

Міністерство освіти і науки України
Полтавський державний аграрний університет
Кафедра гуманітарних і соціальних дисциплін



Co-funded by
the European Union



SuTCom

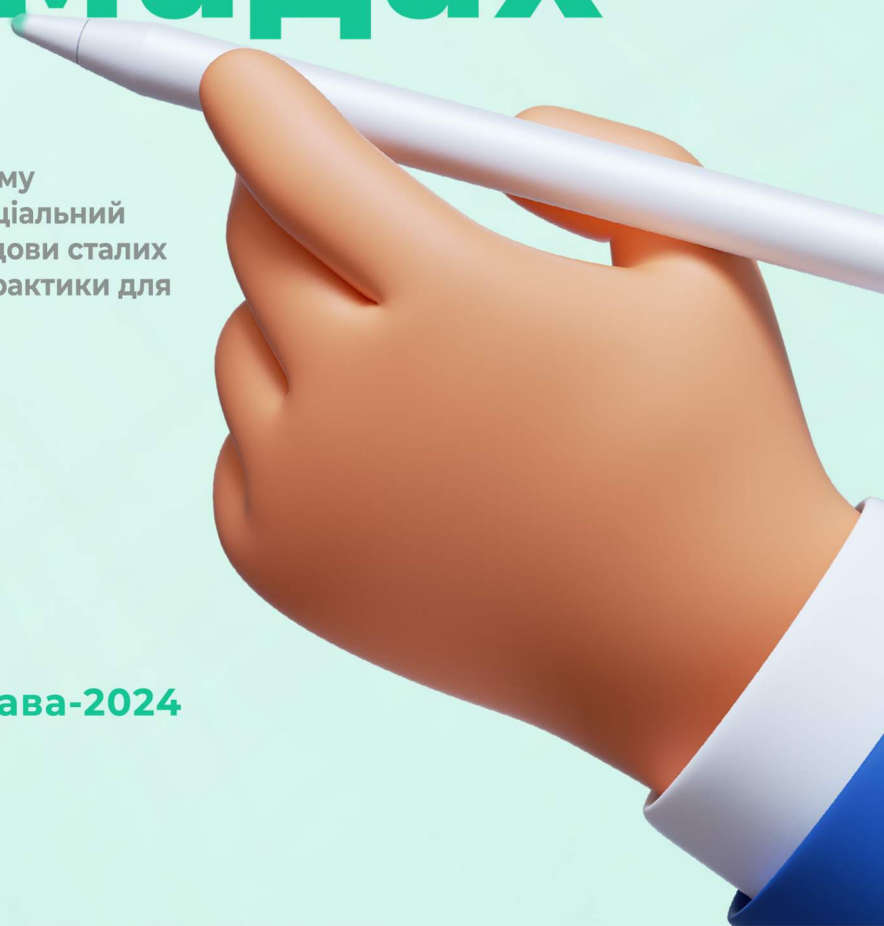
Посібник

Некряч А., Шаравара Т., Приходько С., Макарець С.

Самоосвіта в громадах

Проект програми Еразмус+ напрямом
Жан Моне «Участь громадян та соціальний
діалог як ключові чинники розбудови сталих
територіальних громад: успішні практики для
України» №101085535 — SuTCom —
ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH

Полтава-2024



УДК 37.041:32(07)

С 17

Проект Еразмус+ напрямку Жан Моне «Участь громадян та соціальний діалог як ключові чинники розбудови сталих територіальних громад: успішні практики для України»

№101085535 — SuTCom — ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH

Рекомендовано до друку вченою радою Полтавського державного аграрного університету (протокол № 7 від 26 березня 2024 року)

Рецензенти:

Барановський Фелікс доктор політичних наук, професор, професор кафедри філософії, соціології та політології Київського національного торговельно-економічного університету

Філіппова Вікторія доктор наук з державного управління, професор, в. о. завідувача кафедри державного управління та місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету

Бардіна Тетяна кандидат економічних наук, доцент, заступниця міського голови з питань діяльності виконавчих органів Полтавської міської ради

С 17 Некряч А., Шаравара Т., Приходько С., Макарець С. Самоосвіта в громадах : посібник. Полтава, 2024. 135 с.

У посібнику висвітлюються різні форми участі громадян у контексті їх самоосвіти, акцентується увага на реалізації права громадян на участь в управлінні місцевими справами з урахуванням європейського досвіду та можливостей його поширення у вітчизняних реаліях.

Посібник розрахований на посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, мешканців територіальних громад, науково-педагогічних працівників, здобувачів вищої освіти, усіх, хто цікавиться проблемами розбудови сталих територіальних громад.

Фінансується Європейським Союзом. Однак висловлені погляди та думки належать лише автору (авторам) і не обов'язково відображають погляди Європейського Союзу чи Європейського виконавчого агентства з освіти та культури (ЕАСЕА). Ні Європейський Союз, ні ЕАСЕА не можуть нести відповідальність за них.

ISBN 978-617-8231-56-9

© Некряч А., Шаравара Т., Приходько С., Макарець С., 2024
© Полтавський державний аграрний університет, 2024

UDC 37.041:32(07)

C 17

Project of the European Union Erasmus+ Jean Monnet Program «Citizen participation and social dialogue as key factors in the development of sustainable territorial communities: EU best practices for Ukraine»

№101085535 — SuTCom — ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH

Recommended for publication by the Academic Council of Poltava State Agrarian University (Protocol No.7 of 26 March 2024)

Reviewed:

- | | |
|---------------------------|--|
| Baranovskiy Feliks | Doctor of political science, professor, professor at the department of philosophy, sociology and political science at Kyiv National University of Trade and Economics |
| Filippova Victoria | Doctor of science in public administration, professor, acting head of the department of public administration and local self-government, Kherson National Technical University |
| Bardina Tetiana | Doctor of economics, associate professor, deputy mayor for the executive bodies of the Poltava City Council. |

C 17 Nekriach A., Sharavara T., Prykhodko S., Makarets S. Self-education in communities: a manual. Poltava, 2024. 135 p.

The manual focuses on the different forms of citizen participation in the context of their self-education, with an emphasis on the realisation of the right of citizens to participate in local governance, taking into account European experiences and the possibilities of their dissemination in the national context.

The manual is addressed to local government officials, members of local councils, residents of territorial communities, scientific and educational staff, university students and anyone interested in the problems of building sustainable territorial communities.

Funded by the European Union. The views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Education and Culture Executive Agency (EACEA). Neither the European Union nor EACEA can be held responsible for them.

