громадяни, передбачено три форми звернення:

- пропозиції (зауваження) для висловлення поради чи рекомендації щодо діяльності органів місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових

осіб; пропозиції щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян;

- заяви (клопотання) для висловлення прохання про сприяння реалізації законодавчо закріплених прав та інтересів або повідомлення про їх порушення, висвітлення недоліків діяльності певних установ чи організацій, пропозиції щодо поліпшення їх діяльності;

- скарги для вимог про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [48].

Ефективність звернень громадян залежить від організації процесу роботи зі зверненнями та відповідями на них в органах місцевого самоврядування.

Загальні збори громадян за місцем проживання як форма безпосередньої громадської участі у вирішенні питань місцевого значення передбачена Статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У відповідності до цього закону рішення за результатами загальних зборів громадян мають враховуватися органами місцевого самоврядування в їхній діяльності. Варто зазначити, що загальні збори громадян виконують консультативну або дорадчу, а також контрольну функцію. Хоча порядок проведення загальних зборів громадян визначається статутом територіальної громади, закон не окреслює процедури та інструментів їх реалізації: дана функція покладається на депутатів місцевої ради, які визначають, як саме ця норма може реалізовуватись у територіальній громаді [53]. Тому кожна місцева рада має розробити та ухвалити механізми реалізації цього права в конкретній територіальній громаді в рамках місцевого статуту або положення про збори, що затверджується рішенням ради. Саме на органи місцевого самоврядування покладається визначення та закріплення норм, що стосуються ініціювання зборів, їхніх повноважень і порядку проведення, ухвалення рішень та порядку

їх реалізації. Подібне регулювання дозволяє громадянам брати більш активну участь у здійсненні місцевого самоврядування, посилює їхню відповідальність за стан справ у територіальній громаді, а також сприяє більш оптимальному вирішенню питань місцевого значення, забезпечуючи підпорядкованість органів місцевого самоврядування інтересам територіальної громади.

Практика застосування механізму зборів досі не є поширеною в українських містах, проте є приклади використання цього механізму громадянами для обрання домових комітетів. Перевагою даної форми місцевого самоврядування є «органічне поєднання колективної соціальної дії», коли при обговоренні певної проблеми кожен учасник зборів висловлює власну думку, виражає певний інтерес, зіставляє його з думками та інтересами інших осіб і бере участь у виробленні та прийнятті колективного рішення [39]. Саме тому загальні збори громадян розглядаються як доступний спосіб самоорганізації та сприяння активізації участі громадян у місцевому самоврядуванні незалежно від політичних поглядів і переконань. Варто зважати на те, що даний інструмент потребує активності самих мешканців, наявність ініціаторів проведення зборів, що можуть мати непередбачувані результати. За рахунок загальних зборів органи місцевого самоврядування мають можливість донести певну інформацію до мешканців, а мешканці, в свою чергу, – ознайомитись з новою інформацією та отримати уточнення.

Однією з форм громадського контролю та різновидом консультативної демократії є **місцева ініціатива**, використання якої передбачено Статтею 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Місцева ініціатива надає право територіальній громаді ініціювати розгляд у місцевій раді будь-якого питання, що відноситься до її компетенції та є важливим для громади, але ігнорується органами влади на місцях. У такий спосіб мешканці громади отримують інструмент впливу на рішення місцевої ради. Місцеву ініціативу, подану належним чином, розглядає місцева рада на відкритому засіданні із запрошенням і в присутності членів ініціативної групи, а рішення місцевої ради

за результатом розгляду місцевої ініціативи оприлюднюється. У такий спосіб громадянам надається можливість донести проблему до депутатів місцевих рад та продемонструвати громаді, яку позицію займає місцева влада щодо порушеної проблеми. Розробка Положень щодо порядку подання та розгляду місцевої ініціативи покладається на органи місцевого самоврядування, хоча сам інструмент може регулюватись також Статутом територіальної громади. Іншою вимогою, що ускладнює використання даного інструменту пересічними мешканцями, є вимога подання місцевої ініціативи у формі проекту рішення. Крім того, порядок реєстрації і затвердження місцевої ініціативи, що потребує підготовки пакету із заяви, протоколу загальних зборів, проекту рішення, пояснювальної записки та підписних листів від громадян, робить її малодоступною та складною для громадськості, оскільки супроводжується низкою бюрократичних процедур, виконання яких забезпечує розгляд даної ініціативи місцевою радою.

Хоча місцеві ініціативи і надають можливість територіальній громаді безпосередньо та публічно впливати на рішення органів місцевого самоврядування, вони «створюють лише рамково-розміту, недосконалу правову основу для забезпечення високого рівня участі громадськості» [53]. Саме тому більш простим механізмом безпосередньої участі громад в управлінні місцевими справами є **громадські слухання**, які передбачають зустрічі громади з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування. Це право громади закріплено у Статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування» і окреслює можливість громадян під час громадських слухань заслуховувати пропозиції щодо питань місцевого значення. Закон не встановлює частоту та періодичність проведення громадських слухань (хоча там закріплене положення про те, що вони мають проводитися не рідше одного разу на рік); також невизначеними залишаються процедури оформлення результатів громадських слухань та порядок їх

подальшого розгляду посадовими особами. Виділяють такі два види громадських слухань:

- 1) інформаційні слухання, що мають на меті донесення до громадян або організацій конкретної інформації, передбачають наявність таких обов'язкових складових як заслуховування окремих доповідей, сесія запитань і відповідей, загальна дискусія;
- 2) проблемні слухання організуються задля спільної роботи над підготовкою розумних пропозицій і рекомендацій із розв'язання певної проблеми. Проведення проблемних слухань передбачає використання таких форматів роботи як переговори, робочі групи, колективне обговорення [39].

Для ефективності громадських слухань важливими є їх належна організація, визначення конкретних цілей і предмету обговорення, а також забезпечення процедури врахування пропозицій громадськості, отриманих в ході їх проведення.

Органи самоорганізації населення (ОСН) є не лише формою участі громадян у місцевому самоврядуванні, але й прикладом делегування певних повноважень органом влади громадськості у відповідності до принципу субсидіарності. Стаття 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [49] надає можливість сільським, селищним, міським радам дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів чи майна. Це дозволяє органам місцевого самоврядування частково звільнитися від поточного вирішення дрібних проблем за рахунок їх більш швидкого та ефективного вирішення членами громади. Представники органів самоорганізації населення можуть брати участь у засіданнях органів місцевого самоврядування або їх виконавчих комітетів.

Серед причин непопулярності органів самоорганізації населення виділяють складність процедури їх створення, неготовність самої громади

брати на себе відповідальність та недосконалість нормативно-правового регулювання. Завданням органів самоорганізації населення є участь у реалізації широкого спектру місцевих програм і проектів, спрямованих на соціально-економічний, культурний розвиток відповідної території. Крім того, даний механізм передбачає сприяння та можливості вдосконалення надання послуг жителям з метою задоволення їх соціальних, культурних, побутових та інших потреб. Серед повноважень органів самоорганізації населення можна виділити представництво інтересів жителів у відповідному органі місцевого самоврядування, сприяння місцевим депутатам у налагодженні зв'язків із виборцями, розгляд звернень громадян та ведення їх прийому, інформування про власну діяльність, організацію обговорень проектів власних рішень, а також внесення пропозицій до проектів місцевих програм соціально-економічного, культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також до проектів місцевих бюджетів [50].

Сфера компетенції органів самоорганізації населення передбачає організацію на добровільних засадах участі мешканців у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, благоустрою та утримання в належному стані певних територій і інфраструктурних об'єктів; надання допомоги та сприяння діяльності навчальних закладів та організацій в сфері спорту та культури, охорони пам'яток історії та культури; організацію та забезпечення цільової допомоги уразливим категоріям населення; сприяння органам пожежної безпеки, здійснення дослідницької чи інформаційно-просвітницької роботи, сприяння правоохоронним органам у забезпеченні охорони громадського порядку; контроль за якістю житлово-комунальних послуг та проведених ремонтних робіт у житлових будинках громадян, які проживають на території діяльності органів самоорганізації населення.

2.3. Досвід взаємодії органів місцевого самоврядування з громадянськістю у Республіці Польща

Досвід Польщі можна розглядати як успішний приклад модернізації інституту місцевого самоврядування серед країн Центральної та Східної Європи. У Республіці Польща перша хвиля децентралізації розпочалась у 1989 році, коли відбулось укрупнення базових територіально-адміністративних одиниць із передачею їм відповідних повноважень. Самостійність місцевої влади передбачала також забезпечення належної участі населення у діяльності органів місцевого самоврядування. Вже у 1999 році територіальне самоврядування Польщі було змінено за рахунок утвердження трирівневої структури управління: гмінне самоврядування (гміни – базовий рівень, польський еквівалент українських громад); рівень повітів (до складу якого входять кілька гмін, еквівалент українського району) та воєводств (регіональний рівень місцевого самоврядування, до складу якого входять кілька повітів) [9]. У 1990 році було прийняте національне законодавство «Про організацію виборів до рад гмін», що заклало принципи демократичної організації виборів із врахуванням територіальних характеристик та кількості населення гмін. Вже в 1998 році із впровадженням нових рівнів місцевого самоврядування – повітів і воєводств – закон про місцеві вибори був відповідним чином вдосконалений: в ньому прописувались процедури висунення кандидатів у одно- та багатомандатних округах. Голосування на виборах є найбільш елементарним, проте недостатнім способом участі громадян у політичному житті на місцевому рівні.

Внаслідок підписання Європейської хартії місцевого самоврядування у Республіці Польща, окрім голосування під час місцевих виборів, політична участь громадян та реалізація ними прямої демократії можлива через інструмент місцевого референдуму, що гарантується Конституцією 1997 року.

Примітним є те, що на місцевий референдум можуть бути винесені не лише питання локального значення, що стосуються певного муніципалітету, а й питання щодо відкликання обраних на прямих виборах представників органів місцевого самоврядування. У такий спосіб забезпечується підзвітність обраних посадовців, попереджається можливість узурпації ними повноважень та здійснення авторитарного правління. У відповідності до внесених у 1991 та у 2000 роках змін до законодавчих норм право ініціювання референдуму отримали осередки політичних партій, громадські організації або ж місцеві представницькі органи, була визначена необхідна кількість жителів для проведення референдуму, а з 2002 року закріплювалось право громади та представницьких органів на усунення обраних в результаті прямих виборів осіб – мерів, в'їтів і бурмістрів – у разі їх несвоєчасного звітування [1]. Отже, такий механізм прямої демократії як місцевий референдум у Польщі став інструментом громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що запобігає політичним зловживанням місцевих чиновників.

У Республіці Польща місцевий референдум був дієвим механізмом волевиявлення громади у процесі реформи децентралізації і залишився таким у подальшому. Натомість українське законодавство щодо проведення референдумів залишається недосконалим: до 6 листопада 2012 року діяв Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», який втратив чинність на підставі Закону України «Про всеукраїнський референдум», що не регламентує питання порядку організації та проведення місцевих референдумів і залишається декларативним документом. Досі не ухвалено закон, який має визначати порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, які мають виноситись виключно на референдум. Відтермінування ухвалення відповідного законодавства може бути пов'язано із загрозою проведення в окремих регіонах референдумів сепаратистського характеру. Даний інструмент має бути запроваджений в дію

разом із встановленням переліку питань, які можуть відноситися до компетенції місцевих референдумів.

На муніципальному рівні взаємодія громадськості та органів місцевого самоврядування уможлиблюється за рахунок такого механізму як органи самоорганізації населення. Подібні «допоміжні органи» покликані надати громадськості інструменти для більш ефективного вирішення власних завдань, що, у відповідності до Закону «Про гмінне самоврядування», можуть створюватись у сільських округах, районах або селищах. У Польщі статутом муніципалітету, що передбачає створення та функціонування органів самоорганізації населення, визначається порядок їх створення, ліквідації, поділу чи об'єднання, що реалізується рішенням ради та безпосередньо залежить від бажання та ініціативи місцевих мешканців. Незважаючи на те що органи самоорганізації населення не мають статусу юридичної особи, власного бюджету та джерел фінансування, власної компетенції, є факультативними та залежать від рад гміни, їх особливістю є можливість забезпечення зворотного зв'язку при взаємодії самоврядних структур з населенням [1]. Наразі даний інструмент запроваджений і в Україні, проте не користується популярністю через бюрократичні процедури та складні вимоги щодо його створення.

У Республіці Польща, яка свого часу мала схожі з українськими проблеми на шляху впровадження європейських принципів доброго врядування, вже багато років існує налагоджений механізм делегування повноважень від органів місцевого самоврядування громадським організаціям, які виступають найкращими виразниками громадської думки за рахунок своєї активності й наближеності до суспільства. Це стало можливим завдяки великій кількості прийнятих законодавчих і підзаконних актів, основними з яких є закони «Про громадські об'єднання», «Про фонди», «Про лобістську діяльність», «Про доступ до інформації». Закон «Про діяльність суспільної користі й волонтерство» від 24 квітня 2003 року є профільним законом щодо взаємодії органів публічної адміністрації з неурядовими організаціями [38]. Основними

положеннями цього закону є наступні: обов'язкове затвердження річної програми співпраці органів публічної адміністрації з неурядовими організаціями, які мають статус організацій суспільної користі; можливість виділяти дотації на повне фінансування реалізації таких програм або підтримувати їхнє виконання за рахунок часткового фінансування. Інша частина фінансування громадських організацій відбувається за рахунок добровільних пожертв будь-якої особи, яка може передати 1% свого податку на прибуток обраній організації суспільної користі. Дієвість цього механізму підтверджує той факт, що у 2015 році 47% платників податків Республіки Польща перерахували більше 550 мільйонів на потреби недержавних організацій [57]. Таким організаціям законодавством передбачені деякі пільги з оподаткування, їм надається можливість безкоштовно інформувати громадян про свою діяльність на громадському радіо і телебаченні.

Велика увага приділяється нагляду за діяльністю неурядових організацій суспільної користі. Закон передбачає створення Рад суспільно корисної діяльності як консультативно-дорадчих органів при міністерствах, які займаються узгодженням питань щодо застосування цього закону та урядових проектів правових актів окремих сфер діяльності, суперечок між органами публічної адміністрації та неурядовими організаціями, виробленням механізмів інформування про стандарти суспільно-корисної діяльності.

Все це вдалось успішно реалізувати в Республіці Польща завдяки чітким механізмам взаємодії публічної адміністрації та неурядових організацій на місцевому та державному рівнях, а також завдяки тому, що основні аспекти діяльності неурядових організацій конкретно визначені положеннями нормативно-правових актів. Саме тому сьогодні більшість публічних установ Республіки Польща вважає корисною для суспільства співпрацю з неурядовими організаціями. На відміну від польського законодавства українські нормативно-правові акти щодо співпраці державних органів з неурядовими організаціями часто носять декларативний характер та демонструють брак механізмів їх реалізації. Українським законодавством не визначено сфери діяльності, в яких

органи влади можуть доручати виконання певних завдань неурядовим організаціям, а тим більше з наданням фінансування. Закон України «Про громадські об'єднання» [44] визначає засади взаємовідносин громадських організацій з владою, але не конкретизує механізми цієї взаємодії.

Створений в Україні інститут громадських рад є механізмом взаємодії влади з неурядовими організаціями. Але у більшості випадків вони мають номінальний характер і не мають впливу на формування і прийняття рішень органами влади. Це відбувається внаслідок того, що часто ради формуються із залученням лояльних до органу влади неурядових організацій, що шкодить ефективності їхньої діяльності. Також варто зазначити, що в Україні відсутній координаційний центр взаємодії влади з неурядовими організаціями на зразок Ради суспільно-корисної діяльності в Польщі.

Крім того, в сусідній державі передбачене різноманіття здійснення громадських обговорень. Наприклад, у місті Люблін громадські обговорення, метою яких є виявлення громадської думки з певного питання, можуть бути проведені не лише у режимі безпосередніх зустрічей із громадянами, але й за допомогою анкетних досліджень, коментарів, пропозицій або дискусійного форуму на сторінці органу місцевого самоврядування. Регулюється і тривалість проведення таких обговорень, що має становити не менше 21 дня з моменту розміщення інформації про консультації на Інтернет-сторінці [10]. Проте в Україні не всі органи місцевого самоврядування об'єднаних громад мають власні веб-портали, а інші формати громадських обговорень мало поширені та не гарантують врахування громадської думки за результатами їх проведення.

Після децентралізації у містах Республіки Польща активно використовувався інструмент партиципативного бюджетування, а сьогодні цей досвід переймає Україна. Впровадження громадського бюджету у місті Варшава пропонувало мешканцям різні форми залучення до учасницького бюджетування: в якості авторів проектів, в якості виборців, що віддають свої голоси за певні проекти або пишуть листи на їх підтримку, в якості учасників обговорень мешканців на тему пріоритетів розвитку власних районів чи

громадських обговорень мешканців щодо заявлених проектів [36]. В Україні в рамках програми із публічного врядування Фондації Українсько-Польської Співпраці ПАУСІ планово були здійснені навчання та впроваджені бюджети участі у таких містах як Чернігів, Черкаси, Полтава у 2015 році, а також ще у шести містах – Суми, Ромни, Бердичів, Житомир, Ірпінь, Прилуки – у 2016 році. У 2016 році мешканці цих міст подали на розгляд 550 проектів розвитку громад, 124 з яких відібрано до реалізації у 2017 році.

Отже, участь громадськості у виробленні місцевої політики має законодавчо забезпечуватись державою та втілюватись органами місцевого самоврядування в рамках реалізації принципів доброго врядування. Існуючі сьогодні інструменти взаємодії громадськості з органами влади на місцях можна поділити на традиційні та інноваційні в залежності від використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Серед традиційних інструментів найбільш популярними сьогодні є звернення громадян та громадські слухання. Менш розповсюдженими залишаються загальні збори громадян, органи самоорганізації населення та подання місцевих ініціатив. У містах України популярності набирають такі інструменти учасницької демократії як електронні петиції – різновид колективних звернень, що дозволяють публічно ініціювати вирішення питань, які турбують громадськість, та мобілізувати прихильників на їх підтримку через Інтернет. Іншим інноваційним інструментом, який впроваджується на рівні міст, є партиципативний бюджет, що надає представникам влади та громади досвід спільної проектної діяльності.

Досвід Республіки Польща демонструє можливості використання практики місцевих референдумів, делегування органами місцевої влади окремих функцій неурядовим організаціям та стимулювання їх діяльності через системи заохочень, що регулюються національним законодавством.

РОЗДІЛ 3. АНАЛІЗ ПРАКТИК ВПРОВАДЖЕННЯ КОМУНІКАЦІЙНОЇ СТРАТЕГІЇ ОРГАНАМИ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

3.1. Методологія дослідження комунікації органів влади з громадськістю у контексті децентралізації

Зважаючи на те, що реформа децентралізації знаходиться у процесі реалізації і наразі триває процес об'єднання територіальних громад, здійснення емпіричного дослідження передбачало використання формулятивної та описової стратегії. Формулятивна або розвідкова стратегія використовується в умовах, коли відсутня вичерпна інформація про перебіг соціальних процесів і явищ, бракує усталеного та цілісного розуміння, пояснень і достатніх відомостей про їх сутність [59]. В свою чергу, дескриптивна чи описова стратегія дослідження, метою якої є систематичний якісний опис предмету, допомогла структурувати відомості про застосування існуючих інструментів взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, охарактеризувати їх дієвість.

Емпіричне дослідження здійснене з використанням якісної соціологічної методології методом напівструктурованих глибинних інтерв'ю з вісьмома експертами. Вибір якісної методології обумовлений природою проблеми, що вивчається – феномену комунікації між різними суб'єктами органів влади та громадськості у процесі здійснення реформи із децентралізації. Дане опитування не є репрезентативним, тобто, його результати неможливо узагальнити та поширити із певною ймовірністю на генеральну сукупність. Натомість подібний емпіричний матеріал містить інформацію та ставлення представників різних зацікавлених сторін (стейкхолдерів) до процесу комунікації реформи децентралізації, а також їх суб'єктивні оцінки дієвості

використання різних інструментів комунікації між органами місцевого самоврядування та громадськістю.

Загальнотеоретичний підхід окреслений із використанням схеми М. Кротті [61], де ширші категорії детермінують дрібніші для обґрунтування дослідницької перспективи. Епістемологія представлена соціальним конструктивізмом, що заперечує існування реальних, єдино правильних «об'єктивних закономірностей» (на відміну від засад об'єктивістської парадигми, що властива для позитивістської традиції), та виходить з припущення, що соціальна реальність конструюється самими людьми у їх повсякденній діяльності. Теоретичною перспективою, що визначається епістемологічним підходом і на якій базується дослідження, є інтерпретативізм, який припускає існування на рівні особистості множинності сенсів та інтерпретацій явищ та процесів (мисленнево та знаково конструйованої дійсності). Відповідно для інтерпретації даних використовувалась суб'єктивістська парадигма та теорія символічного інтеракціонізму Дж. Міда [29]. Саме теоретичними засадами визначалась методологія – стратегія, план дій, процес чи дизайн, що покладений в основу застосування відповідних методів, вибір яких пов'язаний із очікуваними результатами.

Методом дослідження обране експертне опитування, здійснене за допомогою серії напівструктурованих глибинних інтерв'ю [2], в яких одиницями спостереження виступали експерти в галузі реформи децентралізації та комунікації в органах влади та місцевого самоврядування. Якісна методологія, зокрема, метод глибинного інтерв'ю спрямований на розуміння суб'єктивних смислів певної особи, а також на глибинне вивчення вузького аспекту соціального життя [52]. Інтерв'ю як різновид усного опитування ґрунтується на безпосередньому контакті спеціально навченого інтерв'юера з респондентом. Завдяки безпосередньому контакту з респондентом з'явилася можливість варіювати перелік запитань, вносити корективи у їх формулювання згідно з отриманими відповідями, ставити

додаткові запитання, уточнювати відповіді і тим самим забезпечити отримання більш детальної інформації для глибокого розуміння проблематики.

Формування вибірки для проведення інтерв'ю відбувалось із застосуванням двох методів:

- за позиційним методом: обирались особи, що посідають офіційні позиції у відповідних структурах – органах державної влади, місцевого самоврядування, інститутах громадянського суспільства чи донорських фондах, та мають відповідні повноваження чи функції, пов'язані з просуванням або імплементацією реформи децентралізації на різних рівнях, або залучені безпосередньо до процесів громадоформування в Україні;
- репутаційним методом: вибірка формувалась методом «снігового кому», коли респонденти радили інших осіб в якості експерта в певній галузі або сфері. Верифікація статусу експерта відбувалась на основі частоти появи рекомендованої особи в якості експерта у профільних Інтернет-ЗМІ.

Вибірка представлена такими основними кластерами експертів:

1. представниками громадянського суспільства (українських неурядових організацій і аналітичних центрів (think tanks));
2. представниками проектів чи програм технічної підтримки в галузі децентралізації та формування спроможних громад, які реалізуються наразі в Україні за підтримки міжнародних донорських організацій;
3. представниками органів влади та місцевого самоврядування (див. Дод. Б).

Зокрема, вивчення комунікації реформи децентралізації та взаємодії органів місцевого самоврядування було розглянуто на прикладі Одеської області із застосуванням методу кейс-стаді (case-study) [52]. Даний метод передбачає вивчення окремого випадку для комплексного аналізу соціального феномену, дає можливість отримати більш глибоку інформацію про механізми соціальних відносин, а також забезпечує краще розуміння соціальної дійсності за рахунок аналізу конкретних випадків. Було проаналізовано діяльність

Центру розвитку місцевого самоврядування в Одеській області та його взаємодію з органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, що дало можливість визначити загальні риси процесу комунікації на рівні області та громад. При формуванні вибірки для експертного опитування вихідним став той факт, що комунікація реформи децентралізації здійснюється різними суб'єктами та на різних рівнях. Передусім відбувається взаємодія центрального рівня з регіонами, а в подальшому – органів місцевого самоврядування із представниками громадськості на місцях. Саме така логіка лягла в основу формування вибірки: добирались респонденти, які представляли як Мінрегіонбуд, так і обласний та місцевий рівні, а також мали досвід практичної взаємодії з ключовими стейкхолдерами процесу децентралізації у форматі тренерів або консультантів. Відправною точкою для дослідження та ключовим інформантом було обрано представника Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України, начальника відділу адміністративно-територіального устрою департаменту з питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Інструментарій – гайд експертного інтерв'ю – представлений трьома тематичними блоками запитань: перший блок питань стосувався сутності та ефективності впровадження реформи децентралізації, другий - інструментів комунікації та взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, а третій – комунікаційної стратегії органів влади на місцях (див. Дод. А).

3.2. Аналіз комунікаційної кампанії із децентралізації на рівні Мінрегіонбуду

Основними суб'єктами, які від початку 2014 року координували реалізацію урядової комунікаційної ініціативи на підтримку виконання реформи

децентралізації влади, є Кабінет міністрів України та Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунальних послуг. Дана просвітницька та інформаційна робота з просування реформи на національному рівні координується швейцарсько-українським проектом міжнародної підтримки DESPRO – «Підтримка децентралізації в Україні».

Саме у 2014 році на запит віце-прем'єра В. Гройсмана проектом була створена комунікаційна група із підтримки реформи децентралізації влади, яка об'єднала ряд медіа-експертів із державних органів влади, бізнес-сектору, донорських організацій і наукових інституцій. До складу робочої групи ввійшли експерти DESPRO, представники Мінрегіонбуду, Національної ради реформ, Шведської агенції міжнародного розвитку SIDA, Німецького товариства міжнародного співробітництва GIZ, Українського інституту міжнародної політики, Інституту громадянського суспільства. Група мала на меті забезпечити високий рівень розуміння та підтримки громадянами України реформи децентралізації, реформування територіально-адміністративного устрою та місцевого самоврядування в Україні. Як зазначає представник прес-служби Мінрегіонбуду Є. Рідош, внаслідок того, що кожен з учасників робочої групи працював у своїх проектах і мав свої цілі, зустрічі відбувались здебільшого для синхронізації діяльності та виявлення сфер, які потребують спільних зусиль: *«стратегії так і не було прийнято, і, на жаль, її немає до цього часу з якихось внутрішньоурядових причин, тому немає і чіткої планової роботи. Робота якась більш ситуативна: є якийсь виклик – давайте це зробимо»* [Дод. В, С. 104]. Отже, відсутність стратегічного планування на рівні урядової комунікації призвела до того, що окремі комунікаційні зусилля мали здебільшого реактивний, несистемний і некерований характер, а їх ефективність складно оцінити.

