

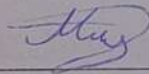
Міністерство освіти і науки України  
Криворізький національний університет  
Факультет економіки та управління бізнесом  
Кафедра обліку, оподаткування, публічного управління та адміністрування

## ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до кваліфікаційної (бакалаврської) роботи  
за спеціальністю 281- «Публічне управління та адміністрування»

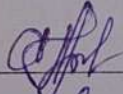
Тема роботи: «Форми і механізми участі громадян у місцевому  
самоврядуванні»

Виконала: студентка групи ПУА-20



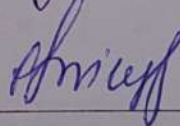
Баргаш М.А.

Керівник: канд. екон. наук, доцент



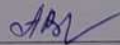
Архипенко С.В.

Нормоконтролер: ~~докт.~~ екон. наук,  
доцент



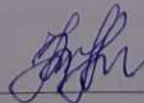
Міщук С.В.

Завідувач кафедри, канд. екон. наук,  
доцент



Адамовська В.С.

Гарант освітньої програми, канд. екон. наук,  
доцент



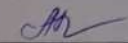
Голобородько Т.В.

Міністерство освіти і науки України  
Криворізький національний університет  
Кафедра обліку, оподаткування, публічного управління та адміністрування

Спеціальність 028 «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Завідувач кафедри к.е.н, доцент Адамовська В.С.

« 22 » 02 2024 р. 

### ЗАВДАННЯ

на кваліфікаційну (випускную) роботу

студенту гр. ПУА-20 Барташ Марині Андріївні

1. Тема роботи: Форми і механізми участі громадян у місцевому самоврядуванні

керівник роботи: канд. економ. наук, доцент Архипенко С.В.

затверджена наказом по університету від « 22 » 02 2024 р. № 176 с

2. Термін здачі студентом закінченої роботи: « 11 » 06 2024 р.

3. Вихідні дані до роботи: нормативні джерела, підручники, навчальні посібники, наукові статті, інформація з офіційного сайту Виконкому Криворізької міської ради

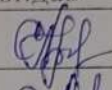

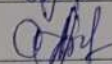

4. Зміст кваліфікаційної (випускної) роботи (назви розділів):

Розділ 1 Теоретичні аспекти щодо форм і механізмів участі громадян у місцевому самоврядуванні

Розділ 2 Аналіз форм участі громадян у місцевому самоврядуванні м. Кривого Рогу та підвищення ефективності їх реалізації

5. Перелік графічного матеріалу: 6 таблиць, 52 рисунки, 54 джерела.

6. Консультанти з роботи із зазначенням розділів, що їх стосуються:

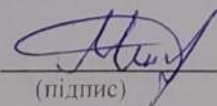
Розділ	Консультант	Підпис, дата	
		Завдання видав	Завдання прийняв
Розділ 1	К.е.н, доцент Архипенко С.В.	26.04..2024 	10.05.2024 
Розділ 2	К.е.н, доцент Архипенко С.В.	12.05.2024 	24.05.2024 

7. Календарний план виконання роботи

№	Назва етапів випускної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітки
1	Співбесіда зі студентом по тематиці роботи, видача переліку рекомендованої нормативної, інструктивної бази та учбової літератури	22.02.2024	Виконано
2	Збір матеріалів до кваліфікаційної (випускної) роботи	23.02 -10.05.2024	Виконано
3	Групування та аналіз зібраного матеріалу, уточнення завдань кваліфікаційної (випускної) роботи	15.04 -25.04.2024	Виконано
4	Підготовка I розділу кваліфікаційної (випускної) роботи та подання його керівнику	26.04 -10.05.2024	Виконано
5	Підготовка II розділу кваліфікаційної (випускної) роботи та подання його керівнику	12.05 -24.05.2023	Виконано
6	Підготовка вступу, висновків, реферату, ілюстративного матеріалу, тощо	01.06.2024	Виконано
7	Перевірка роботи керівником та доопрацювання	02.06.-10.06.2024	Виконано
8	Отримання відгуку керівника	11.06.2024	Виконано
9	Попередній захист роботи	07.06.2024	Виконано
10	Захист роботи в ЕК	19.06.2024	Виконано

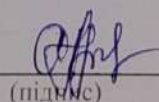
Дата видачі завдання «22» лютого 2024 р.

Студентка

  
(підпис)

Барташ М.А.  
(прізвище та ініціали)

Керівник роботи

  
(підпис)

канд. економ. наук, доцент Архипенко С.В.  
(прізвище та ініціали)

## ЗМІСТ

Реферат	4
Перелік умовних позначень, символів, одиниць, скорочень і термінів	5
Вступ	6
1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ЩОДО ФОРМ І МЕХАНІЗМІВ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ	8
1.1 Сутність громадської участі та класифікація форм і механізмів участі громадян у місцевому самоврядуванні	8
1.2 Характеристика механізмів реалізації окремих форм участі громадян в місцевому самоврядуванні	14
1.3 Нормативно-правове забезпечення функціонування форм участі громадян у місцевому самоврядуванні	26
2 АНАЛІЗ ФОРМ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ М, КРИВОГО РОГУ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ	31
2.1 Характеристика діяльності Управління преси, інформаційної діяльності та внутрішньої політики виконкому Криворізької міської ради	31
2.2 Аналіз форм участі громадян у місцевому самоврядуванні м. Кривого Рогу	37
2.3 Підвищення ефективності реалізації форм громадської участі у місцевому самоврядуванні під час війни	43
Висновки	52
Список використаних джерел	58

## РЕФЕРАТ

ВР: 63 сторінки, 6 таблиць, 52 рисунки, 54 джерела, - додатків.

Мета ВР: систематизація, закріплення та поглиблення теоретичних аспектів функціонування форм участі громадян у МС, а також надання рекомендацій щодо підвищення ефективності їх реалізації під час війни.

Завдання, які ставились при написанні роботи: визначити сутність громадської участі та класифікувати форми і механізми участі громадян у МС; охарактеризувати механізми реалізації окремих форм участі громадян в МС; вивчити нормативно-правове забезпечення функціонування форм участі громадян у МС; надати характеристику діяльності Управління преси, інформаційної діяльності та внутрішньої політики виконкому КМР; провести аналіз форм участі громадян у місцевому самоврядуванні м. Кривого Рогу; визначити шляхи підвищення ефективності реалізації форм громадської участі у місцевому самоврядуванні під час війни.

Об'єкт дослідження в роботі: система інструментів демократії участі.

Предмет дослідження: форми (механізми) участі громадян у МС.

Результати дослідження: проведено аналіз динаміки запитів мешканців Кривого Рогу до ОМС за різними класифікаційними ознаками: за способом подання, суб'єктами, колом інтересів; окреслено законодавчі обмеження щодо реалізації громадянами права на участь у місцевих справах під час дії воєнного стану, запропоновано напрями підвищення ефективності реалізації форм громадської участі у місцевому самоврядуванні під час війни.

Ключові слова: **ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ, ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ, ДЕМОКРАТІЯ УЧАСТІ, ЗАПИТИ ГРОМАДЯН, ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ, ГРОМАДСЬКІ ІНІЦІАТИВИ, ГРОМАДСЬКИЙ БЮДЖЕТ, МІСЦЕВИЙ РЕФЕРЕНДУМ, ОРГАНИ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ.**



ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ І  
ТЕРМІНІВ

1. МС – міське самоврядування
2. ОМС – органи місцевого самоврядування
3. ТГ - територіальна громада
4. ЖКГ – житлово-комунальне господарство
5. НПА – нормативно-правовий акт
6. ДУ – державне управління
7. КУ - Конституція України
8. ЗУ – закон України
9. ОДВ – органи державної влади
10. ОВВ – органи виконавчої влади
11. ТГ – територіальна громада
12. ЗМІ – засоби масової інформації
13. ОСН – органи самоорганізації населення
14. КМР – Криворізька міська рада
15. ІГС – інститути громадянського суспільства
16. ВПО – внутрішньо переміщені особи

## ВСТУП

Розвиток взаємодії між громадянським суспільством і державою актуалізується в контексті децентралізації державного управління та посилення МС. Це вимагає підвищення участі громадськості у процесі прийняття управлінських рішень, особливо на місцях. МС є важливою складовою взаємин між громадянином, суспільством та державою [16]

Україна стоїть на шляху демократичних трансформацій і послідовно, крок за кроком будує сильне та активне громадянське суспільство. Основним завданням у цьому контексті є співпраця громадян з владою з метою вирішення невідкладних питань як національного, так і місцевого значення. Таке співробітництво може бути втілено через запровадження безпосередніх форм участі громадян у МС. Саме тому питання участі громадян у місцевих справах наразі є актуальним [54].

Участь громадян в місцевому управлінні є однією з основних складових МС, на основі чого створюється багатьох форм впливу на процес прийняття управлінських рішень на місцях. Тому, наразі особливої ваги та значення набуває поглиблення взаємодії ОМС з інститутами громадянського суспільства (ІГС), концентрація потенціалу громадян та їх об'єднань через розвиток інституту громадських ініціатив та впровадження нових форм місцевої самоорганізації населення. Важливою є перебудова свідомості населення від звичайних споживачів суспільних благ до активних членів громади [16].

Над напрямом вивчення форм громадської участі у місцевих справах працювали такі вітчизняні науковці, як: Бойко О., Дрешпак В., Кожина А., Лебідь А., Назаров М., Сергієнко О., Гвоздік О., Черногуб Н., Гвоздович Ю., Кебало В., Петренко-Лисак А. та інші.

Метою написання випускної роботи є систематизація, закріплення та поглиблення теоретичних аспектів функціонування форм участі громадян у МС, а також надання рекомендацій щодо підвищення ефективності їх реалізації під час війни.

Завдання, які ставились при написанні роботи:

- визначити сутність громадської участі та класифікувати форми і механізми участі громадян у МС;
- охарактеризувати механізми реалізації окремих форм участі громадян в МС;
- вивчити нормативно-правове забезпечення функціонування форм участі громадян у МС;
- надати характеристику діяльності Управління преси, інформаційної діяльності та внутрішньої політики виконкому КМР;
- провести аналіз форм участі громадян у місцевому самоврядуванні м. Кривого Рогу;
- визначити шляхи підвищення ефективності реалізації форм громадської участі у місцевому самоврядуванні під час війни.

Об'єкт дослідження в роботі: система інструментів демократії участі.

Предмет дослідження: форми (механізми) участі громадян у МС.

У ході написання випускної роботи нами було використано такі методи дослідження, як: методи аналізу, синтезу, індукції, дедукції, графічний тощо.

Джерелами інформації для написання роботи є: підручники, навчальні посібники, статті провідних науковців, бібліотечні сайти, офіційний сайт КМР.



## 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ЩОДО ФОРМ І МЕХАНІЗМІВ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

### 1.1. Сутність громадської участі та класифікація форм і механізмів участі громадян у місцевому самоврядуванні

Розвиток взаємодії між громадянським суспільством і державою актуалізується в контексті децентралізації державного управління та посилення МС. Це вимагає підвищення участі громадськості у процесі прийняття управлінських рішень, особливо на місцях. МС є важливою складовою взаємин між громадянином, суспільством та державою [16]

Враховуючи проведення реформи децентралізації влади в Україні, роль громад та можливості їх участі в МС відчутно зростає.

У розвинених країнах розповсюджена низка практик щодо участі членів ТГ у вирішенні місцевих справ та безпосередньої участі в МС. Україна стоїть на шляху демократичних трансформацій і послідовно, крок за кроком будує сильне та активне громадянське суспільство.

Основним завданням у цьому контексті є співпраця громадян з владою з метою вирішення невідкладних питань як національного, так і місцевого значення. Таке співробітництво може бути втілено через запровадження безпосередніх форм участі громадян у МС. Саме тому питання участі громадян у місцевих справах наразі є актуальним [54].

Реформи в галузі МС, що впроваджуються в Україні, покликані подолати неефективність системи управління на місцях, зробити ТГ справді реальними суб'єктами втілення політики економічного розвитку, захисту прав і свобод людини. МС повинно працювати на створення умов для наближення влади до населення, побудову гнучкої системи управління, добре вмонтовану у місцеві умови та особливості території і сприяти розвитку активності громад.

Участь громадян в місцевому управлінні є однією з основних складових МС, на основі чого створюється багатьох форм впливу на процес прийняття

управлінських рішень на місцях. Тому, наразі особливої ваги та значення набуває поглиблення взаємодії ОМС з інститутами громадянського суспільства (ІГС), концентрація потенціалу громадян та їх об'єднань через розвиток інституту громадських ініціатив та впровадження нових форм місцевої самоорганізації населення. Важливою є перебудова свідомості населення від звичайних споживачів суспільних благ до активних членів громади [16].

Тому доцільним є з'ясування підходів до визначення самого поняття «громадська участь» (або «участь громадян», або «залучення громадян») - саме такі звороти характеризують явище залучення мешканців до вирішення державних/місцевих питань. Дехто з фахівців визначає це явище як демократію участі, чи локальну (місцеву) демократію. Пропонуємо вивчити підходи до цих категорій різними авторами, що систематизовано на рис.1.1

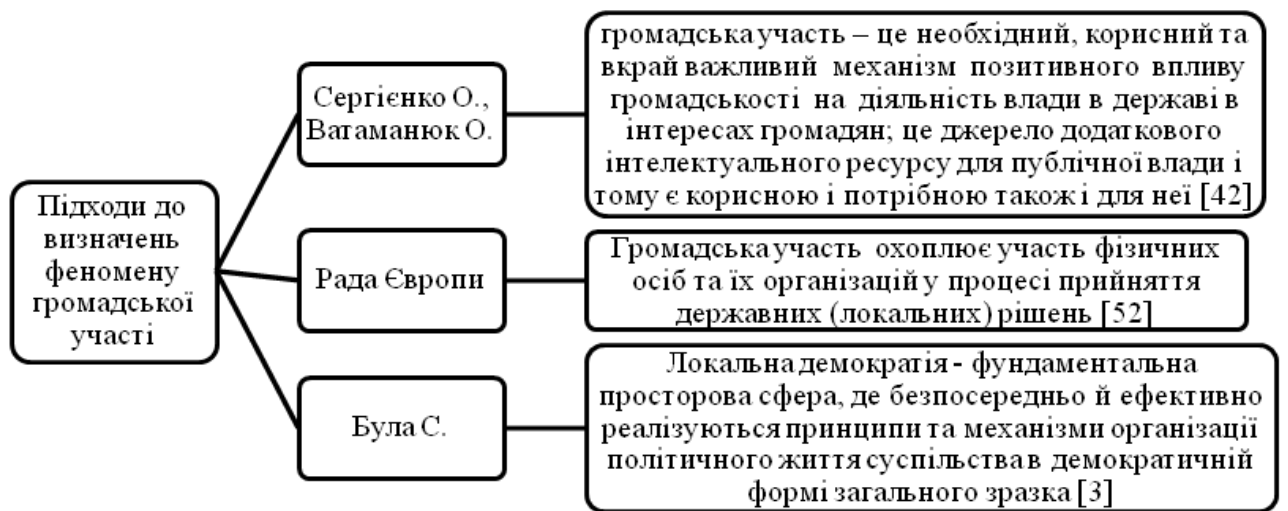


Рисунок 1.1 – Підходи до визначень феномену громадської участі

Можна наразі виділити низку позитивних аргументів щодо необхідності активного залучення громадян до співучасті у МС:

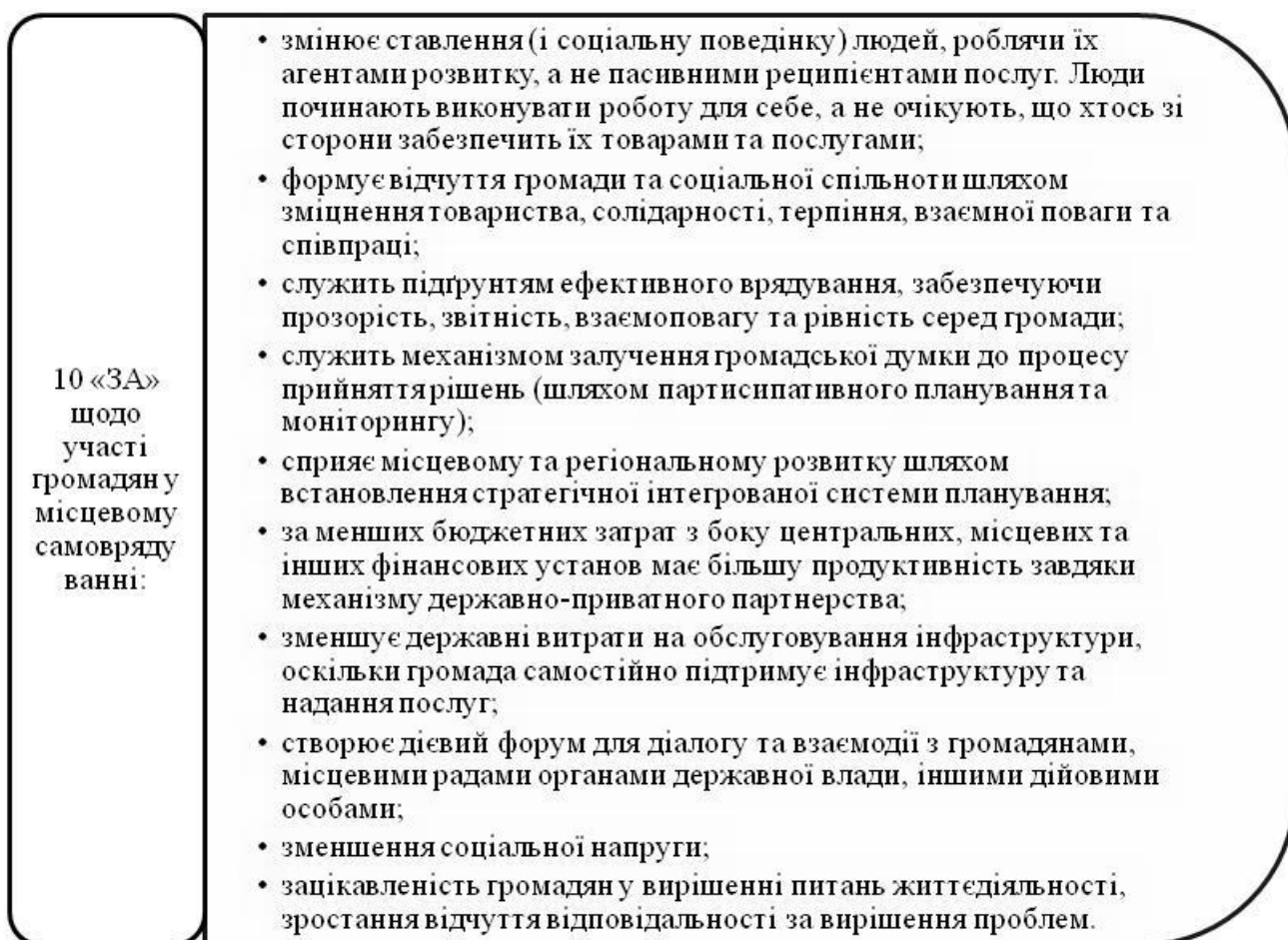


Рисунок 1.2 - 10 «ЗА» щодо участі громадян у місцевому самоврядуванні [54]

Проте варто також зважати на наявність чинників, які стримують використання можливостей такої локальної (місцевої) демократії.