ISBN 978-617-8231-56-9

© Nekriach A., Sharavara T., Prykhodko S., Makarets S., 2024

© Poltava state agrarian university, 2024

ЗМІСТ

Вступ	5
Розділ 1. Самоосвіта як шлях до самоврядування	
1.1. Теоретичні основи самоосвіти особистості.....	10
1.2. Самоосвіта в умовах децентралізації влади в Україні.....	19
1.3. Самоосвіта як шлях реалізації права громадян на участь в управлінні місцевими справами.....	29
Розділ 2. Форми участі громадян в управлінні місцевими справами	
2.1. Інституційне забезпечення права участі громадян на управління місцевими справами.....	34
2.2. Форми та механізми безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні	42
Розділ 3. Сучасні форми взаємодії з громадськістю в системі місцевого самоврядування	
3.1. Електронна демократія в системі місцевого самоврядування....	85
3.2. Зв'язки з громадськістю	100
Додатки	115

ВСТУП

Інститут місцевого самоврядування, поза всяким сумнівом, за своєю суттю відіграє роль об'єднуючого центру між мешканцями територіальних громад, комерційними структурами, індивідуумами, підприємцями, політичними партіями і громадськими об'єднаннями, бізнесовими, приватними структурами, розвиваючи на взаємовигідних засадах горизонтальні зв'язки, кооперуючись з метою розв'язання перспективних планів, програм соціально-економічного розвитку, розбудови соціальної інфраструктури громад. Подібне партнерство допомагає відкрити «вікно» можливостей для надання якісних соціальних послуг, навчання мешканців умінню оволодівати самоврядними компетентностями, впливати на громадську думку, представляти групові інтереси, захищати права членів громад, заохочувати населення до участі в житті громади. Щодо неурядових структур, то вони допомагають «тиснути» на владу в напрямі підготовки та ухвалення ефективних, раціональних, обґрунтованих рішень, розширенні додаткових послуг для населення, забезпеченні правової та іншої його підтримки, ставати провідниками думок користувачів послуг.

Партнерство та співпраця використовується в багатьох європейських країнах, де індивідуальна конкуренція поступилася місцем партнерству, від якого виграють без винятку всі учасники, оскільки кожен отримує свої «дивіденди». За їхньої участі вивчаються потреби територіальних громад, соціальних груп, забезпечується політичне представництво на різних рівнях управління. Ключова ідея соціального партнерства якраз і полягає в тому, що місцева влада сама по собі не є достатньо спроможною, аби задовольнити потрібну кількість послуг для належного функціонування громади, а відтак – усі суб'єкти, що перебувають на її території й здійснюють діяльність, повинні робити посильний внесок у забезпечення життєдіяльності людей цієї території та її розвиток. Рівноправне соціальне партнерство сприяє кращому розумінню місцевих проблем, залучення всіх без винятку суб'єктів до процесу планування стратегії розвитку громад, визначення «вузьких» місць, створення

спільних робочих груп для вирішення проблем, здійснення освітньої діяльності із населенням. Тож ключовим підходом в розбудові спроможних територіальних громад на сучасному етапі повинно стати рівноправне, взаємовигідне партнерство, а не ізоляція.

Європейська практика організації місцевого самоврядування засвідчує, що участь громадян в управлінні місцевими справами повинна забезпечуватися правом вільного та демократичного обрання своїх представників до керівних органів місцевої влади, делегуванням їм повноважень щодо прийняття необхідних рішень від їх імені, відкритості й прозорості їх діяльності, контролю за їх діяльністю, забезпечення представництва громадян у різних комітетах та радах, у роботі адміністративних органів, які здійснюють перевірку скарг від громадян. Останні мають право бути вислуханими з усіх важливих питань, що стосуються перспективного розвитку громади. За таких умов мешканці стають партнерами для обраних представників та посадових осіб місцевого самоврядування в плануванні та управлінні місцевими справами. Тому відкритий доступ до всіх офіційних документів є однією з умов зближення місцевого населення та органів самоврядування, більшої довіри один до одного. Усі рішення, що ухвалюються, повинні бути достатньою мірою вагомими й зрозумілими, щоб мотивувати та залучати до участі населення громади. Ще про один аспект зарубіжної практики варто говорити. Йдеться про залучення молоді до місцевого життя, надання їй певних переваг та преференцій. Місцева влада найбільш зацікавлена в тому, щоб майбутні громадяни мали можливість участі в місцевому житті вже з раннього віку, а це важливий фактор у забезпеченні згуртованості та залучення молоді до демократичних установ і організацій. Тому молодіжна політика на місцевому рівні повинна включати самоосвіту, враховувати нагальні потреби молоді, зокрема зайнятість, житло, оточення, культуру, дозвілля, професійне навчання та охорону здоров'я. Зарубіжний досвід заслуговує на увагу й тому, що адаптація його до вітчизняної практики відповідає європейському вибору

України та наближає нашу країну до набуття нею повноправного членства в Європейському Союзі, оскільки 14 грудня 2023 року Україна розпочала свою історичну ходу до отримання цього статусу.

Європейський досвід, по суті, – зразок для розбудови вітчизняних територіальних громад у цих складних реаліях сьогодення. Форми партнерства можуть бути різними: міжсекторальними, громадськими, приватними, неурядовами. Чим більше до самоврядного процесу будуть залучатися невеликі, незалежні, неформальні та незабюрократизовані організації, тим більше людей матимуть змогу користуватися їхніми послугами, більше ресурсів – людських і матеріальних – отримає громада. У ході такого партнерства закладається нова психологія відносин, нові цінності, стандарти співіснування людей на одній території, у межах одного простору. Суттєві переваги від партнерства ще й в тому, що ці структури гнучкіші з погляду управління, менш забюрократизовані, а тому довіра з боку людей до них більша.

Практикою підтверджено, що взаємовигідне, конструктивне партнерство допомагає залучати членів територіальної громади до вирішення місцевих справ, дає змогу місцевим радам, партіям, рухам спільно опікуватися «своїми» територіями: вивчати «болючі» проблеми, працювати на поліпшення якості послуг, що надаються населенню, розвивати соціальну інфраструктуру, забезпечувати самоврядні процеси та спільно запроваджувати інноваційні форми діяльності на місцевому рівні. Тому соціальне партнерство, соціальний діалог представників територіальних громад стає дієвим чинником впливу на вироблення в населення навичок захисту своїх прав та інтересів у межах відповідної територіальної громади, реалізації статутних завдань.