В рамках урядової ініціативи було створено бренд-бук «Децентралізація влади», а на базі прес-служби Мінрегіонбуду запущено веб-сайт decentralization.gov.ua та сторінки в соціальній мережі Facebook як майданчики

для інформування громадськості про перебіг і сутність реформи. У вересні 2014 року було підготовлено відеоролик «Час робити великі зміни», який мав на меті представити необхідність даної реформи для країни та був розміщений у потягах, на електронних табло «Укрзалізниці», в офісах «Київенерго» (при цьому не зазначалась тривалість експонування даного відео-повідомлення, а також обґрунтування місць і географії його розміщення).

У лютому-квітні 2015 року Мінрегіонбудом за підтримки та організаційного сприяння місцевих держадміністрацій і рад спільно з профільними міністерствами було проведено серію круглих столів у містах обласного значення, зокрема, в Харкові, Дніпрі, Одесі, Івано-Франківську, Львові та Києві. Як зазначає Є. Рідош, представник прес-служби Мінрегіонбуду, подібні «кущові» заходи та безпосередній формат спілкування представників міністерств та регіонів виявився досить ефективним інструментом подолання упереджень та нерозуміння реформи на місцях: *«Тоді ми зняли дуже багато негативу такого, коли ми пояснювали все там на місцях, а не звідси з Києва»* [Дод. В, С. 102]. Проте, на думку Я. Журби, представниці Аналітичної платформи «21 листопада» та Українського кризового медіа центру, комунікації між центром і регіонами залишаються досить ієрархізованими та бюрократизованими, а представники центральних органів влади під час візитів у регіони націлені на поширення інформації, а не на формування суспільної думки та отримання зворотного зв'язку [20, 21].

Мінрегіонбудом у червні 2015 року за донорської підтримки було також випущено серію брошур «Чого чекати від об'єднання громад?» [12], де у форматі запитань і відповідей містилась довідкова інформація про ключові аспекти реформи децентралізації. Зокрема, у матеріалі наводились переваги спроможної громади, роз'яснення законодавчих положень, окремих аспектів фінансової децентралізації та посилення на корисні ресурси. Брошуру було надруковано загальним тиражем 20 000 примірників, які було надіслано в Офіси реформ у регіонах та опубліковано в мережі Інтернет.

У зв'язку з тим, що Кабінетом Міністрів так і не було затверджено Стратегію комунікації реформи децентралізації, окремі кроки здійснювались спорадично та не завжди доводились до логічного завершення. Наприклад, була розроблена зовнішня реклама для популяризації реформи з ключовим комунікаційним повідомленням «Об'єднаємо громаду – доведемо село до ладу», які мала бути розміщена по всій країні восени 2015 року. Реально було розміщено 500 бордів, проте не зазначається ні тривалість їх експонування, ні географія розміщення, що робить ефективність цієї реклами сумнівною: *«Реклама була ця пілотна, перша спроба. Ми сподівались на затвердження стратегії лише, але оскільки її не з'явилося, не з'явилося і бюджету, тому цим ми обмежились»* [Дод. В, С. 106].

Окрім використання контрольованих каналів комунікації, комунікаційна група здійснювала кроки по налагодженню зв'язків із засобами масової інформації. У період з 2014 по 2016 роки тема децентралізації мало цікавила засоби масової інформації, а крім певних законів і розпоряджень, на початкових етапах не було достатньо матеріалів, які б продемонстрували сутність і нагальність даної реформи, її актуальність для ЗМІ. Донорські організації проводили для журналістів у регіонах цикл тренінгів, які були спрямовані на роз'яснення суті децентралізації та етапів впровадження реформ. Представники Мінрегіонбуду також вели просвітницьку роботу, де у форматі зустрічей із редакторами, керівництвом телеканалів, радіо розповідали про реформу: яким є поточний стан і які зміни передбачаються. Проте дана тема стала актуальною для представників ЗМІ лише після виборів та формування об'єднаних територіальних громад у 2016 році: з появою окремих успішних кейсів у журналістів з'явилась можливість наглядно продемонструвати результати децентралізації, навести приклади. Як зазначає представник прес-служби Мінрегіонбуду, із актуалізацією даної теми серед журналістських кіл представники цього міністерства та партнерських громадських організацій виконують координаційну функцію: *«зараз уже телефонують самі телеканали*

«СТБ», «5», «112», «ICTV», співпрацюють з проектами, наприклад, «5 канал» співпрацює з Асоціацією міст, які показують, куди можна поїхати і що зняти, щоб це було цікаво» [Дод. В, С. 106].

На Першому каналі Українського радіо з жовтня 2015 року було налагоджено вихід щотижневої програми «Тема: Країна», яка присвячена обговоренню актуальних питань реформи децентралізації влади та місцевого самоврядування. За півроку в ефір вийшло 30 програм за участі ключових експертів з питань децентралізації, лідерів думок, представників як центральних органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, голів об'єднаних громад. Недовготривалими виявились спроби запровадження з січня 2016 року щотижневої програми під назвою «Децентралізація – влада громади» на телеканалі «Рада», що мала на меті лобіювання законопроектів із децентралізації серед народних депутатів, але, за словами Є. Рідоша, *«це виявилось не дуже дієвим механізмом, бо на народних депутатів інформаційним інструментом діяти дуже важко»* [Дод. В, С. 106].

Саме на Міністерство регіонального розвитку покладалось здійснення методологічної підтримки реформи. За словами М. Рубчака, начальника відділу адміністративно-територіального устрою департаменту з питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади, *«у нас функція методичного такого супроводу, надання роз'яснень і уточнення певних позицій, в яких для ключових гравців щось незрозуміло»* [Дод. В, С. 92]. Даний відділ Мінрегіонбуду здійснює роботу з представниками області чи місцевих рад у форматі консультацій щодо процедури децентралізації в телефонному режимі або ж через електронну пошту. Варто зазначити, що робота відбувається у форматі відповідей на звернення, коли інформаційні запити та потреби в уточненнях або інструкціях надходять від представників місцевих рад. Крім того, для сприяння набуття нових знань та обміну досвідом між органами місцевого самоврядування Мінрегіонбудом спільно з Радою Європи з 2014 року було започатковано конкурс кращих практик місцевого самоврядування.

Результати фокус-групових досліджень, проведених в рамках Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO у дві фази (у жовтні-листопаді 2014 та квітні-травні 2015 року), зафіксували динаміку у ставленні пересічних громадян, представників органів місцевого самоврядування та журналістів до реформи децентралізації, їх обізнаності та розумінні даної реформи [14]. Варто зазначити, що за півроку у сприйнятті людей, які представляють різні регіони України, спостерігались позитивні зміни в розумінні доцільності та переваг децентралізації: якщо у 2014 році було відсутнє чітке та цілісне розуміння самого поняття децентралізації (відбувалась плутанина її з поняттями федералізації та сепаратизму), то у 2015 році предметом обговорення на фокус-групах стали способи та методи передачі повноважень і фінансів на базовий рівень. Дослідження також допомогло ідентифікувати проблеми, які, на думку респондентів, перешкоджають реалізації реформи децентралізації. Такими у 2015 році були криза довіри до влади, відсутність видимих результатів реформи, брак професіоналів в галузі місцевого самоврядування та державного управління, а також непрозорість та брак контакту між творцями реформ і низовим рівнем. Варто зазначити, що основними джерелами інформації про реформу децентралізації були названі офіційні джерела (представники органів місцевого самоврядування, журналісти, громадські активісти), телебачення для представників старшої вікової когорти та Інтернет – для молодшої (важливу роль відіграють сайти Асоціації міст України та урядової ініціативи). При цьому всі учасники фокус-груп зазначали, що зміст офіційних документів, які часто наводяться на сайтах міністерств, обласних і місцевих рад, потребує спрощення та адаптації до потреб та інтересів пересічних громадян задля підвищення рівня розуміння та підтримки реформи.

Отже, комунікація реформи децентралізації з 2014 року здійснюється комунікаційною групою, яка об'єднує представників Мінрегіонбуду, донорських структур і організацій громадянського суспільства, проте досі не

має затвердженої комунікаційної стратегії. Серед основних інструментів комунікації використовуються інформаційні матеріали (інфографічні відео, плакати та брошури для розповсюдження по країні), спеціальні події (тренінги для журналістів, серії круглих столів, прес-брифінги та дискусії у регіонах), регулярні тематичні розсилки електронною поштою (включаючи інформаційні вісники англійською мовою). Крім того, варто відзначити спроби запровадження довготривалих медіа-проектів на Національному радіо, Громадському радіо та телеканалі «РАДА», а також пілотний проект зовнішньої кампанії. Ключовими інформаційними ресурсами залишаються контрольовані та регулярно поновлювані канали комунікації: веб-сайт урядової ініціативи «Децентралізація влади» та Facebook-сторінка. Незважаючи на різноманітність представлених інструментів і каналів комунікації, помітною є відсутність плановості та систематичності їх застосування, що ускладнює оцінку результативності. Крім того, відсутній узгоджений набір ключових комунікаційних повідомлень із просування реформи, а також методологічна підтримка представників органів влади на місцях.

3.3. Комунікація на рівні області та органів місцевого самоврядування (на прикладі Одеської області)

Для здійснення роз'яснень та стимулювання процесів децентралізації на місцевому рівні важливою стає політична воля та проактивна позиція керівництва обласної ланки врядування, оскільки на обласні державні адміністрації покладається розробка та затвердження Перспективного плану формування територій громад, методичне та інформаційне забезпечення процесу об'єднання громад, а також проведення широкої роз'яснювальної роботи. Початок активної фази децентралізації у 2015 році в Одеській області

збігся у часі із призначенням нового Голови обласної державної адміністрації. Як зазначає Ю. Молодожен, координатор з питань децентралізації в Одеській області, в результаті *«переформатування структури обласної адміністрації, яка згідно з законом мала проводити інформаційну роботу з питань реформи децентралізації, вона (структура) була майже усунута, через те що там навіть не було створено відділу, який мав би цим займатись»* [Дод. В, С. 109]. Відсутність в обласній державній адміністрації спеціалізованого відділу, що відповідає за процес децентралізації, на який покладалась би функція збільшення рівня поінформованості, розуміння та формування позитивної установки щодо процесів створення громад мала свої наслідки: із 24 об'єднаних громад, які мали бути створені в області у відповідності до Перспективного плану, станом на 2017 рік сформовано лише 11. Експертка зазначає, що важливою є роль представників обласної державної адміністрації, оскільки саме їх позиція та активність впливає на ставлення до реформи представників органів місцевого самоврядування, які очікують *«вказівок згори»*, *«бо сьогодні, якщо їх там не бачать, то вважають, що реформа скасується»* [Дод. В, С. 115].

Для координації процесів децентралізації у 2015 році у кожній області за ініціативи Мінрегіонбуду було сформовано Офіси реформ, які фінансуються партнерськими донорськими організаціями. М. Рубчак, начальник управління Мінрегіонбуду, визначає роль обласних координаторів як провідників реформи, які забезпечують *«комунікацію між базовим рівнем і рівнем області, в даному випадку - регіональним, який представлений обласною адміністрацією»* [Дод. В, С. 93]. На офіси реформ покладалось здійснення організаційної роботи зі сприяння процесу добровільного об'єднання територіальних громад, надання допомоги з реалізації проектів у сформованих громадах та активізація роботи зі співпраці громад. Зважаючи на результативність роботи даних структур, у 2017 році відбулась інституціоналізація Офісів реформ, які були трансформовані у Центри розвитку місцевого самоврядування.

Узагальнюючи досвід роботи даної структури, голова Центру розвитку місцевого самоврядування в Одеській області Ю. Молодожен зазначає, що від самого початку та в умовах недостатнього фінансування були відсутні роздаткові інформаційні матеріали для здійснення просвітницької роботи на місцевому рівні (окремі посібники та буклети надавались донорськими проектами технічної підтримки). Основною формою взаємодії було проведення зустрічей у форматі кушових семінарів для представників органів місцевого самоврядування: *«ми намагалися донести до них основні положення концепції реформування, закону про добровільне об'єднання і Постанови КМУ, яка висувала вимоги до створення спроможних громад. Умовно кажучи, було три документи, які ми мали на руках, і намагалися пояснити, що саме хочуть від людей»* [Дод. В, С. 110]. Фактично представники Офісу реформ займались роз'ясненням законодавчих положень і процедурних вимог до формування громад представникам органів влади на місцях, а також здійснювали просвітницьку роботу. Основною цільовою аудиторією, з якою працювали обласні координатори, були сільські голови, представники районних державних адміністрацій, а в окремих випадках – районних рад. Як наголошує Ю. Молодожен, з громадськістю чи представниками громадянського суспільства цілеспрямованої роботи не проводилось, оскільки це завдання покладалось на представників органів влади на місцях: *«ми переважно орієнтувалися на аудиторію органів влади, які мали зрозуміти суть реформи і врешті решт довести її до людей, бо вони є лідерами на своїх місцях»* [Дод. В, С. 112].

На рівні Одеської області, на думку Ю. Молодожен, взаємодія представників Офісу реформ із місцевими засобами масової інформації була ускладнена тим, що обласне державне телебачення відмежувалось від висвітлення даної теми, ігнорувало її або ж висвітлювало односторонньо. Експертка зазначала, що необ'єктивність роботи місцевих ЗМІ ілюструє те, що при підготовці сюжетів канали запрошували виключно критиків чи противників

децентралізації, порушуючи при цьому принцип збалансованості подання інформації [Дод. В, С. 111-112], а також висловлювали небажання розміщувати матеріали на безкоштовній основі. Проте протягом декількох місяців Офіс реформ розміщував у обласній газеті колонку «Офіс реформ відповідає», де публікувались відповіді на найбільш поширені питання чи розвінчувалась міфи щодо децентралізації. Саме через складнощі у налагодженні взаємодії з представниками місцевих ЗМІ основним джерелом інформації про перебіг процесів децентралізації став контрольований канал комунікації - веб-сайт Офісу реформ (нині Центру розвитку місцевого самоврядування). Сайт містить не лише офіційні нормативно-правові акти, роз'яснення та методичні матеріали, але й відповіді на найбільш поширені запитання представників громад, а також надає можливість звернутись до експертів центру через форму онлайн-запитань. Крім того, вся діяльність і заплановані заходи офісу та партнерських організацій на тему децентралізації відображаються у календарі подій.

Як ефективний інструмент роботи з громадськістю в об'єднаних територіальних громадах експерти розглядають проведення стратегічних сесій. Політолог і експерт «Інституту політичної освіти» О. Солонтей зазначає, що для новостворених громад принциповим є визначення їх місії та візії: того, ким вони є, куди йдуть, а також основних пріоритетів розвитку громади. В свою чергу В. Подгорна, політичний консультант і голова «Громадської ради смарт-сіті», наголошує на тому, що для органів місцевого самоврядування важливо забезпечити інклюзивність процесу стратегічно планування та визначення пріоритетів: варто *«запрошувати людей з різним досвідом і бекграундом, для яких цей захід стане одночасно можливістю не лише висловити свою точку зору щодо певного питання, але й знайти однодумців чи налагодити корисні контакти для вирішення спільних проблем на місцях»* [Дод. В, С. 154]. Організація подібних сесій вимагає кадрових, часових і матеріальних ресурсів, якими не володіють громади у сільській місцевості.

У деяких об'єднаних територіальних громадах Одеської області Офіс реформ проводив консультації з розробки стратегії та робив акцент на залученні громадськості на засіданнях робочих груп при органах місцевого самоврядування: *«там саме влаштовували мозкові штурми, обговорення бачення майбутнього, обговорення пріоритетів, цілей, завдань, формували якусь канву, а потім вже хтось це в школах з дітьми обговорював, хтось в газетах друкував, хтось збирав сходи»* [Дод. В, С. 119]. Саме тому до розробки стратегій важливо залучати не лише представників різних населених пунктів, але й різних сфер, особливу увагу звертаючи на лідерів громадської думки, оскільки саме вони спроможні в подальшому примножити ефект даної сесії, поширивши інформацію про її результати та напрацювання серед певного сегменту громадськості, яка вважає їх думку авторитетною та дослухається до неї.

Ю. Молодожен відзначає, що на рівні області процес децентралізації ускладнений байдужістю населення щодо участі у вирішенні майбутнього своїх територій, отриманням недостовірної інформації, а також пасивною або ж деструктивною позицією сільських, селищних і міських голів щодо формування громад. Подібний спротив надходить з боку різних зацікавлених сторін. З одного боку, голови місцевих рад ризикують втратити посаду в результаті об'єднання та виборів до новостворених об'єднаних громад. З іншого боку, експерти також відзначають спротив об'єднанню, який чинять представники районної влади: як депутати районних рад, так і представники районних державних адміністрацій відчують загрозу втрати ресурсів, повноважень або посад в результаті укрупнення районів чи ліквідації районних державних адміністрацій. Із формуванням громад влада районного рівня позбавиться ряду функцій та ресурсів, а в сфері її компетенції залишаться утримання об'єктів спільної власності та транспортної інфраструктури, забезпечення вторинної медичної допомоги та утримання шкіл-інтернатів. Як зазначає М. Рубчак, *«тут включається рівень районний, якого взагалі в законі про об'єднання немає:*

їздять голови чи депутати районних рад, переконують, що не треба об'єднуватись, бо з цього нічого не буде» [Дод. В, С. 96]. Аналогічні висновки представлені у проміжному звіті «Децентралізація: результати, виклики та перспективи» 2016 року Фонду «Демократичні ініціативи» ім. І. Кучеріва, де зазначається, що майже половина опитаних голів об'єднаних територіальних громад (21 з 50) вказували на погіршення стосунків із органами районної влади після об'єднання [13].

Основними суб'єктами комунікації на місцевому рівні є ради новостворених об'єднаних територіальних громад, які, на думку політолога О. Солоня, лише зараз набули ознак і стали повноцінними органами місцевого самоврядування, оскільки отримали достатні ресурси (власні бюджетні надходження) та делеговані від держави повноваження для вирішення місцевих питань. Разом із появою нових можливостей принциповим стає раціональне використання ресурсів на розвиток, а також орієнтованість на довгострокову перспективу, що може забезпечити виключно стратегічне планування. Експерт вбачає для мешканців громад після об'єднання нові можливості впливу на місцеву владу, оскільки *«стає цікавим брати участь у роботі місцевої ради, цікаво стає слідкувати за роботою влади, здійснювати громадський контроль, впливати, подавати свої проекти рішень, тому що їхня рада вирішує»* [Дод. В, С. 122].

Комунікаційну діяльність органів місцевого самоврядування варто розглядати як багатоплановий процес, який в значній мірі обумовлюється контекстом – середовищем, у якому відбуваються комунікації, а також характером управлінської моделі в органі влади. Як зазначає С. Лобойко, експерт з питань е-Демократії, сучасні лідери спільнот для досягнення свого політичного успіху повинні налагоджувати діалог з громадськістю, оскільки *«відкритість і прозорість управлінських процесів стають вимогою часу»* [Дод. В, С. 149]. Найпоширенішими інструментами комунікації, на думку більшості експертів, в об'єднаних територіальних громадах є традиційні, до

яких належать громадські слухання та обговорення, збори громадян і різні форми консультацій із громадою. На заваді впровадження інноваційних інструментів комунікації є відсутність комунікаційної стратегії, що доповнюється такими факторами:

- недостатній рівень фінансування органами виконавчої влади використання інформаційно-комунікаційних технологій;
- недостатнє проникнення Інтернету та обмежений доступ до нього користувачів у сільській місцевості (особливо у віддалених від районів місцевостях);
- відсутність відповідних кваліфікацій і навичок для використання цих технологій, з одного боку, у державних службовців, а з іншого – брак цифрових навичок у місцевого населення;
- нерозуміння та недовіра представників старшої вікової когорти до інноваційних інструментів (зокрема, Інтернет-комунікацій);
- відсутність у органах виконавчої влади спеціалізованих підрозділів або окремих спеціалістів, відповідальних за комунікації та зв'язки з громадськістю.

У сільській місцевості найбільшою популярністю користується такий механізм комунікації як безпосередні зустрічі представників органів місцевого самоврядування (місцевих голів чи депутатів) із громадськістю, а також збори громадян. Експерти відзначають дієвість даного формату для донесення певних ідей до мешканців, переконанні їх у доцільності певних нововведень чи програм, а також наданні відповідей на питання, що турбують людей. Основною їх перевагою є можливість миттєвого отримання представниками органів влади зворотного зв'язку від громадськості, врахування їх реакції для корегування власних повідомлень і налагодження довірливих стосунків.

Іншим розповсюдженим форматом взаємодії в об'єднаних територіальних громадах є громадські слухання, які також передбачають зустрічі з депутатами місцевої ради, посадовими особами її виконавчих органів, місцевим головою,

під час якої члени громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Процедура та порядок проведення громадських слухань мають бути закріплені у Положенні чи Статуті об'єднаної територіальної громади.

Крім того, при органах місцевого самоврядування можуть також функціонувати на постійній основі громадські ради, які допомагають громадськості здійснювати контроль за діяльністю депутатів і органів виконавчої влади, ефективно взаємодіяти та впливати на їхні рішення, зокрема, через систематичне донесення громадської думки до представників органів влади. Експерт Г. Каневський, керівник відділу боротьби із корупцією центру «Ейдос», зазначає, що *«міські ради, виконавчі комітети, управління можуть сформувати при собі громадські ради, в які входять представники громади, громадських організацій, які відповідно спільно з органами влади починають формувати порядок денний, який мають потім виконувати органи влади, контролювати через звітування їхні дії»* [Дод. В, С. 142]. Передусім такий виборний колегіальний орган може приймати звернення та пропозиції від громадян і оперативно доносити їх до представників влади. Крім того, позитивно на імідж органу місцевого самоврядування, за словами експерта, впливає запровадження відкритого доступу громадськості до засідань рад і її комісій, що робить процес прийняття рішень прозорим і зрозумілим для громадськості.

Ще одним досить розповсюдженим механізмом взаємодії представників влади з громадськістю є звітування представників органів місцевого самоврядування. На думку І. Лукері, експерта з питань децентралізації, *«є базові речі: відкритість, коли всі документи, вся інформація, всі рішення, всі тендери по закупівлях відкриті, з'являються на сайті; ... коли службовці, які є розпорядниками коштів, звітують про витрачання цих коштів; депутати звітують, скільки рішень вони прийняли, які запити подали, які рішення*

підтримали, які доручення виконали/не виконали і т.д.» [Дод. В, С. 135]. Варто зазначити, що на сьогодні не визначено та не регламентовано регулярність і формат подання подібних звітів депутатами та головами. Наприклад, голова Біляївської об'єднаної територіальної громади Одеської області М. Бухтіяров зазначає, що «у нас є міська газета, в якій ми можемо просто опублікувати звіт – і ніби прозвітували, але ми завжди робимо по-іншому: ми проводимо звіти у групі підприємств, у колективах, хоча це додаткове навантаження» [Дод. В, С. 157]. Отже, звіти можуть подаватись як у місцевих ЗМІ, так і у форматі зустрічей з представниками різних груп стейкхолдерів.

В. Подгорна, політичний консультант, наголошує на стратегічній важливості для новостворених громад брендингу територій, оскільки за системного підходу подібні заходи спроможні привабити інвестиції та збільшити туристичну привабливість територій: *«Брендинг територій дозволяє просувати певну місцевість на регіональному рівні, у вигідному світлі презентувати історичні та культурні надбання, формувати позитивні асоціації та поліпшувати імідж в очах туристів, розкривати власний туристичний потенціал» [Дод. В, С. 155].* Разом з тим територіальний брендинг допомагає вирішити ще одне з основних комунікативних завдань, що постають перед об'єднаними територіальними громадами, яким, на думку дослідника місцевого самоврядування В. Пісоцького, є формування соціальної ідентичності громадян населених пунктів як членів територіальної громади – суб'єкта місцевого самоврядування [37]. Успішна маркетингова стратегія із просування території обумовлюється такими факторами, як наявність візії, що сформована на базі потреб громади, ґрунтовного аналізу сильних і слабких сторін території, її активів і «точок продажу», визначенні цільових груп, аналізі конкурентів [65].

У новосформованих об'єднаних територіальних громадах роль комунікатора між органом місцевого самоврядування та громадськістю відіграє староста, який представляє інтереси села чи старостинського округу у

виконавчому органі відповідної ради та обирається строком на 5 років. У встановлені години прийому місцеві жителі можуть звертатись до старости за консультаціями. За словами І. Лукері, експерта з питань децентралізації, *«основна функція старости – це єдине вікно такого собі центру надання адміністративних послуг для громадян: прийом і видача документів, реєстрація скарг, заяв... передача цих документів в раду виконкому для обробки, і надання відповіді знову ж таки громадянам»* [Дод. В, С. 132]. Одеським офісом реформ з питань децентралізації було розроблене примірне «Положення про старосту», де зазначається, що «при здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями села (селища), відповідальним перед сільською (селищною, міською) радою об'єднаної територіальної громади» [56]. У Положенні закладений також механізм звітування старостою про свою роботу: не рідше одного разу на рік перед мешканцями на відкритій зустрічі з громадянами, а також на запит не менш як половини депутатів місцевої ради у встановлений ними термін.

Оцінюючи нинішній стан зв'язків органів місцевого самоврядування з громадськістю, експерти відзначають відірваність інформаційних повідомлень, що надходять від органів влади, від проблем, що турбують громадськість. Проте варто відзначити, що в окремих радах спостерігаються спроби цілеспрямованої взаємодії з мешканцями об'єднаних громад. Наприклад, при міській раді Балтської об'єднаної територіальної громади Одеської області було створено відділ із розвитку громадянського суспільства. Відділ започаткував групу в соціальній мережі Facebook, де у форматі новин висвітлює всі події та зустрічі з різними групами громадськості, які відбуваються за участі представників міської ради.

Отже, внаслідок відсутності єдиної комунікаційної стратегії спостерігається неузгодженість повідомлень про децентралізацію, що надходять від органів влади різних рівнів. Приклад Одеської області демонструє значимість політичної волі обласного керівництва у просуванні

реформи децентралізації на місцевому рівні, проте основним суб'єктом комунікації з об'єднаними громадами виступає Офіс реформ з питань децентралізації (Центр розвитку місцевого самоврядування), що надає консультаційну та інформаційну підтримку органам місцевого самоврядування.