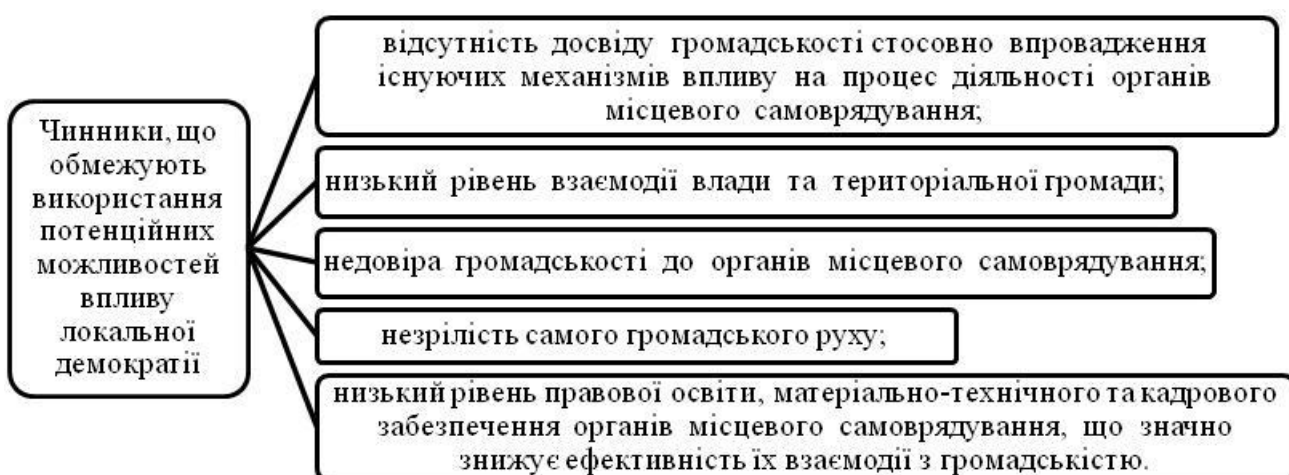


Рисунок 1.3 - Чинники, що обмежують використання потенційних можливостей впливу локальної демократії [3]

Практика МС демократичних країн (зокрема України) виробила низку варіантів участі громадськості у місцевій політиці. Їх називають формами (іноді - механізмами) громадської участі. Вони стали особливо популярними у зв'язку із розповсюдженням ідеї переходу від представницької демократії до демократії участі. Перелік основних форм наводиться на рис 1.4:



Рисунок 1.4 - Форми (механізми) громадської участі у МС [7]

Окреслені форми громадської участі можуть реалізовуватися у різних сферах управлінської діяльності ОМС: від розробки та втілення стратегій розвитку громад та цільових програм – до управління місцевим бюджетом ТГ, соціальною політикою, у галузях ЖКГ, охорони здоров'я, освіти, охорони довкілля тощо [7]

Форми участі передбачають залучення громадян до процесу управління ТГ, а головне – вони закріплюються законодавчо. Це означає, що механізми та організаційні процедури їх реалізації чітко окреслені, а результати мають правові наслідки. У випадку ефективної взаємодії громадськості з ОМС результати закріплюються у офіційних документах місцевої влади: рішеннях місцевих рад та інших документах, а також реалізуються на практиці. А якщо влада перешкоджає громадськості реалізувати права на участь в МС в окреслених формах, то має передбачатися відповідальність відповідних посадових осіб [7].

З впровадженням і розвитком в Україні е-демократії деякі форми громадської участі наразі доступні й реалізуються також у форматі он-лайн:

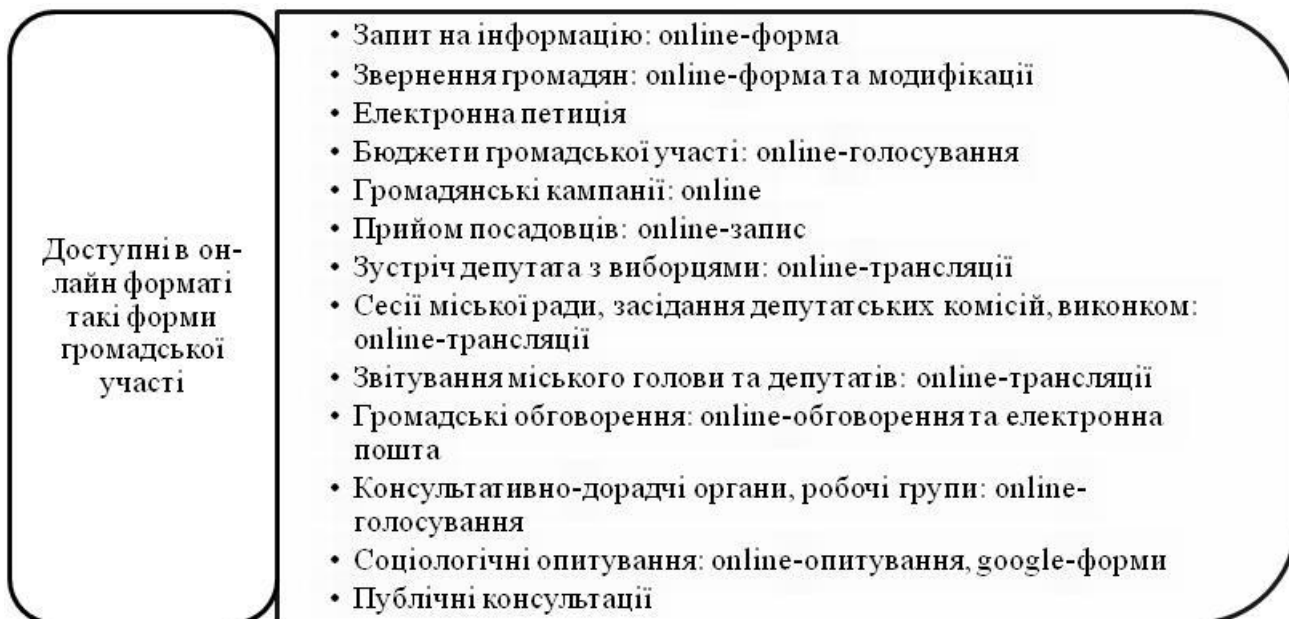


Рисунок 1.5 – Інструменти електронної демократії [22]

Участь громадськості в МС регулюється низкою НПА: як законодавчих, так і підзаконних (постанов та наказів). Така участь регламентується й НПА місцевого рівня - Статути громад та Положення про громадську участь [4]. Більш детально нормативну базу реалізації громадської участі розглянемо в наступному підрозділі, а тут пропонуємо дослідити її на предмет виділення (унормування) тих чи інших форм громадської участі.

Так, Конституція України (КУ) з перерахованих на рис. 1.4 форм громадської участі унормовує три [7]:



Рисунок 1.6 - Форми громадської участі за Конституцією України

У базовому законі щодо регулювання основ МС – ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» - виділяються такі форми:

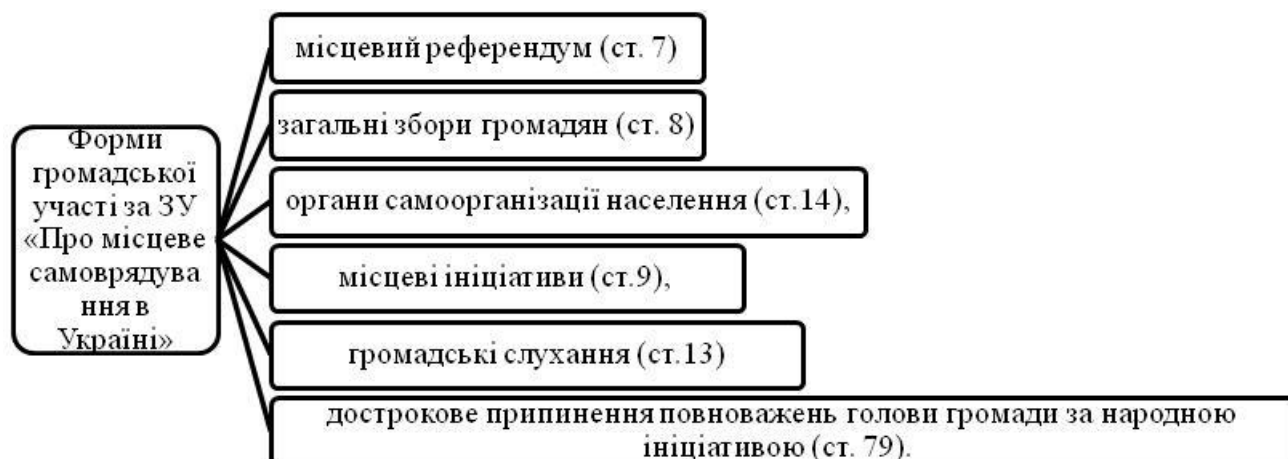


Рисунок 1.7 - Форми громадської участі за ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]

Тобто чинний варіант даного Закону, попри очікування, не містить норм щодо регулювання (і навіть переліку) усіх 14-ти основних форм участі громадськості у МС, вказаних на рис. 1.4. Решта форм регламентується окремими локальними актами [7].

При вивченні підходів науковців до проблеми виділення форм участі громади в МС, звертає увагу їх систематизація В. Дрешпаком. Вивчаючи комунікації влади з громадськістю, він класифікує її форми в таких площинах:

- безпосередня, опосередкована, змішана взаємодія;
- міжособистісна, групова, масова взаємодія

На рисунку 1.8 систематизуємо за В. Дрешпаком форми комунікацій з громадськістю (громадської участі).

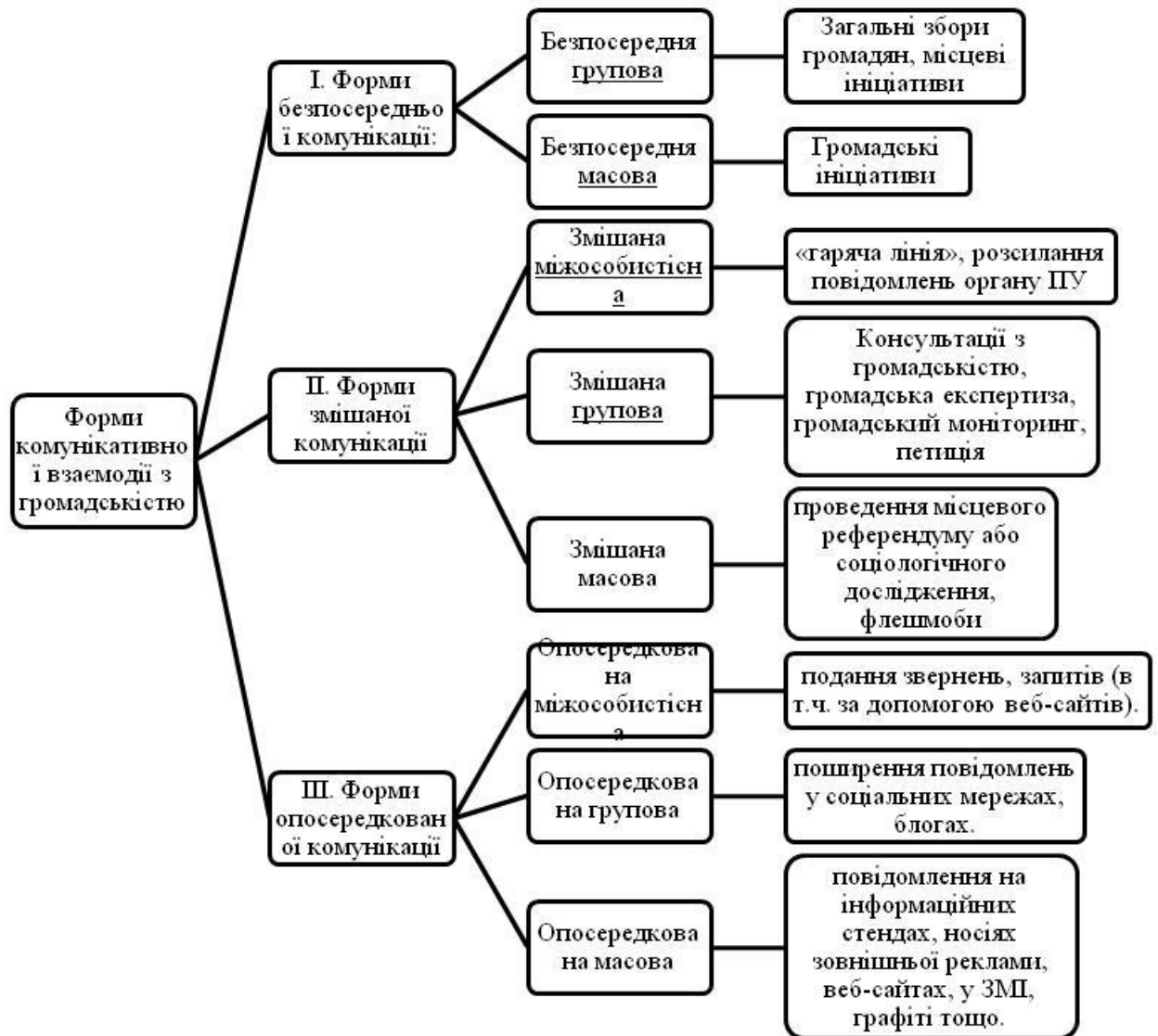


Рисунок 1.8 – Форми взаємодії влади з громадськістю за В. Дрешпаком [12]

Як бачимо, він спробував систематизувати за категоріями існуючі форми громадської взаємодії.

## 1.2. Характеристика механізмів реалізації окремих форм участі громадян в місцевому самоврядуванні

Розглянемо більш детально механізм реалізації окремих форм громадської участі.

### 1) Безпосередня участь громадян в державному управлінні (ДУ)

Безпосередня участь громадян в ДУ передбачає формування правових, організаційних, фінансових умов і інструментів впровадження такого права в



управлінні справами держави [37].

Він визначений КУ і є досить широким. Згідно зі ст. 38 Конституції України «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»[37].

Із плином демократизаційних процесів в Україні, розвитком ІКТ саме поняття «участі в управлінні державними справами» набуло інакшого забарвлення та стало помітно ширшим поняттям. Вона беззаперечно включає у себе і участь в управлінні місцевими справами та стала більш доступним та розповсюдженим явищем [14].