Конструктивні, інноваційні підходи з боку партнерів мотивують зацікавленість мешканців територіальної громади до управління справами, стають стимулом у цій роботі, оскільки зачіпають глибинні інтереси всіх верств і прошарків населення. Місцева влада апріорі не може повноцінно функціонувати за умов ігнорування інтересів членів самої громади.

Формування в мешканців територіальних громадах самоврядної культури, умінь і навичок з управлінської діяльності стає вирішальним чинником становлення самоврядності, зміцнює довіру до владних інституцій. Саме довіра, легітимація, легальність влади є визначальними критеріями, цивілізованості будь-якого суспільства й держави. Але довіра не формується сама по собі, її слід завойовувати, підтверджувати конкретними справами, здійсненими в інтересах членів територіальної громади. Ключову роль у цьому відіграє фахова компетенція, організаторські здібності, менеджерські якості депутатського корпусу, чиновницького апарату, посадових осіб, їхня здатність мобілізувати людські, фінансові, матеріальні ресурси, використовувати наукові методи управління, сучасні інноваційні, комунікаційні технології, спрямовуючи їх на реалізацію соціально значущих завдань громади.

Ігнорування або нехтування цими підходами безпосередньо шкодить інтересам громади, закладає підґрунтя бюрократизму, хабарництва, корупції, безвідповідальності, соціальной апатії, зловживання владою. До того ж недоступність і непрозорість в ухваленні рішень, відсутність зв'язків із громадськістю, рутинність, чиновницьке зволікання, апаратні ігри, колуарність – чинники, що додатково створюють перешкоди для досягнення поставленої мети, роблять органи місцевого самоврядування менш спроможними, дієздатними та прогнозованими. Практика засвідчує, що найбільше нині нарікань на незадовільну роботу житлово-комунальної сфери: неналежний рівень надання послуг, безпідставне та необґрунтоване збільшення тарифів. Тому контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку населення територіальної громади стає своєрідним індикатором здатності місцевої влади працювати в умовах прозорості, своєчасного виявлення та усунення недоліків у роботі, поліпшення якості адміністративних, комунальних, соціальних, муніципальних послуг і вміння співпрацювати з різними за ідеологічною спрямованістю партіями, громадськими об'єднаннями, рухами, підприємствами тощо. На наше глибоке переконання, політичні партії, громадські організації, трудові колективи

підприємств, організацій та установ, бізнесові структури повинні посправжньому стати партнерами органів місцевого самоврядування для того, щоб спільно задовольняти потреби й інтереси мешканців територіальних громад. Нерозв'язаних проблем у громадах накопичилося досить багато і їхня кількість збільшилася в умовах воєнного стану, у якому перебуває наша держава та, відповідно, і вся самоврядна система. Тож усі учасники не повинні залишатися осторонь, оскільки оперативне вирішення місцевих проблем закладає міцне підґрунтя для досягнення громадянської злагоди, консолідації, солідарної відповідальності, співробітництва різних за переконаннями й політичними вподобаннями людей. Водночас це закладає підвалини оновлення суспільства, закріплення в ньому демократичних цінностей, сприяє подоланню наявних перешкод і розподілу відповідальності за рівень і якість життя людей, за все, що відбувається у громадах. Поза всяким сумнівом, такий алгоритм дій має працювати на майбутнє, на повоєнну відбудову всіх територій України.

РОЗДІЛ 1.

САМООСВІТА ЯК ШЛЯХ ДО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Теоретичні основи самоосвіти особистості

У сучасному світі, який характеризується стрімким розвитком, постійними змінами у соціально-економічному, технологічному та культурному середовищі, зростанням вимог до професійних умінь і навичок необхідним і актуальним складником успішного розвитку особистості, здатності адаптуватися до нових умов стала самоосвіта.

Самоосвіта – це широкий та багатогранний процес, який може бути розглянутий та визначений з різних поглядів, через призму різних теоретичних підходів, які висвітлюють його сутність та роль в освітньому процесі. Загальна ж ідея самоосвіти полягає в тому, щоб особа стала активним суб'єктом власного навчання й постійно розвивала свої знання та навички упродовж життя.

Звернемося до деяких теоретичних підходів до визначення поняття «самоосвіта»:

- гуманістичний підхід: самоосвіта розглядається як акт, спрямований на самостійний особистісний розвиток; цей підхід підкреслює важливість внутрішніх мотивацій, інтересів та самореалізації в навчанні;

- біхевіористський підхід: самоосвіта розглядається як процес формування та зміни поведінкових патернів (шаблонів) через систематичне навчання та практику;

- психологічний підхід: самоосвіта розглядається як інструмент особистісного розвитку, враховуючи психологічні особливості й матеріальні потреби кожної особи;

- компетентнісний підхід: самоосвіта розглядається як засіб розвитку ключових навичок та компетентностей (наприклад, soft skills – гнучкі навички, які застосовуються в будь-якій діяльності), необхідних для ефективного функціонування в сучасному суспільстві;

- когнітивний підхід: самоосвіта розглядається як процес засвоєння та оброблення інформації, що включає в себе сприйняття, пам'ять, мислення та вирішення проблем; цей підхід акцентує увагу на ролі індивідуальних пізнавальних процесів у власному навчанні;

- соціокультурний підхід: самоосвіта є процесом, у якому індивід взаємодіє із соціальним середовищем, сферою культури та іншими освітніми впливами;

- критичний підхід: самоосвіта розглядається як процес, що передбачає критичний аналіз та оцінку знань, спрямованих на розвиток критичного мислення та сприяння самопізнанню.

Ці різноманітні теоретичні підходи надають можливість розглядати самоосвіту в різних контекстах, розкриваючи її комплексність та вплив на різні сфери життя індивіда та суспільства. Розуміння цих підходів дає змогу краще аналізувати, оцінювати та підтримувати процес самоосвіти в сучасному світі.

«Ключовим елементом поняття «самоосвіта» є категорія «само», яка виокремлюється як частина складних слів, що мають значення спрямованості чогось на себе (самоконтроль, самовираження, самовиявлення), зверненості в самого себе (самоспостереження, самопізнання), здійснення чогось без сторонньої допомоги (самоуправління, самоорганізація)» [17, с. 77].

Сучасні науковці не мають єдиної загальноприйнятої позиції стосовно тлумачення поняття «самоосвіта». Тому звернемося до деяких його інтерпретацій, які пропонують нам академічні видання з педагогіки та андрагогіки.