3.4. Рекомендації щодо налагодження комунікації органами місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах

Загальний аналіз результатів дослідження показав, що в об'єднаних територіальних громадах органи місцевого самоврядування майже не практикують стратегічні комунікації із чітким визначенням цілей, ключових повідомлень, цільових аудиторій і каналів комунікації. Попри наявність на законодавчому рівні ряду механізмів участі громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні, їх використання досі залишається низьким. Саме тому на базі експертних інтерв'ю можна сформулювати такі рекомендації органам місцевого самоврядування:

1. Для органів місцевого самоврядування важливим є здійснення планової діяльності із налагодження комунікації із громадськістю, керування даним процесом відповідно до викликів зовнішнього середовища. Оскільки на сьогоднішній день зв'язки з громадськістю не розглядаються представниками органів місцевого самоврядування як пріоритетний напрямок роботи, а в радах бракує спеціалістів даного профілю, необхідним є створення при виконавчих органах місцевих рад комунікаційних підрозділів або ж призначення відповідальних за даний напрямок спеціалістів. Професіоналізація даного напрямку та виділення коштів із бюджету на здійснення комунікаційної діяльності сприятиме виробленню стратегій по налагодженню зв'язків органів влади з громадськістю на місцях.

2. Органам місцевого самоврядування необхідно здійснювати сегментацію цільових аудиторій та розробляти відповідні комунікаційні повідомлення до кожної з них. Важливим є здійснення аналізу стейкхолдерів в об'єднаній територіальній громаді, оцінка ступеню їх впливу на діяльність органу місцевого самоврядування, а також вивчення та врахування інтересів різних зацікавлених сторін при формуванні повідомлень і налагодженні з ними взаємовигідних стосунків. Крім того, органам місцевого самоврядування потрібно виокремлювати за напрямками взаємодію з іншими органами влади (G2G - government-to-government), а також взаємодію із громадянами як реципієнтами публічних послуг (G2C – government-to-citizens).

3. Для громад, що об'єднались навколо міст і володіють достатнім кадровим та матеріально-технічним ресурсом, ефективним для налагодження діалогу влади з громадськістю стає запровадження та використання таких інструментів електронної демократії, як сервіс електронних петицій та електронних звернень громадян. Сервіс електронних петицій потребує вироблення процедур їх розгляду, узгодження формату взаємодії з авторами успішних петицій для розробки спільних рішень та звітування про їх виконання. Разом з тим подібний інструмент допомагає виявити той спектр проблем, що турбує мешканців громади. Електронні звернення, в свою чергу, дозволяють спростити процедуру звернень громадян до органу влади для вирішення певних питань, а публічність і оперативність відповідей на звернення сприяють позитивній громадській оцінці діяльності органів місцевої влади. Важливим аспектом сервісу є можливість публічної оцінки громадянами якості наданих послуг із зазначенням рівня задоволеності реакцією органу влади на звернення.

4. Для громад, об'єднаних довкола міст обласного чи районного значення, рекомендується запровадження партиципативного (учасницького) бюджетування, коли певний відсоток від бюджету місцевої ради спрямовується на фінансування проектів, які подають та обирають шляхом голосування мешканці територіальної громади. Функціонування даного механізму потребує від органу влади матеріального та організаційного ресурсу, проте дозволяє

активізувати місцеву громадськість завдяки створенню простору для реалізації громадських проектів і ініціатив. Подібний механізм сприяє розвитку демократії участі та дозволяє подолати протиставлення влади та громадськості, налагодити їх партнерську взаємодію. За рахунок співпраці з локальними організаціями громадянського суспільства органи місцевого самоврядування можуть отримувати консультації, методологічну підтримку та додаткові ресурси в межах донорських проектів технічної підтримки для запровадження та апробації даного інструменту.

5. Пріоритетом для об'єднаних територіальних громад має стати брендинг територій і робота над формуванням спільної ідентичності її мешканців для того, щоб вони усвідомлювали себе як єдиний суб'єкт, об'єднаний спільними інтересами. Брендинг територій допомагає віднайти та виокремити ті конкурентні переваги економічного, географічного, соціально-культурного характеру, що притаманні певній місцевості та роблять її відмінною від інших, що дозволяє, з одного боку, капіталізувати наявні у громади ресурси, а з іншого – залучити додаткові ресурси та нових інвесторів, зробити місцевість привабливою для туристів, розкрити її туристичний потенціал. Зокрема, цьому можуть сприяти проведення тематичних або галузевих виставок, фестивалів, форумів або конференцій з метою позиціонування громади як на регіональному, так і на національному рівнях.

6. З укрупненням територій органи місцевого самоврядування мають приділяти увагу розробці, змістовному та функціональному наповненню, а також регулярному оновленню веб-сайтів. Подібні комунікаційні майданчики мають надавати можливість доступу до публічної інформації, містити не лише вичерпну інформацію про склад ради, графік прийому, контактні дані і біографічні відомості представників органу місцевого самоврядування, але й бути оснащеними можливостями зворотного зв'язку (наприклад, Інтернет-приймальнями громадян). Публікація проектів рішень місцевої ради, інформація про надходження та видатки з місцевого бюджету «Відкритий

бюджет», а також запровадження системи електронних закупівель ProZorro стають свідченням відкритості функціонування органу влади.

7. Використання формату «історії успіху» допоможе надати громадськості наглядні та позитивні приклади впровадження змін у об'єднаних територіальних громадах, а також забезпечить підтримку певних нововведень і програм. Подібні історії успіху мають транслюватись на місцевому телебаченні у форматі телесюжетів, або ж описуватись у місцевих ЗМІ. Обмін досвідом сприяє підвищенню мотивації представників громади впроваджувати зміни у місці свого проживання, а безпосереднє спілкування як представників органів місцевого самоврядування, так і громадськості під час навчальних візитів до більш успішних об'єднаних територіальних громад допомагає перейняти кращі практики реалізації спільних ініціатив.

Аналіз експертних інтерв'ю як з представниками органів влади та місцевого самоврядування, так і з представниками громадських організацій засвідчив, що в рамках реформи децентралізації комунікація між Мінрегіонбудом і обласними центрами та органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад здійснюється завдяки проведенню круглих столів і тематичних кущових семінарів. Комунікація органів місцевої влади з представниками громад обмежується використанням традиційних інструментів (особистих зустрічей і звітів), проте лише у громадах, об'єднаних довкола міст, можливе використання електронних засобів комунікації.

ВИСНОВКИ

Здійснення реформ має відбуватись із врахуванням громадської думки, оскільки комунікація є не лише елементом доброго врядування, але й умовою ефективно функціонуючої демократії. Саме планування комунікаційного процесу, наявність діалогу та співпраці органів влади з інститутами громадянського суспільства та іншими стейкхолдерами допомагає враховувати різноманітні інтереси при формуванні політики, досягати консенсусу та підвищувати якість управлінських рішень. Особливо актуальною є потреба використання інтегруючого потенціалу зв'язків із громадськістю при здійсненні реформи децентралізації, яка зачіпає інтереси багатьох груп громадськості та представників влади різних рівнів. Зважаючи на те, що посилення здатності громадян впливати на ухвалення рішень у своїх громадах є одним із ключових завдань децентралізації, актуальною є розробка та впровадження ефективних комунікаційних стратегій для органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах.

У діяльності органів місцевого самоврядування зв'язки з громадськістю виступають стратегічною управлінською функцією, що забезпечує розуміння та підтримку мешканцями політики, яка впроваджується на місцях. Це потребує не лише відходу від одностороннього інформування мешканців про вже ухвалені місцевою владою рішення, а й налагодження двосторонньої симетричної комунікації, спрямованої на вивчення інтересів і потреб цільових груп громадськості, врахування зворотного зв'язку задля вироблення ефективних управлінських рішень. Взаємодія громадян з органами місцевого самоврядування дає можливість владі отримати додатковий інтелектуальний ресурс при розробці стратегій і програм розвитку громади, а також залучити громадськість до їх реалізації. Таким чином, стратегічні комунікації стають

механізмом формування довіри до органів місцевого самоврядування, забезпечуючи прозорість їхньої діяльності і підзвітність місцевій громаді.

Реформа децентралізації, що впроваджується урядом України з 2014 року, передбачає передання низки повноважень, ресурсів і компетенцій органам місцевого самоврядування. Основоположним у реформі є забезпечення принципу субсидіарності, відповідно до якого надання послуг на найближчому до громадян рівні підвищує їх якість і ефективність, оскільки місцева влада спроможна зрозуміти та у найліпший спосіб задовольнити потреби мешканців громади. На перших етапах реалізації реформи було прийняте базове законодавство по об'єднанню територіальних громад, регулюванню міжбюджетних відносин та наданню адміністративних послуг, що дозволило об'єднаним територіальним громадам збільшити місцеві бюджети та розпочати виконання програм розвитку. У відповідності до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування важливим є забезпечення широкої участі громадськості у справах органів місцевого самоврядування, її доступу до якісних публічних послуг та створення процедур і механізмів впливу громадян на вироблення місцевої політики, що потребує додаткового законодавчого регулювання. Успіх реформи децентралізації також залежить від ефективності впровадження земельної, судової, антикорупційної реформ, а також реформи державного управління.

Демократичне врядування потребує розвитку громадянського суспільства та участі мешканців територій у процесі прийняття рішень на місцевому рівні. За критерієм використання інформаційно-комунікаційних технологій здійснено класифікацію інструментів участі громадян на традиційні та інноваційні. До найбільш розповсюджених традиційних інструментів взаємодії влади та громадськості належать звернення громадян, громадські слухання та збори громадян. Менш поширеними через складність та бюрократичність процедур залишаються подання мешканцями місцевої ініціативи та створення органів самоорганізації населення, діяльність яких регулюється положенням місцевої

ради або статутом територіальної громади. Серед інноваційних способів налагодження діалогу влади та громадськості були виокремлені системи електронних звернень громадян і електронних петицій, які на даному етапі реформи можуть бути реалізовані в громадах, об'єднаних довкола міст. Такий інноваційний інструмент як партиципативний (учасницький) бюджет надає громадськості досвід участі у визначенні пріоритетів розвитку власних територій і спільної проектної роботи із представниками влади. Застосування таких інструментів взаємодії органів місцевої влади та громадськості сприяє активізації мешканців територіальної громади, створює простір для реалізації громадських ініціатив і робить процес прийняття управлінських рішень більш інклюзивним.

За результатами експертного опитування встановлено, що Міністерством регіонального розвитку, ЖКГ та будівництва, відповідальним за впровадження реформи децентралізації, не затверджена комунікаційна стратегія із просування даної реформи. Внаслідок цього комунікаційні зусилля здійснюються різними суб'єктами несистематично, відсутній узгоджений набір ключових комунікаційних повідомлень, а також методологічна підтримка представників органів влади на місцях. Це спричинено ще й тим, що комунікаційна група, сформована за підтримки міжнародних донорських організацій, складається з представників органів влади, донорських структур і громадських організацій, які працюють в різних проектах і виконують в їх межах взаємно неузгоджені завдання. Внаслідок цього окремі тактики (зовнішня реклама, цикл телевізійних і радіопередач, регіональні форуми та кущові семінари) застосовуються непослідовно та ситуативно. Вивчення кейсу Одеської області продемонструвало, що на регіональному рівні провідниками реформ виступають Центри розвитку місцевого самоврядування, які працюють з регіональними ЗМІ та представниками органів влади на місцях, надаючи їм інформаційну та методологічну підтримку, а спротив реформі чинять представники органів влади районного рівня. Опитані експерти наголошують

на важливості проведення стратегічних сесій у новосформованих об'єднаних територіальних громадах, а також позитивно оцінюють запровадження інституту старости для налагодження зв'язків органів місцевого самоврядування з громадськістю. Інструменти взаємодії громадян з владою є обмеженими та потребують вдосконалення для забезпечення сталого розвитку територіальних громад.

На базі дослідження розроблено рекомендації органам місцевого самоврядування щодо впровадження комунікаційних стратегій в об'єднаних територіальних громадах. Передусім у структурі органів місцевого самоврядування необхідно виділити зв'язки з громадськістю як окремий напрямок діяльності та призначити відповідальних за цей процес осіб. Органам влади потрібно системно налагоджувати взаємодію зі стейкхолдерами, сегментувати групи громадськості та розробляти відповідні комунікаційні повідомлення для кожної з них з метою досягнення управлінських цілей. Налагодженню ефективного діалогу влади з громадськістю сприятиме запровадження інноваційних інструментів взаємодії, таких як партиципативні (учасницькі) бюджети, сервіси електронних петицій і електронних звернень громадян, а також регулярно оновлювані веб-сайти із можливостями зворотного зв'язку. Варто розвивати співробітництво між громадами для обміну досвідом і кращими практиками у форматі навчальних візитів і поширення «історій успіху». Органи влади мають опікуватись брендингом територій задля підвищення їх туристичної та інвестиційної привабливості, а також формування спільної ідентичності мешканців громади. Впровадження перелічених рекомендацій і застосування інструментів залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні сприятиме підвищенню прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та зростанню рівня довіри до них громадськістю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Байрак С. Політична участь громадян Республіки Польща на рівні місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / С. Байрак // Освіта регіону. – 2013. – № 3. – С. 70–75. – Режим доступу: <http://social-science.com.ua/article/1100> (дата звернення 26.03.2017 р.)
2. Белановский С.А. Глубокое интервью: Учебное пособие / С. Белановский. – М.: Никколо-Медиа, 2001 - 320 с.
3. Василенко И. Связь с общественностью в государственных организациях и местных органах власти: западный опыт/ И. Василенко // Проблемы теории и практики управления. – 2003. - № 4. – С.39-43.
4. Величко В. О. Європейський досвід організації місцевого самоврядування та можливості його застосування в Україні [Електронний ресурс] / В. О. Величко // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – 2015. – Вип. 20. – С. 59-64. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKHiPR_2015_20_14 (дата звернення 26.03.2017 р.)
5. Волосевич І. Україна: підсумки Революції Гідності. Як змінилася країна і народ [Електронний ресурс] / І. Волосевич // Vox Ukraine. – 31 серпня 2016 року. – Режим доступу: <https://voxukraine.org/2016/08/31/pre-and-post-war-ukraine-ua> (дата звернення 26.03.2017 р.).
6. Государственная политика и управление: Учебник: в 2 ч. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления / [Л.В. Сморгунов, А.П. Альгин, И.Н. Барыгин и др.]; под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЕН), 2006. — 384 с.
7. Грицяк Н.В. Електронна демократія : навч. посіб. / Н. В. Грицяк, С. Г. Соловійов; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. – К.: НАДУ, 2015 – 66 с.

8. Громадський проект. Бюджет місцевих ініціатив 2017-2018 [Електронний ресурс]: [Офіційний сайт Київської міської ради]. – Режим доступу: <https://gb.kievcity.gov.ua/statistics> (дата звернення 26.03.2017 р.).
9. Гулай В. Політико-комунікативні стратегії і практики взаємодії органів місцевого самоврядування України та Польщі [Електронний ресурс] / В. Гулай // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2015. – Вип. 27. – С. 89-94. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unir_2015_27_16 (дата звернення 26.03.2017 р.).
10. Двадцять п'ять лет самоуправлення – успех Польши на региональном и местном уровнях, обмен опытом и продвижение передовой практики [Електронний ресурс] // Конгресс инициатив Восточной Европы 2015 под ред. А Кинзерской. – Люблин, 2015. – 81с. – Режим доступу: <http://www.kongres.lublin.eu/files/UserFiles/Publikacja%2025%20lat%20samorz%C4%85dno%C5%9Bci%20ros.pdf> (дата звернення 26.03.2017 р.).
11. Децентралізація влади 2014-2016 [Електронний ресурс]: [Веб-сайт]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/> (дата звернення 26.03.2017 р.).
12. Децентралізація у питаннях і відповідях [Електронний ресурс] – Український інститут міжнародної політики. – Режим доступу: http://www.uiip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Dovidnyk_UIIP_final.pdf (дата звернення 26.03.2017 р.).
13. Децентралізація: результати, виклики і перспективи: проміжний звіт в рамках проекту «Посилення місцевих громад завдяки діалогу та участі» за фінансової National Endowment for Democracy [Електронний ресурс]. – Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. – 14 с. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/uploads/pdf/1224810616584ead699418f2.86217715.pdf> (дата звернення 26.03.2017 р.).
14. Децентралізація: як змінюється думка людей [Електронний ресурс]: буклет DESPRO. – Режим доступу: <https://goo.gl/FnxPRa> (дата звернення 26.03.2017 р.).
15. Дніпренко Н. Зміна парадигми в державному управлінні інформаційною сферою: комунікативний аспект 2005 року : автореф. дис. на здобуття наук.

ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Н. К. Дніпренко. – Дніпропетровськ, 2005. – 20 с.

16. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування // Рада Європи: Міжнародний документ від 16 листопада 2009 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b49/paran2#n2 (дата звернення 26.03.2017 р.).

17. Драгомирецька Н. М. Теоретичний аналіз комунікативної діяльності державного службовця : [монографія] / Н. М. Драгомирецька. – Одеса: Астропринт, 2005. – 279 с.

18. Е-уряд та е-демократія: що думають українці? Думки та ставлення українського населення [Електронний ресурс] – Київський міжнародний інститут соціології. – 2015. – 12 с. – Режим доступу: <http://egap.in.ua/biblioteka/e-uryad-ta-e-demokratiya/> (дата звернення 26.03.2017 р.).

19. Європейська хартія місцевого самоврядування // Рада Європи: Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення 26.03.2017 р.).

20. Журба Я. Комунікація уряду із суспільством: аналітичний документ / Я. Журба, В. Андрусів. – К.: Аналітична платформа «21» листопада, 2015. – 70с.

21. Журба Я. Комунікація центр-регіони: п'ять тенденцій [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://lb.ua/blog/yaryna_zhurba/321937_komunikatsiya_tsentrregioni_pyat.html (дата звернення 26.03.2017 р.).

22. Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні (Діалог) [Електронний ресурс]: галузевий моніторинг №18 / [за редакцією Пітцика М.В.]. — К: 2014. – 41 с. – Режим доступу: http://auc.org.ua/sites/default/files/mon18_1obkdalynka_tak.pdf (дата звернення 26.03.2017 р.).

23. Інструменти е-демократії у містах України. Інформаційно-аналітичний довідник / [А. Ємельянова, М. Довбенко, П. Завадська, Д. Хуткий та ін.]; за ред. С. Лобойка, М. Находа, Д. Хуткого. – К., 2017. – 58 с.
24. Інформаційна відкритість органів державної влади України / [за заг. ред. М. Лациби]. – К. : Укр. незалеж. центр політ. досліджень, 2005. – 156 с.
25. Кавунець А.В. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект): методичний посібник / А.В. Кавунець, В.В. Дорох. – Видання друге, доповнене. – Вінниця: ФОП «Корзун Д.Ю.», 2016. – 66 с.
26. Карий О.І. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування / О.І. Карий, Я.В. Панас. – Асоціація міст України – К.: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 176 с.
27. Катлип Скотт М. Паблік рилейшнз: теорія и практика: учебное пособие / М. Катлип Скотт, Х. Сентер Аллен, М. Брум Глен. – 8-е изд. – М.: ИД “Вильямс”, 2000. – 624 с.
28. Кіслов Д. В. Термінологія комунікацій: теоретичний дискурс та його практичне використання [Електронний ресурс] / Д. В. Кіслов // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 3. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_3_5 (дата звернення 26.03.2017 р.).
29. Ковалев Е.М. Качественные методы в полевых социологических исследованиях / Е.М. Ковалев, И.Е. Штейнберг. – М.: Логос, 1999. – 383с.
30. Коник Д. Стратегічні комунікації. Посібник для державних службовців / Д. Коник. – Міжнародний банк реконструкції та розвитку/ Світовий банк. – Київ, 2016. – 256 с.
31. Королько В.Г. Зв'язки з громадськістю. Наукові основи, методика, практика: підручник / В.Г. Королько, О.В. Некрасова. – [3-тє вид. доп. і перероб.]– К.: Видавничий дім “Києво-Могилянська академія”, 2009. – 831 с.
32. Королько В.Г. Система паблік рилейшнз як чинник становлення громадянського суспільства / В.Г. Королько // Суспільна трансформація:

концептуалізація, тенденції, український досвід; за ред. В.В. Танчера, В.П.Степаненка. – К.: Інститут соціології НАН України, 2004. - С. 121-171.

33. Можливості та виклики на шляху демократичних перетворень України: результати дослідження грудня 2016 року [Електронний ресурс] – Національний демократичний інститут міжнародних відносин. – Режим доступу: <https://www.ndi.org/sites/default/files/Ukraine%20Research%20December%202016%20web%20%282%29.pdf> (дата звернення 26.03.2017 р.).

34. Наумова М. Динаміка громадянських цінностей українців і перспективи ефективної демократії / М. Наумова // Українське суспільство: моніторинг соціальних змін: зб. наук. праць. – Т.16. – К.: Інститут соціології НАН України, 2015. – С. 239 – 249.

35. Наумова М. Соціально-політичні цінності українців і перспективи ефективної демократії / М. Наумова // Культурологічна думка. – 2014. – № 7. – С. 184-190.

36. Підручник громадсько-активних мешканців / [за редакцією Т. Родненкової] [Електронний ресурс] – Варшава, 2016. – Вид. II. – 50 с. – Режим доступу: https://inicjatywa.um.warszawa.pl/sites/inicjatywa.um.warszawa.pl/files/Niezbędnik_aktywnych_mieszkańców_2016_A4.UA_monitory.pdf (дата звернення 26.03.2017 р.).

37. Пісоцький В. Комунікативна активність територіальної громади в процесі здійснення місцевого самоврядування в Україні / В. Пісоцький // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУНАДУ, 2013. – Вип. 4 (19). – С. 240 – 251.

38. Польський досвід співпраці органів публічної адміністрації з неурядовими організаціями в оборонній сфері: уроки для України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/monitor/mart2009/27.htm> (дата звернення 26.03.2017 р.).

39. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / [під редакцією Толкованова В.В.] – К.: Крамар, 2011. – 199 с.

40. Почепцов Г.Г. Стратегічні комунікації: стратегічні комунікації в політиці, бізнесі та державному управлінні : навч. посібник для студ. і аспір. / Г.Г. Почепцов. – К. : Альтерпрес, 2008. – 216 с.
41. Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України № 676-VIII від 04 вересня 2015р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/676-19> (дата звернення 26.03.2017 р.).
42. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців: Закон України № 835-VIII від 02 листопада 2016 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/835-19> (дата звернення 26.03.2017 р.).
43. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України № 577-VIII від 02 липня 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/577-19> (дата звернення 26.03.2017 р.).
44. Про громадські об'єднання : Закон України № 4575-VI від 22 березня 2012р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення 26.03.2017 р.).
45. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 05 лютого 2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення 26.03.2017 р.).
46. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> (дата звернення 26.03.2017 р.).
47. Про затвердження положення про громадський бюджет міста Києва: Рішення Київської міської ради № 787/1791 від 22.12.2016р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://kmr.gov.ua/uk/provisions-public-budget> (дата звернення 26.03.2017 р.).

48. Про звернення громадян: Закон України № 393/96-ВР від 02 жовтня 1996р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 26.03.2017 р.).
49. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 26.03.2017 р.).
50. Про органи самоорганізації населення: Закон України № 2625-III від 11 липня 2001р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (дата звернення 26.03.2017 р.).
51. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Закон України № 1664-VII від 02 вересня 2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1664-18> (дата звернення 26.03.2017 р.).
52. Семенова В. В. Качественные методы: введение в гуманистическую социологию: учебное пособие для студентов вузов / В.В. Семенова. – М.: Добросвет, 1998. – С.231-240.
53. Сергієнко О. Громадська участь / залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль) [Електронний ресурс] / О. Сергієнко, О. Ватаманюк. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 92 с. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Gromadskaychast.pdf> (дата звернення 26.03.2017 р.).
54. Степаненко В. П. Громадянське суспільство: дискурси і практики [Електронний ресурс] / В.П. Степаненко. – К.: Інститут соціології НАН України, 2015. – 420 с. – Режим доступу: <http://i-soc.com.ua/uploads/Stepanenko.pdf> (дата звернення 26.03.2017 р.).
55. Толкованов В.В. Стандарти та принципи доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях як загальноєвропейська цінність [Електронний ресурс] /

В.В. Толкованов //Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 12. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=565> (дата звернення 26.03.2017 р.).

56. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : [монографія] / [С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородин, Н. Т. Гончарук та ін.]; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.

57. Участь громадян у місцевому самоврядуванні в Польщі та Україні. Частина 1. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://project88860.tilda.ws/> (дата звернення 26.03.2017 р.).

58. Що таке учасницьке бюджетування: Матеріал підготовлено аналітичним центром CEDOS в рамках Проекту посилення доступу громадян до прийняття рішень у сфері міського розвитку, який реалізовується за підтримки Charles Stewart Mott Foundation [Електронний ресурс] – 12 с. – Режим доступу: <http://www.chernigiv-rada.gov.ua/files/fayli/Novivni%20Povidonlennya%20Gromada/Budjet2.pdf> (дата звернення 26.03.2017 р.).

59. Ядов В.А. Стратегия социологического исследования: описание, объяснение, понимание социальной реальности: учебник для студентов вузов / В.А. Ядов. – М.: Добросвет, 1998. – Глава 2. – С. 35-44.

60. Cogan C. Planning Analysis: The Theory of Citizen Involvement / C. Cogan, G. Sharpe G. – University of Oregon, 1986. – 284 p.

61. Crotty M. The Foundations of Social Research: Meaning and Perspective in the Research Process / M. Crotty. – 3rd ed. – Sage, 2007. – 248 p.

62. Decentralization and Biodiversity Conservation / [edited by E. Lutz, J. Caldecott]. – Washington, D.C.: World Bank Publications, 1996. – 176 p.

63. Odugbemi S. Public Opinion, the Public Sphere, and Quality of Governance: An Exploration // Accountability through Public Opinion: From Inertia to Public Action; edited by S. Odugbemi, T. Lee. – Washington, DC: World Bank, 2011. – P. 25-35.