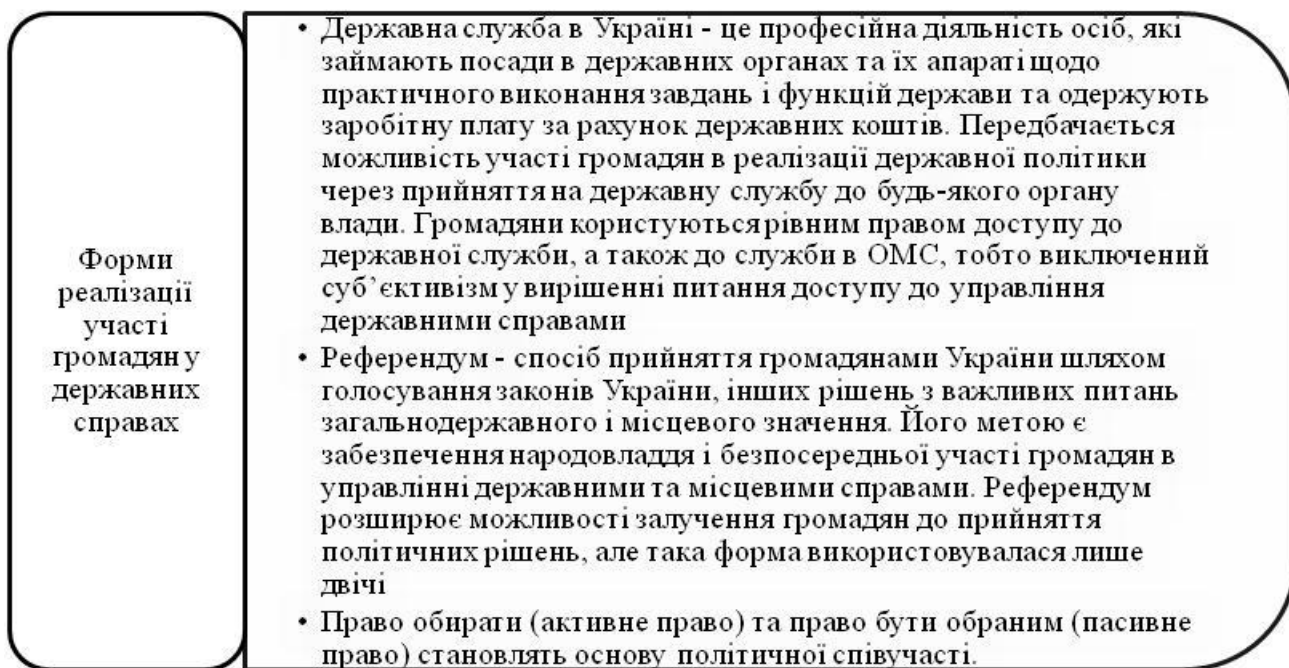


Рисунок 1.9 - Форми реалізації участі громадян у державних справах [37]

Щодо права обирати та бути обраним, чинна редакція ЗУ «Про вибори народних депутатів України» від 23.07.2020 передбачає, що вибори депутатів здійснюються за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою:

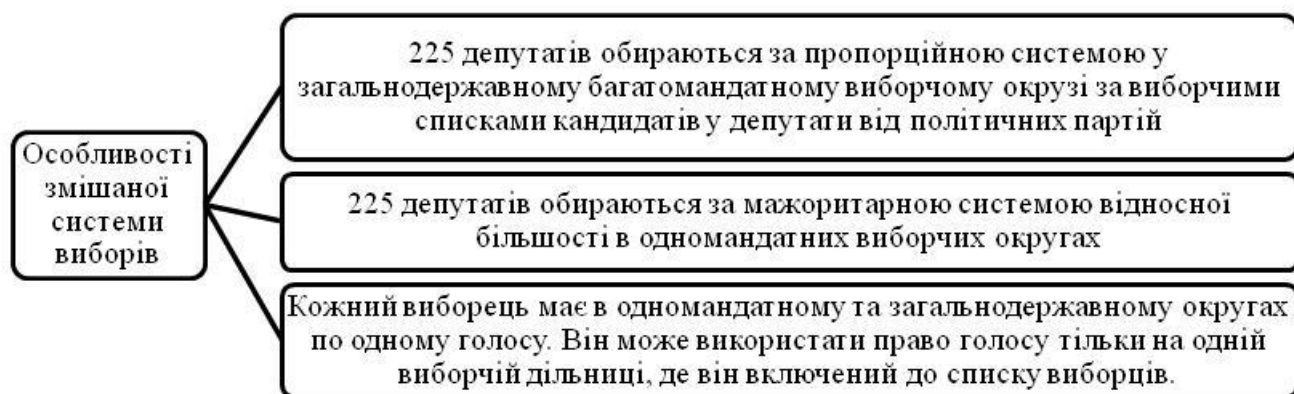


Рисунок 1.10 - Особливості змішаної системи виборів

Формами участі громадян у діяльності політичних партій є [37]:

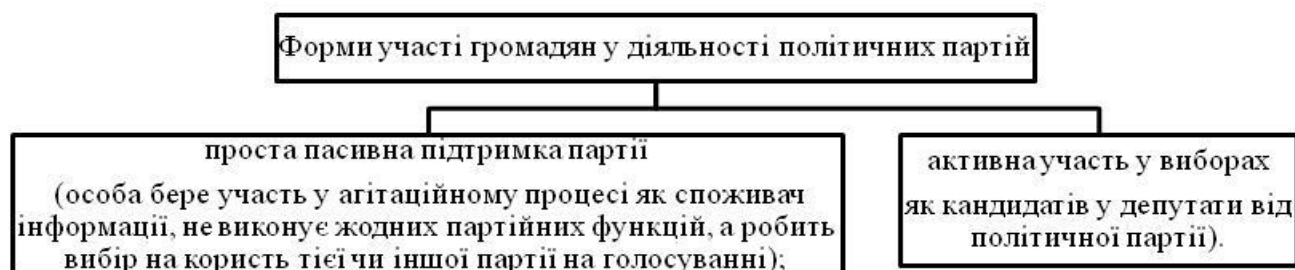


Рисунок 1.11 - Формами участі громадян у діяльності політичних партій [37]

## 2) Консультації з громадськістю

Консультації з громадськістю – це процес комунікації між ОДВі громадянами та їх об'єднаннями [37].

Метою проведення консультацій з громадськістю є прийняття таких управлінських рішень, в яких буде враховано права, інтереси та досвід всіх зацікавлених сторін [37]. Вони проводяться згідно «Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» [14]. Проведення «електронних консультацій» врегульоване пп. 16, 17 цього Порядку.



Рисунок 1.12 – Порядок проведення е-консультацій [14]

Консультації з громадськістю дозволяють громадянам здійснювати вплив на зміст рішень, що ухвалюються органами влади, а також [37]:

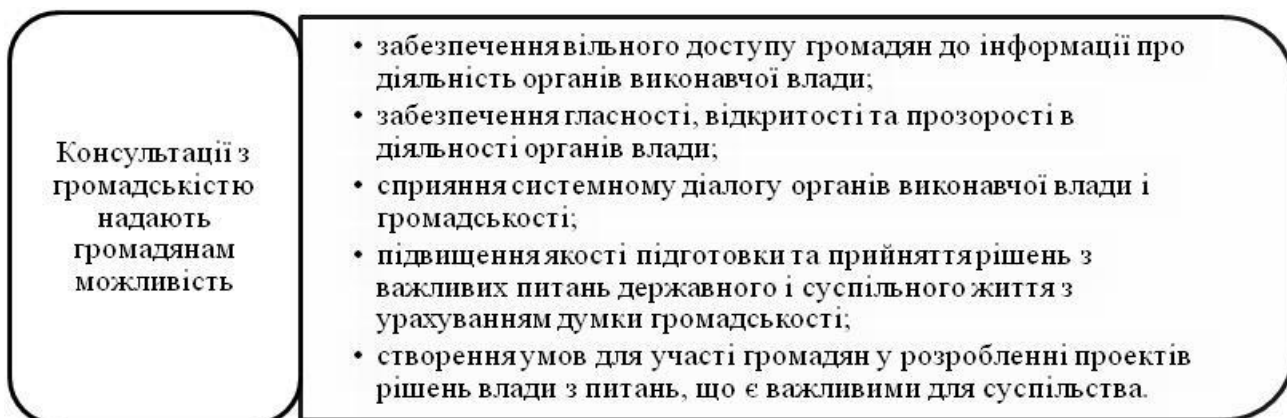


Рисунок 1.13 – Можливості консультацій з громадськістю [37]

Визначено дві форми проведення консультацій з громадськістю [37]:

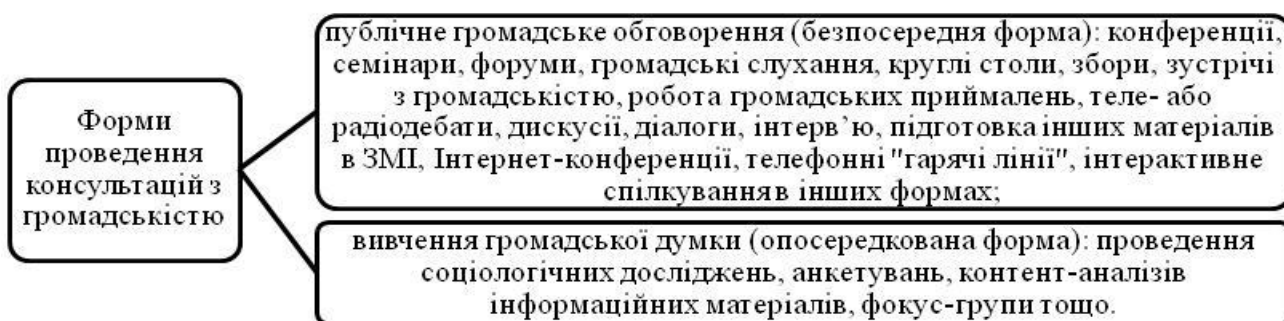


Рисунок 1.14 - Форми проведення консультацій з громадськістю [37]

### 3) Громадські слухання

ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантується право ТГ проводити громадські слухання, під якими розуміють зустрічі депутатів відповідної ради та посадових осіб МС із членами громади, під час яких можуть обговорюватись теми та вноситись пропозиції з місцевих питань [7].

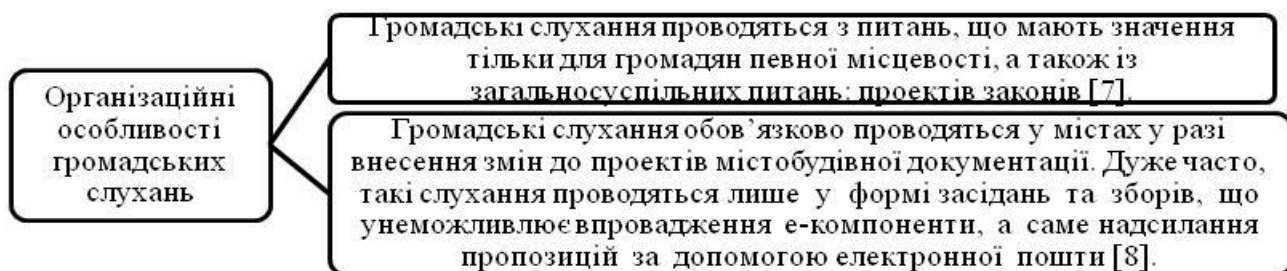


Рисунок 1.15 - Організаційні особливості громадських слухань [37]

#### 4) Громадська експертиза

«Громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи мають право на етапі підготовки та обговорення проекту брати участь у дерегуляції економіки на місцевому рівні» [37].

Регуляторний орган повинен оприлюднювати для ознайомлення громадян не лише проголосовані та прийняті регуляторні акти, а і їх проекти [37].

У випадку незгоди громадянина чи об'єднань громадян із результатами прийнятого регуляторного акта (не відповідає засадам державної регуляторної політики, був прийнятий з порушенням процедури), то вони можуть звернутися до таких органів [37]:

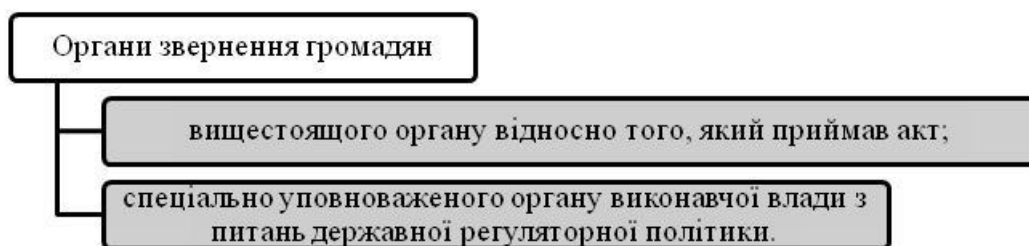


Рисунок 1.16 – Органи звернення громадян [37]

Наслідком такого звернення стає проведення експертизи регуляторного акта і, як наслідок, його подальша зміна та скасування Це унеможлиблює прийняття рішень, що можуть суперечити інтересам держави та суб'єктів господарської діяльності [37].

#### 5) Звернення громадян

ЗУ «Про звернення громадян» регулюється питання реалізації на практиці громадянами України права вносити в ОВВ пропозиції про удосконалення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [37]

Звернення громадян до владних структур є найбільш поширеною та найдоступнішою для громадян можливістю. Їх метою є захист своїх прав і свобод, а також втілення в життя права участі в управлінні державними справами [37]

Ст.1 цього ЗУ «детальніше розкриває коло суб'єктів, до яких можна звернутися та яким можна звертатися» [14].

До кого можна звернутись:	Хто і з чим звертається:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• до органів державної влади, місцевого самоврядування,</li> <li>• об'єднань громадян,</li> <li>• підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності,</li> <li>• засобів масової інформації,</li> <li>• посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення</li> <li>• - мають право звертатися УСІ, хто на законних підставах перебуває на території України.</li> </ul>

Рисунок 1.17 – Суб'єкти звернення [14]

Видами звернень є подані у письмовій чи усній формі [8]:



Рисунок 1.18 - Види звернень громадян

У зверненні має бути зазначено:



Рисунок 1.19 – Оформлення звернення [14].

Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати [14].

Звернення стає е-зверненням, коли письмове звернення подається «з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку» [14].

Це означає, що до ОДВ та ОМС звернення можна надсилати в електронній формі за допомогою електронних адрес, вказаних на офіційних сайтах ОДВ та ОМС. У випадку відсутності адрес для звернень, їх можна надіслати на загальну електронну пошту органу чи за допомогою спеціальної форми для звернень, що є на офіційному веб-сайті відповідного ОДВ чи ОМС [14].

В електронному зверненні заявник зазначає свою е-адресу, на яку необхідно надіслати відповідь або інші засоби зв'язку [14].

Наявність у заявника електронного цифрового підпису НЕ вимагається.

Для зручності, у деяких містах працюють так звані Центри звернень, віртуально відвідавши які, можна подати звернення й промоніторити стан його виконання [14].

В ОБВ усіх рівнів створені підрозділи з питань звернень громадян, які опрацьовують звернення до них. Громадяни України мають право звертатися із запитами також і до об'єднань громадян, підприємців, установ, організацій незалежно від форм власності [37].

На ОБВ та ОМС щодо розгляду звернень громадян покладаються наступні зобов'язання:

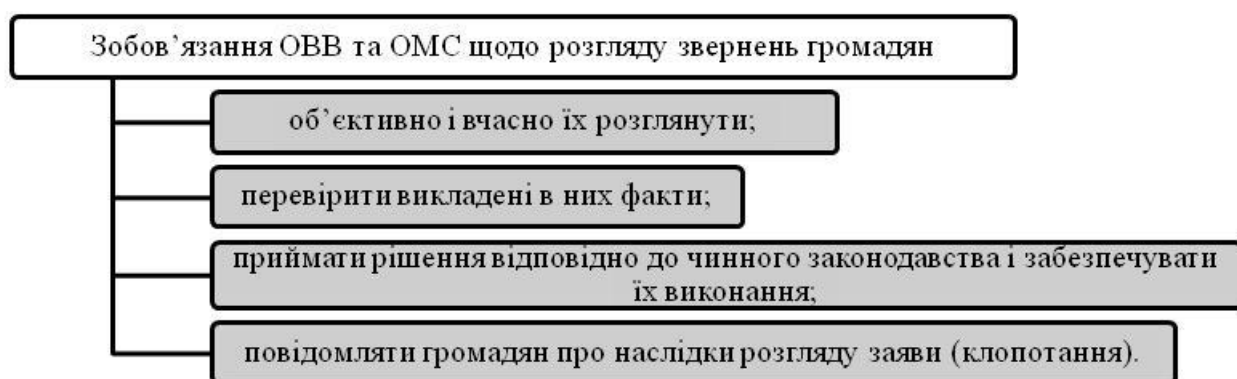


Рисунок 1.20 - Зобов'язання ОБВ та ОМС щодо розгляду звернень громадян [37]

## б) Громадське обговорення

Громадське обговорення проектів законів та рішень є надзвичайно важливим елементом відкритості влади та сприяє більш якісному діалогу між ОДВ та громадянським суспільством [14]

З метою забезпечення кращого виконання рекомендацій Місії Європарламенту щодо внутрішньої реформи і підвищення інституційної спроможності ВРУ парламентськими службами спільно з «Програмою РАДА» розроблено е-ресурс парламенту - «Портал громадського обговорення законопроектів» [14].

На цьому сервісі кожен може зареєструватись і прийняти участь у процедурі онлайн-обговорення проектів нормативно-правових актів. Громадянам пропонується здійснити загальну оцінку акта (згоден/незгоден), додати коментар, зауваження, пропозицію, заповнивши відповідну гугл-форму. Інші користувачі можуть також здійснити оцінку коментаря [14]

У правилах участі зазначено, що результати такого громадського обговорення обов'язково враховуються при подальшому опрацюванні цього проекту. На сайті доступна статистика, яка демонструє [14]:

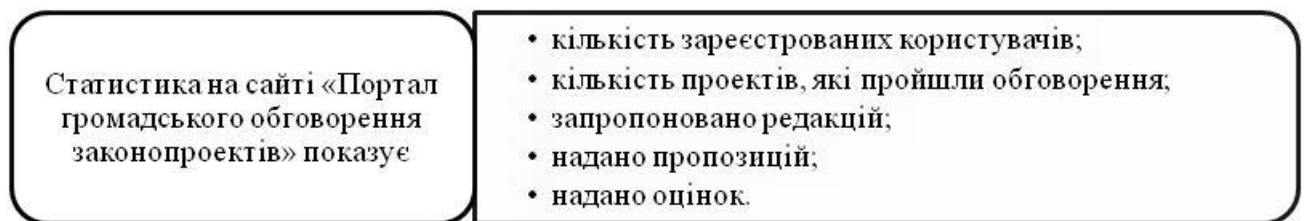


Рисунок 1.21 - Статистика на сайті «Портал громадського обговорення законопроектів» [14]

Користувач може відстежувати реакції на пропозиції. У його особистому рейтингу зазначається кількість прийнятих пропозицій [14].