«Самоосвіта – освіта, яка набувається у процесі самостійної роботи без проходження систематичного курсу навчання в стаціонарному навчальному закладі» [2, с. 296].

«Самоосвіта: – 1) самостійний спосіб отримання знань у певній галузі науки, мистецтва, техніки, політичного життя, культури, ремесла; 2) самостійна пізнавальна діяльність людини, спрямована на досягнення

певних персональних значущих освітніх та культурних цілей: задоволення загальнокультурних запитів, пізнавальних інтересів у будь-якій сфері діяльності, підвищенні професійної кваліфікації тощо. Самоосвіта є умовою особистого розвитку, самоствердження та самореалізації і є складником навчання людини протягом усього життя» [16, с. 162]. Це також «цілеспрямована самостійна діяльність особистості з удосконалення наявних і засвоєння нових спеціальних (фахових) знань та їх творчого використанню у процесі практичної діяльності» [1, с. 47].

Самоосвіта розглядається і як «система навчання відповідно до власних освітніх цілей за мінімальною участі інших осіб, самотужки; здобуття знань самостійним навчанням поза навчальним закладом, переважно без допомоги педагога. Самоосвіта стає формою неперервної освіти та впливає на постійне удосконалення особистості» [11, с. 85].

Самоосвіту ще називають інформальною освітою – тобто такою, що «передбачає самоорганізоване здобуття особою певних компетентностей, зокрема під час повсякденної діяльності, пов'язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю, родиною чи дозвіллям» [4, с. 72]. Це «неофіційна, самоорганізована (самоосвіта), індивідуальна пізнавальна діяльність (життєвий, соціальний досвід)» [13, с. 32].

Аналіз запропонованих і тих, які є в доробку вітчизняних науковців, визначень поняття «самоосвіта» дає змогу виокремити три загальні підходи до його розуміння:

- самоосвіта характеризується як цілеспрямована, планована самостійна робота фахівця з метою підвищення своєї професійної майстерності. У цьому випадку самоосвіта розглядається як суто професійна функція, а мета її здійснення пов'язується з підвищенням продуктивності професійної діяльності;

- поняття самоосвіти можна назвати індивідуально особистісним процесом цілеспрямованого та систематичного вдосконалення розвитку себе та своєї діяльності;

- самоосвіта розглядається як вид, форма, засіб пізнавальної діяльності [15, с. 182–183].

Об'єм і глибина поняття «самоосвіта» можуть варіюватися, але об'єднує їх наявність певних структурних одиниць, таких, як мета, мотивація і способи діяльності:

- мета – «освіта, безперервна освіта впродовж життя або підвищення кваліфікації; придбання, накопичення, упорядкування, систематизація і відновлення знань; самостійне поглиблення і розширення знань отриманих у навчальному закладі; придбання систематичних знань у будь-якій галузі науки, техніки, культури, політичному житті; перекваліфікація; задоволення потреб у соціалізації, самореалізації, підвищенні культурного, освітнього, професійного і наукового рівнів» [9, с. 139];

- мотивація: задоволення пізнавальних потреб; розширення та удосконалення своїх знань; реалізація творчих потреб; прагнення утвердити власний соціальний статус як у певному соціальному колективі, так і в суспільстві загалом; необхідність професійного вдосконалення та розширення світогляду; зацікавленість у самому процесі та змісті діяльності; бажання отримання матеріальних благ тощо;

- способи діяльності: «самостійно; індивідуально; групою; масово; у закладі освіти; у позанавчальному закладі» [9, с. 139].

Для того, щоб ефективно вчитися самостійно, важливо мати певну готовність до самоосвіти, яка розвивається із часом і вимагає певного зусилля. Підґрунтям для її формування є:

- вид самоосвіти: для одних видів самоосвіти вистачає тих сутнісних знань, які є у людини у конкретний момент, для інших – потрібна попередня підготовка, а хтось потребує і спеціального формування готовності до самоосвіти;

- внутрішні суперечності, що є рушійними силами формування потреби у самоосвіті;

•дієві мотиви, що спонукають особистість до неперервної освіти: переконаність у суспільній необхідності та усвідомлення особистісної значущості постійного поповнення знань, професійного вдосконалення, розширення світогляду, наявність стійких пізнавальних інтересів до певної сфери знань, захопленнь, установок;

•здібності людини, які дають можливість успішно здійснювати діяльність, швидко досягати успіхів, результатів;

•сформованість операцій розумової діяльності: аналізу, порівняння, виокремлення суттєвого, синтезу, встановлення причинно-наслідкових зв'язків, абстрагування тощо;

•вольові зусилля та їх емоційне підтримання;

•глибокі й міцні загальноосвітні, політехнічні та професійні знання, що використовуються як фундамент пізнавальної діяльності; знання про інформаційне поле, тобто сукупність різних джерел інформації, з якими може працювати людина, уміння працювати в ньому;

•навички самостійної навчальної роботи;

•оволодіння пізнавальними та організаційними уміннями [12, с. 332–333].

Виявами готовності до самоосвітньої діяльності є:

•«розуміння соціального та особистого значення самоосвіти;

•позитивна оцінка необхідності здійснення самоосвіти;

•стійкий пізнавальний інтерес у певній галузі знань та систематичні заняття для його задоволення;

•уміння самостійно ставити перед собою самоосвітні завдання та шукати шляхи їх вирішення;

•вияв ініціативи в пошуку необхідної інформації, її опрацюванні та використанні, в опануванні відповідних умінь та навичок та їх застосуванні;

•докладання вольових зусиль у процесі самоосвіти (пошук можливостей усунути перешкоди чи знайти інші шляхи досягнення поставленої мети);

• позитивний емоційний фон під час здійснення самоосвітньої діяльності, емоційне піднесення в результаті пізнання нового, набуття нових знань, умінь, навичок, смислів тощо у процесі самоосвіти» [12, с. 346].

Отже, готовність до самоосвіти є динамічним процесом, який включає в себе розвиток різних аспектів особистості. За наявності цих навичок і якостей, особа може не тільки ефективно вивчати нове, але й активно сприяти своєму власному розвитку та досягненню поставлених цілей.