64. Macnamara J. Creating an 'architecture of listening' in organizations: the basis of engagement, trust, healthy democracy, social equity, and business sustainability [Electronic source]. – Sydney, NSW: 2015. – 76 p. – Available at: <https://gcs.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2016/04/Organizational-Listening-Research-Report-16-1.pdf>
65. Petrea R. Place Branding as Efficient Management Tool for Local Government [Electronic source] / R. Petrea, D. Petrea, P. Olau, L. Filimon // Transylvanian Review of Administrative Sciences. – 2013. - p. 124-140. – Available at: <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/402>
66. Principles of Local Government Public Engagement // Institute for Local Government. [Electronic source]. – Available at: <http://www.ca-ilg.org/resource/principles-local-government-public-engagement>
67. Sidor M. The process of enhancing citizens' participation in local government in Poland [Electronic source] / M. Sidor // Social Research. – 2012. – № 3 (28). – P. 87-97. – Available at: http://www.su.lt/bylos/mokslo_leidiniai/soc_tyrimai/2012_28/sidor.pdf
68. The 12 principles for good governance at local level, with tools for implementation [Electronic source] / Council of Europe. – Available at: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp
69. The Habitat Agenda: Istanbul Declaration on Human Settlements [Electronic source]. – 1996. – Available at: <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/The-Habitat-Agenda-Istanbul-Declaration-on-Human-Settlements-20061.pdf>
70. Theaker Alison. The public relations handbook (Media practice) [Electronic source]. – N.Y.: Taylor & Francis Group, 2001. – 300 p. – Available at: http://galang.publishpath.com/Websites/Galang/images/Analisa_Public/The_Public_Relation_Handbook.PDF.
71. Tufte T. Participatory Communication: A Practical Guide / T. Tufte, P. Mefalopulos. – Washington, DC: World Bank, 2009. – 62 p.

ДОДАТОК А.

Гайд напівструктурованого глибинного інтерв'ю

- *Привітання та подяка за згоду взяти участь в дослідженні;*
- *інформування респондентів про мету дослідження;*
- *погодження умов конфіденційності та використання отриманих даних (поінформована згода з респондентом про запис розмови на диктофон).*

БЛОК 1. Сутність та ефективність впровадження реформи децентралізації

1. Скажіть, будь ласка, як позначиться реформа децентралізації (формування об'єднаних територіальних громад) на функціонуванні органів місцевого самоврядування?
2. Які виклики постають перед органами місцевого самоврядування у процесі та після формування ОТГ?
3. Наскільки ефективно комунікується реформа децентралізації? Які освітні чи інформаційні кампанії вам відомі?
4. Яку роль відіграють проекти технічної підтримки у впровадженні реформи?
5. Хто ініціює процес формування ОТГ на місцях? Хто найбільше чинить спротив і чому?

БЛОК 2. Інструменти комунікації та взаємодії органів місцевого самоврядування (ОМС) з громадськістю

6. Які можливості для участі та представництва інтересів громадян впроваджуються в новостворених об'єднаних територіальних громадах?
7. Які інструменти наразі існують для взаємодії ОМС з громадськістю?
8. Які з них, на вашу думку, є найбільш ефективними?
9. Чи відомі вам успішні приклади формування ОТГ в Україні? Що є запорукою ефективного функціонування новостворених ОТГ?

10. Як ви оцінюєте ефективність використання інформаційно-комунікаційних технологій ІКТ (інструменти е-демократії: е-петиції, е-звернення, бюджети участі тощо) у налагодженні діалогу влади та громадськості на місцевому рівні?
11. Які проблеми виникають із запровадженням і використанням даних інструментів?

БЛОК 3. Комунікаційна стратегія органів місцевого самоврядування

12. Яку роль, на вашу думку, мають виконувати зв'язки з громадськістю в ОМС?
13. За рахунок чого забезпечується підзвітність і прозорість діяльності органів місцевого самоврядування?
14. Що сприяє формуванню довіри до ОМС з боку громадськості?
15. Що стимулює громадян брати участь та залучатись до політичних процесів на місцевому рівні?
16. Якого характеру підтримка (методологічна, консультаційна, тренінгова) допоможе представникам ОМС налагодити ефективні зв'язки з громадськістю?

ДОДАТОК Б.

Вибірка респондентів для проведення експертного опитування

Прізвище та ім'я	Організація та посада
Організації громадянського суспільства	
Олександр Солонтай	Політичний консультант, керівник програми практичної політики Інститут політичної освіти, експерт в галузі місцевого самоврядування
Сергій Лобойко	Керівник Центру розвитку інновацій НаУКМА, експерт в галузі е-Демократії Реанімаційного пакету реформ та KyivSmartCity, координатор проекту «Бюджет участі» при КМДА
Іван Лукеря	Тренер, консультант і експерт з питань децентралізації Українського незалежного центру політичних досліджень та Реанімаційного пакету реформ
Гліб Каневський	Керівник Відділу боротьби з корупцією, тренер, експерт з моніторингу державних закупівель Центру «Ейдос» (Центру політичних студій і аналітики)
Вікторія Подгорна	Керівниця «Громадської ради смарт сіті», політичний консультант, експертка зі стратегічного планування та розумних міст
Мінрегіонбуд та органи місцевого самоврядування	
Микола Рубчак	Начальник відділу з питань адміністративно-територіального устрою Департаменту з питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України
Євген Рідош	Спеціаліст прес-служби Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України
Юлія Молодожен	Директор і регіональний консультант «Центру розвитку місцевого самоврядування» в Одеській області (колишнього Офісу реформ з питань децентралізації)
Едуард Рабінович	Перший заступник міського голови Балтської об'єднаної територіальної громади Одеської області
Михайло Бухтіяров	Голова Біляївської об'єднаної територіальної громади Одеської області

ДОДАТОК В.

Транскрипти інтерв'ю

Транскрипт напівструктурованого глибинного інтерв'ю № 1

Респондент: Рубчак Микола

Організація та посада: начальник відділу з питань адміністративно-територіального устрою Департаменту з питань місцевого самоврядування та територіальної організації влади Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України

Дата проведення інтерв'ю: 18 січня 2017 року

Тривалість інтерв'ю: 48 хвилин 10 секунд

Інтерв'юер (І): Яка Ваша роль на рівні міністерства при здійсненні комунікації процесу об'єднання територіальних громад?

Респондент (Р): Є базовий закон. В рамках базового закону місцевими громадами на базовому рівні села, селища, міста вся компетенція лежить на них. У нас функція методичного такого супроводу, надання роз'яснень, можливо, якихось і уточнення певних позицій, в яких для ключових гравців щось незрозуміло.

І: Тобто, це інформування, консультування чи методологічна підтримка?

Р: Так. Методологічна в основному. А коли різні проекти, тоді більше технічна, тому що там Інститут громадянського суспільства, та ж Асоціація міст, Асоціація сільських і селищних рад, районних і обласних рад – у них іде технічна. Вони власне готують шаблони, зразки, приклади... Вони дають узагальнення практик і вже готові рішення, під які підставляються просто конкретні дані і які потім можуть бути використані в процесі реформування інституту територіального устрою. Поняття децентралізації широке, воно стосується як повноважень, як зміни структури, так і фахових напрямків тому що на базовий адміністративний територіальний устрій лягають всі інші

питання, інші структури, інші шари такі як освіта, медицина, охорона здоров'я, культура. Але вся база лягає на певну територію, і от формування цієї територіальної основи первинної, на яку повинні лягти відповідні повноваження – оце наразі моє.

I: Скажіть, будь ласка, коли реформа почала впроваджуватись у сучасній інтерпретації? Хто розробляв і стояв у витоків даної реформи?

P: Інститут громадянського суспільства, Інститут розвитку територій, зокрема, їх очільники – той же Ткачук, той же Ганущак, той же Каліушко, той же Негода. Всі ці люди співпрацюють, підписавшись на це. Тобто, нині діюча концепція самоврядування – Розпорядження Кабміну 3-3 від 2014 року – воно писалося дуже довго. Початки цієї роботи були ще з 2010 року, і, можливо, навіть раніше. Відпрацьовується наразі третій чи четвертий підхід до реформування. Навіть за Романа Петровича Безсмертного почалося це все – це, можливо, 2005 рік, коли були перші концепції. Але реальні дії і зрушення пішли з 2014 року з прийняттям закону про добровільне об'єднання, прийняття методики спроможних громад, з прийняттям закону про співробітництво територіальних громад і відповідної роботи європейських структур, які сформували на території України відповідну підтримуючу структуру.

I: Що мається на увазі під «підтримуючою структурою»?

P: Офіс реформ. В кожній області було сформовано офіс, визначено координатора, через якого йшла комунікація між базовим рівнем і рівнем області, в даному випадку - регіональним, який представлений обласною адміністрацією. Тобто, вони провідники, бо ці офіси реформ – це структури, утворені спільно європейськими донорами Міністерством регіонального розвитку і областями. Тобто ця особа, яка є в області координатором. Вона призначена за погодженням оцих трьох гравців, скажімо так.

I: І вона проявила себе ефективно? Тобто, цей механізм сприяв зрушенням у здійсненні децентралізації?

Р: Зрушенням сприяло визначення чітких правил, зокрема, в законодавстві. Тобто, була законом про добровільне об'єднання визначена процедура. Взагалі закон процедурний, він не визначає якихось правових норм, тобто, якщо ви хочете утворити громаду об'єднану, то ви рухаєтеся кроками, визначеними в законі: 1,2,3,4,5... – десять кроків від базового рівня. Раніше цього не було. Були можливості об'єднання, але вони тоді пролягали через рішення обласної ради, Верховної Ради: ліквідація місцевих рад, утворення місцевих рад і т.д. Зараз це все перенесено на базовий рівень, і вони за своїм бажанням можуть ініціювати це знизу.

І: Якщо поглянути на динаміку формування громад, то по різних областях цей процес відбувається по-різному. Що впливає і від чого залежить ця динаміка?

Р: Це залежить від активності самих громад. Я сказав би, що впливає і розмір громади. Це винесено на їхній рівень. І тут навіть дуже часто зараз ефективність реформи чи об'єднання громад багато залежить від кількості громад в області. Але тут є одне «але». Наприклад, у Хмельницькій області їх є 28 чи 26, в Дніпропетровській – 32 станом на кінець 2016 року. Але якість цих громад абсолютно різна. Якщо у Хмельницькій області це крупні громади навколо переважно районних центрів, в якій багато людей, достатня територія для формування, є кадровий ресурсний потенціал, то в інших областях при великій кількості громад, але дрібних, у них немає інколи кадрів, немає надходжень, і навіть за результатами використання субвенції на формування інфраструктури, яка була минулого року передбачена у розмірі 1 млрд. грн. – використання її в порівнянні з іншими державними програмами досить непогане: 95% коштів було використано. Це непогано. Наразі таких ключових є дві: це державний фонд регіонального розвитку і ця інфраструктурна субвенція.

І: На що здебільшого громади використовують ці кошти?

Р: Інфраструктура: дороги, школи, лікарні, ремонти освітлення, водогони, придбання техніки, придбання обладнання. А з іншого боку регіональний розвиток – це що таке? Це те саме: посилення матеріальної складової громад. За загальним визначенням, наведеним у цій же Постанові № 214, спроможність –

це здатність надавати весь комплекс в громаді, в самій громаді. Самодостатність, яка впливає знову ж таки з ресурсів, з кадрового потенціалу і т.д.

I: А якщо звернутись до визначення громади, чи усвідомлюють себе мешканці об'єднаних територіальних громад зараз як цілісний суб'єкт?

P: Так, безперечно. Ті, що пішли по процесу об'єднання, вони, по-перше, наважилися самостійно щось змінити, не чекаючи, це фактично пішла демократія участі: ви якщо хочете, вам держава допоможе; якщо ви не хочете, то ви пишете листи наверх з проханням дати грошей на школу і т.д. І тоді воно вже зверху скочується на Мінфін, а Мінфін вирішує, виділяти чи не виділяти. Тобто, тут ти робиш і в тебе є під це ресурс, що передається, тому що всю історію українського самоврядування місцеві ради зауважували, що коштів немає, вони не передаються, а передаються повноваження. А повинні передаватись повноваження разом з коштами, а коштів не вистачає і відповідно йдуть постійні звернення. В свою чергу так завжди траплялось, що повноваження хочуть скинути, не передавши кошти, або самі собі шукайте їх. І тоді ідуть ці постійні звернення. Зараз, що цікаво, ми потихеньку аналізуємо минулий рік по областях, щойно дізнався, що в одній області на кожную таку громаду, на район, на місто обласного значення передбачається два види субвенції прямої: медична і освітня. Так от, ряд об'єднаних громад одну з цих субвенцій на себе не бере, а передає її на район, домовляючись про надання певних послуг з районного рівня, що викликає питання в спроможності, оскільки для цього змушені залучати зовнішні ресурси, а не використовувати свої власні.

I: Хто ініціює на місцях процес формування об'єднаних громад?

P: Там три суб'єкти: там голова, по-перше, потім – депутати, і потім сама громада в особі людей в порядку місцевої ініціативи. А порядок місцевих ініціатив приймається місцевою радою.

I: І хто найчастіше виступає в ролі ініціатора?

Р: Наразі лідирують голови громад: сільські, селищні і міські голови, бо у них є тісніший зв'язок і традиція патерналізму: як начальник сказав – власне, ми так можемо. Хоча досить часто виникає питання, коли громада хоче, а рада не підтримує.

І: Як в таких випадках регулюється конфлікт?

Р: Це дуже складна медіація. Є випадки, коли виходить ініціатива від певної міської ради щодо об'єднання з суміжними громадами, суміжні громади цю ініціативу підтримують, а на фінальному етапі ініціатор свою ж ініціативу не підтримує, і все розвалюється з огляду на певні якісь внутрішньополітичні чи світоглядні перепони. І все тоді валиться, громади не задоволені, тому що вони пройшли певний етап, вони виконали певну роботу, а це робота з людьми, тому що люди переважно проти...

І: Тобто місцеві органи мають проблему комунікаційну?

Р: Вони мають проблему в прийнятті рішення, зважитись на прийняття рішення, тому що вступають в силу різні політичні, особистісні і інші аспекти, зокрема, взаємовідносини між базовими рівнями: районними і базовим обласним рівнем. Ті, хто йдуть на об'єднання, вони переважно щось можуть. До цього мають ресурс як фінансовий, так і людський. І ті, що об'єднуються, з районного рівня цей ресурс вимивають, забираючи значну частку, досить значну частку. Тут включається рівень районний, якого взагалі в законі про об'єднання немає: їздять голови чи депутати районних рад, переконують, що не треба об'єднуватись, бо з цього нічого не буде. Плюс ще є політичні різні сили, які кажуть, що село гине, вам це не потрібно, бо у вас сільраду заберуть, школу закриють, лікарню ліквідують. І люди просто інерційно відкочуються назад, боячись втратити те невелике, що в них є. Разом з тим ми намагаємося пояснювати, що ті, хто пішов по цьому шляху, ось є позитивні приклади: ось адреси, ось зв'язки – переговоріть, запросіть до себе, хай до вас приїдуть, розкажуть, покажуть. І ви побачите, що це реальний механізм покращення життя в громадах.

І: За рахунок чого відбувається комунікація між громадами?

Р: Чудово. За рахунок безпосереднього обміну досвідом. Вони їдуть, або приїжджають до них і дивляться: ось у нас була пустеля, а тепер у нас тут місто-сад. Ми випустили книжку: 159 громад по проектах, які вони реалізували минулого року.

І: Який тираж видання? Як міністерство це поширює?

Р: Тираж видання досить обмежений, їх там небагато. По-перше, це презентовано їм. Їх там небагато – десь дві-три сотні примірників. Це такий бренд-бук, бо там громада, там її голова і їхній успішний проект, який їм вдалось організувати.

І: Які канали комунікації використовують ініціатори створення об'єднаних громад на місцях, представники органів місцевого самоврядування для консультації і взаємодії з Міністерством?

Р: Телефонний режим. Електронна пошта в основному.

І: Як відбувається спілкування між головами органів місцевого самоврядування?

Р: Для цього вони власне збираються періодично. Організовує це той же «U-LEAD», той же «DOBRE», той же «Despro», той же Мінрегіон, ті ж обласні адміністрації. Це переважно такі кущові заходи. Це підсумкові конференції, це певний формат подій, певні спікери...

І: З якою регулярністю відбуваються ці заходи?

Р: Наскільки я знаю, бо я не дуже залучений до організації цих заходів, наприкінці минулого року був форум об'єднаних громад – всіх їх зібрали. Зараз активісти з числа тих же децентралізаторів, що давно працюють, створили Асоціацію об'єднаних громад. Такий собі Ігор Абрамюк. У 2015 році громади об'єдналися, вийшли на самостійність і створили таку Асоціацію власне для комунікації, для обміну кращими практиками. Плюс у нас є конкурс кращих практик, до якого залучаються всі, не тільки об'єднані громади, а будь-які громади, в яких є якісь позитивні приклади.

І: Яким чином ви інформуєте про ці ініціативи Мінрегіону?

Р: Листами. До кожного не дійдеш: їх наразі 366. Минулого року їх було 159. За минулий рік утворилось 208. І власне, щоб вони комуні кували, спілкувалися і ділилися тим, що у них є, була створена асоціація. Але чи Мінрегіон до цього стосунок, думаю, що не мав. Треба говорити, треба обмінюватися, щоб кожен в собі не замикався і не писали ці гнівні петиції за відсутності інформації адекватної, безсторонньої. Донести цю інформацію нам важко. Чому? Бо з кожним не прокомунікуєш.

І: Дуже дякую. А як відбувається комунікація на рівні регіонів?

Р: Через об'єднання адміністрацій, через координаторів, які на місці зав'язують на собі ОДА, громади і Мінрегіон.

І: Які нові інструменти взаємодії із громадськістю з'являються в новостворених об'єднаних територіальних громадах?

Р: В плані повноважень базовий закон про місцеве самоврядування наразі у нас не мінявся. Повноваження визначені там у ст. 42 і т.д. Там внесена зміна: передбачені старости, старостинські округи і т.д. – це знову ж таки відноситься до компетенції місцевої ради громади: вони визначають, де їм потрібен староста і що він буде робити. У будь-якому випадку, хто б це не ініціював – рішення приймає рада.

І: Як регулюється наразі питання про відкликання депутатів?

Р: Це питання зараз: процедура відкликання депутатів, відкликання голови. Відкликаються і депутати, відкликаються і голови, але це ще все... – я не готовий казати щодо ефективності чи частоти проведення цих дій. У випадку непідтримання відповідної пропозиції, так сказати, консервування ситуації, існуючої з боку керівництва місцевих рад – сільських і селищних голів – звісно, виникає недовіра громадськості.

І: Дякую вам за ваш час і відповіді.

Транскрипт напівструктурованого глибинного інтерв'ю № 2

Респондент: Рідош Євген

Організація та посада: Спеціаліст прес-служби Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України

Дата проведення інтерв'ю: 20 березня 2017 року

Тривалість інтерв'ю: 42 хвилини

I: Для початку хотіла б поцікавитися, чи є Ви державним службовцем як представник прес-служби Мінрегіону?

P: Ні, службовця державного немає – тішусь з цього приводу, хоча зараз статус державного службовця і підвищується. Мене винайняла програма «DESPRO» - це було два з половиною роки тому. Тоді ще не було ні офісів, нічого. Мене просто попросили допомагати з комунікаціями прес-служби Мінрегіонів. В перспективі я мав стати повноцінним членом прес-служби, тобто отримати статус службовця і все таке інше. Але якось воно не склалося одразу, а потім я це питання не контролював.

I: Яка основна функція урядової ініціативи «Децентралізація влади» і на що вона спрямована?

P: Дивіться, цей сайт, взагалі комунікаційна команда, яка працює, вона змінювалась, але залишилась більш-менш у тому складі, в якому була спочатку. Вона створювалась за ініціативи Гройсмана Володимира Борисовича, коли він прийшов в уряд у 2014 році. Він одразу почав з цієї реформи і розумів, що треба її комунікувати, тому створив, принаймні запропонував донорам, яких тоді було набагато менше, ніж зараз, комусь із них взяти на себе цю функцію підтримки комунікації, тому що він розумів, що урядовим засобам це навантаження буде великим. Це була створена така комунікаційна група людей, які ініціювали створення сайту, сторінки у Facebook – таких традиційних інструментів. Була ще купа пропозицій по нетрадиційних, але дорогих: якісь

рекламні кампанії, - але наповну запрацювали тільки традиційні компоненти, механізми, інструменти. Сайт, Facebook-сторінка працюють вже два з половиною роки наповну і постійно. Він ініціював – підхопили цю ідею «DESPRO», знайшли людей, законтрактували їх, і хто де працював: хто працював з самим «DESPRO», хто працював при Кабміні, я – при міністерстві. Тобто при різних структурах, тому що взагалі планувалось, що згодом буде в кожному міністерстві. І от пройшло два з половиною роки, і ми тільки до цього доходимо, що в кожному міністерстві буде представник – професійна людина, яка займається комунікаціями і буде займатися саме комунікаціями децентралізації в сфері медицини, освіти – посекторально. А тоді було людей п'ять-сім, потім ставало більше, оскільки до цього підключали інші проекти – якийсь англійський проект, але потім відійшов від цього – але кадровий кістяк залишився.

I: Хто відповідальний за контент сайту із децентралізації влади?

Р: Сайт створювався за ініціативою Гройсмана, він створився на домені «gov.ua», тобто, як урядовий якийсь сайт. Передбачається, якщо сайт урядовий, він має бути прописаний в якихось документах, положеннях, і, можливо, це так і планувалось. Але до цього часу він офіційно не закріплений ні за якою з держструктур: ні за Мінрегіоном, ні за урядом, ні за ким. Просто він на «gov.ua», це узгоджено усно, що жодних проблем з цього приводу не буде, але його до останнього часу фінансувало «DESPRO» і продовжує фінансувати, але є рада донорів, яка хоче зробити цей сайт головним між донорським інструментом комунікації. Уже з'явився під сайт «donors.decentralization.com.ua». Він більш-менш розширюється, зараз там плануються секторальні піддомени по ЦНАПам, по освіті.

I: Скажіть, будь ласка, з якими цільовими групами мала працювати комунікаційна група, яка сформувалась? На кого планувалося здійснювати вплив комунікаційними зусиллями?

Р: Однією з задач цієї комунікаційної групи було запропонувати комунікаційну стратегію Гройсману. І в цій концепції мали бути прописані цільові групи і хто

і як має з ними співпрацювати. Звичайно, там була маса цільових аудиторій, починаючи від депутатів Верховної Ради і закінчуючи мешканцями територіальних громад. Ця стратегія була написана, було визначено, хто, де, коли, з ким і як комунікує, за підтримки кого це можна зробити, скільки на це потрібно часу і ресурсів. Але так сталось, що на той час змінився уряд, коли вже була готова стратегія, коли вже дійшов час до її презентації, обговорення і прийняття рішень. Але змінився уряд – Гройсман став тоді головою Верховної Ради, до нас прийшов пан Зубко, і ця робота зупинилася, тому що пан Зубко почав входити в курс справ, це було не першочергове, що треба було зробити на той час його команді, комунікації були тоді більш ситуативні, і ця концепція так і не була прийнята. Вона по факту існувала, але офіційного статусу вона так і не отримала, тобто, підпису Мінрегіонів під нею не було. А коли немає офіційного статусу, вона дієва тільки в дуже небагатьох пропозиціях, тому що до неї важко залучити інші донорські проекти, інші міністерства. Але по факту вона існувала, ми бачили ті групи людей, з якими треба працювати.

І: З якими цільовими аудиторіями Ви в основному співпрацювали?

Р: Коли ми зрозуміли, що по концепції ми стовідсотково йти не зможемо, але з кимось треба працювати, щоб доносити інформацію максимально до всіх наших аудиторій. Інформацію треба було доносити. Ресурсів на це ні людських, ні фінансових не було, тому що донорський проект був лише один, тому ми сконцентрувалися на лідерах думок в тих чи інших сферах – в основному це громадські організації, представники органів місцевого самоврядування, активні люди, які розуміють, що за реформами майбутнє. Це була наша основна цільова аудиторія. Ми ще запросили до цієї комунікаційної групи представників проекту, які займалися на той час питанням децентралізації в освіті. Їх основною аудиторією були освітяни. Оце такі наші три аудиторії: лідери думок громадських організацій, це представники активних громад і органів місцевого самоврядування невеликих населених пунктів – об'єднаних громад (тому що ми дуже мало давали інформації по великих містах) і освітяни.

I: Які інструменти Ви використовували для комунікації з кожною з цих груп, в якому форматі Ви працювали з ними?

P: Крім традиційного набору інструментів (прес-релізи, виділення окремих груп і розсилка на них, журналісти), так як реформа почалася у 2015 році активно з фінансової децентралізації, тільки потім ми почали комунікувати об'єднані громади, то фінансова децентралізація – дуже багато було нарікань, дуже багато критики, і ми зрозуміли, що у нас не вийде з Києва розповідати, як і що буде з фінансами відбуватись там, у регіонах. Тому ми зніціювали кущові робочі круглі столи регіональні. Тоді у нас був перший досвід: ми зібрали представників ключових міністерств (освіта, охорона здоров'я, фінанси і Мінрегіону), які могли щось сказати з цього приводу на той час, оскільки експертів не було, а реформа нова. Ми їх зібрали і повезли на кущові на 7 чи 8 круглих столів, які відбувалися в обласних центрах, але туди приїжджали люди з громад, з маленьких, з громад, які планують об'єднатися. Тоді ще були тільки плани, навіть законів ще не було. Така була серія кущових круглих столів. Вона тривала, мабуть, з місяць. Ми об'їздили, розказали, підготували презентацію - один загальний матеріал з інформації усіх міністерств. Від нас був Дмитро Васильєв, який був певний час координатором нашої комунікаційної групи – він головував на цих круглих столах. Тоді ми зняли дуже багато негативу такого, коли ми пояснювали все там на місцях, а не звідси з Києва. Люди приїхали, послухали, обговорили і зрозуміли, що нічого страшного немає і все буде класно, якщо буде так, як обіцяють.

I: Чи проводились заходи в регіонах з журналістами?