Проте загальна статистика не відображає кількість врахованих пропозицій. Правила також не визначають чіткого і зрозумілого порядку врахування пропозицій [14].

Загалом, опція громадського обговорення функціонує в Україні близько 10 років [14].



Окрім того, вони відбуваються не лише на національному рівні, а й у містах [14].

#### б) Електронні петиції

Електронна петиція до ОМС подається та розглядається органом відповідно до вимог ст.23 ЗУ «Про звернення громадян», а саме: «громадяни можуть звернутися до органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції» [14].

Вимоги щодо подання місцевих петицій ідентичні тим, що застосовуються до загальнонаціональних петицій.

Закон окремо визначає деякі аспекти щодо місцевих петицій:

Законодавчі аспекти щодо місцевих петицій
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Про підтримку або непідтримку місцевої петиції публічно оголошується на офіційному веб-сайті місцевої ради її головою.</li> <li>• Місцева петиція може бути представлена на громадському слуханні територіальної громади автором, якщо у петиції було заявлено таке клопотання.</li> <li>• Кількість підписів та строк збору визначаються статутом територіальної громади.</li> <li>• Порядок розгляду петиції визначається місцевою радою.</li> <li>• Відповідь щодо позиції органу місцевого самоврядування (далі ОМС) підписується виключно Головою.</li> </ul>

Рисунок 1.22 - Законодавчі аспекти щодо місцевих петицій [14]

Закон регламентує вимоги щодо необхідної кількості підписів за місцеву петицію, поки це не буде визначено статутами ТГ.

Мінімум необхідна кількість підписів визначається пропорційно до кількості мешканців відповідної ТГ, проте ОМС можуть самостійно її регулювати. Водночас, в Законі не прописані вимоги щодо дотримання цього співвідношення при розрахунку кількості голосів за петицію у статуті ТГ [14].

Реально у ОМС на розгляд петиції є близько 20 календарних днів [14].

Для кожного ОМС рекомендується розробити і провести рішенням Ради Положення по роботі з е-петиціями [14].

Місцева петиція – безпосередній інструмент МС. Через неї громадянин має можливість запропонувати своїй раді будь-яку пропозицію і реалізувати її разом із ОМС[14].

Місцева петиція дає можливість громадянину:

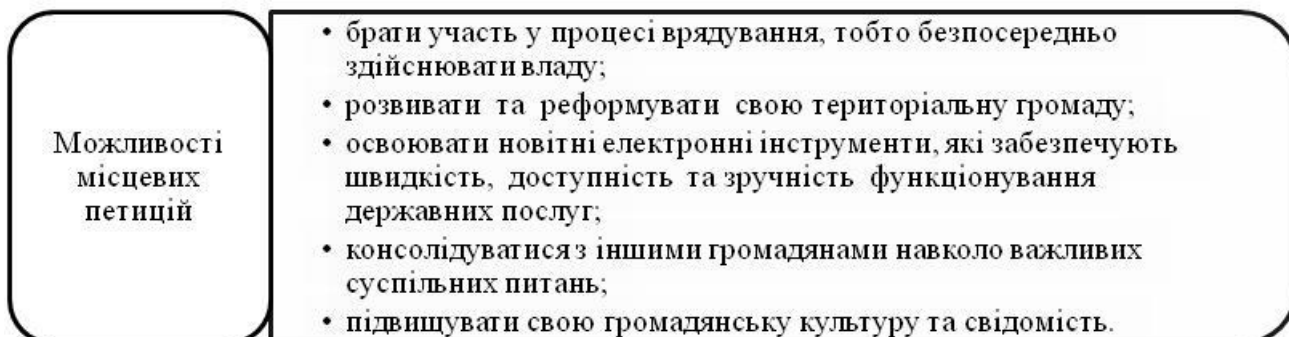


Рисунок 1.23 - Можливості місцевих петицій [14]

Існує думка, що е-петиції також виконують функції місцевих ініціатив.

Петиції можуть надсилатися до ОМС. Загалом наразі функціонує 286 сервісів петицій. Законом регламентуються обмеження щодо кола питань, які можуть підніматися у петиціях [14]:

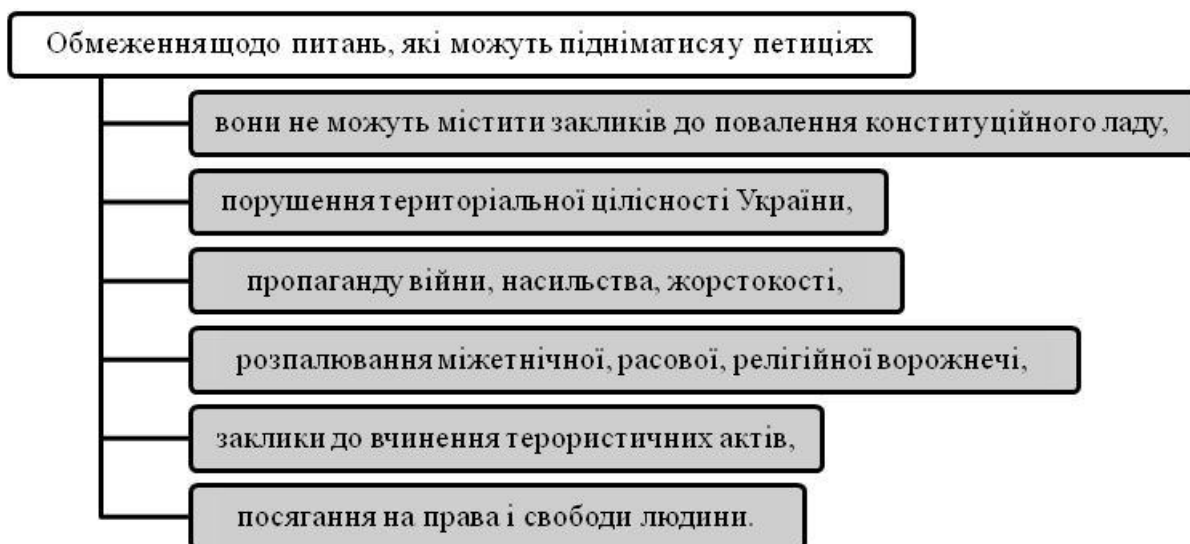


Рисунок 1.24 - Обмеження щодо питань, які можуть підніматися у петиціях [14]

Місцеві ради в своїх положеннях повинні зафіксувати, які питання в петиціях належать до їх компетенції. В основному це питання благоустрою громади: місцева інфраструктура, транспорт, питання ЖКГ тощо [14].

Для зручності на сервісі можна передбачити структурування петицій в розрізі тем, чим користується багато ОМС. Проте якогось уніфікованого класифікатора наразі не існує [14]

Закон передбачає, що подати петицію громадяни можуть на офіційному сайті місцевої ради або визначеної ГО. Ця норма надає можливість створення ефективних сервісів петицій від громадянського суспільства [14].

Зокрема, сьогодні в Україні місцеві е-петиції можна подати на 2-х таких сервісах:



Рисунок 1.25 - Сервіси подання місцевих е-петицій [14]

Водночас місцеві ради самостійно створюють на своїх сайтах опції для петицій.

#### 7). Громадські бюджети участі

Бюджет участі або партисипативний, або громадський – є однією з форм прямої, учасницької (партисипативної) демократії, коли громадяни беруть участь у співуправлінні державними та місцевими питаннями, у прийнятті рішень щодо розподілу коштів [14].

Бюджет участі – ініціатива, завдяки якій члени ТГ селища, села, міста мають право на самостійне розпорядження частиною коштів місцевого бюджету, які можуть спрямовувати на реалізацію власних проектів щодо покращення життя міста та вирішення першочергових, на думку громади, завдань [14].

Світова практика виділяє такі форми реалізації та функціонування бюджету участі:

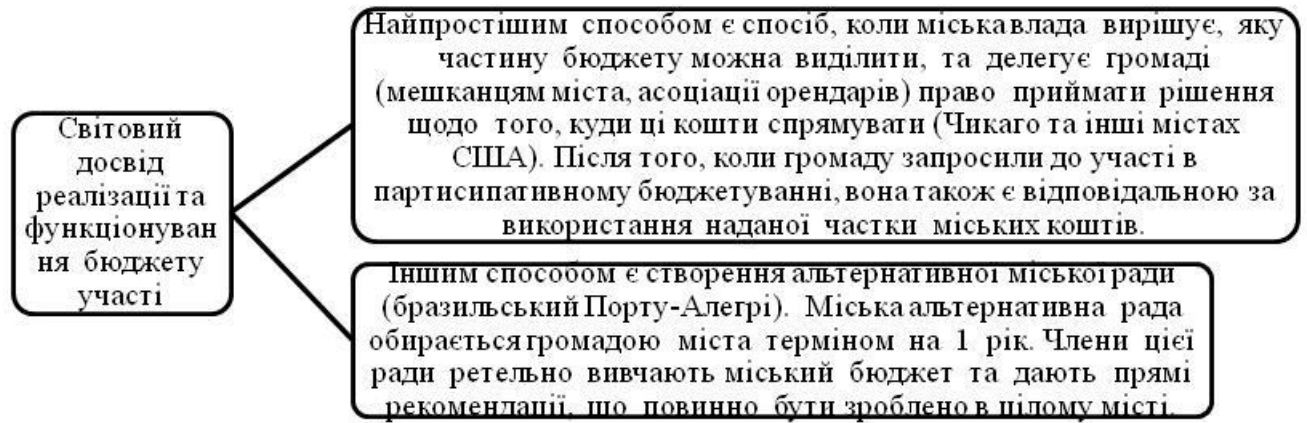


Рисунок 1.26 - Світовий досвід реалізації та функціонування бюджету участі [14]

В Україні наразі чинним є лише один варіант партисипативного бюджету: коли відповідна рада ОМС виділяє певну частину коштів місцевого та передає їх у розпорядження громади [14].

Правове регламентування партисипативного бюджету в Україні здійснюється на підставі п.20 ч.1 ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому йдеться, що «виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання: прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями ОМС, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення» [14].

Звісно, для реалізації громадою права на партисипативний бюджет необхідно розробити та прийняти місцеві нормативно-правові акти, які встановлюють правила проведення конкурсу на використання коштів бюджету участі, обсягів та умов виділення коштів [14].

Партисипативний бюджет в Україні було вперше реалізовано у 2015 році у Чернігові, Черкасах та Полтаві за підтримки Фондації Українсько-польської співпраці ПАУСІ. Наступного року до цієї ініціативи почали долучатися інші міста [14].

### 1.3. Нормативно-правове забезпечення функціонування форм участі громадян у місцевому самоврядуванні

Реформа децентралізації, а, відповідно, і передача ресурсів та повноважень на рівень ОМС збільшили кількість інструментів участі для мешканців громад. Громади стали більш самостійними у плані вибору інструментів практичної реалізації власних ініціатив. Це: бюджети участі, е-петиції, громадські консультації під час розробки проектів рішень, громадський контроль та інші механізми для забезпечення прозорості місцевих процесів. Ці інструменти закріплені національним законодавством [28].

Наразі в українському законодавчому полі немає єдиного закону, який би унормовував процедури усіх форм громадської участі. Державою основні форми участі громадян регулюються Конституцією та ЗУ, а на рівні ОМС визначаються у статутах, положеннях громад [28]. Слід сказати, що різні форми громадської участі мають різний ступінь нормативно-правової регламентації [18].

<p>Законодавче забезпечення демократії участі</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Конституція України</li> <li>• ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»</li> <li>• Виборчий кодекс України (книга 4 «Місцеві вибори»)</li> <li>• Закони України:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• «Про звернення громадян»</li> <li>• «Про органи самоорганізації населення»,</li> <li>• «Про співробітництво територіальних громад»,</li> <li>• «Про асоціації органів місцевого самоврядування»,</li> <li>• «Про добровільне об'єднання територіальних громад»</li> <li>• «Про статус депутата місцевих рад» тощо</li> </ul> </li> <li>• Підзаконні акти             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Постанова ВРУ «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні»</li> <li>• Постанова КМУ «Про Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» тощо</li> </ul> </li> </ul>
---	---

Рисунок 1.27 - Законодавче забезпечення демократії участі

Базовими документами, які визначають право громадян на участь в співуправлінні місцевими справами, є КУ та ЗУ «Про МС в Україні».

Так, КУ регламентуються основні засади народовладдя: «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [18]. В наступних статтях КУ зміст народовладдя розкривається ширше:

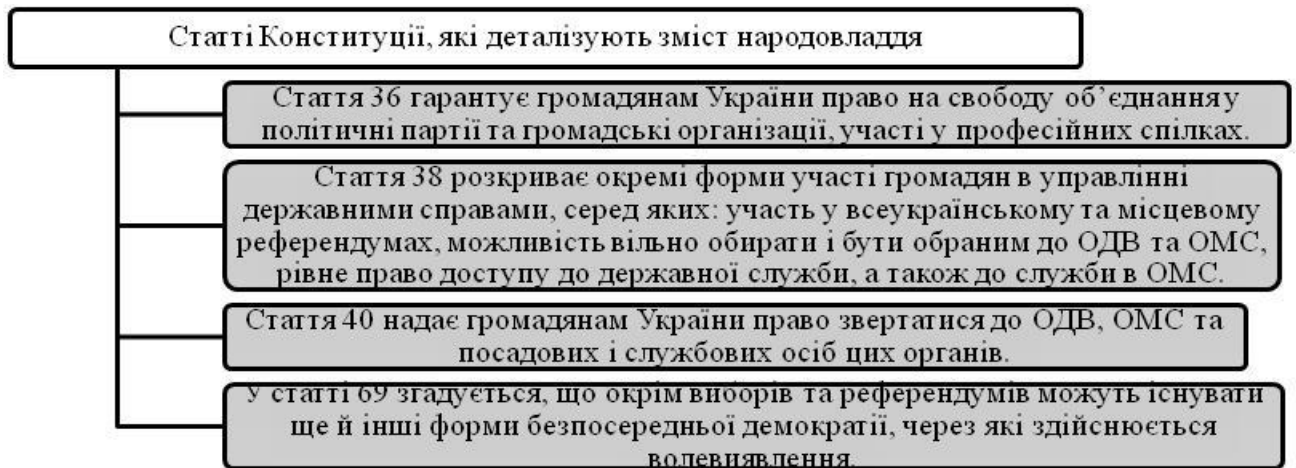


Рисунок 1.28 - Статті, які деталізують зміст народовладдя [42]

Як окремий напрям народовладдя, в Конституції закріплюється право громади на участь у МС (ст. 140), а інші нормативні акти щодо регулювання МС спираються саме на цю статтю. А в ст.143 регламентується право ТГ на управління розвитком громади [7]:



Рисунок 1.29 - Унормування КУ права громад на місцеве самоврядування [18]

Тобто ст.140 надає право мешканцям брати участь у місцевих справах самостійно (тобто без участі ОМС). В ній же визначається можливість створювати ОСНи як управлінську одиницю в межах окремого будинку, вулиці тощо. А визначені ст.143 повноваження ТГ включають також і можливість

розподіляти кошти місцевого бюджету на фінансування цільових програм, залучення активної громадськості до розробки цих програм та стратегій розвитку ТГ. Здійснювати ці можливості вони можуть як безпосередньо (своїми силами), так і через ОМС громади (опосередковано) [7].

Вище на рис.1.6 наведені основні форми громадської участі, визначені КУ. Структура КУ лише закріплює право на них, і не передбачає деталізації унормування та визначення процедур цих форм участі. Така конкретика вже передбачена у спеціалізованих нормативних актах [7].

Щодо ОСН є окремий однойменний закон – ЗУ «Про органи самоорганізації населення». В ньому поаспектно роз'яснюється порядок створення ОСН, його повноваження та забезпечення їх реалізації, правила фінансування, організація діяльності. Також окреслюються гарантії його діяльності та деталізується відповідальність за порушення норм Закону [7].

А щодо такої форми участі, як місцевий референдум, то базового нормативного акту, який би унормовував порядок його реалізації громадянами, поки немає. До 2012-го року діяв ЗУ «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», проте він втратив чинність. Наразі існує законопроект «Про місцевий референдум», з прийняттям якого громадяни зможуть реалізувати своє право на місцевий референдум, якого з 2012 року були позбавлені [7].

ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає всього 6 форм участі громадян у МС (див. рис.1.7). Всупереч очікуванням він не регламентує (навіть не дає переліку) всіх (див. рис. 1.4) форм громадської участі [7]. Окрім регламентованих КУ, в ньому зазначаються ще:



Рисунок 1.30 - Форми громадської участі за ЗУ «Про місцеве самоврядування», яких немає в Конституції [7]



Недоліком цього ЗУ є те, що навіть ці 6 форм громадської участі описуються в ньому дуже коротко. В Законі – це одна невелика стаття на кожну форму в Розділі I «Загальні положення». Також даються короткі малозмістовні їх визначення, механізм врахування громадських рішень місцевими радами сформульовано в одному реченні. Ще за кожною формою визначається перелік НПА, якими регулюється їхня діяльність [7].

Якими нормативними актами регулюються форми громадської участі
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Для місцевого референдуму та органів самоорганізації населення зазначено, що це – закони.</li> <li>• Для зборів громадян за місцем проживання – вказано, що треба спиратися на закон (якого, до речі, немає, а є лише Постанова ВРУ від 1993-го року), а також – на Статут територіальної громади.</li> <li>• Для громадських слухань та місцевих ініціатив зазначається, що вони регулюються Статутами територіальних громад або Положеннями, розробленими місцевою владою.</li> </ul>

Рисунок 1.31 - Якими нормативними актами регулюються форми громадської участі за ЗУ «Про місцеве самоврядування» [7]

Докладно визначається в Законі лише єдина форма участі – це дострокове припинення повноважень голови ТГ за народною ініціативою [7]

Тобто ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» внаслідок реформи децентралізації в більшості своїх положень став виглядати явно застарілим. Наразі його нова редакція знаходиться в розробці відповідними комітетами. Проект такої редакції знаходиться на стадії громадських обговорень [7].