Самоосвітня діяльність має свої особливості, які визначають її унікальний характер та відрізняють від інших форм навчання:

- «вона полягає у самостійному (індивідуальному) оволодінні знаннями, навичками та вміннями;

- характеризується системним підходом у плануванні та організації;

- має добровільний та цілеспрямований характер;

- є конкретно-особистісно обумовлена, тобто форми, зміст, самоосвіти визначаються початковим базовим рівнем освіти суб'єкту самоосвіти;

- може бути самоініційованою або ініційованою іншими особами;

- важливим складником самоосвіти є її творчий характер, орієнтованість на застосування креативних, інноваційних підходів не лише у навчанні, а й застосуванні засвоєних знань;

- вона є складником самоактуалізації особистості, передумовою її самореалізації» [10, с. 147];

- «реалізується у різних формах, серед яких: відвідування бібліотек; участь у роботі конференцій, семінарів, нарад; читання спеціальної літератури; дистанційне навчання тощо;

- існує до тих пір, поки підтримується інтерес до певної проблеми» [12, с. 342].

Глибше зрозуміти різноманітність методів та форм самоосвіти, а також дозволити зацікавленим особам вибирати той підхід, який найбільше

відповідає їхнім потребам і цілям, допомагає класифікація видів самоосвіти, в основу якої покладено різні критерії:

- за змістом матеріалу, який опрацьовується: побутово-соціальна (вивчення соціальних норм, культурних звичаїв, комунікаційних навичок, основ етикету та інших аспектів, які формують соціальну компетентність особистості); пізнавальна (пізнання навколишнього світу, усунення недоліків формальної освіти, систематизація, підтримання та оновлення набутих знань); самореалізації (формування через засвоєння соціального досвіду властивостей і якостей особистості, які змінюються відповідно до сформованого в неї ідеалу); професійна (вдосконалення професійних навичок, знань та компетенцій);

- за спрямованістю: професійна (здобуття нових знань та навичок у сфері професійної діяльності) й саморозвивальна (навчання для вдосконалення особистісних якостей та навичок);

- за метою: самоціль (діяльність, предмет або інформація викликають і формують мотивацію для освоєння знань); попутна (особа отримує нову інформацію чи розвиває вміння у процесі цілеспрямованої діяльності, що дає змогу їй застосовувати ці знання та вміння в майбутньому); цілеспрямована самоосвіта (особа самостійно визначає мету в конкретній сфері діяльності);

- за силою мотивації: автономна (спонукальними є не зовнішні чинники, а потреби або інтереси самої особистості, не пов'язана з навчальним процесом), додаткова (спирається на навчальний процес);

- за часом: нетривала (короткострокова) (отримання конкретних знань чи навичок за обмежений час) і тривала (довгострокова) (систематичне вивчення та розвиток протягом тривалого періоду);

- за періодичністю: постійна, періодична, випадкова, ситуативна;

- за сферою: професійна, соціокультурна, релігійна, етична, економічна, правова, психологічна, родинно-побутова тощо;

- за типом організації: інституціоналізована (наявність установ, певних структурних одиниць і організацій, що забезпечують процес самоосвіти), неінституціоналізована (процес самоосвіти відбувається поза межами таких структурних одиниць і організацій) [6, с. 5];

- за характером самоосвітньої діяльності: випереджальна (орієнтована на підготовку особи до тих подій, нововведень або проблем, що можуть виникнути в майбутньому), реактивна (самоосвіта виникає як реакція на певну подію), стихійна (самоосвіта здійснюється без певної логіки та цілеспрямованої організації);

- залежно від того, що саме формуватиме самоосвіта: інформаційна (когнітивна) передбачає будь-які види опрацювання й засвоєння інформації; практична (діяльнісна) спрямована на формування умінь і навичок; емоційно-спрямувальна формує певні якості особи, переконання та відповідає за емоційне ставлення до дійсності [6, с. 7];

- за рівнем управління самоосвітою: особистісна (сама особа), локальна (певна група, колектив), організаційна (у межах установи, організації), регіональна, загальнодержавна.

Саме вид самоосвітньої діяльності і буде визначати організаційні структури, необхідні ресурси, обов'язки і ролі суб'єктів самоосвіти та засоби здійснення управління самоосвітою [6, с. 8].

Самоосвіта – це не просто додатковий аспект навчання, це необхідність для особистого зростання та адаптації в умовах постійно мінливого світу й поширення новітніх технологій.

Однією з головних переваг самоосвіти є можливість індивідуалізації процесу навчання. Кожна людина має власні потреби, інтереси та темп навчання. Самоосвіта дає змогу кожній людині самостійно обирати теми, які важливі саме для неї і пристосовувати графік навчання під свої власні можливості та обставини. Це, своєю чергою, призводить до глибшого рівня залученості та мотивації, оскільки особа зосереджує свою увагу на тому, що є для неї справді цікавим і необхідним на певному етапі життя.

Необхідність самоосвіти наразі пов'язана із швидкими темпами розвитку технологій, які не тільки створюють нові можливості, але й змінюють способи виробництва, комунікації, аналізу даних та інші сфери життя, призводять до злиття різних галузей, а міждисциплінарність стає ключовою. Тож фахівці повинні мати здатність об'єднувати знання з різних сфер, щоб розуміти та вирішувати складні завдання. Тож для успішної адаптації до цих змін важливо постійно оновлювати свої знання та вміння.

З урахуванням постійних змін самоосвіта стає ключовим елементом професійного розвитку. Людина повинна бути готовою самостійно здобувати нові знання, вивчати останні тренди та вдосконалювати свої навички для подальшого кар'єрного успіху, і базова освіта вже не задовольняє цих потреб.

Самоосвіта відіграє вагомую роль у розвитку критичного сприйняття інформації, що стає все важливішим у сучасному інформаційному суспільстві. Критичне сприйняття дає змогу людям аналізувати, оцінювати та розуміти інформацію, отриману з різних джерел, щоб ухвалювати обґрунтовані рішення та формувати власне бачення. Особа навчається відрізняти надійні та авторитетні джерела від неперевіраних або брехливих, що допомагає створювати об'єктивне уявлення про світ.

Самоосвіта сприяє формуванню навичок самоконтролю та уміння управляти власним часом. Особа, яка самостійно навчається, повинна бути організованою, самодисципліною, уміти ефективно планувати свій час. Це важливо в умовах сучасного ритму життя, коли людям часто доводиться поєднувати роботу, навчання, особистий розвиток та інші аспекти життєдіяльності.

Самоосвіта стимулює розвиток самопізнання та внутрішньої мотивації. Освічена людина має змогу зрозуміти свої власні цілі, прагнення та цінності. Це важливо в контексті кар'єрного й особистісного розвитку, оскільки зростає усвідомлене розуміння власного місця в житті, а також уміння визначати, чого саме необхідно досягти, якого конкретного результату.