P: Робота з журналістами велась постійно і до цього. У того ж проекту «DESPRO» були зустрічі з регіональними журналістами. Просто була тема зовсім інша: тоді про децентралізацію не йшлося, а йшлося проте, як зробити так, щоб хоча б щось зробити. Але після цього інші проекти більше включилися в цю справу. Наприклад, почали запрошувати сюди, в Київ, регіональних журналістів, де їм розповідали і надавали знання і інформацію. Як треба проводити ці реформи. Тобто, підвищували знання і статус самих журналістів.

Але це робили не тільки «DESPRO», а й проект Ради Європи, які вже теж давно працюють в Україні, робили USAID проекти, які працюють з Асоціацією міст в Україні. Вони теж збирали багато цих семінарів. Ми це відслідковували, тому що своїх ресурсів великих не було, ми підлаштовувались під те, щоб не співпадати з тими проектами, і проводили після оцих регіональних круглих столів прес-конференції, де виступали представники місцевої влади, представники Києва перед журналістами з доповідями про те, що ми тут висвітлювали і до чого домовились.

I: Чи надавалися якісь рекомендації представникам місцевих органів самоврядування щодо того, як інформувати громадськість, як з ними працювати, які заходи організувати в межах роз'яснювальної роботи?

P: Цю необхідність всі розуміли, і, як ви знаєте, Мінрегіонів разом з Асоціацією міст України в 2015 р. створили в кожному регіоні Офіси реформ, тому що навчити з Києва місцеву владу комунікувати зі своїми людьми – по-перше, це неправильно, недецентралізаційно, по-друге, у кожній громаді свої особливості і люди інші. Тому при кожному офісі реформ була людина, яка займалася комунікацією, яка разом з керівником їздила в громади, яка розуміла, як що робити, і при необхідності до неї могли звернутись на місцях з питаннями як їм краще комунікувати з людьми. Тут була комунікація не «уряд – громади», а «громади – експерти». Якщо вже експерти не знали як, то тоді вже звертались до нас. А експертів з комунікації не один раз збирали тут в Києві, теж проводили семінари по лідерству, по спілкуванню з органами місцевого самоврядування. Тобто, вони навчались тут, їхали туди і навчали їх. На той час було 12 тисяч органів місцевого самоврядування, а ресурси Мінрегіонів обмежені у комунікуванні з ними, бо коли почались реформи, тут експерти з профільного департаменту днювали і ночували.

I: А в яких напрямках зараз розгортається робота Вашої комунікаційної команди, що є на часі пріоритетом в роботі?

P: У нас така група комунікаторів, яка зайнята кожен чимсь своїм. Це комунікаційна децентралізація, але всі працюють в своїх проектах, у кожного

своя мета, а ця комунікаційна група збиралась для того, щоб розповісти, що відбувається і як ми один одному можемо допомогти, куди ми рухаємося далі, тому що стратегії так і не було прийнято, і, на жаль, її немає до цього часу з якихось внутрішньоурядових причин, тому немає і чіткої планової роботи. Робота якась більш ситуативна: є якийсь виклик – давайте це зробимо. Це те, як ми працювали. Ця група не є постійною. Є постійні члени цієї групи – людей 8-10 збирається. Інколи приходять люди з інших проектів, походять пару місяців, зрозуміють для себе певні питання – потім дуже рідко з'являються. Деякі члени постійні, наприклад, я: мені потрібно там бути, тому що у нас єдиний сайт, поки що я там єдиний редактор, тому треба постійно бути в курсі того, що відбувається, які заходи, обмінюватися з колегами інформацією. Ми дуже багато намагалися автоматизувати процесів, але не все так виходить, як хочеться. Треба зробити якийсь онлайн-календар дій, і кожен, хто щось робить, записує – тоді можна не зустрічатися і бачити, хто що робить. Але всі дуже завантажені, і мало хто вів цей календар, тому він не спрацював. Ця група не монолітна, але вона постійна, вона є. Туди зараз входжу я як представник прес-служби Мінрегіону і редактор сайту децентралізації, входить координатор з комунікації центрального Офісу реформ, який тепер підтримується Асоціацією міст України «U-LEAD». USAID теж працюють, але зараз вони домовляються працювати спільно, але поки що вони ще порізно працюють. Але ті офіси, з якими Мінрегіонів працює офіційно, це «U-LEAD» офіси, Центр сприяння реформі, і там є Центральний офіс, в якому є координатор по комунікаціях з боку Мінрегіону, з боку «DESPRO», яке взяло на себе функцію координатора з комунікації реформи взагалі. Тобто, всі проекти які займаються реформою з децентралізації, так чи інакше співпрацюють з «DESPRO», щоб скоординувати свої дії. Є людина, яка представляє Кабмін, команду Гройсмана, є дві дівчини, які представляють «Кризовий медіа-центр», який супроводжує програму «DOBRE», є шведський проект «SIDA». Інколи заходить до нас дівчина з GIZ. Плюс у нас є люди, які займаються технічною роботою: дизайнери, які розробляли відеоролики – такі натхненні люди, тому що ця людина, яка робила

відео, вона ж розробляла цю стратегію, яка стала драфтом. І це тільки такі, які основні. До нас інколи підключаються то з МОЗу, то з Міністерства освіти, то з уряду. Ще є технічний директор, який розробляє всі онлайн-інструменти нам, який робив цей сайт нам і продовжує працювати з нами. Це такий кістяк на базі «DESPRO».

І: Розкажіть, будь ласка, як реалізовувались масові інформаційні чи просвітницькі кампанії? Зокрема, із розміщенням на телебаченні певних матеріалів чи запровадженням програм у ЗМІ?

Р: Звичайно були спроби це все робити... у 2014-2016 роках телебаченню це було не цікаво. Чому? Тому що не було що показати. Були слова, були закони, були якісь документи, але не було що пощупати, не було з ким поговорити навіть з уряду чи експертів, що проводять цю реформу. ЗМІ було не цікаво навіть зрозуміти цю тему, а нам було важко пояснити цю тему, бо щоб розповісти журналісту про те, що змінюється, треба, щоб він знав, як було. А дуже мало хто з журналістів центральних ЗМІ розумів, як там в регіонах. Це їм було нецікаво. З ними було важко в цьому плані. Була така просвітницька робота, і дуже багато працювали зі ЗМІ, ходили на зустрічі з редакторами, керівництвом телеканалів, радіо. І мова йшла не про те, щоб співпрацювати і щось робити, ми не умови співробітництва обговорювали, а ми їм розказували про реформу. Звичайно, не завжди нам вдавалось зацікавити людей, тому що якщо вони за 3 секунди не зрозуміли, в чому сенс, то їм вже далі нецікаво. Але були канали лояльні, які хотіли розібратись. Виходив цикл програм, правда, не за нашої підтримки, а за підтримки Асоціації міст на 5-ому каналі, а за нашої – виходили передачі на Першому національному радіо, тому що розуміли, що як би ми не працювали з лідерами думок, самі люди захочуть почути це десь. І ми вибрали такий канал комунікації «брехунець», щоб люди хоча б звали до таких слів як «децентралізація». З «Першим національним» працювали десь з півроку: активно щотижня виходила програма, говорили експерти. Також ми працювали з телеканалом «РАДА», сподіваючись, що це буде ефективним для депутатів, але це виявилось не дуже таким дієвим механізмом, бо на народних

депутатів інформаційним інструментом діяти дуже важко. На них більший вплив мають якісь лобістські інструменти, тому це була не основна наша аудиторія. Також у нас була рекламна кампанія, дуже маленька, коли була стратегія готова в 2015р., ми вирішили, що треба її підсилити якоюсь рекламною кампанією: борди, коротенькі ролики. Все це було зроблено, але виявилось не дуже ефективним. Були борди, реклама на екранах в потягах, поштах, в сільрадах.

I: Яке ключове повідомлення було закладено, що намагались комунікувати?

В той момент якраз починалась кампанія об'єднання громад. У нас ще був слоган такий, який особисто мене дуже дратував, бо мені він здавався смішним. Звучав він так: «Об'єднаємо громади – доведемо село до ладу». Я говорив: «Об'єднаємо громади – доведемо село до сказу». Реклама була ця пілотна, перша спроба. Ми сподівались на затвердження стратегії лише, але оскільки її не з'явилося, не з'явилося і бюджету, тому цим ми обмежились. А з телебаченням ми більше працювали з регіональним все ж таки. Якраз регіональні телекомпанії і зацікавились, бо з Києва важче їхати далеко, показувати, як вони живуть погано і що треба все це змінювати і т.д. А вони все розказували регіональним журналістам. І от до середини 2016 року не було що знімати. Було знімати тільки те, як погано. А як добре – ще нічого не було, тому що тоді бюджети з фінансової децентралізації об'єднані громади ще не могли використовувати. І тільки після 2016 року ми започаткували на сайті рубрику «Історія успіху», де збираються відео з центральних і регіональних телеканалів, які показують успіх громад. І як тільки інші канали побачили успіхи не стільки громад, скільки своїх колег, які знайшли ці успіхи і класно показали, вони зрозуміли, що це цікаво людям. Зараз уже телефонують самі телеканали «СТБ», «5», «112», «ICTV», співпрацюють з проектами, наприклад, «5 канал» співпрацює з Асоціацією міст, які показують, куди можна поїхати і що зняти, щоб це було цікаво. «СТБ» звернулось нещодавно до нас, щоб пару сюжетів зробити: тепер їм не треба пояснювати, що це класно, а тільки казати куди можна поїхати, де брати матеріали і що показати. Зараз з телебаченням

ведеться така робота постійна в плані новинних таких матеріалів. Зараз ті ж DOBRE обговорюють з телеканалами великий проект в рамках децентралізації: вже є у громад успіхи, і вже є про що говорити.

I: Чи відбувається узгодження комунікаційних повідомлень між різними донорами, які реалізують власні проекти із децентралізації?

P: У нас є карта донорів, там можна глянути. Не всі донори фахово працюють з комунікаціями. Багато донорів працюють з громадами. Тобто, вони працюють, і їм не важливо, чи знають про це чи ні журналісти, розкажуть про це чи ні. Наприклад, «Рада Європи» проводить прекрасні тренінги для громад і для журналістів. У них немає якоїсь такої публічності, і якщо про це не знати, то цього ніде і не видно. А деякі донори, такі як «DESPRO», підтримують сайти, великі заходи – і всі розуміють, що вони на публічній комунікації. Той же «U-LEAD» працює на всю Україну, але у них комунікаційники не працювали рік-півтора при офісах реформ, а найближчим часом знову з'являться в регіонах. «DESPRO» теж працює по своїх цільових областях. Те, з чого вони починали, - це реальні проекти в громадах: водовідведення, каналізація, тверді побутові відходи. Комунікація в них теж була постільки-поскільки. Тільки з появою цієї реформи вони виділили компонент комунікації і працюють не по цільових регіонах, а в загальноукраїнському просторі. У «DOBRE» так само: вони працюють в певних областях, де вони підтримують громади у реалізації якихось проектів, але комунікації у них загальноукраїнські через «Кризовий медіа-центр».

I: Дуже дякую. Скажіть, будь ласка, які можливості для участі та представництва інтересів громадян впроваджуються в новостворених об'єднаних територіальних громадах? Які Вам відомі інструменти залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні?

P: Так чи інакше, місцева влада зацікавлена. Вони розуміють, що без залучення громадян нічого не вийде. Ті, хто прийшли надовго в місцеві органи, розуміють, що їм потрібна реальна підтримка людей, а не просто відпрацювати чотири чи п'ять років і все, ті залучають. Хоча і говорять, що з механізмами

прямої участі людей, прямої участі людей у нас дуже погано, що вони слабкі. Дійсно вони слабкі, якщо ними не займатися. Але їх достатньо, вони є, і всі, хто хоче, запроваджують. Наприклад, в багатьох містах уже запровадили бюджет участі, і він все більше і більше набирає обертів. Навіть якщо це просто для того, щоб дати балів місцевій владі, але так чи інакше, це певні суми, це мільйони гривень у великих містах, у розподілі яких можуть брати участь люди. А в об'єднаних громадах все взагалі стало більш цікаво, тому що раніше по селах у них були голови без повноважень, без ресурсу, без нічого, і люди звикли, що до них без толку ходити, тому що грошей не було. А зараз люди потихеньку через старост розуміють, що вони на місцях можуть самостійно вирішувати свої питання, зараз вони розуміють, що депутат – їхній реальний представник, що з нього треба щось вимагати. Люди в об'єднаних громадах принаймні починають цікавитись, що таке місцеве самоврядування. Раніше їм це було не цікаво в силу об'єктивних причин: вони реально нічого не могли змінити. Зараз вони розуміють, що вони можуть. А механізмів вистачає: звернення, петиції і т.д. Головне – вміти ними користуватися.

І: Дуже вдячна Вам.

Транскрипт напівструктурованого глибинного інтерв'ю № 3

Респондент: Юлія Молодожен

Організація та посада: директор і регіональний консультант «Центру розвитку місцевого самоврядування» в Одеській області (обласний координатор колишнього Офісу реформ з питань децентралізації)

Дата проведення інтерв'ю: 24 березня 2017 року

Тривалість інтерв'ю: 36 хвилин 50 секунд

I: Розкажіть, будь ласка, як Ви оцінюєте ефективність комунікацій реформи децентралізації?

R: Комунікації кого з ким? У нас же різні є представники: є влада в Києві, є область у вигляді виконавчих органів, які мають транслювати все, що задумала влада в рамках реформи території області, є районні рівні і є саме базове село. Які саме представники вас цікавлять?

I: Я хотіла по кожному з них пройтись. Які інформаційні кампанії із децентралізації впроваджуються на рівні області з 2015 року?

R: З 2015 року, коли фактично розпочалася активна фаза об'єднання громад, ми мали наступну ситуацію: в області змінився голова обласної адміністрації, який прийшов під гаслом реформ, але децентралізація не впадала в його інтереси. Тому переформатування структури обласної адміністрації, яка згідно з законом мала проводити інформаційну роботу з питань реформи децентралізації, вона була майже усунута, через те що там навіть не було створено відділу, який мав би цим займатись. Тому 2015 рік дозволив певним чином інформувати людей, але дуже в малому обсязі. Це було досягнуто завдяки тому, що створили Офіси реформ. Ми якраз починали працювати в цих офісах реформ, і інформаційна кампанія, яка відбувалася в ті часи, супроводжувалася деякими моментами: практична відсутність деяких друкованих матеріалів у достатній кількості, які можна було б роздавати людям, тому що не всі організації, які на той час

долучалися до реформи, чітко не розуміли, що треба друкувати і що роздавати. Тому представником донорських проектів було «DESPRO», яке намагалося хоч якісь узагальнені речі стосовно того інформаційного мінімуму, який можна довести до людей, вони мали можливість їх друкувати і розповсюджувати. З позиції обласної адміністрації друкована продукція, звісно, не мала виходити, бо, по-перше, ресурсу не було, по-друге, теж вона не володіла певною інформацією. Що стосується роботи безпосередньо з населенням, то, як я вже казала, офіси реформ зіграли свою роль, через те що отримували часткове фінансування з проекту «U-LEAD» і вони були створені за підтримки Асоціації міст, яка дуже активно просувала цю реформу в регіонах, і саме теж намагалася надавати певні друковані матеріали. Основна форма комунікацій полягала в проведенні зустрічей, на яких намагалися ми як члени офісу реформ, роз'яснити людям, що від них хочуть.

I: У якому форматі та з ким відбувались ці зустрічі?

P: Переважно це зустрічі, які відбувались у вигляді семінарів на рівні районів. Через незначний фінансовий ресурс ми не завжди мали можливість відвідати кожний район області, їх всього 26, тому ми працювали у вигляді кущових семінарів. Наприклад, ми приїздили в один район, робили оголошення сусіднім, і всі з'їжджалися в цей район. І там ми намагалися донести до них основні положення концепції реформування, закону про добровільне об'єднання і Постанови КМУ, яка висувала вимоги до створення спроможних громад. Умовно кажучи, було три документи, які ми мали на руках, і намагалися пояснити, що саме хочуть від людей.

I: Чи налагоджувались зв'язки зі ЗМІ для висвітлення перебігу децентралізації в області?

P: Телебачення в Одеській області майже усунулось. Обласне державне взагалі зайняло якусь позицію і досі посідає позицію незрозумілу, тому що окремі спроби виходити на контакти, проводити певні інтерв'ю, співпрацювати з людьми, які там працюють, вони завершувались тим, що керівництво після перших спроб їм не дозволяло проводити такі заходи знову. Взагалі якісь такі,

як то кажуть, сепарські ставлення державної телерадіокомпанії, яка, наприклад, коли ми зверталися з запрошенням на такий захід як з'їзд журналістів - вони кажуть: «У нас немає бензину», а трамвай сюди йде дві зупинки. Але вони не їдуть, бо у них дуже коштовне обладнання. Вони пропонують: «І взагалі перешліть нам документ – рішення національної ради з питань телебачення, що ці ролики, які ви хочете, щоб ми крутили, ці заходи, які ви проводите, вони взагалі в межах реформ», тому що державна телерадіокомпанія не чує виступів президента... Це дуже складні люди. Наразі вони не змінилися. Навіть якщо виникали якісь проблеми в громадах, які створилися, то телебачення завжди посідало сторону опонентів і намагалося показати не кращі приклади, а навпаки показати, що це все погано. І ми мали приклади з окремими громадами, коли опонентам проплачували ефір, вони туди приходили, а громади, які були іншою стороною конфлікту, навіть не запрошували. Якщо я різними шляхами дізнавалася, що таке буде, телефонувала тим громадам: «Швидко кидайте все і їдьте, бо будуть пусті стільці, і скажуть, що ось бачите, вони бояться, їм немає що сказати, вони не прийшли». Ми майже закривали ці питання в пожарному порядку.

I: А як відбувалась взаємодія із друкованими ЗМІ?

Що стосується засобів інформації друкованих, були лише дві газети обласного рівня, які дозволяли нам використовувати свої сторінки. Це «Одеські вісті» і «Чорноморські новини» - це комунальні заклади, які фінансуються з обласного бюджету, тому ми їм казали, що треба щось висвітлювати. Ми спочатку запровадили в «Одеських вістях» такий стовпчик «Офіс реформ відповідає» і друкували там відповіді на найпоширеніші запитання. Але рубрика в газетах існувала певний час. Зараз вже змінився редактор, а тоді казали: «Все, платіть нам гроші, щоб ми розміщували вашу інформацію». – «Але ж це не реклама. Це питання, які стосуються державної політики». – «Ні, ви хочете дуже багато місця для всіх цих питань». І тому перших декілька моментів ми змогли надрукувати, а потім нам сказали, що ні. Але ми створили свій сайт, і ми популяризували людям, що є такий сайт, якщо є можливість – заходьте в

Інтернет: ви можете брати ту інформацію, яку ми там виставляємо, ви можете нам написати, ви можете нам подзвонити. Намагалися це зробити. Районні комунальні ЗМІ: де районна влада прихильно ставилася до реформи, вони намагалися десь щось передруковувати, просили інтерв'ю, просили матеріали. Але це були одиниці. Більшість друкованих комунальних ЗМІ або ніяк не висвітлювали питання реформи, або взагалі друкували тільки матеріали, які стосувалися конфліктів, пов'язаних саме з об'єднанням або децентралізацією в Україні. Що стосується одеських ЗМІ, наприклад, нам як Офісу реформ казали: «Йдіть на телебачення, на канали і розповідайте». Але Одесі як місту, реформа не цікава в тому плані, що вона не цікава мешканцям міста. Вона може бути цікава владі, яка буде намагатися збільшувати контури одеської громади, приєднуючи до неї сусідні села. Але одеситам це нецікаво, бо їх це питання не дуже турбує. Це цікаво лише тим селам, які межують з містом, бо люди бояться, що Одеса захопить їхні землі, і фактично місцева влада окремих населених пунктів сприяє тому, щоб така думка була у людей, а взагалі всім кажуть: «От ви ж бачите, в Одесі схили забудовуються, бо земля потрібна, «Кадор» будує свої будівлі в історичному центрі, і ніхто це не курує, а зараз до вас прийдуть, заберуть землю і теж набудують оцих от багатоповерхівок». Ну і звісно люди трошки бояться це робити, хоча переважна більшість населення з передмістя працює в Одесі, а живе за Одесою, вона сплачує тут податки і користується лікарнями і інфраструктурою і т. ін.

І: Ви зазначали про зустрічі та семінари на рівні районів. Скажіть, будь ласка, для яких цільових аудиторій ці семінари проводились?

Р: Ми спілкувалися з представниками влади: це були сільські голови, це були представники районних державних адміністрацій, і в окремих випадках районні ради. Бо коли ми туди їхали, ми казали, хто ми, чому ми їдемо, і збирайте цих, цих і цих. Громадськість туди не запрошували. Громадськість була тоді переважно, коли, наприклад, сільський голова був зацікавлений в об'єднанні, тоді він збирав сходи, і в окремих випадках нас запрошували на сходи громадян. Але це було дуже рідко, тому що в Одесі взагалі цей процес

відбувається дуже повільно. Тому ми переважно орієнтувалися на аудиторію органів влади, які мали зрозуміти суть реформи і врешті решт довести її до людей, бо вони є лідерами на своїх місцях. І ті, хто це зрозумів, вони почали цей процес, а ті, хто зрозумів, що він дійсно залишиться без влади і без ресурсів, вони його почали гальмувати.

I: Яку роль відіграють донорські структури у реалізації освітніх, інформаційних чи тренінгових програм із децентралізації в межах області?

P: Дивіться, з 2016р. донори почали цікавитися реформою, коли побачили, що в Україні за перший рік створилося така кількість громад, яка не була створена в історії жодної країни Європи, і тому вони почали думати, чи не підтримувати їм цей процес, і вже з цього року в Україну заходить багато донорських проектів. Один з них – це програма «U-LEAD», яка саме і дала легітимність і створила нас як Центр розвитку місцевого самоврядування. Маючи досвід роботи отаких Офісів реформ, вони подивилися, що то були так би мовити контори, стихійно створені за кошти донорів, але які показали свою ефективність. Вони вирішили інституціоналізувати їх вже з офіційним статусом і профінансували нам можливість знімати в оренду приміщення, трошки починають давати меблі, і десь набирати експертів, які будуть працювати. Далі заходить проект «DOBRE» зі своїми напрямками, потім продовжується проект «DESPRO». Питання в тому, що наразі на рівні держави нам намагаються всі ці проекти якось зібрати до купи і чітко зрозуміти, хто кому і що буде допомагати робити. Ми, наприклад, як центр, створюємося з двох напрямків: це роз'яснювальна робота і навчання. Наразі штат у нас вже сформований, тепер триває конкурс по відбору експертів, і буде заплановано проведення низки семінарів, наприклад, по стратегічному плануванню, по проектному менеджменту, по фінансовим питанням, юридично-правових, буде запропоновано робити візити обмінів між громадами з різних регіонів, щоб кожен дивився, а що у нас, а що у вас, і міг запозичувати це.

I: Ці навчальні програми відбуватимуться вже у сформованих громадах, чи у всіх (включно із тими, що перебувають на етапі формування)?

Р: По-різному. Хтось може возити громади до громад, хтось може возити сільські ради, які дивляться, чи треба їм об'єднуватися, чи ні, до вже створених громад. Наразі от формується певний календар заходів, щоб ці речі в цьому році вже розпочати і ще там певний час підтримувати.

І: Ця робота проводиться винятково з представниками органів влади на місцях?

Р: По-перше, для нас це основний критерій, і це органи влади вже створених громад. Бо ті, що думають, вони ще живуть в старій системі координат. Там більш-менш все зрозуміло. Коли створюється нова громада, виникає багато питань через недосконалість чинного законодавства, бо там щось уже змінилося, а тут забули внести зміни, і вони як між молотом і наковальнею. Тут цей закон прийняли, а тут забули, і треба якось це узгоджувати. Тому ми переважно орієнтуємося на об'єднані громади, але ми ні в якому разі не будемо оминати ні громадськість, ні інші органи влади, і ми вже проводимо низку семінарів по системі «Prozorro»: взяли всіх з громад, щоб фахівці цієї сфери конкретно показали, як їм працювати. Зараз ми з квітня будемо проводити семінар по навчанню з написання проектних заявок по програмі транскордонного співробітництва, і вже низка заходів більш активізується з травня місяця. Ми намагаємося залучати всіх, коли бачимо, який саме момент буде цікавий різним цільовим аудиторіям. Але переважно це органи влади, бо громадськість дуже стихійно організована наразі, і співпрацювати з громадськістю – це виникає питання «Співпрацювати з ким: з громадськими організаціями, з окремими громадянами, в якому форматі?». Тому, наприклад, коли будемо допомагати розробляти стратегії, то, звісно, під час створення робочої групи на рівні громади будемо намагатися залучати туди громадськість під час обговорення цих документів. І це вже буде крок іншого етапу спілкування з громадою, бо громади створилися, а що робити далі? Сьогодні вони залатають свої школи, садочки, а розвиток у чому? І саме коли будуть запитувати людей під час розробки стратегії: «А як би ви хотіли це бачити, а як

ви думали це зробити?»), - це вже піде друга активна фаза залучення населення, щоб воно відчувало, що воно може зробити для новоствореної громади.

I: Які інструменти, на Вашу думку, допоможуть налагодити в подальшому цей діалог і співпрацю на місцевому рівні між владою та громадськістю?