Інші форми громадської участі в МС, які не знайшли відображення ні в КУ, ні в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» регламентуються такими нормативними джерелами:

Таблиця 1.1 – Нормативне забезпечення інших форм участі громадян у МС [7]

Форма громадської участі	Нормативний акт
Звернення громадян (пропозиції до місцевої влади, заяви та скарги)	ЗУ «Про звернення громадян»
Загальні збори громадян за місцем проживання	Постанова ВРУ від 17.12.1993 р. «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні»

Участь в управлінні місцевим бюджетом	Наказ Міністерства Фінансів України №94 від 3.03.2020 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо механізмів участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні».
Громадська експертиза	Постанова Кабінету Міністрів України № 976 від 5.11.2008 р. «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» (в редакції від 19.03.2019 р.). Вона спирається на інший нормативний акт – Постанову Кабміну №996 від 3.11.2010 р. (в редакції від 7.05.2019 р.) «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Обидві постанови не спеціалізовані для експертизи діяльності виконкомів рад громад (у змісті йдеться про експертизу на рівні обласних та районних органів виконавчої влади). Тим не менш, у п.5 Постанови №996 ОМС рекомендується керуватися нею «під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування».
Відкликання депутата за народною ініціативою	ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад
Доручення виборців своєму депутату місцевої ради	

Повномасштабне вторгнення росії в Україну і запровадження воєнного стану створюють деякі обмеження для громадян (детальніше розглянуті далі в підрозділі 2.3) – як в контексті форм громадської участі, так і повноцінного доступу до публічної інформації. Це пов'язано насамперед із питанням національної безпеки. Проте усе це так чи інакше змінює відносини ОМС і громади, закладені реформою децентралізації, і, відповідно, зменшує можливості мешканців ТГ впливати на місцеву владу. Але варто зазначити, що всі обмеження є тимчасовими (на час дії воєнного стану), і громадяни не позбавляються прав участі у житті своєї громади. На сьогодні немає жодного закону, який би повністю це забороняв [28].

## 2 АНАЛІЗ ФОРМ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ М. КРИВОГО РОГУ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

2.1. Характеристика Управління преси, інформаційної діяльності та внутрішньої політики виконкому Криворізької міської ради

У м. Кривому Розі комунікації з мешканцями міста та координація роботи щодо реалізації ними права на участь у місцевих справах відбувається через надання публічної інформації щодо політики та рішень ОМС. Регулюється вона таким підрозділом Виконкому КМР, як Управління преси, інформаційної діяльності та внутрішньої політики (далі – Управління). Нижче вивчимо особливості цього підрозділу.

Управління з'явилося шляхом об'єднання в процесі реорганізації відповідно відділу з питань внутрішньої політики і відділу преси та інформації КМР і виконкому.

У своїй діяльності Управління керується ЗУ та Положенням про управління; утворюється, функціонує та ліквідується згідно норм ЗУ «Про МС в Україні» [32].

Юридичний статус Управління характеризується так:

<p>Юридичний статус Управління преси, інформаційної діяльності та внутрішньої політики</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• є юридичною особою,</li> <li>• має самостійний баланс, реєстраційні рахунки в управлінні Державної казначейської служби України у м. Кривому Розі Дніпропетровської області,</li> <li>• печатку із зображенням Державного герба України,</li> <li>• печатку (без зображення герба),</li> <li>• штампи, бланки й інші реквізити юридичної особи.</li> <li>• є розпорядником коштів міського бюджету та замовником виконання робіт і послуг відповідно до повноважень та вимог Закону України «Про публічні закупівлі».</li> <li>• має право передачі активів одній або кільком виключно неприбутковим організаціям відповідного виду чи зарахування до доходу бюджету в разі припинення юридичної особи</li> </ul>
--	--

Рисунок 2.1 – Юридичний статус Управління [32]

Положенням про управління окреслено завдання та функції, для виконання яких воно утворено.

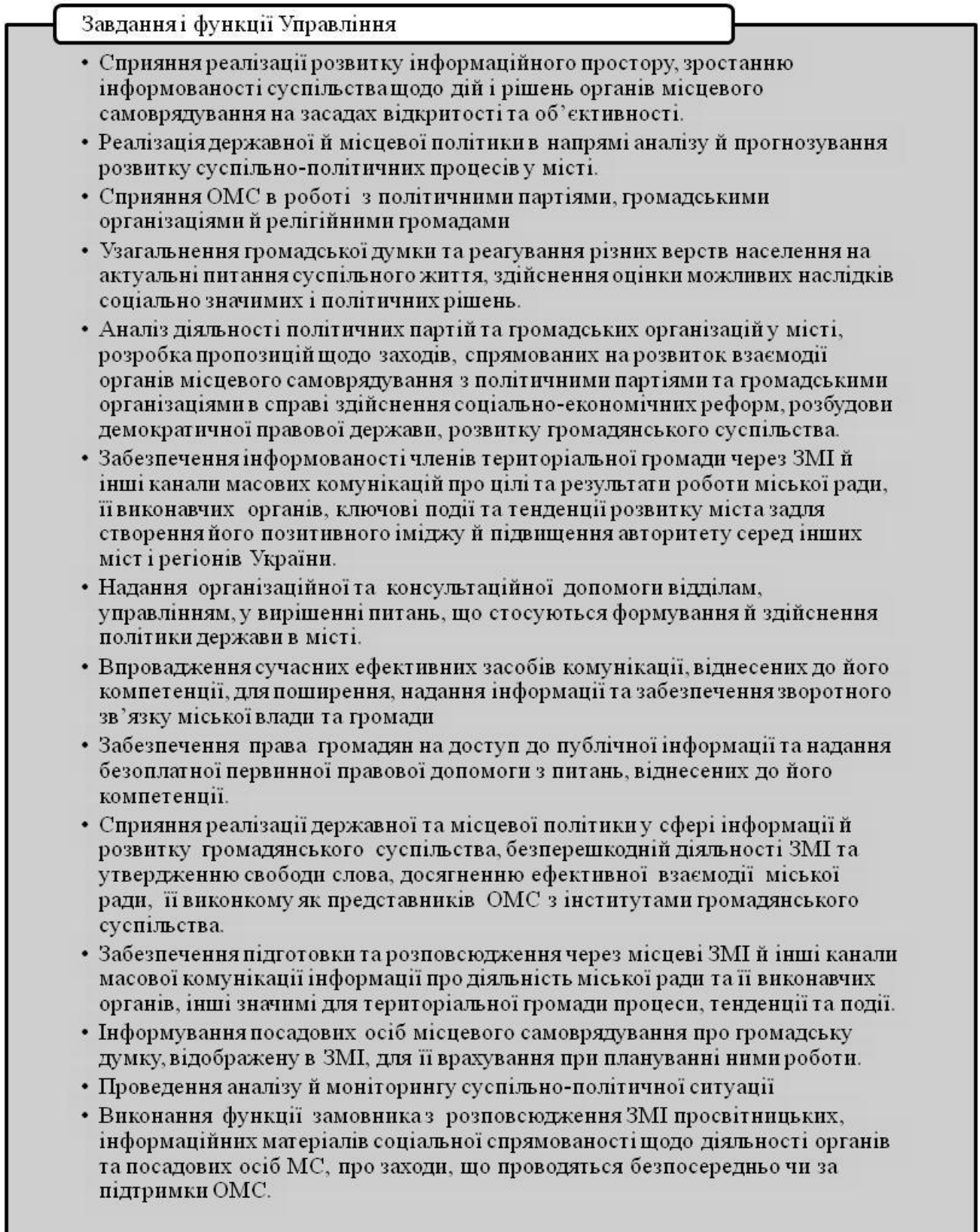


Рисунок 2.2 - Завдання і функції Управління [32]

Крім того, на Управління покладено такі обов'язки:

Здійснювати:	Забезпечувати:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Аналіз та прогнозування розвитку суспільно-політичних процесів у місті.</li> <li>• Моніторинг діяльності політичних партій, громадських організацій, релігійних громад, розробку пропозицій щодо заходів, спрямованих на розвиток взаємодії з ними ОМС в справі реалізації соціально-економічних реформ, пов'язаних з розбудовою демократичної правової держави, розвитком громадянського суспільства.</li> <li>• Моніторинг проведення мирних зібрань, організацію в установленому порядку разом з відповідними відділами, управліннями, іншими виконавчими органами міської ради розгляду вимог учасників таких акцій, інформування про результати міської ради та її виконкому.</li> <li>• Моніторинг діяльності ЗМІ, що здійснюють діяльність на території міста, розробку пропозицій щодо заходів, спрямованих на розвиток їх взаємодії з ОМС й інформування міської ради та її виконкому про результати такої співпраці.</li> <li>• Надання методичної й практичної допомоги виконкомам районних у місті рад, відділам, управлінням, іншим виконавчим органам міської ради з питань, що належать до його компетенції.</li> <li>• Акредитацію представників ЗМІ.</li> <li>• Розгляд звернень громадян, підприємств, установ і організацій з питань, що належать до його компетенції.</li> <li>• Координацію роботи відділів, управлінь, інших виконавчих органів міської ради в питаннях висвітлення їх діяльності у ЗМІ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• У встановленому порядку доступ до публічної інформації, аналіз та надання відомостей на запити, що надходять до нього.</li> <li>• Інформаційну підтримку ресурсів, розміщених на порталі «Криворізький ресурсний центр», що за тематикою належать до його компетенції, удосконалювати їх структуру та зміст, будувати взаємозв'язки з іншими ресурсами.</li> <li>• Права членів територіальної громади міста Кривого Рогу в інформаційній сфері шляхом виконання відповідних державних, обласних та реалізації місцевих програм, інші вимоги законодавства, акти органів, посадових осіб місцевого самоврядування згідно з чинним законодавством України.</li> <li>• Підготовку інформаційних повідомлень (прес-релізів) для ЗМІ про пленарні засідання міської ради та її виконавчого комітету, рішення, ухвалені ними, діяльність відділів, управлінь та інших виконавчих органів міської ради, їх розповсюдження серед ЗМІ й розміщення на офіційному веб-сайті КМР та її виконавчого комітету в мережі Інтернет.</li> <li>• Оперативне висвітлення діяльності міської ради, її виконкому й міського голови на офіційному веб-сайті КМР та її виконавчого комітету, медіа-ресурсах комунальних підприємств і в ЗМІ.</li> </ul>

Рисунок 2.3 - Обов'язки Управління [32]

Крім цих обов'язків, Управління сприяє [32]:

1. Представникам ЗМІ - в отриманні достовірної та своєчасної інформації

діяльності ОМС та різних питань щодо функціонування міста, ТГ, для задоволення попиту громадян на інформацію про місто.

2. Центральним ЗМІ, інформгентствам, їх філіям в різних регіонах країни - в отриманні інформації щодо тих викликів, проблем та подій, які є важливими для розвитку міста

3. Організації інтерв'ю в ЗМІ, виступів міського голови та інших на радіо й телебаченні щодо актуальних питань соціально-економічного розвитку Кривого Рогу [32]

Організаційна структура Управління представлена такими посадами:



Рисунок 2.4 - Організаційна структура Управління [32]

Головує в Управлінні начальник, якого призначає міський голова через розпорядження або іншим, передбаченим законодавством, законним способом. У випадку відсутності начальника його обов'язки виконує заступник. Функції начальника також виконує та посадова особа, яку міський голова призначить розпорядженням [32].

До складу обов'язків начальника Управління згідно Положення про управління належать такі (див. рис. 2.5).

Фінансування функцій і потреб Управління здійснюється за рахунок міського бюджету. Штатний розпис і ФОП фахівців Управління затверджується міським головою [32].



Обов'язки начальника Управління
<ul style="list-style-type: none"> <li>• вирішує всі питання діяльності Управління в межах його компетенції;</li> <li>• несе персональну відповідальність за виконання покладених на Управління завдань, реалізацію повноважень, законність прийнятих рішень, дотримання трудової дисципліни;</li> <li>• є розпорядником коштів відповідно до затвердженого кошторису доходів і видатків, несе персональну відповідальність за ефективне та цільове їх використання;</li> <li>• затверджує положення про відділи управління та посадові інструкції працівників Управління;</li> <li>• визначає обов'язки працівників та контролює їх виконання;</li> <li>• проводить щорічне оцінювання виконання посадовими особами Управління обов'язків відповідно до їх посадових інструкцій;</li> <li>• видає у межах повноважень Управління накази, організовує та контролює їх виконання;</li> <li>• сприяє працівникам у підвищенні професійного рівня;</li> <li>• представляє Управління в усіх установах, на підприємствах та в організаціях;</li> <li>• бере участь у роботі сесій міської ради, засідань виконкому міської ради, засіданнях їх постійних комісій, нарадах, комісіях, робочих групах, утворених КМР та її виконавчими органами, міським головою;</li> </ul>

Рисунок 2.5 - Обов'язки начальника Управління [32]

Начальник Управління подає міському голові пропозиції у рамках своїх посадових обов'язків.

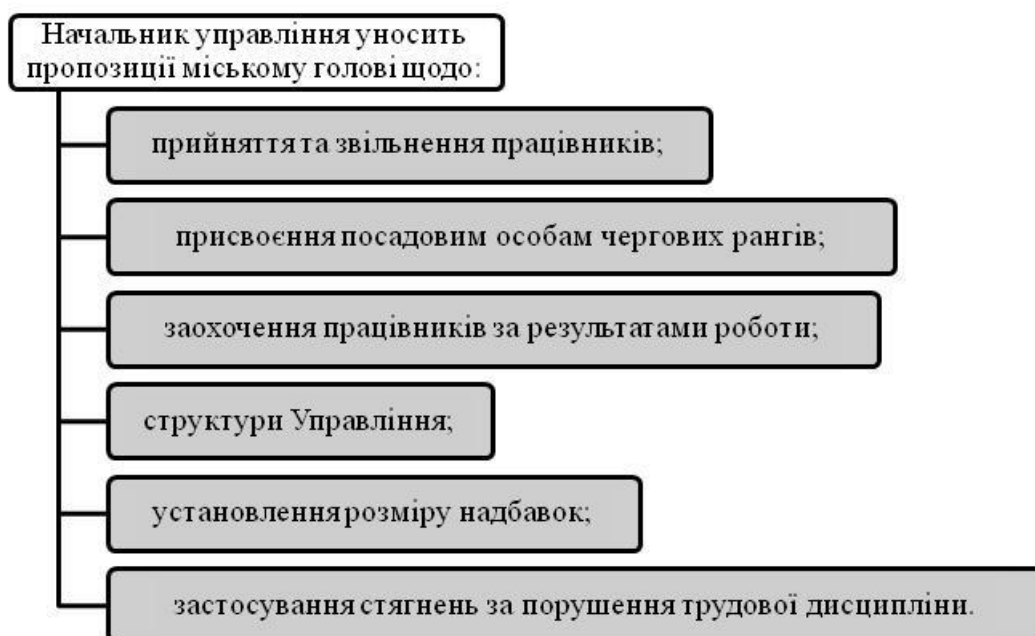


Рисунок 2.6. - Пропозиції начальника Управління міському голові [32]

Усі решта працівників Управління виконують свої посадові обов'язки



відповідно до затверджених посадових інструкцій [32].

Здійснюючи свої функціональні обов'язки, Управління має право:

Права Управління	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Залучати спеціалістів відділів, управлінь, КМР, виконкомів районних у місті рад, суб'єктів господарювання, учених, викладачів ЗВО, представників політичних партій, об'єднань громадян та релігійних громад, за їх згодою, для розгляду питань, що належать до його компетенції.</li> <li>• Одержувати в установленому порядку від відділів, управлінь КМР, виконкомів районних у місті рад, суб'єктів господарювання інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань та функцій.</li> <li>• У особі керівника Управління брати участь у роботі сесій КМР та районних у місті рад, засіданнях постійних комісій міської ради та районних у місті рад, нарадах, що організовуються іншими виконавчими органами міської ради, подавати пропозиції з питань, віднесених до його повноважень, або брати участь у їх підготовці.</li> <li>• Вести ділове листування з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами, громадськими організаціями в межах наданих повноважень.</li> <li>• Брати участь у судових засіданнях у межах наданих повноважень та в спосіб, визначений чинним законодавством України.</li> <li>• Скликати в установленому порядку наради, проводити семінари, прес-конференції, засідання «круглих столів» з питань реалізації внутрішньої політики держави на території міста, діяльності політичних партій, громадських організацій та релігійних громад, здійснення інформування жителів міста щодо діяльності органів влади та інших.</li> <li>• Уносити пропозиції до міської ради, її виконкому з питань інформаційної сфери та комунікацій, висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в місті, надання інформаційних послуг та виконання інших повноважень, що належать до його компетенції.</li> <li>• Готувати проекти розпоряджень міського голови, рішень міської ради та її виконавчого комітету, інші документи з питань його діяльності.</li> <li>• Забезпечувати присутність працівників Управління на заходах, що проводяться на території міста, у тому числі об'єднаннями громадян та релігійними громадами.</li> <li>• Здійснювати адміністрування розділів порталу «Криворізький ресурсний центр» або їх частин, де розміщуються інформаційні ресурси, що за змістом належать до його компетенції.</li> </ul>
---------------------	--

Рисунок 2.7 - Права Управління

Загалом діяльність Управління здійснюється згідно перспективного плану роботи виконкому КМР, який затверджується у виконкомі, відповідним рішенням

## 2.2. Аналіз форм участі громадян у місцевому самоврядуванні м. Кривого Рогу

Громадяни Кривого Рогу можуть брати участь у співуправлінні міськими справами способами, дозволеними чинним законодавством. Форми участі у справах міста визначені статутом громади і наведені на рис. 2.8.