Самоосвіта сприяє розвитку творчого потенціалу людини. Сучасний світ вимагає не лише засвоєння фактів, а й здатності застосовувати знання в нових, нестандартних ситуаціях. Самоосвіта допомагає розвивати творчість, розширювати коло своїх інтересів, сприяє виникненню ідей та новаторському підходу до вирішення завдань. Вона дає змогу людям розуміти себе краще та здобувати навички для особистісного зростання.

Самоосвіта також допомагає зберігати ментальну гнучкість та адаптивність до змін. Особа, яка постійно навчається, виробляє у собі вміння швидко адаптуватися до нових умов, вирішувати неочікувані проблеми й долати труднощі.

Самоосвіта може стати важливим складником стратегії ефективного управління ресурсами та заощадження коштів, надавати можливість навчатися та розвиватися без значних витрат, отримувати доступ до безкоштовних або недорогих ресурсів в Інтернеті, таких як відеоуроки, вебінари, електронні книги, блоги, подкасти, освітні платформи та онлайн-курси, використовуючи різноманітні мобільні додатки. Також однією з переваг самоосвіти є можливість навчатися вдома або в інших зручних місцях. Це може заощаджувати час і кошти, які, зазвичай б, витрачалися на дорогу до навчального закладу, проживання або харчування.

Отже, самоосвіта є необхідним складником успіху в сучасному світі, де швидкі зміни вимагають від людей гнучкості, адаптивності та постійного самовдосконалення. Вона не лише забезпечує необхідні знання й навички, але й формує ключові особистісні якості, вона є не тільки інструментом кар'єрного зростання, але й шляхом до глибшого розуміння світу та власної ролі в ньому.

1.2. Самоосвіта в умовах децентралізації влади в Україні

Реформа децентралізації в Україні, розпочата 2014 року, уже має на своєму рахунку численні позитивні зміни в соціально-економічному та політичному вимірах. «Це одна з найефективніших та найуспішніших реформ,

проведених в країні. Вона стала вирішальним фактором соціального та економічного розвитку» – так було оцінено цю реформу у висновку Європейської комісії від 17 червня 2022 року щодо заявки, поданої Україною на членство в Європейському Союзі.

Невід’ємною складовою децентралізації є громадська участь, яка сприяє зміцненню демократії, підвищує вплив громадян на процеси управління та стимулює розвиток місцевих громад. Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» визначає 13 основних принципів політики демократичної участі на місцевому рівні, серед яких, зокрема, такі:

- гарантувати громадянам право на доступ до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, право висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє майбутнє;

- шукати нові способи піднесення громадянської свідомості та спільно з громадами й органами місцевої влади сприяти культурі демократичної участі;

- підвищувати обізнаність про приналежність до громади та заохочувати громадян брати на себе відповідальність і долучатися до життя своїх громад;

- приділяти більше уваги зв’язкам між органами влади і громадянами й заохочувати місцевих лідерів робити наголос на участі громадян, уважно ставитися до їхніх вимог і очікувань для забезпечення належної відповіді на потреби, які вони (громадяни) висловлюють;

- виробити загальний підхід до питання участі громадян, зважаючи як на механізм представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень, в управлінні місцевими справами;

- звернути особливу увагу на ті категорії громадян, які мають певні труднощі у процесі їхньої участі в діяльності громад, або на ті, які де-факто залишаються на узбіччі місцевого публічного життя [14].

Дотримання цих принципів повинні сприяти підвищенню рівня участі населення у вирішенні питань місцевого значення.

Водночас серед перешкод, що виникають на шляху до проведення ефективної реформи децентралізації, – низька активність громадян, слабка зацікавленість рядових членів громад, їхнє небажання брати на себе відповідальність і ухвалювати рішення, некомпетентність посадових осіб різних рівнів та, загалом, низький рівень політичної культури українського суспільства. У Концепції політичної освіти в Україні (2005 рік), яка була підготована Інститутом громадянської освіти Національного університету «Києво-Могилянська Академія» за підтримки Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні, її розробники дали таку оцінку політичної культури українців: «...характеризується браком знань про власні права й відповідальність за їх дотримання, слабким інтересом до участі у громадських справах і розв'язанні суспільних проблем, відстороненим ставленням до ухвалення суспільних рішень. Через це політична активність людей не супроводжується розвитком у них критичного мислення і не забезпечує формування відповідальної влади; високий рівень освіченості не породжує вміння відстоювати власні права; велика кількість політичних партій не приводить до масового залучення людей у громадське життя» [7, с. 2].

Ситуацію, яка пов'язана з низькою суспільною активністю громадян, ілюструють результати загальнонаціонального опитування щодо громадського залучення, яке проводиться в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Рац в Україні. Це опитування здійснюється з 2018 року та вимірює рівень обізнаності та залученості громадян до діяльності громадянського суспільства, а також участь громадян у процесах реформ в Україні та їхнє сприйняття.

«Загальнонаціональне опитування щодо громадського залучення весна-літо 2023» вказує на те, що українці активніше беруть участь у житті своїх громад, ніж долучаються до діяльності організацій громадянського суспільства, навіть за умови поінформованості про неї. Одним із важливих чинників, який гальмує активність населення в діяльності громадських

організацій, є відсутність достатньої інформації про те, як ефективно взаємодіяти з ними [5].

На з'ясування ступеня компетентності громадян у політиці та інтересу до неї, рівня громадсько-політичної активності, оцінки стану політичної освіти та потреби громадян у ній було спрямоване й опитування, ініційоване соціологічною службою Центру Разумкова в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!» «Громадяни і політика: інтерес до політики, громадянська активність, політична освіта» (вересень 2023 р.)» [3].

Результати опитування засвідчили, що загалом інтерес до політики серед населення є високим (62% цікавляться політикою), однак рівень громадянської активності залишається низьким: частка тих, хто відповів, що залучений до активної громадської діяльності, склала 18%. В обох випадках значення мала освіта опитаних: респонденти із загальною середньою освітою цікавляться політикою менше (54%), ніж респонденти із середньою спеціальною (61%) та вищою освітою (67%); залученість до громадської діяльності істотно зростає разом із підвищенням рівня освіти респондентів: із 10% серед тих, хто має загальну середню освіту, до 25% серед тих, хто має вищу освіту. Як вважає переважна більшість опитаних, усі громадяни України повинні мати необхідний мінімум знань про політичну систему та політику загалом, щоб ефективно користуватися своїми конституційними права та свободами. Можливості одержання цих знань, на думку 82% опитаних (відповіли «так» або «скоріше так»), мають бути гарантовані державою. Водночас лише 31% опитаних виявили готовність приєднатися до безкоштовних програм політичної освіти для громадян, а ще 22% висловили невизначеність щодо цієї можливості. Також на думку більшості респондентів (66%), в Україні не існує цілісної системи політичної освіти, яка охоплювала б зокрема й доросле населення [3].