P: По-перше, має бути дуже активною роль адміністрації. Сьогодні їх не бачать, зокрема, в Одеській області. Я коли зустрічалася з губернатором, намагалася це пояснити, але в нього зараз є проблема, бо в нього немає команди. І коли будуть заступники, тоді можна чітко диференціювати, хто в якому напрямі працює, і в тому числі яким чином його галузевий напрямок пов'язаний з децентралізацією. Наприклад, заступник з соціальних питань тягне освіту, охорону здоров'я, соцзахист, де вже іде процес децентралізації. Економіка – там своє. Транспорт, ЖКГ – це своє. Але коли будуть люди, з ким можна вже буде спілкуватися і відпрацьовувати якийсь план дій, тоді можна про щось говорити. Поки що адміністрація в стадії становлення, вона не встигає робити багато роботи, бо є ті речі, які вона має виконувати по своїх функціях. Але для того, щоб розуміти, треба щоб хоча б в районах побачили представників облміністрації, які скажуть, що реформа буде і її треба робити. Бо сьогодні, якщо їх там не бачать, то вважають, що реформа скасується. Ми, наприклад, їздимо, є там в мене декілька експертів, які зі мною працюють поки що на волонтерських засадах, і ми їдемо пояснювати людям, я відбуватимуться зміни в освіті, в охороні здоров'я, але це маємо робити не тільки ми як організація з певним статусом громадської організації, а має робити влада. І ми кілька разів намагалися просити, щоб представники департаменту фінансів, освіти, охорони здоров'я виїздили. Управління освіти нас ще підтримувало, бо там є адекватні люди, вони погоджувалися. Ми запрошували їх в окремі громади, де виникали конфлікти, і треба було показати, що влада на стороні громади. А управління охорони здоров'я – це взагалі щось було таке незрозуміле, мертво, і наразі ніяким чином себе не проявило, а це найболючіше питання, коли опозиційні сили їздять по селах і кажуть, що зараз створять госпітальні округи, у вас закривають лікарні, ви будете помирати на вулицях, і як тільки ви об'єднаєтеся,

то про вас забудуть. І це кажуть опозиційні сили. А де голос виконавчої влади? Де представник адміністрації того ж самого району, який вийде і скаже своє слово. А він не виходить, бо не бачить, що його в області хтось підтримує. Всі люди залежні, бо ми далеко, а їм там жити в тому районі, навіщо він буде лізти на рожон, якщо він не бачить підтримки навіть від ведучого керівництва.

І: Дійсно, це складна система з багатьма групами інтересів. Я хотіла ще у Вас поцікавитися, як ви оцінюєте запровадження певних інноваційних технологій, на зразок електронних петицій і звернень?

Р: Зарано. На рівні міських, крупних громад, можливо, це і спрацює, бо там уже починають люди в містах обласного значення самі це ініціювати. На рівні села, де навіть не завжди є якісний телефонний зв'язок, ми не кажемо про Інтернет, і враховуючи середній вік мешканців, а це далеко не молодь, це люди похилого віку. Якщо бабусі сказати, щоб написала петицію, вона не зрозуміє, що від неї хочуть. Так само як про субсидії ще ходять чутки, що якщо ви оформите субсидію, то держава у вас відбере квартиру. Так само і петиції. Тому для рівня сільських і селищних рад, де переважає населення пенсійного віку, це не актуально взагалі. Вони досі люблять читати газети, досі поважають свого сільського голову: як сільський голова їм каже, то це для них розумна людина, вони його обрали, і так треба робити. А говорити про те, що хтось напише проти нього петицію...

І: А як ви оцінюєте запровадження в об'єднаних громадах учасницького бюджету?

Р: Він характерний для громад, де він взагалі є, тобто, це знову ж таки великі потужні міські громади. Учасницький бюджет у певній трансформаційній формі поки-що доходить до рівня маленьких громад, де депутати намагаються опитати своїх мешканців, що б вони хотіли, їздячи по своїх округах. Але знову ж таки, це залежить від того, як ця робота поставлена у громадах. Такого, щоб класично використовувати технологію учасницького бюджету через голосування проектів на сайті – немає. На це потрібно багато часу, багато коштів, а їм треба зараз займатися своєю основною роботою, щоб навести лад у

своєму господарстві. У них не вистачає елементарно фізично рук, яким треба перекладати бумажки, умовно кажучи. Такі речі для сільської місцевості принаймні не актуальні.

I: Скажіть, будь ласка, які в основному функції покладаються на старост у об'єднаних територіальних громадах?

P: Фактично все, що мають робити старости, затверджує нова рада в положенні про старост, і кожне положення відрізняється, бо функції, які прописані в загальному положенні, зможе виконувати не кожна людина, яка стала старостою. Бо хтось став старостою, попрацювавши в органах місцевого самоврядування, а хтось став старостою, бо він гарна людина, як колишній тракторист. І якщо староста – це колишній сільський голова, то він хоча б розуміє, що «хай буде загальне положення, але для кожного конкретного старости прописуйте посадову інструкцію». Бо посадові інструкції можуть бути різні. І дійсно частина громад іде таким шляхом, вони доручають старостам ті функції, які ця людина потягне.

I: Можете, будь ласка, навести приклади?

P: Так. Хтось покладає на старост вчинення нотаріальних дій, якщо є відповідна кваліфікація. Хтось дає йому можливість надавати різні довідки, хтось дозволяє йому збирати документи та перевозити їх в центр громади, де ці документи обробляють.

I: Якої спеціалізації експерти працюють у Центрі розвитку місцевого самоврядування?

P: Ми набрали персонал офісу. А експертів нам ще набирає центральна установа. У нас буде 6 експертів, спеціалізація їх буде в тематиці секторальних реформ, тобто, адміністративних послуг, соціального захисту, просторового планування, бюджету, стратегічного планування. Але поки я не бачу конкретно: ось його повноваження, ось ваш бюджет і його бюджет, то що я можу казати. Ми думали, що з березня ми вже почнемо працювати з експертами, сформувавши плани, але поки що, якщо є можливість, закриваємо заплановані заходи

власними зусиллями чи просимо людей, які на волонтерських засадах зголошуються нам ці заходи проводити.

I: Кого ви залучали для проведення семінару по системі «ProZorro»?

P: Ми залучали за допомогою структури, яка має назву «Регіональний хаб»: вони оплачували і комплектували профільних фахівців, тому семінари різного рівня проводимо або ми, або наші суміжні партнери, які створені в рамках програми «U-LEAD».

I: Як ви оцінюєте готовність представників органів місцевого самоврядування до такої прозорості, відкритості, необхідності звітувати перед громадою і оприлюднювати за допомогою подібних систем дані про закупівлі?

P: Роблять. Бо це вже на законодавчому рівні визнано. Але є проблеми навіть на з тим, щоб провести відкрито тендер. Громади зіткнулися з такими проблемами, що переможці за системою «ProZorro», не виконують свої зобов'язання як переможці. Наприклад, в одній громаді переможець тендеру запропонував найнижчу суму, але він знаходиться в Києві. Коли він на цю найнижчу суму приїхав і подививсь, він сказав, що йому не хочеться тут з ними працювати. Навіщо ж ви подавалися, ви що не знали, куди ви будете їхати? Тому прийшлося проводити новий тендер.

I: А де наразі система електронних закупівель використовується по Одеській області?

P: Всі бюджетні установи використовують її сьогодні в обов'язковому порядку. Громади із задоволенням все б виконували, якби в них були фізичні особи. Поки що у нас є громади, які сформували штат, але по конкурсу не можуть туди набрати людей на посади. Якщо набрали, їх треба вчити, бо працювати в «ProZorro» - це треба мати певні знання, сертифікати, розуміння, і не кожен захоче йти на поки що не дуже велику зарплату, щоб робити великі справи і подвиги Геракла.

I: Дякую. Скажіть, будь ласка, в яких форматах влада налагоджує діалог і співпрацю з різними зацікавленими сторонами, наприклад, з підприємцями в об'єднаних територіальних громадах?

Р: Вона змушена це робити. По-різному. Частина підприємців, які намагаються щось зробити, представлені у депутатському корпусі, тому вони мають безпосереднє відношення до тих рішень, які приймає рада. По інших питаннях також збираються різні зібрання, запрошуються різні категорії, наприклад, вчителі, яким роз'яснюють, що буде зі школами, підприємці, яким роз'яснюють, які податки вони мають сплачувати і як мають легалізувати своїх неоформлених працівників, і куди ці податки підуть. Тому діалог іде, звичайно. Просто не завжди він іде гладко, бо ніхто сьогодні владі не довіряє. Якщо людина, яка обрана головою громади, користується певною повагою і авторитетом, то дійсно тоді діалог спрацьовує.

І: Як ви оцінюєте такий механізм комунікації влади та громади як проведення стратегічних сесій в сформованих ОТГ?

Р: Стратегічні сесії – це дуже гарний інструмент. На жаль, не всі громади сьогодні мають можливість оплатити цю процедуру. Щоб її грамотно провести, треба, щоб громада розуміла, що це таке, як це робиться. По-перше, мати приміщення, по-друге, організувати цей процес. До цього вони ще не дійшли. Але окремі громади, яких ми консультували з розробки стратегії, ми намагалися якомога більше залучати людей на засідання робочих груп. Там саме влаштовували мозкові штурми, обговорення бачення майбутнього, обговорення пріоритетів, цілей, завдань, формували якусь канву, а потім вже хтось це в школах з дітьми обговорював, хтось в газетах друкував, хтось збирав сходи. Тому поки що працюють доволі прості, примітивні інструменти, такі як зустрічі депутатів з виборцями на округах. Якщо депутати активні, вони збирають, розказують, пояснюють і намагаються отримати зворотній зв'язок. А всі речі, які відомі вам у Києві, вони до нас доходять, мабуть, тільки на рівні обласного центру. А десь глибше половина людей не знають, що це таке.

І: Які інструменти для налагодження зв'язків з громадськістю використовують громади, об'єднані довкола міст, - Біляївка і Балта?

Р: Балта дуже активно веде роботу з громадськістю. У них є сторінка у Facebook, де постійно вони висвітлюють все, що робиться, як старости

звітують, працюють з мешканцями, як голова відвідує села, як депутати відвідують села. Це один із найпотужніших прикладів, як влада намагається залучити громаду максимально. Білявка теж щось робить, але вони не так на слуху, бо в мене частина громад у Facebook, бо половина не має сайтів. І ті, що активно публікують у Facebook, то я ще маю можливість відстежувати їхню діяльність. Але вони використовують поки що ті інструменти, які вони знають і які вони в змозі використовувати. Проте навіть у Красносільській громаді, яка складається тільки з сіл, дуже активні представники влади. Вони вже створили центр надання адміністративних послуг. 28 березня об 11 ранку ми проводимо прес-конференцію усіх ОТГ. Усі вісім голів ОТГ приходять і будуть розповідати, і кожен журналіст матиме можливість задати їм питання. Ми хочемо записати це все, зробити трансляцію в You-Tube.

I: Дуже дякую.

Транскрипт напівструктурованого глибинного інтерв'ю № 4

Респондент: Олександр Солонтай

Організація та посада: політичний консультант, керівник програми практичної політики громадської організації «Інститут політичної освіти», експерт в галузі місцевого самоврядування та бюджетування

Дата проведення інтерв'ю: 13 березня 2017 року

Тривалість інтерв'ю: 32 хвилин 40 секунд

Інтерв'юер (І): Скажіть, будь ласка, як позначиться реформа децентралізації і формування об'єднаних територіальних громад на функціонуванні органів місцевого самоврядування?

Респондент (Р): Я думаю, що кожна громада, яка об'єднується, у більшості випадків – це не до кінця орган самоврядування. Тобто, якщо порівняти класичний орган самоврядування в Україні, наприклад, міську раду Житомира чи міську раду Харкова чи Львова, який має повний набір місцевого самоврядування як делеговані від держави функції так і недеlegateвані, із громадами, що об'єднуються, будь-якою міською, сільською, селищною радою, які взяли участь у процесі об'єднання, наприклад, Ходорів чи Мала Виска і т.д., до об'єднання – це не зовсім орган самоврядування. Фактично об'єднання громад між собою і створення об'єднаної громади – це створення справжнього органу самоврядування. Тому що вони стають насправді органами самоврядування тоді, коли вони, по-перше, отримують серйозні власні бюджетні надходження, а це відбувається після об'єднання громад. Вони зрівнюються в правах і обов'язках з містами обласного значення, які фактично в Україні є зародками органів місцевого самоврядування і місцями розвитку самоврядування, і вони отримують делеговані повноваження від держави, які раніше мали райдержадміністрації. Тобто, стають органами самоврядування, яким довіряє, визнає їх держава настільки, що навіть делегує їм делеговані

повноваження. Тому, на мою думку, найкоректніше розуміти цей процес так: що фактично об'єднані громади – це народження самоврядування в сільській, селищній місцевості, а також можливість стати повноцінними для міських рад районного значення, які були до цього часу маленькими містами, або містами, які вже розрослися у великі, але їх не визнавала держава як самостійних суб'єктів.

І: Які виклики постають перед органами місцевого самоврядування у процесі та після об'єднання територіальних громад?

Р: На мою думку, найбільший виклик – це те, щоби мати вміння і здатність витратити кошти, які приходять до них, не тільки на проїдання, але і на розвиток, тому що на їх плечі лягає відповідальність за розвиток громади, і фактично об'єднана громада для них - це шанс піти вперед, шанс розвиватися. Але, на жаль, багато громад не готові до мислення в концепції розвитку, а вони отримані гроші проїдають, і фактично отримуємо ситуацію, що нічого не змінюється. Через громаду пройшла велика сума грошей, щось візуально десь помінялось, щось відремонтували, але серйозних змін не відбувається. Оце, власне, найбільша проблема, найбільший виклик. Адже нам потрібні не громади, які проїли кошти, а нам потрібні громади, які скористалися новими можливостями для того, щоби дати громаді нову перспективу.

І: Дуже дякую. Які можливості для участі та представництва інтересів громадян створюються або впроваджуються в новостворених ОТГ?

Р: Немає різниці між новоствореними об'єднаними громадами, старими громадами і громадами іншими, які спроможні давно. Тут більші можливості виникають у громадян у зв'язку з тим, що рада їхня стала повноцінною, тобто має повноцінні гроші і повноцінні можливості. І тому стає цікавим брати участь у роботі місцевої ради, цікаво стає слідкувати за роботою влади, здійснювати громадський контроль, впливати, подавати свої проекти рішень, тому що їхня рада вирішує. А до цього у них були такі самі можливості, але толку впливати на сільську чи на міську раду, у якої немає грошей або немає можливості вирішити жодне питання. Яка гола, боса, як миші церковні, не мають

можливості приміщення сільської ради відремонтувати. Там і можливостей демократії не було. А так взагалі зараз вийде так, що у сільській і міській місцевості колишніх маленьких містечок почнуть активно вивчати все те, що вивчали уже у великих містах. Але ефект буде значно більший. Чому? Тому що одна справа, коли десять активістів вивчили механізми у великому місті Харків, а зовсім інша ситуація, коли ті ж десять активістів вивчили ті самі механізми у маленькому містечку, в якому живе 30 тисяч народу: їхній вплив непропорційно великий.

I: Наскільки ефективно, на Вашу думку, комунікується реформа децентралізації?

P: Взагалі слабенько комунікується. У мене відчуття, що громадські експерти і політики, що підтримують самоврядування, комунікують її більше, ніж уряд. Дуже сильний провал по комунікації.

I: Яку роль відіграють проекти технічної підтримки впровадження реформи?

P: Якби не вони і якби не їхні майданчики, які вони створили з допомогою комунікації і консультування, то я думаю, що взагалі б реформа не була прокомунікована. Міжнародні організації фактично врятували цю реформу. Інакше у неї була б доля точно така сама, як доля попередньої чотири спроби робити реформу самоврядування.

I: Хто ініціює процес формування ОТГ на місцях?

P: Мери, які зрозуміли вигоди для власної громади, як правило, вони ініціюють.

I: А зі сторони громадськості надходить ініціатива?

Були такі неодноразово випадки, я був свідком неодноразово ситуації, коли власне ініціаторами ставала громадськість і змушувала сусідню сільську, селищну раду активністю, незважаючи на протидію мера, райради, небажання таких, включитися в об'єднання громади.

I: Як Ви оцінюєте нинішній стан зв'язків органів місцевого самоврядування з громадськістю? Чи відбувається між ними комунікація і діалог?

Р: Ну немає з цим проблем насправді: влада відірвана від людей, люди відірвані від влади – все нормально. Вони один одного не розуміють, а ті, хто розуміють, є успішними лідерами самоврядування.

І: Які інструменти для їх взаємодії існують наразі? Що найбільш дієво для взаємодії влади з громадськістю на місцях?

Р: Зустрічі громадськості і влади. Прямий діалог, прямі зустрічі. Чим більша сільська, селищна місцевість, тим більшу роль грають персональні зустрічі. Це у великих містах активно починають розвиватися онлайн-інструменти, фактично сучасні якісь методи, а в сільській, селищній місцевості, в маленьких містечках традиційним методом є прямий живий контакт і все, що з цим пов'язано: загальні збори, громадські слухання, можливість прямого відвідування ради і т.д. Там такі інструменти як Інтернет-петиція чи робота через веб-сайти, або, наприклад, онлайн-трансляція – це менш актуально, тому що взагалі Інтернет і мобільний інструментарій в цій місцевості не розвинутий, для людей він незвичний. У місті, в якому всі з гаджетами ходять, навпаки хочеться, щоб інструменти були в твоєму гаджеті. А в селі, селищі, де люди на кнопкових телефонах, їх дратують навіть частково ці Інтернет, медіа, мобільні комунікації. То вони навпаки хочуть бачити владу вживу.

І: Тоді які канали інформування про такі зустрічі?

Р: В кожній громаді статут, регламент дозволяє мати набір зручних інструментів і змінювати їх по ходу еволюції. Тобто, проникло багато людей в Інтернет – пора починати онлайн-консультації; ще небагато людей в Інтернеті – потрібно продовжувати робити збори. Механізмів вистачає, аби бажання було у місцевої влади проводити спілкування з громадою.

І: Чи відомі Вам успішні приклади формування ОТГ в Україні і що є запорукою цього успіху?

Р: Так, звичайно. Постійно водимо екскурсії в ці об'єднані ОТГ подивитися, що їм вдалося. З маленьких містечок раджу подивитися Малу Виску в Кіровоградській області, із сільських місцевостей біля великих міст раджу подивитися Музиче біля Херсона, де об'єдналися дві сільські-селищні ради. В

Україні багато хороших випадків об'єднаних громад. Вже багато громад, понад 400, я так на швидку скажу, що в Україні близько 30-40 успішних. А основна левова маса не успішні, але і не провальні. В чому найбільша проблема? Чому вони не провальні – бо гроші є, у них з'явилися більші фінанси, ніж були раніше, тому це не дає можливості їм провалитися. Але чому не можна сказати, що вони успішні? Бо вони не мислять категорією того, щоби частину цих ресурсів, які в них тимчасово є, вкласти в такі проекти розвитку, які забезпечать їм завтрашній день. І може скластися так, що завтра грошей стане менше, і почнеться провал. А плюс рівень фінансової децентралізації почав падати. Не настільки потужна фінансова децентралізація, як була раніше, не настільки багато коштів передається. Перші, хто отримали зиск у 2016 році, значно виграли порівняно з тими, хто зараз отримує в 2017 році, але ті, що були в 2016-му році, отримали менше вигод, ніж ті, що були в 2015 році створені. Тому найбільше вигод отримали ті, що були створені в 2015 році, і їхній бюджетний процес запрацював з 1 січня 2016 року.

I: Ви сказали, що можна спрямувати на розвиток ці кошти. А чи спостерігається наразі участь громадян, їх залучення у процес визначення пріоритетів цього розвитку?

P: Насправді, це необхідність, тому що, якщо не робити цього діалогу, то для місцевої влади це вирок буде. По-перше, громада не зрозуміє, чому ці гроші були витрачені саме так, і потім на наступних місцевих виборах скаже, що неправильно витратили, і знесе цю місцеву владу. По-друге, все одно місцевій владі не вистачає цього ресурсу, який вона має, для того, щоб зробити проекти розвитку, і треба залучати місцевий ресурс навіть не грошовий, а людей фізично на роботи, бо навіть питання є з того, аби припинити якийсь внутрішній протест – закритий або відкритий – з приводу тої чи іншої дії. Тому тут без механізмів участі громадськості просто неможливо. А розумний, правильний діалог лідерів місцевої громади навпаки призводить до синергії, тому що вони живуть в умовах дефіциту ресурсів, поєднуючи зусилля, можуть пришвидшувати ті проекти розвитку, які їм необхідні, і економити суму коштів

за рахунок взаємодії. Типовий приклад: земельні роботи, напівбудівельні роботи, напівремонтні роботи можуть робитися громадою за принципом «толока», в результаті низький ресурс, який у них є, вони докладають на те, що вони не можуть зробити за принципом «толока». В результаті отримують закінчений об'єкт, а не розтягнуті ремонтні чи капітальні роботи на два чи на три роки. Тут є ефективність витрачання коштів, а потім швидше отримання результатів з результату витрачання цих коштів – і всі у виграші.

I: На яких принципах взагалі має відбуватись комунікація органів влади на місцях з цільовими групами громадськості?

P: Як правило, до об'єднаної громади сільська, селищна рада жила за таким принципом: є сільський, селищний голова – він все знає і все вирішує одноосібно. А тепер ситуація інша: вони об'єдналися з різних сіл/селищ і їм треба вчитися взаємодіяти. І це унікальний час для запровадження всіх нових методів прийняття рішень, спілкування, тому що їм все одно треба тепер спільно ділити гроші, у них спільний депутатський корпус, депутати, які раніше не перетиналися - це незнайомі люди між собою. Вони один на одного дивляться. Вони звикли, що у селі вони всі один одного знають, а тепер дивляться: «Ви хто? А ви звідки? Ви з того села? А давайте знайомитися». Тобто, це взагалі така унікальна штука відбувається: у них найкращі методи запровадження взагалі поняття «процедура», «правило», регламент», якийсь там процес – все не на ручнику у однієї особи, а ще є якісь правила взаємодії взагалі. Оцей-от принцип міняється. Це найголовніше, що відбувається.

I: Якого характеру підтримка потрібна представникам органів місцевого самоврядування, щоб налагодити зв'язки з громадськістю?

P: Їх треба вчити домовлятися між собою. Люди не звикли домовлятися між собою. Був бос – він командував, а тепер людям треба домовлятися. У них практика домовляння в плані офіційному, в плані роботи органів влади навіть менша. Вони легко перетворюються на мітинг, на крик, шум, набагато легше, ніж міські мешканці. Але значно складніше їм взагалі з точки зору понять «правило», «процес», «організація».

I: Що, на Вашу думку, стимулює громадян брати участь та залучатись до політичних процесів на місцях?

P: Бажання вирішити проблеми. Виходить, що є інформація, що з'являються гроші, і є можливість вирішити якісь проблеми. Для людей – це шанс і стимул взяти активну участь у цих процесах. Це можливість дати людям вирішити ці проблеми. Люди відчують, що цей фінансовий ресурс і можливості можуть бути використані без них не те що неефективно, а навіть вкрадені у них. І для людей величезна мотивація включитися в процес. Навіть якщо вони цього не розуміють, їм варто про це розказувати.

I: Як орган місцевого самоврядування має налагоджувати комунікацію з різними цільовими групами: з експертною спільнотою, з інвесторами, з донорами?

P: Насправді кожній об'єднаній громаді потрібно або укласти контракт з якоюсь громадською організацією професійною, або виділити у своєму штаті спеціаліста і мати людину, яка має відповідати за це, тому що без цього отримати більшість нових можливостей просто неможливо. Потрібно проактивну позицію зайняти і власне самому виходити проактивно на зв'язок. Громад багато, сільська/селищна місцевість маленька, людей мало, конкуренція величезна, тому потрібна проактивна позиція по здобуванню будь-яких контактів, ресурсів і т.д. Тільки проактивні громади отримують оці зв'язки з експертами, інвесторами, міжнародними програмами, усі інші залишаються непоміченими.

I: Тобто, це виділення штатної одиниці, яка буде спеціалізуватись саме на поданні на певні конкурси грантових заявок, щоб отримати можливість залучати додаткові ресурси. А як наразі органи місцевої влади налагоджують діалог з малим і середнім бізнесом?

P: Змушені. Це єдине джерело поповнення коштів. Тут без варіантів. Все дуже залежить від того, наскільки масштабна громада. Якщо громада маленька, і там є лише одне-два підприємства, то питання взаємодії з бізнесом – це взагалі ключове питання для роботи «громада і бізнес». Якщо ж місто велике, то вже і

відносини зразу міняються. Тобто, чим менша громада і чим менше будь-яких підприємств, тим більш персональні, персоніфіковані стосунки. Якщо громада виростає, з'являється конкуренція між бізнесом навіть за одні і ті самі предмети діяльності, і тут же все знімається з ручника і починається узгодження конкуренції, і там навіть боротьба починається за рівні правила, починаються конфлікти за те, що хтось отримав преференцію, а хтось не отримав. А вже коли дуже велика чи середня громада, тут корупція починається, страшна корупція починається, тому що виходить, що безвідповідальна влада ставиться до бізнесу як до дійної корови, з якої можна витаскувати різні ресурси, а бізнес ставиться до посадовців при владі як до зла, яке просто хоче, користуючись владними повноваженнями, стягнути з бізнесу певні речі собі в кишені, щоб мати собі «тачку» хорошу, хату хорошу, закордонні відпочинки і т.д. І чим далі вгору, тим процеси критичніші, тому що тоді вже середня ланка включається в корупційні потоки і т.д. Що відбувається в об'єднаній громаді? Як правило, ніякі бізнесові питання, за винятком деяких моментів, громадою до об'єднання не регулювалися. Мали серйозний вплив райдержадміністрація, райрада або область. Тепер громада об'єднується, і бізнес опиняється на її території. Він змушений взаємодіяти з цією місцевою владою. А у місцевої влади з'являються можливості якоїсь співпраці або тиску. І тут народжується все: від нових можливостей до корупційних ризиків – вся палітра, залежно від того, кого обрали, який в нього мотив, які цінності, що в нього в голові.

І: А як взаємодіють новостворені громади з органами влади інших рівнів – району та області?

Р: Їм держава надає прями кошти. Район для них перестає існувати. Це самостійність. Це розподіл повноважень. Найбільше це відчувається на рівні району. Після створення об'єднаних громад, які закривають всю територію району, у райради і райдержадміністрації виникає логічне питання: «А навіщо ми залишилися?», адже всі повноваження відійшли до низу, гроші пішли, потоки пішли. Дійсно, наступний етап реформи – це реформа, пов'язана з тим, щоб ліквідувати райдержадміністрації, бо вони зайві.

Транскрипт напівструктурованого глибинного інтерв'ю № 5

Респондент: Іван Лукеря

Організація та посада: тренер, консультант і експерт з питань децентралізації Українського незалежного центру політичних досліджень і Реанімаційного пакету реформ

Дата проведення інтерв'ю: 4 квітня 2017 року

Тривалість інтерв'ю: 27 хвилин 20 секунд

Інтерв'юер (І): Скажіть, будь ласка, в яких проектах, що стосуються децентралізації, Ви мали досвід роботи і залучені наразі?