### Форми участі членів територіальної громади в МС є

- місцевий референдум
- загальні збори чи конференції
- громадські слухання
- місцеві ініціативи
- проведення місцевих виборів
- утворення органів самоорганізації населення
- дорадче опитування
- звернення жителів міста, електронні петиції, листи
- участь у комісіях та робочих групах
- доступність публічної інформації органів МС
- інші, не заборонені законодавством, форми участі в МС

Рисунок 2.8 – Форми участі криворізької громади в МС [6, с. 18].

Для ознайомлення з інформацією про ухвалені КМР рішення, стан їх виконання/невиконання, кожен криворіжець може скористатись сервісом «Активний громадянин», розміщеному на веб-сайті Виконкому КМР. Сервіс має активну опцію, завдяки чому можна задати та відправити питання, розказати про проблему тощо. Тут же передбачено опцію зворотного зв'язку від органу влади у формі відповіді.

Проте наразі у зв'язку з воєнним станом роботу цього сервісу призупинено одночасно із суттєвим скороченням інформації на офіційному сайті Виконкому КМР, а іноді й неможливістю на нього потрапити.

Однією з активних форм участі містян у МС залишається можливість утворення та функціонування вже діючих політичних партій чи громадських організацій. У Кривому Розі офіційно зареєстровано близько 1000 громадських

організацій та 600 політичних партій.

Поте найбільш популярною формо участі у криворіжців є подання запитів. Аналіз динаміки запитів мешканців Кривого Рогу до ОМС за різними класифікаційними ознаками за довоєнний період 2019-2021 рр. подано нижче.

Таблиця 2.1 – Аналіз запитів за способом подання

Запити	Кількість запитів по рокам			Абсолютне відхилення		Питома вага, %		
	2019	2020	2021	2019-2020 рр.	2020-2021 рр.	2019	2020	2021
Запити на інформацію, з них:	978	698	862	-280	164	100	100	100
надано особисто	505	290	346	-215	56	52	41	40
надіслано електронною поштою	364	353	445	-11	92	37	51	52
поштою	100	54	71	-46	17	10	8	8
телефоном	9	1	0	-8	-1	1	1	0

Наочно питому вагу запитів за способом подання подано на рис.2.9.

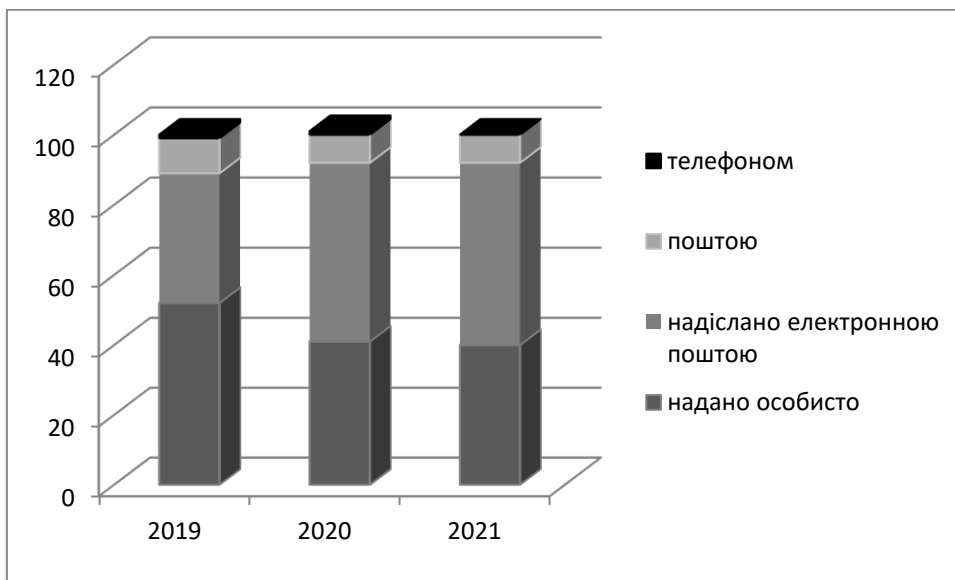


Рисунок 2.9 – Структура запитів за способом подання

З табл. 2.1 видно нестійку динаміку загальної кількості запитів. По кількості найбільше їх зафіксовано у 2019 році, а найменше – у 2020 році (зниження на 280 запитів). У 2021 році громадяни були дещо активнішими від

2020 р. (на 164 запити), проте показників 2019 року так і не було досягнуто. Спадну загальну тенденцію обумовлюють в основному негативні тенденції по наданим особисто запитам (зниження на 215 шт.). Також охочих скористатись поштою при відправці запитів зменшилось на 46. Позитивний тренд 2021 року обумовлено збільшенням запитів електронною поштою – на 92 шт. Це говорить про вподобання мешканцями більш зручної форми діалогу з владою: адже саме за е-запитами було перевищено показники 2019 року.

Структура запитів за способом подання підтверджує зазначені тенденції. За даними табл. 2.1 та рис. 2.9 видно, що криворіжці надають перевагу двом формам подачі: особисто та через електронну пошту. При цьому співвідношення цих способів подання змінюється по рокам на користь електронної пошти. Так, якщо в 2019 році у структурі запитів переважали ті, що надані особисто (52%), то вже наступного року 51% запитів склали е-запити. На 2021 рік ця тенденція збереглась та дещо посилилась (52%). Найменш популярною серед громадськості протягом всього аналізованого періоду є подача «телефонних» запитів.

Далі проведемо аналіз запитів за суб'єктами подання.

Таблиця 2.2 – Аналіз запитів криворіжців за суб'єктами подання

Запити	Кількість запитів по рокам			Абсолютне відхилення		Питома вага, %		
	2019	2020	2021	2019-2020 рр.	2020-2021 рр.	2019	2020	2021
Запити на інформацію, з них:	978	698	862	-280	164	100	100	100
запити фізичних осіб	718	458	597	-260	139	73	66	69
запити юридичних осіб	260	240	265	-20	25	27	34	31

Наочно динаміку запитів за суб'єктами наведено на рис. 2.10.

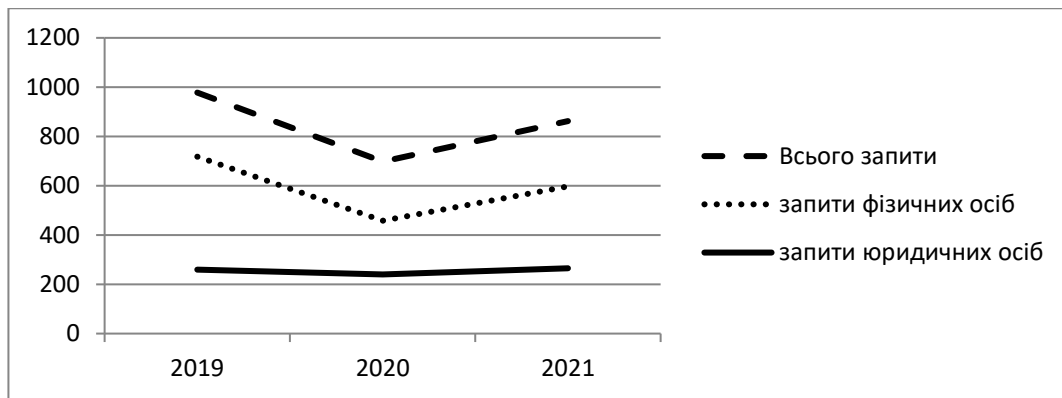


Рисунок 2.10 - Динаміка запитів за суб'єктами

З табл. 2.2 видно, що протягом аналізованого періоду переважають запити саме від фізичних осіб, відповідно й зниження їх активності у 2020 році відчутно вплинуло на загальне зменшення запитів. Запити від юридичних осіб становлять близько 30% їх загальної кількості за весь період аналізу. Питома вага запитів від громадян у 2019 році була найвищою і складала 73%, на кінець аналізованого періоду вона несуттєво знизилась – до 69%, що не мало відчутного впливу на загальну тенденцію.

Таблиця 2.3 – Динаміка запитів криворіжців за колом інтересів

Запити	Кількість запитів по рокам			Абсолютне відхилення	
	2019	2020	2021	2019-2020 рр.	2020-2021 рр.
Запитувана інформація про:					
Діяльність виконкому	198	170	209	-28	39
Комунальне господарство	168	92	129	-76	37
Житлова політика	139	35	22	-104	-13
Земельні відносини	84	50	73	-34	23
Права, правопорядок	91	31	30	-60	-1
Освіту	68	81	89	13	8
Транспорт і зв'язок	52	37	48	-15	11
Охорону здоров'я	32	39	98	7	59
Економічна політика	24	19	10	-5	-9
Бюджетні кошти	23	57	35	34	-22
Соціальний захист	22	18	38	-4	20
Культуру	21	14	13	-7	-1
Стан довкілля	13	22	11	9	-11
Питання сім'ї, дітей та молоді	-	8	12	8	4
інше	-	-	21	-	21
Всього запити на інформацію	978	698	862	-280	164

Аналіз кількості запитів за колом проблем, що цікавлять криворіжців

показує, що найбільше їх надійшло щодо питань діяльності місцевої влади – на 2019 рік вони склали 198 шт. Та й зниження запитів за цим напрямом в 2020 році було лише на 28 шт., а в 2021 році вони зросли на 39. Це може свідчити про постійний інтерес громадян до роботи ОМС.

Питання житлової політики щороку менше хвилюють криворіжців: за 2020 рік запити за цим напрямом знизились на 104, а за 2021 рік – ще на 13. Така ж тенденція спостерігається й до питань комунального господарства. Зацікавленість питаннями правопорядку теж має спадний тренд: за 2020 рік на 60 запитів та ще на 1 – за 2021 рік. Проте питання освіти та медицини знаходяться в колі постійної уваги громадськості, про що свідчить зростання кількості запитів за цими напрямками. Найменшу зацікавленість, судячи з кількості поданих запитів, криворіжці висловлюють до питань культури, сім'ї, дітей та молоді. І хоча останній напрям за 2020-2021 рр показує позитивну динаміку запитів, проте їх кількість є несуттєвою.

Такі ж тенденції засвідчує і аналіз структури запитів за інтересами

Таблиця 2.4 – Структура запитів криворіжців за колом інтересів

Запити	Кількість запитів по рокам			Питома вага, %		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Діяльність виконкому	198	170	209	20,2	24,4	24,2
Комунальне господарство	168	92	129	17,2	13,2	15,0
Житлова політика	139	35	22	14,2	5,0	2,6
Земельні відносини	84	50	73	8,6	7,2	8,5
Права, правопорядок	91	31	30	9,3	4,4	3,5
Освіта	68	81	89	7,0	11,6	10,3
Транспорт і зв'язок	52	37	48	5,3	5,3	5,6
Охорона здоров'я	32	39	98	3,3	5,6	11,4
Економічна політика	24	19	10	2,5	2,7	1,2
Бюджетні кошти	23	57	35	2,4	8,2	4,1
Соціальний захист	22	18	38	2,2	2,6	4,4
Культуру	21	14	13	2,1	2,0	1,5
Стан довкілля	13	22	11	1,3	3,2	1,3
Питання сім'ї, дітей та молоді	-	8	12		1,1	1,4
інше	-	-	21			2,4
Всього запити на інформацію	978	698	862	100,0	100,0	100,0

Табл. 2.4 показує, що найбільшу питому вагу складають запити щодо

питань діяльності ОМС: вона стабільно складає трохи більше 1/5 їх загальної кількості. Це підтверджує наявність постійного інтересу криворіжців до організаційної та політичної діяльності у Кривому Розі та роботи Виконкому КМР. Комунальні питання, незважаючи на зниження таких запитів за кількістю (див. табл. 2.3), також складають круг інтересів активних громадян, про що свідчить досить висока доля відповідних запитів (від 13% до 15%) протягом всього періоду. Приблизно однакову частку в загальній кількості запитів (близько 11%) складають запити щодо питань освіти та охорони здоров'я. Тематика щодо економіки міста, соцзахисту, культури та довкілля найменше цікавлять мешканців з огляду невелику частку запитів щодо цих аспектів.

Досліджуючи дане питання на прикладі громади Кривого Рогу, визначено ряд проблем при реалізації громадянами свого права на участь у місцевих справах.

Проблеми при реалізації криворіжцями права на участь у місцевих справах
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Неповне виконання управлінського циклу (рішення не завжди мають зворотний зв'язок)</li> <li>• Недосконалість інформованості або інформація використовується неналежним чином (часто отримана інформація залишається на потім або вважається неважливою, через що потім виникають проблеми у суспільстві)</li> <li>• Підрозділи слабо співпрацюють між собою, відбувається взаємне перекладання інформації, через що не завжди вчасно надається допомога громадянам</li> <li>• Некомпетентні кадри (сьогодні прийнято брати на роботу людину, яка не завжди відповідає професійно-кваліфікаційному рівню і не може фахово виконувати свої обов'язки, через що громадяни не отримують належної допомоги, або через оптимізацію на працівника покладається велика кількість обов'язків, які неможливо всі виконати якісно)</li> <li>• Недостатня прозорість прийняття рішень та виконання проектів (на сайті ОМС відсутні показники ефективності такої роботи)</li> <li>• Недовіра громадськості до органів влади</li> </ul>

Рисунок 2.11 – Перелік проблем при реалізації криворіжцями права на участь у місцевих справах [6]

Аналізуючи наявні проблеми, варто говорити про підвищення ефективності форм участі у місцевих справах, перш за все, приділяючи увагу розробці дієвої системи оцінювання прийнятих ОМС рішень.

### 2.3. Підвищення ефективності реалізації форм громадської участі у місцевому самоврядуванні під час війни

З проголошенням в Україні режиму воєнного стану з 24 лютого 2022 року, громадяни стикнулись з низкою обмежень, передбачених чинним законодавством в подібних ситуаціях. Зокрема, це стосується й окремих форм здійснення громадської участі. В і без того складних умовах для реалізації локальної демократії, деякі органи місцевої влади ще й намагаються зловживати (свідомо чи несвідомо) чинними наразі обмежувальними заходами, уникаючи оприлюднення значного кола питань щодо своєї діяльності.

Цей аспект, нажаль, стосується і міської влади Кривого Рогу, яка з відкритого інформаційного простору (перш за все, офіційного сайту) прибрала практично всю інформацію про свою діяльність та показники соціально-економічного життя міста.

Тому є потреба вивчити законодавчі обмеження для ОМС та ІГС та надати рекомендації щодо полегшення доступу останніх до використання форм локальної демократії.

Зокрема, Конституцією визначаються наступні обмеження:

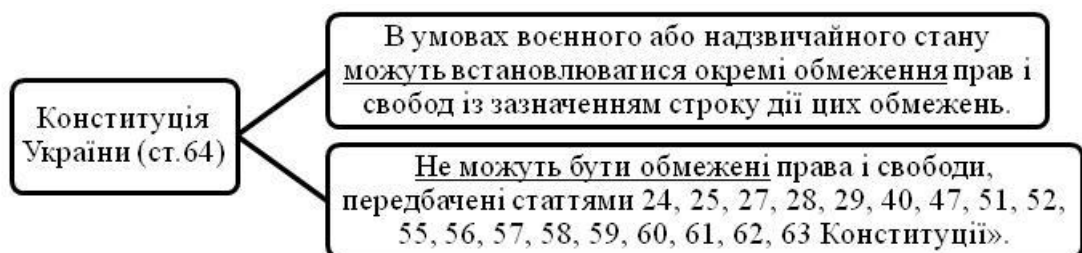


Рисунок 2.12 – Обмеження щодо громадської участі за Конституцією

Тобто КУ встановлює саму можливість обмеження окремих прав і свобод. Указ Президента «Про введення воєнного стану в Україні» та ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» вже визначають конкретний їх перелік.





Рисунок 2.13 – Обмеження участі громадян за законодавством України

Тобто обмежується право на вільне збирання та поширення інформації. Зокрема, щодо пересування військової техніки та її місцезнаходження, інформації з державних реєстрів тощо. Також обмежено свободу думки і слова (піар (будь-який) проросійських партій, політичних сил тощо) [52].

Варто зважити, що в переліку обмежень є ст. 38 Конституції: «громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [18]. Водночас, у жодному з актів (Конституції, Указі, ЗУ) не регламентуються заборони/застереження щодо такої участі [52]. Законодавством визначаються застережувальні норми щодо проведення мітингів та виборів/референдумів.

А от щодо участі громадян у прийнятті тих рішень, які їх стосуються безпосередньо, то заборони на неї не прописано в жодному нормативному акті [52].



Рисунок 2.14 – Участь громадян у прийнятті рішень [52]

Це можливо, оскільки право на звернення до владних структур та отримання відповіді гарантується громадянам ст. 40 КУ. До того ж, таке право належить до тих прав, які ні в якому раз не можуть бути обмеженими навіть під час воєнного стану [52].