Подолати ці перешкоди наразі можливо за умови функціонування в Україні цілісної, ефективної системи політичної/громадянської освіти.

Запропонована в Концепції політичної освіти в Україні система політичної освіти повинна включати кілька рівнів [7, с. 2]:

- навчання й виховання майбутніх громадян («громадянська освіта»): охоплює загальноосвітні заклади, фахову передвищу і вищу освіту;

- «політичне інформування», спрямоване на пересічних громадян і покликане надати їм необхідні знання про існуючі суспільні проблеми та способи їх розв’язання, уміння брати участь у такому розв’язанні й мотивувати до цього;

- «політична просвіта» та «політичне навчання» для тих, хто здійснює професійне управління процесами суспільно-політичного життя – державних службовців і політиків;

- академічне навчання, спрямоване на підготовку фахівців у галузі політичної науки та її викладання.

Відповідно до «Концепції розвитку громадянської освіти в Україні» [8] (2018 рік) громадянська освіта має охоплювати всі види освіти:

- формальну: громадянські компетентності набуваються під час освітнього процесу, позанавчальної діяльності, зокрема в органах учнівського та студентського самоврядування, у партнерстві із громадськими об’єднаннями;

- неформальну: створення освітніх програм і ресурсів, зокрема інтернет-ресурсів; сприяння впровадженню компонентів громадянської освіти в закладах позашкільної освіти та структурах неформальної освіти; упровадження програм громадянської освіти у співпраці із закладами культури (бібліотеки, будинки культури, музеї, концертні зали тощо), соціального захисту (центри соціальних служб, служби у справах дітей та інші заклади, що працюють із незахищеними верствами населення), відділами освіти, культури, туризму, молоді та спорту, молодіжними центрами, громадськими об’єднаннями;

- інформальну: створення органами місцевого самоврядування умов для набуття практичних навичок з урядування і управління членами територіальної громади шляхом їх залучення до ухвалення рішень на місцевому рівні; сприяння забезпеченню громадян доступними ресурсами для власного розвитку, включаючи книговидавництва, кінематограф, культурні продукти, туризм, онлайн-платформи та активне інформування про такі ресурси; підтримання інформаційних ресурсів, що сприяють розвитку громадянських компетентностей та формуванню критичного мислення, надання інформації через засоби масової інформації для розвитку громадянських компетентностей [8].

Отже, «політична/громадянська освіта (самоосвіта як її складова) повинна бути практичною і повинна допомагати у набутті громадянами необхідних компетентностей, що дасть їм змогу «краще розуміти та реалізувати свої права в умовах демократії, відповідально ставитися до своїх прав та обов'язків, брати активну участь у суспільно-політичних процесах, а також усвідомлено забезпечувати захист, утвердження та розвиток демократії» [8].

Політична самоосвіта спрямована передусім на себе, на усвідомлення себе як політичної істоти. Головна її роль – розширення можливостей, що призводить до більшої рефлексивності, свідомої громадянської активності, більшої політичної обізнаності, і, як наслідок, до кращого розуміння політичних питань. Отже, політична самоосвіта може розглядатися як необхідна умова активної політичної участі, громадської роботи, громадянства, громадянського інтелекту і політичної свободи [18, с. 147].

Децентралізація влади створює унікальні умови для громадянської активності та взаємодії із місцевими органами влади, що вимагає від членів суспільства високого рівня освіченості та участі у процесах ухвалення рішень.

Розглянемо місце і роль самоосвіти як чинника, що визначає участь громадян в управлінні місцевими справами в контексті демократизації й децентралізації влади.

Децентралізація влади в Україні відкриває нові можливості для громадянської участі у процесах, що відбуваються на місцевому рівні. Однак для того, щоб ці можливості були використані ефективно, громадянам необхідно розвивати певні навички, які забезпечать їхню активну участь у громадському житті: розуміння механізмів влади (знання про структуру місцевого самоврядування, розподіл повноважень, механізми прийняття рішень, взаємодію з іншими рівнями влади); здатність ефективної комунікації з іншими членами громади та представниками місцевої влади (уміння висловлювати власні думки, слухати інших, аргументувати свої погляди та добирати способи конструктивного обговорення); правозахисні навички (розуміння своїх прав та обов'язків, а також уміння захищати їх у рамках закону); розуміння бюджетних процесів та фінансової грамотності (здатність читати та розуміти бюджетні документи, визначати пріоритети та формувати власні пропозиції з питань розподілу бюджетних ресурсів).

З децентралізацією влади громадяни отримали більше можливостей для впливу на розвиток своїх територій і залучення до вирішення місцевих проблем. Самоосвіта в цьому контексті стає ключовим інструментом, що розширює розуміння громадянами своєї ролі в управлінні громадою. Освічені громадяни сприяють прозорості та відкритості місцевого управління. Вони здатні критично оцінювати діяльність місцевих органів влади, вимагати інформації, брати участь в ухваленні важливих рішень та усвідомлювати відповідальність за свої дії, аналізувати ситуацію та пропонувати конструктивні рішення, сприяючи тим самим покращенню якості життя на рівні конкретної громади.

Децентралізація створює можливості для місцевих ініціатив та проєктів. Знання ж, отримані через самоосвіту, дають змогу громадянам глибше розуміти процеси розроблення та впровадження проєктів, а також активно брати участь у реалізації ініціатив, спрямованих на задоволення конкретних потреб громад та забезпечення їхнього сталого соціально-економічного розвитку, підвищення конкурентоспроможності регіонів.

Самоосвіта є важливим чинником для стимулювання інновацій та технологічного прогресу на місцевому рівні. Громадяни, що орієнтовані на навчання, здатні впроваджувати сучасні технології та поліпшувати рівень життя у громаді. Вони можуть ділитися знаннями та навичками з іншими членами громади, що сприяє загальному підвищенню рівня освіченості.

Самоосвіта мешканців громад є ефективним інструментом для зменшення рівня корупції та недбалості. Освічені громадяни краще розуміють, як функціонує система управління та як ефективно витрачаються громадські кошти. Це спонукає їх бути вимогливими до ефективності та прозорості роботи органів влади та самим брати активну участь у громадських обговореннях, засіданнях та інших подіях.