Респондент (Р): У всіх. Так чи інакше, працюємо з усіма. Ми працюємо над реформами органів самоврядування, над децентралізацією, і ми працюємо з усіма, хто є в цій сфері: працюємо з Радою Європи, ми працюємо з європейськими проектами, працюємо з швейцарськими, з американськими проектами і т.д. як експерти-консультанти. Звичайно, що базова – це наша група «Експерт з децентралізації».

І: З якими групами громадськості Вам доводилось працювати в якості тренера чи консультанта під час впровадження реформи? Якщо відбувались тренінгові чи освітні програми, то на кого вони були спрямовані?

Р: Вони були спрямовані на депутатів місцевих рад, на сільських, селищних, міських голів, окремо і сильно працювали з регіональними журналістами. Потім секторально дуже часто збирали освітян, експертів громадських організацій з регіонів – але тут в основному великі міста і міста – обласні центри. Були депутати районних рад і голови районних адміністрацій, і окремо була група медиків.

І: Якого роду просвітницька робота велась із журналістами?

Р: З журналістами працювали від пояснення базового: що таке децентралізація, реформа, куди це рухається і для чого це робиться – до пояснень, що відбувається зараз (поточний перебіг), та які виклики перед регіональними політиками адмінтерустрою, як формується бюджет і т.д. А потім з ними визначали, наприклад, теми, про що вони будуть писати: брали регіональну політику, брали фонд регіонального розвитку. Вони писали про те, що є така процедура, що від нашого міста подавались на такі-то проекти, що такі проекти були реалізовані, а такі не пройшли конкурс.

І: А як Ви співпрацюєте з Міністерством регіонального розвитку?

Р: Міністерство регіонального розвитку є основним органом виконавчої влади, який відповідає за впровадження реформи безпосередньо, оскільки це реформа урядова. Тому, звичайно, по всіх питаннях іде комунікація і узгодження позицій з Міністерством регіонального розвитку.

І: Чи проводяться спільно з українськими громадськими організаціями і міністерством певні інформаційні чи просвітницькі кампанії по децентралізації?

Р: По комунікації реформи в рамках згаданого міністерства впровадженням безпосередньо комунікаційної стратегії займалися великою мірою громадські організації і проекти міжнародної допомоги. Наприклад, проект «DESPRO» створив групу комунікаційників для допомоги і посилення спроможності міністерства, оскільки міністерство не має власних ресурсів, аби створити додаткові робочі групи, це підтримали міжнародні технічні організації (міжнародна технічна допомога): найняли людей, і ці люди займалися розробкою комунікаційної системної стратегії реформи. Було декілька етапів: було масово, було секторально, було показано успіхи реформи, і ця стратегія активно реалізується з 2015 року.

І: Дякую. А наразі, які можливості для участі та представництва інтересів громадян створюються і впроваджуються в сформованих об'єднаних

територіальних громадах? Які вам відомі способи залучення громадян до впливу на місцеву політику, до прийняття рішень?

Р: Звичайно, після того, як громада була створена, завжди ініціювали створення якоїсь спільноти та спільності громади, оскільки ці різні групи ввійшли в одну об'єднану громаду, то проводилась робота, щоб їх з'єднати воедино. Базово починалося з того, що розробляли стратегію розвитку громади за участі громади: там були депутати, голови, начальники управлінь і громадськість. Проводились засідання різних груп, дебати по обговоренню і написанню стратегії розвитку громади. Це дуже багато громад взяли на озброєння. Потім, звичайно, що для прийняття системних рішень застосовувались сходи села чи загальні збори громадян. Потім запроваджувались секторальні засідання: ми почали системно інформувати про те, що відбувається в раді, публікувати системні рішення, результати обговорення, звітували про те, які рішення ми прийняли, почали видавати газету, де інформували громадян про те, що відбувається, і як можна долучитися до цього процесу. Проводили консультації з громадами щодо текстів рішень: меншою мірою безпосередньо щодо вироблення, тому що це залежить від спроможності новоствореної об'єднаної громади, яка, за виключенням міст, не має активного сектору людей, які б системно мали здатність і спроможність долучатися до вироблення політики. Це такий виклик, на який треба ще реагувати, і посилювати громадську активність, в тому числі посилювати і підвищувати їхню інституційну спроможність брати участь у виробленні політики на місцевому рівні.

І: Дякую. В одному з інтерв'ю Ви зазначали, що староста наразі виконує роль комунікатора в сформованих об'єднаних територіальних громадах. Можете децю детальніше розкрити його функцію, як він представляє інтереси громади?

Р: Ці особи мають окремий кабінет і певні години прийому, в які люди можуть звертатися за консультаціями, подавати документи і т.д. Основна функція

старости – це єдине вікно такого собі центру надання адміністративних послуг для громадян: прийом документів, видача документів, реєстрація скарг, заяв, документів і т.д. здійснюється старостою. Після цього ним забезпечується передача цих документів в раду виконкому для обробки, і надання відповіді знову ж таки громадянам. Люди не звертаються безпосередньо до ради, в ЦНАП вони можуть не їздити, оскільки більшість документів вони можуть подати та отримати через старосту. Звичайно, що для реєстрації, наприклад, нерухомості треба їхати в ЦНАП, але от по базових документах все здійснює староста. Наприклад, для оформлення субсидії, землі можна подати документи безпосередньо старості. Звичайно, що рада забезпечує допомогу старості: реєстратори їдуть у визначений день в конкретне село і там на місці проводять реєстрацію.

I: Дуже дяку. Я хотіла ще уточнити, як ви оцінюєте такий інструмент як органи самоорганізації населення в ОТГ?

P: Органи самоорганізації населення логічно створювати в великих містах, де руки не доходять до найнижчого мікрорайону, а в громадах, де немає 1500 багатоповерхівок, такої потреби немає, оскільки там є органи місцевого самоврядування, є депутати, є якісь активні групи людей, які просто долучаються до роботи. Органи самоорганізації там створювати не потрібно, актуальніший спільний кооператив з водопостачання або з вивезення сміття.

I: Як Ви оцінюєте запровадження в об'єднаних територіальних громадах бюджету участі? Наскільки це дієвий механізм?

P: Зараз цей тренд тільки ввійшов. Цей механізм надзвичайно цікавий, надзвичайно перспективний і дієвий в будь-яких містах, особливо великих. Але в об'єднаних громадах питання в іншому: кошти розвитку не такі великі в них, щоб якусь частину виділяти на бюджет участі, на громадський бюджет. Це більш продуктивно в великих громадах, де 20 тисяч людей і більше, ніж в менших. Я знаю випадки, що в громадах, де є 8 тисяч людей – це невелика

громада, всього 300 тисяч грн. виділялось на бюджет розвитку. Це не 15 млн., як у Львові, чи 50 млн., як у Києві, і не 3 млн., як Кропивницькому. З іншого боку, є інша ситуація, що визначення пріоритетів фінансування в поточному році здійснюється разом з громадою. Тобто, ми з громадою домовляємося, як ми школу фінансуємо: збираємося з батьками і кажемо, що в нас є певна сума, давайте зараз зробимо вікна в цій школі, а в іншій зробимо спортзал – це вже участь, це по факту спільне визначення фінансування з бюджету разом з батьками, але без механізму, про який ми зараз говоримо, який називається «громадський бюджет участі» щодо ідей, по яких треба подати проект, просувати його і т.д. Там спільнота менша, і вони й так все визначають неформально: що робимо по пріоритетах, з чим можуть долучитися батьки і т.д. Якщо ми стелемо дорогу, то домовляємося, що люди виходять на вулиці і допомагають фізично чорною роботою, щоб зекономити кошти на вартості таких робіт від фірми: ми покладемо більше асфальту шляхом того, що частину робіт виконаємо самостійно, коли люди виходять і долучаються до робіт.

I: Чи існує така практика співпраці влади та громадян в ОТГ як співфінансування проектів з місцевого бюджету та за рахунок громадян?

P: Наприклад, по вивезенню сміття завжди іде участь людей, по водопостачанню на прокладку труб частина коштів іде з місцевого бюджету, частина вкладається людьми. Це основні сфери. По дорогах – долучається фізична робота, гроші безпосередньо вони не дають, але працюють фізично.

I: Як органи місцевого самоврядування можуть доносити людям інформацію про переваги децентралізації, щоб зробити їх більш прихильними до цієї реформи?

P: Показувати, демонструвати практичний результат. Наприклад, ми зараз маємо десятки випадків, коли громади хочуть приєднатися до вже об'єднаних громад. Чому хочуть приєднатися? Бо там є дорога, там є водопостачання, там провели освітлення вулиць, там забезпечили соціальне житло лікарям, там

побудували новий дитячий садочок. І це їх втягує. Чому ми маємо такий ефект, коли все більше створюється громад? Бо завдяки комунікаційній команді при Мінрегіоні, яку підтримує зокрема «DESPRO», вдалося показати цей успішний приклад інших громад.

I: Як ви оцінюєте запровадження сервісу електронних петицій в об'єднаних територіальних громадах?

P: Більше «ні», ніж «так». Сервіс електронних петицій навіть в містах неефективно працює.

I: Як Ви оцінюєте ефективність таких механізмів участі громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні як місцеві ініціативи, громадські слухання, загальні збори громадян у громад, які формуються навколо міст та в сільських/селищних громадах?

P: В сільських/селищних громадах і міських громадах менших міст набагато ефективніше працюють якраз механізми ініціатив, проведення громадських слухань, загальних зборів громадян, безпосередньо різних форм консультацій на відміну від великих міст, де працюють електронні петиції або електронні консультації щодо проекту порядку денного чергової сесії, засідання комісій, електронні голосування за бюджети участі – це у великих містах. А тут якраз працюють прості механізми: зібрати підписи і подати ініціативу, провести громадські слухання, обговорити і подати пропозиції, провести загальні збори про те, як ми рухаємося за бюджетом по вивезенню твердих побутових відходів, або який внесок у нас є по водопостачанню – то ці інструменти якраз працюють. Питання в тому, що органи місцевого самоврядування мають прийняти рішення і визначити порядок ініціювання, подачі і розгляду цих всіх інструментів, їх застосування, подача пропозицій громадянами і т.д. це якраз працює в сільських/селищних і менших міських громадах.

I: Що, на Вашу думку, забезпечує підзвітність, прозорість, відповідальність органів місцевої влади перед громадськістю?

Р: Всі рішення, які приймає місцева влада. Коли вони консультуються з громадою, то ці рішення набагато ефективніші, ніж рішення, прийняті відірвано від інтересів громади. Довіра до цих рішень, виконання в кінці кінців цих рішень. Якщо ми введемо без консультацій, наприклад, положення про програму благоустрою в громаді, то воно не буде виконуватись, і люди, як викидали сміття, так і будуть його викидати де попало. А з консультаціями це рішення буде виконуватись. Якщо ми приймемо рішення з консультаціями про вигляд МАФів, то і бізнес буде це виконувати. Тому ефективність цих рішень в рази підвищується. Підвищується і підтримка влади як такої, і довіра до неї. І виконання цих рішень громадянами в рази збільшується на відміну від прийнятого без консультацій, звітувань і т.д.

І: Як пропонується органам місцевого самоврядування взаємодіяти та налагоджувати діалог з громадськістю?

Р: Коли ми говоримо про реформи, завжди ми говоримо про фінанси, про повноваження, і завжди у нас іде блок співучасті громадян у консультаціях, тобто, ці форми взаємодії влади і громади, депутатів і громади, громади з громадою завжди є темою всіх заходів і семінарів. Для громади – це один формат, для виконавців – інший. Для службовців – це одне, тому що вони виконують, а депутати в тому числі і застосовують: наприклад, спільно з громадою подають ініціативу. А для громади ще є третє: контроль за депутатами, співпраця з депутатами.

І: А які механізми громадського контролю за владою Ви пропонуєте на тренінгах і семінарах?

Р: Різні: є сфера бюджету, є сфера комуналки, є сфера містобудування, землеустрою і т.д. Це різні інструменти, але, звичайно, є базові речі: відкритість, коли всі документи, вся інформація, всі рішення, всі тендери по закупівлях відкриті, з'являються на сайті; підзвітність, коли ми звітуємо за виконану роботу (наприклад, комунальне підприємство, яке займається

прибиранням території, звітує про виконану роботу), потім службовці, які є розпорядниками коштів, також звітують про витрачання цих коштів; депутати звітують, скільки рішень вони прийняли, які запити подали, які рішення підтримали, які доручення виконали/не виконали і т.д. І участь, коли шляхом консультацій, шляхом громадських слухань громади залучаються до вироблення рішень, куди направити кошти, як облаштувати територію, як краще провести благоустрій цього парку.

I: Як Ви оцінюєте запровадження на місцевому рівні таких інструментів, як система електронних закупівель?

P: Для допорогових має приймати рішення рада, а відпорогові - електронні. Дуже позитивно, тому що питання в постачальниках. Інколи є випадки, що насправді є один підприємець в громаді, і по виконанню більшості робіт з ним укладають договори без будь-яких допорогових електронних систем закупівель. Тому тут є питання в кількості постачальників. Але з іншого боку, дуже позитивно, тому що, як показують практики, навіть менші громади, які запровадили систему «Prozorro» електронну систему на допорогові закупівлі, ніколи не виникало проблем з постачанням послуг чи виконанням робіт. Більше того, зараз спостерігається, що нові менші громади активніше ухвалюють рішення по здійсненню електронних закупівель допорогового рівня.

I: А чи відоме Вам створення інформаційних відділів по роботі з громадськістю в новостворених об'єднаних громадах?

P: Це навіть не завжди є в великих містах, а в новостворених громадах взагалі немає. Це треба роздувати штат, а такої потреби немає.

I: Якого характеру підтримка потрібна органам місцевого самоврядування для того, щоб більше залучати громадськість до прийняття рішень?

P: До пояснень законодавчих баз, до розробки примірних текстів рішень, щоб вони одразу їх ухвалили, просто реально вчити, як це застосовувати, як

проводити консультації, як проводити слухання, як залучати громаду, що таке бюджет участі, як звітувати про бюджет. Це щодо співпраці. Показувати практики інших громад: брати успішні кейси однієї громади і показувати іншим. Задача якраз міжнародних проектів, експертів, громадських організацій – транслювати цей досвід по Україні між радами, тому що вони між собою дуже складно комунікують, а на форумах не завжди мають нагоду ділитися досвідом. А ті, хто їздить отак, ті будуть показувати свій досвід.

Дуже дякую.

Транскрипт напівструктурованого глибинного інтерв'ю № 6

Респондент: Гліб Каневський

Організація та посада: керівник відділу боротьби з корупцією Центру «Ейдос» (Центру політичних студій і аналітики), тренер, експерт з моніторингу державних закупівель

Дата проведення інтерв'ю: 5 квітня 2017 року

Тривалість інтерв'ю: 34 хвилини

Інтерв'юер (І): Як Ви оцінюєте ефективність впровадження реформи децентралізації?

Респондент (Р): По-перше, на мою думку, основними правовими актами для адміністративного якогось переділу, для адміністративної реформи в Україні сьогодні введена така одиниця як об'єднання територіальних громад. По Україні вже розпочались процеси ще поодинокі, але скоро це стане системним явищем, коли міста об'єднуються з селищами чи з селами, чи навпаки селища з селами об'єднуються, і тим самим змінюється принцип бюджетування: більше грошей залишається на місцевому рівні. Я вже зараз регулярно проводжу дослідження місцевих бюджетів і тендерів і бачу, що більше грошей почали міста витратити на ЖКГ (житлово-комунальні господарства), на прибирання міст, ремонт доріг. Більше грошей почали витратити на якісь медичні послуги для населення, тобто, самі закуповують якусь апаратуру, якої раніше не вистачало. Найбільше коштів витрачають на ремонти будівель, на ремонти шкіл, лікарень. Разом з тим для того, щоб якось підвищити ефективність цієї реформи, на мою думку, поки що не вистачає наступних кроків зі сторони центрального уряду: 1) це реформа державної служби в органах місцевого самоврядування: є велика, просто величезна проблема, яка гальмує і не стимулює розвиток децентралізації – це те, що не реформуються принципи управління органів місцевого самоврядування, що не проводиться якась

оптимізація цих органів влади – це перше; друге – що не підвищується заробітна плата спеціалістам, які там працюють, тобто, фактично нова реформа децентралізації здійснюється старими органами місцевої влади. А основний десант цієї реформи – це економісти, це бухгалтери, це юристи. І відповідно ці люди, які працюють в органах місцевого самоврядування – в юридичному департаменті, земельному, економічному – вони реально отримують 4-5 тис. грн., що, на мою думку, не є тими грошима, які розвивають у людях інноваційність та залучають їх до процесу реформ. Тому, можливо, все ж таки перегляд самої структури органів місцевого самоврядування, щоб зробити їх меншими, переглянути їх повноваження, щоб зробити їх більш ефективними, щоб зробити там принципово новий відбір, який би проходив через конкурси, щоб туди приходили найкращі люди і відповідно отримували високі зарплати, які б відповідали їхній кваліфікації, за рахунок того, щоб зменшувалась кількість органів, – то це, на мою думку, прискорило б реформу органів місцевого самоврядування, реформу децентралізації; 2) це те, що не завершена антикорупційна реформа...

I: В яких складових, в яких компонентах?

P: Антикорупційна реформа, де вона не допрацьована на місцевому рівні: перше – фактично не запущений орган, агентство з запобігання корупції, а це той орган, який має 1) запобігати конфлікту інтересів на місцевому рівні; 2) попереджати суміщення посад; 3) перевіряти декларації чиновників органів місцевого самоврядування. НАЗК зараз цього не робить. От якби ці три пункти були виконані, то якісно політично оновлювалися б органи місцевого самоврядування, тобто, фактично просто очищувалися б від корупціонерів і тим самим би якісно наповнювався б склад професійний органів місцевого самоврядування. Це якби антикорупційна реформа запрацювала. А так агентство зараз не працює, постійно перебуває в скандалах, не виконує свої функції, тому я можу констатувати, і ряд досліджень це показує, що на місцевому рівні корупція має високий рівень, і нею пронизані органи місцевого самоврядування, що не дає забезпечити якісне впровадження реформи

децентралізації. Третє – це земельна реформа: досі не врегульований ринок землі, земельне питання, взагалі досі до кінця не порахована земля в Україні, що кому належить, немає остаточної кадастрової карти. Це відбувається між самими громадами, наприклад, громада міста постійно воює з якоюсь громадою села, селища чи іншого міста за визначення, де чия земля, де чия територія. І це, скажімо прямо, такі конфліктні ситуації не сприяють їхньому оновленню, їхньому об'єднанню і тим самим гальмують реформу децентралізації. Тобто, третє – треба провести земельну реформу, визначитись, який у нас буде ринок землі, порахувати цю землю, де що кому належить, нанести точну он-лайн карту, звести всю цю земельну інформацію воедино, бо вона у нас розрізнена: є один електронний земельний кадастр, де неповна інформація, і є ще купа різних районних, обласних кадастрів, де ця інформація ще міститься в картотеках. Тому немає єдиного джерела чіткої інформації. На мою думку, три такі ключові реформи зі сторони уряду суттєво б прискорили процес децентралізації.

І: Скажіть, будь ласка, що необхідно, робити представникам органів місцевого самоврядування, щоб бути підзвітними громаді, відповідати принципам прозорості?

Р: Дивіться, тут я буду перераховувати очевидні речі, нічого такого складного і надзвичайного. Питання в тому, що деякі міські ради користуються цим наповну на 100 відсотків, а хтось взагалі не користується, а хтось частково. Отже, що треба робити, щоб органи місцевого самоврядування мали авторитет серед населення, серед своєї громади і відповідно комунікували постійно з громадою і приймали якісь спільні ефективні рішення? Перше – це налагодити інструменти залучення громади до прийняття рішень: впорядкування місцевого референдуму, впорядкування електронних петицій, впорядкування громадських слухань, громадських пропозицій і так званий партиципативний бюджет, це коли в Києві в цьому році був проведений такий експеримент, коли громаді дали якусь суму грошей (50 млн. грн.) і сказали запропонувати свої проекти на конкурсі, а проектам–переможцям виділять ці кошти на їх реалізацію. Так от, на мою думку, якби такими інструментами залучення

громад користувалися всі міськради, то в нас би взагалі не було б ряду проблем на місцевому рівні саме з корупцією, де розкрадають гроші в бюджетах, розкрадають гроші на тендерах, розкрадають гроші в бюджеті розподілу землі. Отже, перше – це залучення громади до прийняття рішень. Друге – це відкриття, перенесення всіх рішень он-лайн, тобто, щоб всі органи влади, які створені в органах місцевого самоврядування, - це численні комісії, різні комітети, різні робочі групи, різні департаменти, управління, відділи – щоб всі обговорення і приймання їхніх рішень публікувалися он-лайн: щоб це були і аудіо, і відео, і тексти. Чому? Тому що тоді, по-перше, громада реально буде бачити, які проблеми зараз вирішує орган влади, і зможе, повертаючись до пункту 1, надати свої пропозиції, що, можливо, орган влади вирішує якісь не ті проблеми, не першочергові, а якісь другорядні, чи взагалі можливі якісь корупційні ризики, і таким чином, громада, бачачи перелік вирішуваних питань, могла б включатися і надавати свої пропозиції, і тим самим спрямовувати владу на ті проблеми, які в першу чергу треба вирішити для громади, а не в приватних інтересах. Третє, це, звичайно, вже більш складно, це більш вищий рівень залучення громади – це за допомогою сучасних інструментів максимально спростити прийняття рішень і громадою, і органами влади, і відповідно через це спрощення залучити максимально велику кількість членів громади – це різні електронні сервіси, ті ж електронні петиції, щоб кожен міг, сидячи вдома, через Інтернет підтримати якесь рішення чи навпаки заблокувати. Це максимальне залучення таких учасницьких інструментів: це якісь Інтернет-кабінети, якісь електронні петиції, електронні кабінети представників громади, платників податків, які живуть в даному місті. Це, на мою думку, залучало б і молодь, залучало б і більш широкі верстви населення.

І: Які на сьогодні існують інструменти участі громадян у процесах місцевого самоврядування?

Р: На сьогодні в кожному місті ситуація відрізняється, так? Десять є взагалі закриті міста чи якісь села, там просто ніяких пропозицій і не формується зі сторони громади, і не приймається. Але якщо говорити про ключові, що в

принципі притаманні більш-менш всім містам, то це 1) звернення громадян; 2) це електронні петиції, що зараз активно почали запроваджуватись з реформою децентралізації; 3) це відкритість засідань міської ради і комісій міської ради, коли громадяни вже почали без перешкод відвідувати міську раду, і вони знають, чим займаються депутати, і потім можуть просто тиснути на депутатів якимись акціями, якимись банальним фізичним тиском, коли активісти заходять натовпами і депутатам вже нема куди дітись, і вони голосують так, як того вимагає громада. Періодично різні міські ради проводять конкурси, наприклад, зараз дуже популярні конкурси на заміщення посад, коли міська рада оголошує, що на начальника управління ЖКГ буде проведений конкурс, і запрошує компетентних представників громадських організацій. Таким чином, громада може прийняти участь і вплинути на перебіг такого конкурсу: може запропонувати своїх представників, може проголосувати за інші кандидатури. Практика від міста до міста як би різна, але ще одним способом вплинути на прийняття рішення у громади є громадські ради. Зараз дуже поширене явище: міські ради, виконавчі комітети, управління можуть сформувати при собі громадські ради, в які входять представники громади, громадських організацій, які відповідно спільно з органами влади починають формувати порядок денний, який мають потім виконувати органи влади, контролювати через звітування їхні дії. Громадська рада приймає від громадян такі гострі звернення і доносить їх першочергово до міського голови, до його заступників. В деяких містах це дуже дієвий механізм.

I: А які можливості для контролю використання бюджетних коштів існують сьогодні у громадськості?

P: На мою думку, на національному рівні зроблено на 100% відкриті всі можливості, для того щоб будь-який член громади будь-якої громади міг проконтролювати, куди його орган влади витрачає гроші. 1) це портал «e-data», де фіксуються всі казначейські транзакції – відповідно будь-який мешканець, наприклад, міста Києва може побачити всі витрати свого органу влади. 2) це портал «Prozorro», на якому публікуються всі угоди від 50 тисяч гривень, і

таким чином можна навіть відслідкувати, як ці угоди виконуються. Зараз дуже популярно стало в різних містах, коли, наприклад, представники батьківського комітету скачують угоду на ремонт вікон в їхній школі і йдуть дивляться, чи ці вікна поміняли, можуть контролювати навіть сам процес. Це, на мою думку, велике досягнення на центральному рівні, що влада все це відкрила для всієї України. 3) Треба перерахувати ряд реєстрів, які були відкриті: це і реєстр юридичних осіб, реєстри рухомої і нерухомої власності, реєстр електронних декларацій. Все це так чи інакше сприяє тому, що громада може контролювати, по-перше, бюджетні витрати своїх міст, а, по-друге, майнові статки чиновників своїх міст. Це все позитивно впливає саме на контроль громади під час використання владою бюджетних коштів. Також ще можна назвати ряд приватних ресурсів, які з'явилися навколо державних реєстрів. Це такі собі допоміжні портали: сайт «Z.texty», портал «Гарна хата», де фіксується елітне майно чиновників, чи такий проект як «Open Budget», реалізований за підтримки Європейського Союзу через центр «Ейдос», де я працюю, – це проект дуже простий: є портал, на якому реєструються міста, вони завантажують в цей простір всі Excel-таблиці бюджетів, і ці таблиці перетворюються на візуалізовані карти в їхніх містах, що можна бачити, де відбуваються ремонти, скільки вони будуть коштувати грошей і т.д. Це дуже зручно для громади. Такі проекти зараз численні. Все більше громадських організацій намагаються створити або національний проект, або для свого міста – і це працює, цим користуються громадяни, і таким чином ще залучаються до тиску на владу, до контролю над нею.

I: Наскільки доступною і зрозумілою для пересічного громадянина є інформація, оприлюднена на даних порталах?

P: На мою думку, інформація про бюджетні витрати на місцевому рівні максимально доступна, максимально зрозуміла. Зараз, якщо говорити про роль громадських організацій, то через цю відкритість на них поклалась нова роль, місія – це те, що тепер їм треба – всі ці ресурси доносити до звичайних платників податків, до громадян і казати: «Ось користуйтеся, будь ласка», -

щоб все більше населення залучати до контролю за бюджетними видатками в своїх містах.