Отже, проаналізувавши законодавство на предмет обмежень участі громадян у місцевих справах, можна стверджувати, що обмеження є, проте багато з них аргументуються доцільністю доступу до певної інформації під час війни, ступенем впливу на національну безпеку тощо. Тобто ОМС часто перебільшують (іноді умисно, іноді ні) загрозу від оприлюднення різної інформації та від активної участі громадян у прийнятті рішень. Отже, розглянемо, як регламентується використання форм громадської участі у МС у період воєнного стану:

Таблиця 2.5 – Нормативні особливості/обмеження реалізації права громадян на участь в МС під час війни [28]

Форма участі	Особливості (обмеження) під час воєнного стану
Місцевий референдум	Наразі проведення неможливе з 2-х причин: 1. в Україні діє воєнний стан, в умовах якого забороняється проведення виборів, а референдуми є їхнім різновидом. 2. наразі інститут місцевого референдуму у національному законодавстві згадується фрагментарно в окремих законодавчих актах, оскільки у 2012 році втратив чинність основний закон «Про всеукраїнський та місцевий референдуми». Тому щодо процедурних аспектів проведення цієї форми участі утворився правовий вакуум. У ЗУ «Про місцеве самоврядування» зазначається про те, що порядок призначення і проведення місцевого референдуму, перелік питань визначаються законом про референдуми. Проте цього закону на сьогодні немає. У Верховній Раді є зареєстрований у 2021 році законопроект № 5512 «Про місцевий референдум», але його не ухвалено досі.
Загальні збори громадян	У період воєнного стану цей інструмент участі офіційно працює. Єдине, можуть виникнути труднощі в організації зборів, особливо у тих громадах, де значна кількість мешканців виїхали у безпечніші регіони. Рішення загальних зборів громадян повинні розглядатися органами місцевого самоврядування.
Місцеві ініціативи	У період воєнного стану є доступним для мешканців громад навіть у ситуації, якщо засідання ради не є гласним. Питання ініціативної групи попередньо вноситься у порядок денний засідання, повідомляється про день засідання і обговорюється всіма членами ради за участі цієї групи.
Громадські слухання	У період воєнного стану організувати та провести громадські слухання може бути складно - представники ОМС сьогодні вирішують нагальні питання, пов'язані із військовими потребами, ВПО, гуманітарною допомогою. Або ж консультації з громадськістю проводяться неформально чи в он-лайн форматі. Громади використовують для цього он-лайн платформи – e-DEM, google-форми, чат-бот Дія.

Органи самоорганізації населення	Створення ОСН може бути особливо ефективним у процесі відновлення територій, адже їхня діяльність стосується різних сфер. Враховуючи те, що ОСН разом з депутатами представляють жителів вулиці, будинку, кварталу тощо, їхня ініціатива може мінімізувати ризики зловживань та корупції. Ще однією перевагою функціонування такого органу у процесі відновлення територій є можливість залучення фінансування, оскільки ОСН фінансуються не тільки коштами місцевого бюджету, але і добровільними внесками осіб та іншими надходженнями, які не заборонені законодавством
Звернення громадян	У період воєнного стану ця форма участі є поширеною, оскільки значно збільшилася кількість осіб, які потребують консультацій щодо соціальних послуг, відновлення житла тощо. У деяких регіонах створили спеціальні центри надання консультативної допомоги

Отже, більшість з перерахованих форм участі є доступними для громадян навіть у період воєнного стану, хоча й з певними обмеженнями.

Проте, як показує аналіз законодавчих обмежень щодо демократії участі під час війни, такі обмеження регламентуються Конституцією, ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» та Указом Президента «Про введення воєнного стану в Україні». Решта нормативних документів, що визначають правове поле щодо окремих форм участі громадян, залишились без відповідних коригувань. Це означає, що учасницька демократія функціонує за «старим» законодавством з поправками на норми вищезазначених обмежувальних НПА.

Тобто чинна нормативно-правова база щодо регулювання форм участі громадян потребує низки змін [3]:

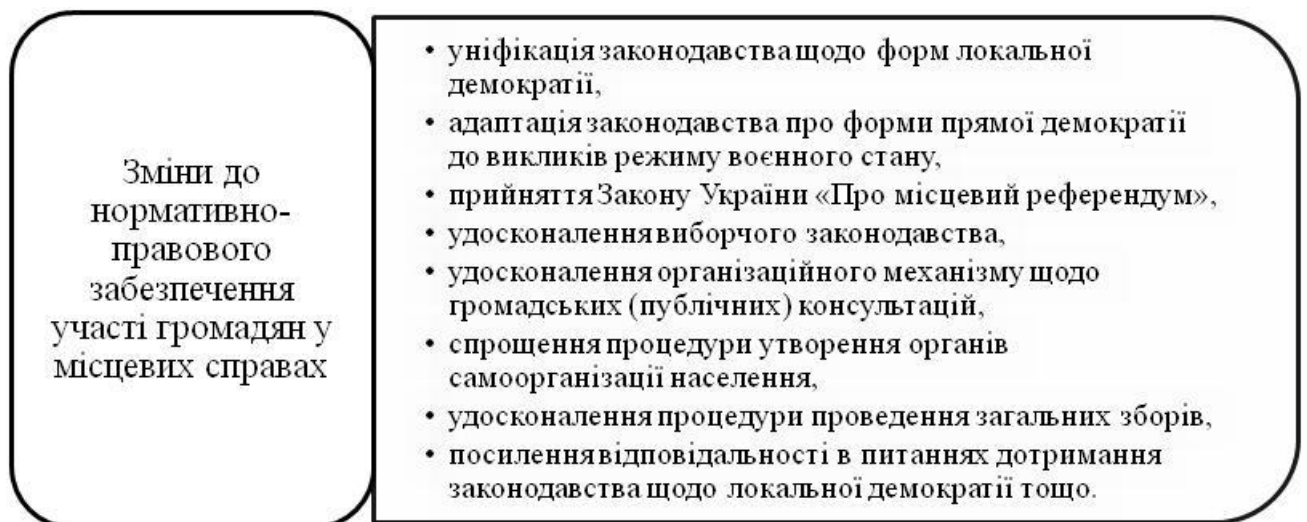


Рисунок 2.15 – Пропозиції щодо змін чинної нормативно-правової бази щодо регулювання форм участі громадян [3]

Зокрема, в контексті запропонованого конкретизуємо ці пропозиції.

Так, аналізуючи законодавство щодо форм участі громадян (див. п.1.3 даної роботи) нами було виявлено, що базовим ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається лише 6 основних форм. Тобто решта не знайшло там відображення і регулюються окремими актами. Тому в контексті уніфікації законодавства про учасницьку демократію пропонуємо внести зміни до цього ЗУ, де забезпечити: відображення всіх існуючих форм участі громадян в одному законі; приведення до єдиної термінології, зокрема щодо консультаційних форм прямої демократії тощо [3].

Щодо прийняття нового ЗУ «Про місцевий референдум», то потреба у ньому визріла давно, ще з втрати у 2012 році чинності ЗУ «Про всеукраїнський та місцевий референдуми». Звісно, що в період воєнного стану Конституція забороняє використовувати цей інструмент місцевої демократії, та він буде актуальним в повоєнний період. Також правок потребує і чинний Виборчий кодекс України в контексті регулювання місцевих виборів з урахуванням особливостей організації виборчого процесу у повоєнний період [3].

Щодо консультативних форм учасницької демократії (консультації з громадськістю, загальні збори громадян), то з метою удосконалення організаційних процедур їх реалізації варто прийняти існуючий наразі проєкт ЗУ «Про публічні консультації» [3].

Аналіз реалізації форм участі громадян під час війни (див табл. 2.5) показав, що ОСН є тією формою, яка активно працює та показує свою ефективність й зараз. Крім того, на неї багато сподівань і на період після війни, оскільки ОСН є доволі гнучкою, що дає сподівання щодо її результативності під час відновлення населених пунктів. За цих підстав удосконалення потребує чинний ЗУ «Про органи самоорганізації населення» в частині покращення процедур організації цього органу, його функціонування та припинення [3].

Це в контексті пропозицій щодо удосконалення нормативного регулювання участі громадян у МС.

Щодо організаційної складової активізації участі громадськості у місцевих справах під час війни, то це питання було предметом окремого

вивчення в рамках проекту Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні» [13]. Представниками робочої групи було в цьому сенсі розроблено низку пропозицій, які наведено нижче.

Рекомендації щодо залучення громадян у справи МС [10]:

1) Рекомендується місцевим радам/їх виконавчим комітетам віднайти рівновагу між забезпеченням безпечних умов роботи своїх працівників, нерозголошенням щодо громад тих рішень, які можуть становити державну таємницю, та дотриманням принципів демократії участі для громадян (принципи гласності, відкритості, підзвітності), які унормовані чинним законодавством та документами ОМС (статути чи регламенти) [10].

2) Слід нарешті відновити відкриту форму засідань місцевої ради/виконкому, поєднуючи її за необхідності із закритою (рис. 2.16).



Рисунок 2.16 - Співвідношення розглядуваних питань по різних формам засідань [10]

3) Слід припинити закриття офіційних сайтів ОМС у цілому, або у тих їх частинах, які стосуються:



Рисунок 2.17 - Частини інформації з веб-сайтів ОМС, які слід відкрити для ІГС [10]

Важливим є організація заходів щодо захисту офіційного сайту ОМС від різного роду загроз, зокрема кібератак.

4) Щодо питань відновлення доступу ІГС та окремих громадян до публічної інформації рекомендується послуговуватись нормами ЗУ «Про доступ до публічної інформації»: реагувати на запити та звернення громадян, як надійшли, відповідати на них в установлені ЗУ строки, якщо така інформація не є небезпечною для населення. Працівник держслужби при необхідності обмеження інформації зобов'язаний пояснити, чим вона може нашкодити та чому не може бути оприлюднена. Це треба, оскільки за ЗУ кожному гарантується доступ до публічної інформації [10]

5) Щодо інформації, яка повинна беззаперечно перебувати у відкритому доступі під час воєнного стану, рекомендується ОДВ централізовано уніфікувати перелік таких даних і зафіксувати Постановою КМУ. Це потрібно, щоб ОМС одноосібно не мали змоги приймати рішення щодо закриття важливої для громади інформації [10].

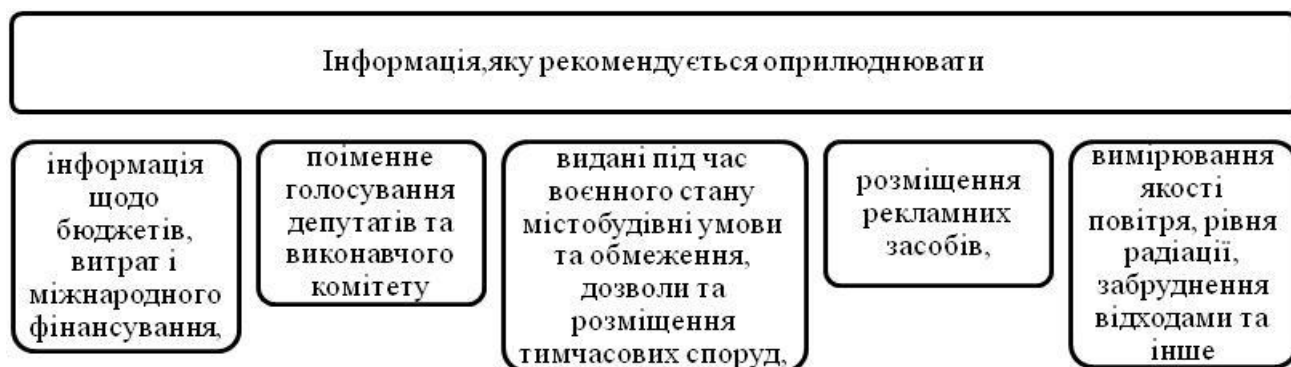


Рисунок 2.18 - Інформація, рекомендована до оприлюднення [10]

Ці дані рекомендовано до оприлюднення, оскільки таким чином можна буде обмежити ризики вчинення корупції та підвищити ефективність громадського контролю.

Також слід долучати активних мешканців та самих ОМС до формування такого переліку відкритої інформації. Затверджений перелік доцільно розмістити на Єдиному порталі відкритих даних [10].

б). Для забезпечення постійної та своєчасної комунікації зі своєю громадою ОМС рекомендується користуватись як звичними наявними, так і новими оперативними засобами зв'язку.

Наявні засоби зв'язку	Оперативні засоби (платформи, популярні серед жителів громади)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• офіційні веб-сайти,</li> <li>• друковані видання,</li> <li>• ЗМІ, тощо</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• телеграм-канали,</li> <li>• чат-боти,</li> <li>• вайбер/Signal-чати,</li> <li>• соціальні мережі тощо</li> </ul>

Рисунок 2.19 – Канали зв'язку ОМС з громадою [10]

Для підвищення інформаційної безпеки рекомендується верифікувати профілі посадових осіб (перш за все міських голів) чи офіційні сторінки виконкомів операторами соцмереж. Верифікація із синьою позначкою для показує користувачам, що це офіційний канал, якому можна довіряти [10].

При налагодженні комунікацій у соцмережах треба забезпечити можливість зворотного зв'язку з громадянами-відвідувачами. Коли ОМС припиняє користуватись певним каналом зв'язку, слід обов'язково повідомити громаду про причини [10].

7) Рекомендується інтенсифікувати роботу з ІГС у частині інформування та співпраці з ними, зокрема волонтерськими організаціями та рухами. Це зручно здійснювати такими каналами (рис.2.20).

У прифронтових ТГ, які приймають багато ВПО, буде логічним на місцях створити т.зв. центри підтримки ВПО.



Рисунок 2.20 - Канали комунікацій з ІТ та волонтерськими спільнотами [10]

Вони можуть крім основної діяльності (гуманітарна та юридична допомога тощо) надавати для адаптації переселенців у ТГ іншу важливу інформацію, наприклад [10]:

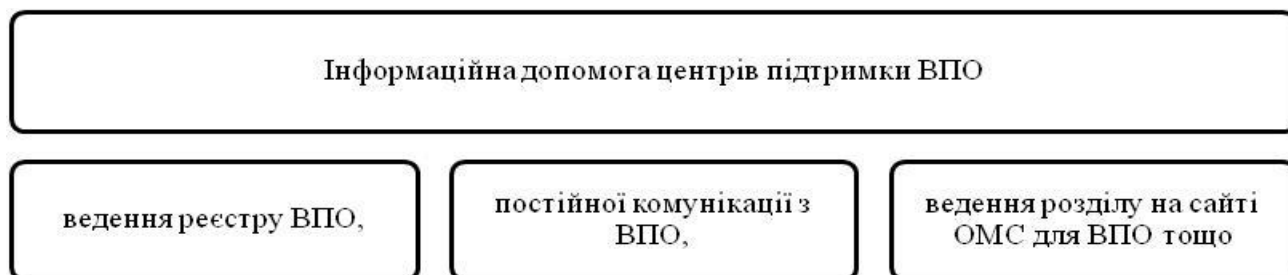


Рисунок 2.21 - Інформаційна допомога центрів підтримки ВПО [10]

8) Тим громадам з прифронтових регіонів, які приймають велику кількість ВПО, доцільно поряд із звичайною допомогою (гуманітарна, психологічна, правова) пробувати залучати таких людей до процесів прийняття рішень, які стосуються саме їх та їхнього статусу [10]. При формуванні довгострокових цільових програм для ВПО (житло, пропозиції роботодавців тощо) або розробці програм інтеграції ВПО до ТГ, доцільно до складу робочих груп брати як представників цієї громади, так і ВПО, з дотриманням гендерної рівноваги [10].



## ВИСНОВКИ

Розвиток взаємодії між громадянським суспільством і державою актуалізується в контексті децентралізації державного управління та посилення МС. Це вимагає підвищення участі громадськості у процесі прийняття управлінських рішень, особливо на місцях. МС є важливою складовою взаємин між громадянином, суспільством та державою [16]

Україна стоїть на шляху демократичних трансформацій і послідовно, крок за кроком будує сильне та активне громадянське суспільство. Основним завданням у цьому контексті є співпраця громадян з владою з метою вирішення невідкладних питань як національного, так і місцевого значення. Таке співробітництво може бути втілено через запровадження безпосередніх форм участі громадян у МС. Саме тому питання участі громадян у місцевих справах наразі є актуальним [54].

«Громадська участь – це необхідний, корисний та вкрай важливий механізм позитивного впливу громадськості на діяльність влади в державі в інтересах громадян; це джерело додаткового інтелектуального ресурсу для публічної влади і тому є корисною і потрібною також і для неї» [42].

Чинна управлінська практика дозволяє виділити низку як позитивних аргументів, так і чимало контраргументів щодо необхідності активного залучення громадян до співучасті у МС. Практика МС демократичних країн (зокрема України) виробила низку варіантів участі громадськості у місцевій політиці (14 варіантів). Їх називають формами (іноді - механізмами) громадської участі. Вони стали особливо популярними у зв'язку із розповсюдженням ідеї переходу від представницької демократії до демократії участі. Окреслені форми громадської участі можуть реалізовуватися у різних сферах управлінської діяльності ОМС: від розробки та втілення стратегій розвитку громад та цільових програм – до управління місцевим бюджетом ТГ, соціальною політикою, у галузях ЖКГ, охорони здоров'я, освіти, охорони довкілля тощо [7].

А з впровадженням і розвитком в Україні е-демократії деякі форми громадської участі наразі доступні й реалізуються також у форматі он-лайн.

Участь громадськості в МС регулюється низкою НПА: як законодавчих, так і підзаконних (постанов та наказів). Така участь регламентується й НПА місцевого рівня - Статути громад та Положення про громадську участь [7]. Конституція України (КУ) з існуючих 14-ти форм громадської участі унормовує три [7]: місцевий референдум, участь у місцевому бюджеті та ОСН. В ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» виділяються (крім регламентованих КУ) ще загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання та дострокове припинення повноважень голови громади. Решта форм регламентується окремими локальними актами [7]. А при вивченні підходів науковців до проблеми виділення форм участі громади в МС, звертає увагу їх систематизація В. Дрешпаком. Він класифікує форми комунікацій з громадою в таких площинах: безпосередня, опосередкована, змішана взаємодія; міжособистісна, групова, масова взаємодія.

Також нами в роботі розглянуто більш детально механізм реалізації окремих форм громадської участі.

Наразі в українському законодавчому полі немає єдиного закону, який би унормовував процедури усіх форм громадської участі. Державою основні форми участі громадян регулюються Конституцією та ЗУ, а на рівні ОМС визначаються у статутах, положеннях громад [28]. Різні форми громадської участі мають різний ступінь нормативно-правової регламентації [18]. Базовими документами, які визначають право громадян на участь в співуправлінні місцевими справами, є КУ та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні».

Аналіз форм участі м. Кривого Рогу нами здійснено на базі інформації Управління преси, інформаційної діяльності та внутрішньої політики.

Громадяни Кривого Рогу можуть брати участь у співуправлінні міськими справами способами, дозволеними чинним законодавством. Для ознайомлення з інформацією про ухвалені КМР рішення, стан їх виконання/невиконання, кожен криворіжець може скористатись сервісом «Активний громадянин»,

розміщеному на веб-сайті Виконкому КМР. Проте наразі у зв'язку з воєнним станом роботу цього сервісу призупинено одночасно із суттєвим скороченням інформації на офіційному сайті Виконкому КМР, а іноді й неможливістю на нього потрапити.

Однією з активних форм участі містян у МС залишається можливість утворення та функціонування вже діючих політичних партій чи громадських організацій. Проте найбільш популярною формою участі у криворіжців є подання запитів. Аналіз динаміки запитів мешканців Кривого Рогу до ОМС за різними класифікаційними ознаками за довоєнний період 2019-2021 рр. подано нижче.

Аналіз запитів за способом подання показує нестійку динаміку загальної кількості запитів. По кількості найбільше їх зафіксовано у 2019 році, а найменше – у 2020 році (зниження на 280 запитів). У 2021 році громадяни були дещо активнішими від 2020 р. (на 164 запити), проте показників 2019 року так і не було досягнуто. Спадну загальну тенденцію обумовлюють в основному негативні тенденції по наданим особисто запитах (зниження на 215 шт.). Також охочих скористатись поштою при відправці запитів зменшилось на 46. Позитивний тренд 2021 року обумовлено збільшенням запитів електронною поштою – на 92 шт. Це говорить про вподобання мешканцями більш зручної форми діалогу з владою: адже саме за е-запитами було перевищено показники 2019 року.

Структура запитів за способом подання підтверджує зазначені тенденції: криворіжці надають перевагу двом формам подачі: особисто та через електронну пошту. При цьому співвідношення цих способів подання змінюється по рокам на користь електронної пошти. Так, якщо в 2019 році у структурі запитів переважали ті, що надані особисто (52%), то вже наступного року 51% запитів складала е-запити. На 2021 рік ця тенденція збереглась та дещо посилилась (52%). Найменш популярною серед громадськості протягом всього аналізованого періоду є подача «телефонних» запитів.

Щодо запитів за суб'єктами, то протягом аналізованого періоду переважають запити саме від фізичних осіб, відповідно й зниження їх

активності у 2020 році відчутно вплинуло на загальне зменшення запитів. Запити від юридичних осіб становлять близько 30% їх загальної кількості за весь період аналізу. Питома вага запитів від громадян у 2019 році була найвищою і складала 73%, на кінець аналізованого періоду вона несуттєво знизилась – до 69%, що не мало відчутного впливу на загальну тенденцію. Переважають запити саме від фізичних осіб, відповідно й зниження їх активності у 2020 році відчутно вплинуло на загальне зменшення запитів. Запити від юридичних осіб становлять близько 30% їх загальної кількості за весь період аналізу. Питома вага запитів від громадян у 2019 році була найвищою і складала 73%, на кінець аналізованого періоду вона несуттєво знизилась – до 69%, що не мало відчутного впливу на загальну тенденцію.

Аналіз кількості запитів за колом проблем, що цікавлять криворіжців показує, що найбільше їх надійшло щодо питань діяльності місцевої влади – на 2019 рік вони склали 198 шт. Та й зниження запитів за цим напрямом в 2020 році було лише на 28 шт., а в 2021 році вони зросли на 39. Це може свідчити про постійний інтерес громадян до роботи ОМС.

Питання житлової політики щороку менше хвилюють криворіжців: за 2020 рік запити за цим напрямом знизились на 104, а за 2021 рік – ще на 13. Така ж тенденція спостерігається й до питань комунального господарства. Зацікавленість питаннями правопорядку теж має спадний тренд: за 2020 рік на 60 запитів та ще на 1 – за 2021 рік. Проте питання освіти та медицини знаходяться в колі постійної уваги громадськості, про що свідчить зростання кількості запитів за цими напрямками. Найменшу зацікавленість, судячи з кількості поданих запитів, криворіжці висловлюють до питань культури, сім'ї, дітей та молоді. І хоча останній напрям за 2020-2021 рр показує позитивну динаміку запитів, проте їх кількість є несуттєвою.

У структурі найбільшу питому вагу складають запити щодо питань діяльності ОМС: вона стабільно складає трохи більше 1/5 їх загальної кількості. Це підтверджує наявність постійного інтересу криворіжців до організаційної та політичної діяльності у Кривому Розі та роботи Виконкому КМР. Комунальні

питання, незважаючи на зниження таких запитів за кількістю (див. табл. 2.3), також складають круг інтересів активних громадян, про що свідчить досить висока доля відповідних запитів (від 13% до 15%) протягом всього періоду. Приблизно однакову частку в загальній кількості запитів (близько 11%) складають запити щодо питань освіти та охорони здоров'я. Тематика щодо економіки міста, соцзахисту, культури та довкілля найменше цікавлять мешканців з огляду невелику частку запитів щодо цих аспектів.

Проаналізувавши чинне законодавство на предмет обмежень щодо реалізації демократії участі під час війни, доходимо до висновку, що більшість форм участі є доступними для громадян навіть у період воєнного стану, хоча й з певними обмеженнями. Проте, такі обмеження регламентуються Конституцією, ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» та Указом Президента «Про введення воєнного стану в Україні». Решта нормативних документів, що визначають правове поле щодо окремих форм участі громадян, залишилися без відповідних коригувань. Це означає, що учасницька демократія функціонує за «старим» законодавством з поправками на норми вищезазначених обмежувальних НПА [3].

Тобто чинна нормативно-правова база щодо регулювання форм участі громадян потребує низки змін [3]. Саме тому нами запропоновано певні пропозиції щодо змін чинної нормативно-правової бази щодо регулювання форм участі громадян.

Щодо організаційної складової активізації участі громадськості у місцевих справах під час війни, то це питання було предметом окремого вивчення в рамках проекту Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні» [10]. Пропозиціями в цьому контексті є наступні:

- 1) Рекомендується місцевим радам/їх виконавчим комітетам віднайти рівновагу між забезпеченням безпечних умов роботи своїх працівників, нерозголошенням щодо громад тих рішень, які можуть становити державну таємницю, та дотриманням принципів демократії участі для громадян [10].

2) Відновити відкриту форму засідань місцевої ради/виконкому, поєднуючи її за необхідності із закритою [10].

3) Припинити закриття офіційних сайтів ОМС у цілому.

4) Щодо питань відновлення доступу ІГС та окремих громадян до публічної інформації рекомендується послуговуватись нормами ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [10].

5) Щодо інформації, яка повинна беззаперечно перебувати у відкритому доступі під час воєнного стану, рекомендується ОДВ централізовано уніфікувати перелік таких даних і зафіксувати Постановою КМУ [10].

6) Для забезпечення постійної та своєчасної комунікації зі своєю громадою ОМС рекомендується користуватись як звичними наявними, так і новими оперативними засобами зв'язку [10].

7) Рекомендується інтенсифікувати роботу з ІГС у частині інформування та співпраці з ними, зокрема волонтерськими організаціями та рухами [10].

8) Тим громадам з прифронтових регіонів, які приймають велику кількість ВПО, доцільно поряд із звичайною допомогою (гуманітарна, психологічна, правова) пробувати залучати таких людей до процесів прийняття рішень, які стосуються саме їх та їхнього статусу [10].

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Архипенко С., Барташ М. Участь громадян в управлінні місцевими справами: необхідність, переваги, недоліки та форми реалізації. *Публічне управління та адміністрування в Україні: євроінтеграційний поступ - 1 Всеукраїнська науково-практична конференція за міжнародною участю*. Івано-Франківськ, 31.05.2024
2. Балабанова Л.В. Стратегічне управління маркетинговими комунікаціями: монографія / Л.В. Балабанова, О.В. Крутушкіна. – Донецьк: ДонНУЕТ, 2012. – 179 с.
3. Бойко О. Існуючі форми локальної демократії та механізми їх правового регулювання. К., Центр політико-правових реформ, 2023. - 135 с. [електронне видання].
4. Бориславська О.М. Організація державної влади в сучасному світі: конституційно-правова енциклопедія/ О.М. Бориславська, С.В. Різник. – Вид. 2-ге, стер. – Львів: ПАІС, 2013. – 456 с.
5. Буковський Р.В. Сутність взаємодії з громадськістю у системі публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. № 21. 2021 – С.107-110
6. Гройсман В.Б. Місце та роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства [Електронний ресурс] / В. Гройсман // Демократичне врядування. – 2015. – Вип. 15. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2015\\_15\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_22)
7. Громадська участь у місцевій політиці: проблеми нормативно-правового забезпечення. Аналітичний центр «Обсерваторія демократії». 28.05.2021. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.prostir.ua/?news=hromadska-uchast-u-mistsevij-politytsi-problemy-normatyvno-pravovoho-zabezpechennya>
8. Громадянське суспільство та публічна політика / уклад. С. І. Вировий, О. Р. Титаренко, І.В. Рейтерович. – К. : Вид-во НАДУ, 2009. – 52 с.

9. Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації у глобальному світі : [Навч.-метод. посібн.] / Бебик В., Бортніков В., Дегтерьова Л., Кудряченко А. – К. : Інститут громадянського суспільства, 2006. – 248 с

10. Дослідження «Вплив воєнного стану на громадську участь в Україні» /О. Гвоздік, Н. Черногуб, Ю. Гвоздович, В. Кебало, А. Петренко-Лисак. - Проект Ради Європи «Зміцнення громадської участі у демократичному процесі прийняття рішень в Україні», 2022

11. Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в державному управлінні : навч. пос. / Н.М. Драгомирецька, К.С. Кандагура, А.В. Букач. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – 180 с.

12. Дрешпак В. М. Комунікації в публічному управлінні: навч. посіб. / В.М Дрешпак. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – 168 с.

13. Зяйлик М.Ф. Роль та значення функцій зв'язків із громадськістю у системі публічного управління. *Актуальні проблеми публічного управління та адміністрування*. – С.33-49

14. Інструменти е-демократії у містах України. Інформаційно-аналітичний довідник / А. Ємельянова М. Довбенко, П. Завадська, Д. Хуткий, С. Лобойко, М. Наход; За ред. С. Лобойка, М. Находа, Д. Хуткого. – К., 2017. – 58 с.

15. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування. Посібник для муніципальних посадовців [Текст]. –Івано-Франківськ: ГО «Агентство з розвитку приватної ініціативи», 2009 – 96 с.

16. Кожина А.В. Перспективи розвитку механізмів громадської участі на місцевому рівні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 1, 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=858>

17. Комунікативний процес у місцевому самоврядуванні: навч.-метод. матеріали [Текст] / В. О. Чмига, О. М. Руденко; уклад. В.В. Святненко. – К. : НАДУ, 2013. – 84 с



18. Конституція України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

19. Криворізька міська рада: офіційний сайт - Режим доступу: <https://kr.gov.ua/>

20. Куйбіда М. Державне регулювання соціально-економічного розвитку регіону / М. Куйбіда, К. Черніцина. // Науковий вісник. – 2010. – Вип. 5

21. Лебединська О. Державне регулювання розвитку регіону: проблеми та перспективи /О. Лебединська,І. Валентюк. // Вісник Національної академії державного управління. – 2010. - №3(22) –с. 151-156

22. Лебідь А., Назаров М. Інструменти громадської участі в Україні: навчально-методичний посібник / А. Є. Лебідь, М. С. Назаров. – Суми: Вид-во СумДУ, 2020. – 73 с.

23. Малиновський В. Особливості функції зв'язків із громадськістю в державному управлінні

24. Мамедов С.А. Поняття та зміст механізмів державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів в умовах глобалізації економіки / С. А. Мамедов // Вісник Національного університету цивільного захисту України. - 2015. - Вип. 2. - С. 210-214. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU\\_2015\\_2\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2015_2_31)

25. Мельник В. Теоретичні засади соціально-економічного розвитку регіону як складник державного регулювання економіки. / В. Мельник.// Економіка і суспільство. – 2018. - Вип.17 – с.125-130

26. Мережеві спільноти та інформаційні ресурси публічної політики / уклад. С. О. Телешун, С. В. Ситник. – К. : НАДУ, 2009. – 44 с.

27. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти [Електронний ресурс] / Л. Муркович. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/Portal/soc\\_gum/Dums/2010\\_2/10mliuta.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/Portal/soc_gum/Dums/2010_2/10mliuta.pdf)

28. Народовладдя на місцях під час воєнного стану. 31.01.2023. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://parlament.org.ua/2023/01/31/people-power-during-the-war/>

29. Нормативно-правові засади та відповідальність в публічній політиці в Україні : навч. посіб. / уклад. С. О. Телешун, С. В. Ситник. – К. : НАДУ, 2009. – 54 с.

30. Олійченко І.М., Дітковська М.Ю., Юрченко Ю.Д. Зв'язки з громадськістю в системі державного управління як фактор публічності влади. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. № 1 (1), 2015. С.198-204

31. Покровська О.В. Спроможні територіальні громади: фінансовий аспект функціонування // О.В. Покровська. - Електронне наукове фахове видання з економічних наук «Modern Economics», №7 (2018). – с. 139-147.

32. Положення про управління преси, інформаційної діяльності та внутрішньої політики виконкому Криворізької міської ради – Рішення міської ради від 26.12.2018 №3307

33. Про державну службу [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Закон від 10.12.2015 №889-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>

34. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>

35. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24

36. Прокопюк А. Державна регіональна політика: наукові підходи та світові практики. / А Прокопюк // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. - Вип.6 – С. 14-18

37. Публічна політика та управління : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.

38. Регіональне управління: підручник/ за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2014. – 512 с.

39. Регіонально-адміністративний менеджмент: навчальний посібник / під ред. В. Г. Воронкової. — К.: Видавничий дім «Професіонал», Центр учбової літератури, 2010. — 352 с.

40. Рейтерович І.В. Групи інтересів та політичні відносини в публічній політиці /уклад. І. В. Рейтерович. – К. : НАДУ, 2009. – 42 с.

41. Реформування управління та публічна політика / уклад. С. О. Телешун, Н. М. Дармограй. – К. : Вид-во НАДУ, 2009. – 48 с.

42. Сергієнко О.І. Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль) / Олександр Сергієнко, Олег Ватаманюк. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 92 с.

43. Сопіна О.А. Зв'язки з громадськістю як чинник удосконалення комунікаційного механізму державного управління. *Право та державне управління*. №2. 2021. С.172-177

44. Сопіна О.А. Зміст і сутність поняття «зв'язки з громадськістю» в контексті державного управління. *Вчені записки ТНУ ім.. В.І. Вернадського. Серія: державне управління*. №5. 2020. – С. 93-97

45. Телешун С. О. Конституційно-праваова відповідальність в умовах формування засад громадянського суспільства / С. О. Телешун // *Зб. наук. пр. КНУВС*. – 2008. – № 1. – С. 15–18.

46. Телешун С. О. Нові політичні реалії і процес формування засад громадянського суспільства / С. О. Телешун // *Політичний менеджмент*. – 2008. –№ 1(28). – С. 3–8.

47. Телешун С. О. Політико-економічні інтереси групи впливу та "лобізм по українськи" / С. О. Телешун, І. В. Рейтерович // *Право України*. – 2008. – № 3. – С. 105–108.

48. Територіальний розвиток і регіональна політика. Стимулювання розвитку регіонів на засадах смарт-спеціалізації: бар'єри та механізми

імплементатії: наукова доповідь / наук. ред. д.е.н., проф. Сторонянська І.З. Львів, ІРД НАНУ. 2021. 155 с.

49. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні / наук. редактор В.С. Кравців – Львів, 2016. – 218 с. (Серія«Проблеми регіонального розвитку»)

50. Титаренко О. Р. Публічна політика та демократія: Сучасний вимір (політико-філософський аналіз) / О. Р. Титаренко // Трибуна. – 2008. – № 9. – С. 12–15.

51. Устименко Т.М. Зв'язки з громадськістю як механізм зворотного зв'язку в системі влади та управління. *Інвестиції: практика та досвід* № 18. 2021. С. 143-148

52. Участь громадськості в процесі прийняття рішень. *Огляд стандартів та практик у країнах — членах Ради Європи*. Страсбург, травень 2016.

53. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник [Текст] / ДП «Укртехінформ». – Київ, 2013. – 250 с.

54. Форми і механізми участі громади у місцевому самоврядуванні – презентація