I: Дякую. Як Ви оцінюєте взагалі використання цих інструментів на рівні новостворених об'єднаних громад?

P: Підтягують, використовують. І це дуже приємно. Я все більше і більше бачу в місцевих медіа публікацій саме з акцентом на контролі над витратами, тобто, реально люди пишуть про те, де в них ремонтують дороги, скільки на це витрачено грошей, які фірми отримали контракти, тобто, зараз, на мою думку, така інформація популяризується, і якщо ще 3 роки назад це було пріоритетом для національних медіа, було всього 2-3 журналістських проєктів-розслідувань і все це транслювалось лише на національному рівні, а на рівні міст і областей це було нікому не цікаво і цим ніхто не займався, то зараз навіть в малесеньких містах є активісти, які просто не лінуються, перевіряють «Prozorro», перевіряють «e-data», дивляться, як ця рада живе.

I: Як ви оцінюєте якість нинішніх засобів комунікації між органами місцевого самоврядування та громадою?

P: Як платник податків я не задоволений цією комунікацією з місцевими органами влади, тому що я бачу ряд конкретних їхніх проблем в комунікації, які притаманні майже всім, і які просто ставлять такий бар'єр між платником податків, який щось хоче ініціювати чи підняти якусь проблему і не може, бо йому у відповідь якісь регулярні звіти про те, що голова області десь там в школі привітав якусь вчительку чи школяра. Так-от, які проблеми в комунікаціях притаманні всім органам влади на місцевому рівні? Перше – це відсутність комунікаційної стратегії як такої. Її просто немає. Фактично вони на своїх ресурсах – це сайт, соціальні мережі – публікують ситуативну інформацію: от сьогодні 8 березня – голова міста буде вітати всіх жінок з 8 березня. Сьогодні щось згоріло – значить будуть фотографії, що міський голова проводить термінову нараду серед МНС-ників. Сьогодні сталось якесь корупційне розслідування – про це говорять національні ЗМІ, преса, але взагалі немає ніяких повідомлень від місцевої влади: мер зник, нікого немає. То перше

– це відсутність стратегії, тому що всі їхні матеріали продукуються ситуативно. Друге – відсутність відображення реальних проблем в інформації, яку комунікує орган місцевої влади, тобто, наприклад, людям дошкуляють погані дороги, все населення міста бачить, що доріг немає, активісти піднімають це питання, а замість того, щоб написати якусь інформацію, чому ця проблема виникла, хто винний: приватна фірма, яка в минулому році ремонтувала дороги, чи винний начальник управління ЖКГ, який проводив тендер. Замість того, щоб якось проаналізувати проблему і дати їй рішення, показати, як орган влади її вирішує, ми в кращому випадку можемо побачити пост про те, що міський голова організував дружню вечерю для дітей війни. Проблеми, які комунікують органи влади, не відповідають запитам суспільства, яке хоче чути про інші проблеми. І вже коли починається якась політична криза, коли починають проблему доріг піднімати політики чи опозиціонери, тоді мер починає давати якісь пости, показуючи, що він на це реагує, перевіряє якість доріг. Але знову ж таки не йде інформація суспільству, хто винен, хто призвів до таких речей. Третє – звичайно, це якість контенту. Контент, який створюють прес-служби органів місцевого самоврядування, взагалі не відповідає вимогам 21 століття. Вони навіть у соціальних мережах примудрилися створити такий контент, як писали в районних газетах у 90-і роки: «Голова області вітає вас зі святом». Сучасні платники податків, які достатню кількість часу проводять у Facebook, Twitter, не готові читати і сприймати цей «бред». Тому третє – це відсутність контенту, який би відповідав сучасним реаліям.

І: Що, на Вашу думку, стимулює громадян брати участь та залучатись до політичних процесів на місцевому рівні, впливати безпосередньо на процес прийняття рішень?

Р: Перше – це наявність суспільно важливих проблем, на які жодним чином не реагує влада. Наприклад, в місті розбиті дороги, журналісти-розслідувачі регулярно пишуть, що на їх ремонт витрачаються кошти, які осідають в кишенях фірм, наближених до депутатів і до мера. Влада на це не реагує. Відповідно активні громадяни, блогери, волонтери починають перед

наступними місцевими виборами шукати можливості, як самим стати владою для того, щоб вирішувати ці проблеми. Друге – це все ж таки цей демократичний партійний змагальний процес: у нас багато партій, які ведуть агітацію і намагаються залучити в свої ряди активних громадян в містах. Це, на мою думку, два основних фактори, які людей вводять у політику на місцевому рівні. Ну і третє – це якийсь особистий інтерес, люди думають, що покращать своє матеріальне становище, коли прийдуть у владу.

I: Якого характеру підтримка необхідна представникам органів місцевого самоврядування, щоб налагодити ефективні зв'язки з громадськістю?

P: Це комплексна проблема. Точніше, ця проблема потребує комплексного рішення. Адже звичайно міський голова може зробити супер прес-службу, найняти якогось класного піарника, журналіста, фотографа, вони будуть робити гарний контент. Втім якщо цей контент не буде відповідати проблемам міста, то, звичайно, якась ефективність комунікацій з місцевими мешканцями підвищиться, але все рівно вона буде низькою. Чому? Тому що перед тим, як все ж таки формувати комунікацію з місцевими мешканцями, треба налаштувати політичну волю реально вирішувати ті проблеми, які місцеві мешканці через канали комунікації будуть до міського голови доносити. Відповідно коли така політична воля є, тоді канали комунікації будуть успішними, якщо політичної волі немає, а прес-служба фактично потрібна лише для замилювання очей, для імітації бурхливої діяльності, то відповідно, комунікація буде провальна. Але якщо говорити про технічні поради, то, звичайно, перше – треба налагодити канали комунікації та фідбеку від населення, щоб населення могло в соціальних мережах на сторінці міськради залишати свої відгуки, і ці відгуки опрацьовувались як нібито це звернення громадян, щоб на сайті була чітка інформація про контакти начальників управлінь, якихось інших ключових посадових осіб, щоб ці електронні адреси і телефони працювали, щоб до них можна було додзвонитися, надіслати запит на електронну адресу і отримати відповідь. Треба спочатку ввести дисципліну, щоб на будь-яке звернення громадян було реагування, а потім уже

напрацьовувати форми: чи це буде гарний кабінет-портал платника податків, чи це будуть сторінки в соціальних мережах, форуми, групи – це вже справа техніки.

І: Дякую.

Транскрипт напівструктурованого глибинного інтерв'ю № 7

Респондент: Сергій Лобойко

Організація та посада: керівник Центру розвитку інновацій НаУКМА, експерт в галузі е-Демократії Реанімаційного пакету реформ та KyivSmartCity, координатор проекту «Бюджет участі» при КМДА

Дата проведення інтерв'ю: 20 січня 2017 року

Тривалість інтерв'ю: 19 хвилин 10 секунд

Інтерв'юер (І): Скажіть, будь ласка, які інструменти участі громадян у процесах прийняття рішень існують на рівні громад?

Респондент (Р): Величезним успіхом користується сервіс електронних петицій, який ми розкрутили. Він зараз нараховує близько 400 тисяч унікальних користувачів лише в Києві і запроваджується у багатьох містах по всій Україні. Там все значно простіше в плані авторизації – електронна адреса, телефон і погнали. Тобто, це дуже зручно для користувачів. Інше питання – прописування механізму реалізації. Адже коли починається вал успішних петицій, органи влади часто не знають, як реагувати, як взаємодіяти з громадськістю. Тому потрібне перенесення діалогу вже в офлайнову площину, спільне напрацювання рішень і способів їх реалізації. Наприклад, в Києві ми спостерігаємо ініціативу самих представників КМДА вдосконалити даний механізм: вони самі ініціювали запровадження персональної відповідальності за кожну успішну петицію заступника. Вони затвердили, що буде публікуватись дорожня карта по впровадженню певної петиції, що буде все погоджуватись з автором, що буде все прозоро... Ми їх заставили щомісяця публічно звітувати перед громадськістю, і вони почали викладати ці звіти, що ось що ми зробили, що не зробили, які у нас нові проблеми. І вже наразі почали впроваджуватись окремі ініціативи громадян. І це при тому, що ми загнули планку: 10 тисяч голосів має зібрати петиція, і при цьому щомісяця

умудряється якась петиція зібрати необхідну кількість голосів. І влада висловлює готовність до діалогу, бо за авторами успішних петицій стоїть купа прихильників. Ми почали брати авторів успішних петицій, керівництво міста і садити за стіл переговорів, щоб вони хоча б перезнайомились...

Якщо говорити про демократію участі, то електронна демократія стає рішенням багатьох проблем. І громадський бюджет сьогодні – це елемент прямої демократії, що міняє свідомість людей і відкриває їм можливості впливу. Це просто катастрофічно для системи, адже відкритість і прозорість управлінських процесів стають вимогою часу. У сучасних містах вона дозволяє, по-перше, дуже швидко мобілізувати громадян і активістів довкола вирішення проблем. Так формуються віртуальні спільноти. Ну от з останнього: досвід громадського бюджету засвідчив, що кількість людей, які голосують на сайті Київради за проекти, росте просто на очах – це кількість голосів, які зібрали проекти. Ми заклали такий механізм, щоб це не перетворилось на звичайний конкурс проектів (таких зараз тисячі по містах України): кожен проект діє як магніт, який об'єднує людей. І довкола однієї людини збираються вже тисячі людей, які щось роблять, тусуються, допомагають один одному, які в житті ніколи не перетнулись би і не побачилися б. У нас почали виникати певні тусовки, і треба було проводити певні такі зустрічі з авторами проектів, щоб знизити градус конкуренції. Бо краще гуртуватись довкола вирішення спільних проблем, де є спільні інтереси, а не пересваритись ще до початку голосування. Треба продемонструвати владі конструктив – здатність співпрацювати, бо тільки тоді це стане сигналом до влади, що з громадськістю можливо вести діалог. Тепер це 100% ідентифікація кожної людини, бо була вимога при запровадженні бюджету участі і щоб отримати доступ до голосування, використовувати електронний цифровий підпис або Bank ID, і це все треба було пояснити людям, адже не було жодної інформаційної кампанії. Очікується, що вже на наступному етапі долучиться більше 100 тисяч киян.

І: Які заходи проводились для налагодження діалогу влади та громадян у містах?

Р: З останнього нами був проведений форум Громадських проектів в рамках бюджету участі. Це захід такий підсумковий, де відбулась презентація громадських проектів. В рамках цієї зустрічі вдалося звести разом активних громадян, ініціаторів певних проектів, і представників влади. Влада як прийшла і побачила, які люди вже згуртовані, наскільки це все серйозно, і скільки людей долучилось за два тижні до голосування, то вони свою думку змінили. Виходить перший заступник Кличка Пліс, і каже: «От я зрозумів, що я до цього ходив звітуватись на бюджетну комісію, тепер я буду ходити на громадську бюджетну комісію звітуватися, ми допоможемо з усіма громадськими проектами, ми передаємо владу вам, от – керуйте». Це все на відео знято. Тобто, є вже публічна обіцянка, а отже, є на чому наполягати.

І: А які механізми контролю за виконанням обіцянок влади запроваджено?

Р: Ми коли почали це все міняти, я зібрав більше 120 представників громадських організацій і ініціатив, ще тисячу людей долучили онлайн, і ми зробили нове положення. І воно перед новим роком без єдиного голосу «проти» було проголосовано Київрадою. Згідно з цим положенням, тепер автор будь-якого успішного проекту має тотальний контроль до останнього дня його реалізації і на будь-якому етапі може його зупинити, якщо йому щось не подобається: відхиляється від норми, почали красти гроші і т.д. І він насправді не один: за ним стоїть натовп людей, які його прихильники. Механізм такий: буде створена громадська бюджетна комісія як повністю прозорий орган. Це буде незалежний громадський орган, який буде складатись з успішних громадських організацій, і ми туди навіть заклали принцип, що вони не мають бути грантоїдами – у них має бути українська дохідна складова. І от відкритим голосуванням, якщо їх буде дуже багато, то вони тоді відкритим електронним внутрішнім рейтингуванням виберуть своїх топ-40 рейтингових організацій з-поміж себе. І коли все електронно – все публічно стає, і видно, хто за що голосував, і яка в кого позиція. Два рази пропустив голосування – до побачення: на твоє місце заходить наступний з черги. Це дисциплінує громадські організації і самих активістів, певним чином структурує їх

діяльність, і вони розуміють, що халяви не вийде. А тепер які повноваження в громадської бюджетної комісії: перше – на етапі відбору проектів тепер їй належить апеляційна функція, а не чиновникам певного рангу. Тобто, якщо є спірна ситуація, то вона виноситься на цей громадський майданчик, і громадська комісія вже приймає рішення, допускати чи не допускати конкретний проект.

I: Які ще механізми громадського контролю можуть бути запроваджені в об'єднаних територіальних громадах?

P: На сьогодні прозорість органів влади є вимогою часу. І кожен сучасний демократичний лідер має адаптуватись до цих вимог. Якщо він не політичний самогубець, то мусить розуміти, що перед громадськістю необхідно звітувати, громадськість потрібно залучати як партнера. Мова йде не про протиставлення влади та громадськості, яка виступає як такий watch dog, а про консолідацію зусиль, коли співпраця вигідна і тій, і іншій стороні. Тобто, ініціативні і сучасні лідери, розуміють необхідність налагодження діалогу з громадськістю. Вони починають запроваджувати інноваційні рішення, такі як електронні звернення у форматі контактних центрів громадян, електронні петиції... При чому тут є низка переваг у електронних звернень: процес відповіді на них є публічним, і громадськість має змогу оцінити, в якій мірі вона задоволена чи не задоволена відповіддю та реакцією органу влади на її звернення. За рахунок цього всі громадяни можуть побачити онлайн, як обраний ними орган влади виконує свої обов'язки. Крім того, наявність таких систем зворотного зв'язку свідчить про відкритість і готовність представників органів влади до критики. Це означає, що влада не боїться громадськості, а надає їй простір для висловлення своїх ініціатив і зауважень. Для влади найбільш рейтингові петиції можуть вже бути таким собі своєрідним лакмусовим папірцем: що турбує громадськість, які є проблеми, де виникають болючі точки... І для управлінця це безцінний ресурс: це дає змогу зреагувати та попередити виникнення криз, конфліктів, загасити громадське невдоволення ще до того, як це питання вибухне.. Владі, яка запроваджує такі інструменти, потім значно легше звітувати про свої

досягнення, про свої успіхи і перемоги. Також ми мали досвід розробки у містах систем електронного голосування депутатів на сесіях ради. Такі системи теж дозволяють оперативно фіксувати, хто із депутатів і за що голосує, а потім оприлюднювати цю інформацію онлайн. Це така ін'єкція проти популізму. Активісти надалі можуть контролювати ці процеси, аналізувати, відслідковувати, а потім доносити до громадськості напередодні наступних виборів, кому довіряти і хто як виконує свої обіцянки.

I: Що сприяє підзвітності та прозорості органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах?

P: Насамперед треба розвивати електронні інструменти взаємодії і використовувати максимально веб-сайти для оприлюднення тої інформації, яка затребувана громадськістю. Дуже позитивно спрацьовує запровадження такого конкурентного механізму між громадами і містами – конкурсів чи рейтингів. Наприклад, зараз існують різні рейтинги прозорості і відкритості міст, які базуються найчастіше на даних, оприлюднених на сайті органів влади. Тобто, громадські організації аналізують за системами індикаторів, якого характеру інформація оприлюднена, чи є контакти посадовців, їхні біографії, як часто оновлюється інформація, чи є можливість зворотного зв'язку та інформаційних запитів і ще багато всього. Крім того, важливо враховувати, чи запроваджують електронні обговорення, консультації, звернення і петиції, бо це все і визначає, наскільки влада є відкритою до ініціатив громадян. Найпростіше, що може зробити влада, щоб продемонструвати, що вона не боїться і не має що приховувати – це запровадити онлайн-трансляції своїх засідань на YouTube, або ж у соціальних мережах. Це і бюджетно, і ефективно.

I: Дякую за Ваші відповіді.

Транскрипт напівструктурованого глибинного інтерв'ю № 8

Респондентка: Подгорна Вікторія

Організація та посада: голова громадської організації «Громадська рада смарт-сіті», політична консультантка, експертка із розробки стратегій розумних міст

Дата проведення інтерв'ю: 14 лютого 2017 року

Тривалість інтерв'ю: 16 хвилин

Інтерв'юер (І): Дякую за згоду надати інтерв'ю. Скажіть, будь ласка, як ви оцінюєте ефективність впровадження реформи децентралізації?

Респондентка (Р): Складно оцінити зараз її ефективність, оскільки реформи не відбуваються в один момент, це тривалий процес. Наразі лише відбувається процес реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації. За результатами 2016 року можна говорити про досить високий рівень зацікавленості громад в об'єднанні, оскільки утворилось більше 300 об'єднаних територіальних громад, і це дуже позитивна динаміка. Окремі вже продемонстрували непогані результати та певні успіхи після формування об'єднаних територіальних громад, проте це здебільшого більш великі та заможні громади, ті, що об'єднані довкола міст районного значення. У них є більше кадрових ресурсів і можливостей, щоб починати реалізовувати програми розвитку у своїх громадах.

І: Як ви оцінюєте нинішній стан зв'язків органів місцевого самоврядування із громадськістю?

Р: Працюючи з містами, з різними мерами, дійшла висновку, що все залежить від стилю лідерства: чи це дійсно демократичний лідер, чи авторитарний керівник. Сьогодні авторитарні замашки вже не спрацьовують, і хороший

менеджер – мер або міський голова – мають розуміти, що без налагодження діалогу, без регулярної і якісної комунікації вони ніколи не матимуть підтримки на місцях. Мова йде про модернізацію самої системи управління, в якій комунікація відіграє вирішальну роль. Дуже ефективно спрацьовує модель партнерства, коли орган влади взаємодіє з місцевою громадською організацією, і спільно залучають додаткові ресурси від донорських структур, готуючи проектні заявки, подаються на гранти. Це така проектна командна робота, від якої виграє і громадськість, і влада.

Основною проблемою, з якою я зіштовхуюсь у роботі, є брак стратегічного планування як такого. Про нього зараз модно говорити, проте на практиці це мало де виконується. Наприклад, як можна керувати, якщо відсутні, не збираються і не оновлюються дані про місто та потреби його мешканців. Фактично, по всьому світу вже використовуються сучасні технології смарт сіті, щоб зробити управління ефективним і розумним, дозволити оптимізувати ресурси і економити. Але в центрі будь-якого розумного міста постають саме люди і їх потреби, а влада спільно із громадськістю працює над тим, як підвищити якість життя людей і рівень їх задоволеності життям на певній території. Розвинені країни вже давно послуговуються livability index, що фактично означає індекс придатності територій до проживання. Наприклад, у Львові вже почали розробляти такі індекси задоволеності життям у місті, щоб потім планувати територію районів, розміщення доріг, інших інфраструктурних об'єктів, лікарень, шкіл, дитсадків, щоб зробити проживання людей там максимально комфортним. Це якраз і є прикладом того, як управлінські рішення приймаються за принципом раціоналізації і доцільності, не «згори», а «знизу» - від запиту самих громадян.

I: Які інструменти комунікації може використовувати місцева влада в об'єднаних територіальних громадах?

P: Існує велика кількість перевірених методик міжнародних для мобілізації громадськості на місцях та розвитку територій. Однією з таких методик є,

наприклад, проведення стратегічних сесій, на які запрошують і представників влади, і представників активної громадськості, і місцеві ЗМІ, і бізнес... Потрібно залучати професійних фасилітаторів, щоб зберігати фокус на розробці місії та візії територіальної громади, визначенні пріоритетних напрямків розвитку. Тут дуже важливо забезпечити процес групового обговорення та взаємодії, щоб подібні заходи не перетворились на балаган чи заслуховування виступів голови чи очільників певних відділів. Потрібно запрошувати людей з різним досвідом і бекграундом, для яких цей захід стане одночасно можливістю не лише висловити свою точку зору щодо певного питання, але й знайти однодумців чи налагодити корисні контакти для вирішення спільних проблем на місцях. Потім важливо, щоб результати таких стратегічних сесій не складались в шухляду, а реально використовувались в управлінні містом і прийнятті рішень, на що витратити бюджет, що є пріоритетним для громади. Щоб це не перетворювалось на популізм і імітацію демократії участі, треба одразу прописувати показники для оцінки ефективності КРІ, і мати публічні зобов'язання за їх виконання від відповідальних осіб. Тоді лише можна говорити про результативність таких сесій. Надалі їх діяльність трансформується у засідання робочих груп тематичних, які планують і узгоджують виконання певних позицій, напрацьовують проекти рішень.

І: Які виклики постають перед об'єднаними територіальними громадами?

Р: Передусім керівництво спільно з мешканцями мусить подбати про те, щоб просувати свій регіон, дбати про його економічний розвиток і розвиток нових джерел поповнення бюджету. Потрібно залучати фахівців і професійно займатись брендингом територій. Брендинг територій дозволяє просувати певну місцевість на регіональному рівні, у вигідному світлі презентувати історичні та культурні надбання, формувати позитивні асоціації та поліпшувати імідж в очах туристів, розкривати власний туристичний потенціал. Але наші управлінці не до кінця розуміють його практичну значимість, що це не просто конкурс логотипів... Адже крім візитівки, такої візуальної ідентичності регіону

повинна бути прив'язка до конкретних конкурентних переваг, які допоможуть залучити додаткові інвестиції, капіталізувати наявні ресурси, чи то природні, чи економічні, чи культурні. Потрібно визначати ці сильні сторони певної території, певної громади, а потім активно позиціонувати себе на регіональному рівні, просувати свої переваги, відповідаючи на питання, «які проблеми ми можемо допомогти вам вирішити» і «чому ми кращі за інших». Тут у нагоді стане проведення регулярних галузевих чи тематичних заходів: чи то ярмарків, форумів, фестивалів. Владі потрібно не боятись делегувати ряд повноважень, співпрацювати активно в цьому напрямку як з неурядовими організаціями, так і з бізнес-асоціаціями.

I: Що допоможе поліпшити комунікацію влади та громадськості в об'єднаних територіальних громадах?

R: Тут в першу чергу необхідно, щоб і голова, і місцеві депутати розуміли, для чого їм потрібна ця комунікація, чим вона їм самим вигідна. Бо без такого розуміння складно налагодити комунікацію представників влади з людьми. Традиційно використовуються прийоми громадян, збори... Але всі ці процеси завдяки сучасним технологіям можна робити публічними. Наприклад, інструмент електронних петицій дозволяє надсилати в електронній формі звернення до місцевої влади. Це, по-перше, актуалізує певні проблеми чи потреби громади, а, по-друге, дозволяє збирати прихильників і продемонструвати суспільний запит на певний варіант вирішення питань, наскільки резонансними і значимими вони є для мешканців. Це змушує владу реагувати, зважати на такі запити, бо невдоволені мешканці є виборцями. Зараз все більшим успіхом користуються учасницькі чи громадські бюджети, оскільки така система допомагає звести на одному майданчику активістів громади і місцевих чиновників. Тут громадськість вчиться розуміти бюджетний процес і його етапи та брати участь у вирішенні місцевих питань: визначати, на що саме і в якому обсязі мають витратитися кошти.

Транскрипти експертних коментарів
представників органів місцевого самоврядування

Респондент: Михайло Бухтіяров, голова Біляївської об'єднаної територіальної громади Одеської області

Інтерв'юер: Я хотіла б поцікавитись у Вас як представника Біляївської об'єднаної територіальної громади, які наразі існують методи і способи залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні? Чи залучаєте ви громадян наразі у ці процеси? Які канали інформування громадськості використовуєте?

Респондент: У нас уже стало традиційним проведення громадських слухань з того моменту, як ми почали об'єднуватися. Сьогодні будь-яке питання, будь-який проект, наприклад, реконструкція центральної площі – це все виноситься на обговорення, ми цікавимося у громадян, жителів нашого міста, як це краще зробити, наскільки це необхідно. Ми сьогодні проводимо згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування» звіти. Керівництво громади, у даному випадку, голова повинен звітувати перед громадою. Наприклад, у нас є міська газета, в якій ми можемо просто опублікувати звіт – і ніби прозвітували. Але ми завжди робимо по-іншому: ми проводимо звіти у групі підприємств, у колективах, хоча це додаткове навантаження. Окрім того, підводимо підсумки всіх попередніх обговорень. Ось у нас 31 березня будуть підбиті підсумки і звіти по Біляївці. Ми запрошуємо представників обленерго, представників поліції, податкової служби, представників «Одесагаз», транспортних підприємств, які повинні людям дати відповідь на наболілі запитання. Ну і газети, звичайно, в нашому розпорядженні.

Респондент: Едуард Рабінович, перший заступник міського голови Балтської об'єднаної територіальної громади Одеської області

Інтерв'юер: Я хотіла б поцікавитись у Вас як представника Балтської об'єднаної територіальної громади, які наразі існують методи і способи залучення громадян до прийняття рішень на місцевому рівні? Чи залучаєте ви громадян наразі у ці процеси? Які канали інформування громадськості використовуєте?

Респондент: На самому початку я говорив, що ми створили спеціальний відділ, який назвали «Розвиток громадянського суспільства». Ми дуже велику увагу приділяємо цьому питанню. Мій колега Желіховський любить згадувати таку говірку: «Є в децентралізації початок, немає в децентралізації кінця». Ми шуткуємо, що найвища стадія децентралізації – це анархізм з батьком Махно. Ми до такого не дійдемо, але ми створили сільські комітети в селах, створили навіть комітети мікрорайонів. Ми активно їх залучаємо до прийняття рішень, ми проводимо гранти, хоча це не гранти, а міні локальні проекти самого різноманітного спрямування: і на розвиток інфраструктури сільської і міської, і гуманітарні питання, і проведення виставок та спортивних змагань за кошти міської ради. Вони у нас не розпорядники бюджетних коштів, ми їм кошти не даємо, але вони говорять, куди ці кошти направити, і ми їх туди направляємо. У нас на сайті є всі новомодні атрибути: і петиції, і громадське обговорення бюджету – все, що є сучасне, ми цим займаємося.