Самоосвіта відіграє важливу роль у здатності громадян адаптуватися до швидких змін у місцевих умовах, стимулює інноваційні та творчі підходи до розв'язання місцевих проблем. Вона надає інструменти для аналізу та реагування на економічні, соціальні та культурні трансформації, що є важливими в умовах децентралізованого управління. Мешканці, які навчаються самостійно, можуть втілювати новаторські ідеї та практики, визначати стратегічні напрями розвитку громади.

Самоосвіта є основою для розвитку місцевих лідерів. Громадяни, що розуміють механізми управління громадою, знаються на проблемах своєї громади, а отже, можуть стати активними лідерами, спроможними об'єднувати громаду та реалізовувати стратегії її розвитку.

Громадяни, освічені у справах децентралізації влади та локального самоврядування, сприяють не лише місцевому, але й загальнодержавному розвитку. Їхня активність та участь у громадських процесах формує демократичний стиль управління та сприяє стабільності країни.

В умовах децентралізації влади самоосвіта стає стратегічним інструментом для підтримки активного, учасницького та відповідального громадянства, відіграє важливу роль у будівництві сучасного, відкритого та розвинутого громадянського суспільства. Здатність розуміти, аналізувати та

впливати на місцеві процеси гарантує сталий та успішний розвиток громад в нових умовах самоврядування.

Самоосвіта – це динамічний процес, який дає змогу мешканцям громад самостійно формувати власний особистісний розвиток поза межами формальних освітніх структур. Однак, попри беззаперечні можливості й переваги самоосвіти, існує низка викликів, які перешкоджають її розвитку в громадах і потребують ретельного розгляду та стратегічних рішень.

Один із найбільш суттєвих викликів – це фінансові обмеження. Зарахування на офіційні курси, відвідування семінарів, тренінгів або отримання спеціалізованої підготовки часто вимагає витрат, які можуть бути невідомими для людей з низьким рівнем доходу. Додаткове фінансове навантаження створює значні перешкоди для безперервної самоосвіти.

Ефективна самоосвіта залежить від наявності різноманітних освітніх ресурсів. Однак багато мешканців громад стикаються з проблемою відсутності відповідної інфраструктури, належного доступу до необхідних матеріалів: у багатьох громадах, особливо в сільській місцевості, обмежений доступ до мережі Інтернет, у міських районах з недостатнім рівнем обслуговування, люди можуть мати обмежений доступ до бібліотек, громадських центрів, навчальних просторів тощо. До того ж багато мешканців громад можуть просто не знати про наявні можливості для самоосвіти або не мати інформації про те, як отримати до них доступ.

Потужним викликом для мешканців громад у цифрову добу залишаються технологічні бар'єри, що ізолюють людей від інформації, доступної на цифрових платформах.

Мешканцям громад, які прагнуть до громадянської самоосвіти, може завадити і брак часу та надмірна фізична зайнятість. Люди, які мають напружений робочий графік, сімейні обов'язки та різні особисті зобов'язання, можуть сприймати громадянську самоосвіту як розкіш, для них недоступну. Намагання збалансувати професійне, особисте та громадське життя може

призвести до відсутності пріоритетів для діяльності, яка не має безпосереднього впливу на повсякденне життя.

Ще одна перешкода – мовна компетентність і юридична, інформаційна, ділова грамотність. Наприклад, актуальні й безкоштовні навчальні матеріали та ресурси можуть бути іноземною мовою, якою не володіють у більшості своїй пересічні громадяни. Або ж необхідна інформація може бути викладена складною юридичною мовою чи з використанням специфічної термінології й тому виявляється складною для людей, чия мова повсякденного спілкування відрізняється від офіційної чи академічної. Люди з недостатньо розвиненими навичками інформаційної, ділової грамотності також можуть мати труднощі з підготовкою письмових матеріалів, навігацією онлайн-ресурсів або активною участю у громадських дискусіях.

Викликом на шляху поширення громадянської самоосвіти можуть стати соціальні та культурні бар'єри, як-от: традиційні норми, гендерні упередження або суспільні очікування. Страх конфронтації, негативної реакції або соціальної ізоляції також можуть утримувати мешканців від активної участі у самоосвіті.

Важливим чинником, що впливає на успіх ініціатив із громадянської самоосвіти, є мотивація. Однак її підтримання може виявитися доволі складним завданням. Мешканці громад переважно сприймають громадські питання як далекі або не пов'язані з їхнім повсякденним життям. Коли люди не бачать прямого впливу громадянських знань на їхній особистий добробут, не бачать негайних переваг або результатів від своїх зусиль, коли в соціумі загалом переважає негативне сприйняття політиків і результатів перемовин з органами влади та самоврядування, їм може бракувати мотивації займатися самоосвітою.

Вирішення проблем, пов'язаних із самоосвітою мешканців громад, вимагає різностороннього підходу. Лідери громад, освітяни та політики повинні співпрацювати, щоб створити інклюзивне навчальне середовище, долаючи фінансові обмеження, розширюючи доступ до ресурсів та сприяючи

розвитку культури, яка цінує та визнає індивідуальні навчальні шляхи. Подолання цих викликів є невід'ємною частиною розкриття повного потенціалу самоосвіти як каталізатора розширення прав і можливостей громади та її розвитку.

1.3. Самоосвіта як шлях реалізації права громадян на участь в управлінні місцевими справами

Громада – це сукупність людей об'єднаних спільними потребами, інтересами, цінностями, віросповіданням, складною архітектонікою взаємин з усталеними правилами співіснування, що вибудовуються впродовж тривалого часу на одній території, які прагнуть спільно вирішувати найскладніші проблеми свого буття. Проте, щоб добре розумітися на природі самоврядної влади і своєї ролі, як носіїв цієї влади, мешканцям в цьому має сприяти самоосвіта. Такий підхід є актуальним в силу того стану, в якому перебуває місцева влада, що не виключає появи певних негативних моментів. Пов'язані вони із ситуацією, коли в умовах децентралізації влади при відсутності дієвого контролю з боку населення за діяльністю органів місцевого самоврядування, в нових територіальних громадах може «прорости» влада в руках окремих осіб. Запобігти цьому потрібно усіма політичними, правовими інструментами з тим, щоб завадити і не дати закріпитися такому негативу в реальному житті. Дієвим і превентивним механізмом у цій ситуації може стати формування у мешканців територіальної громади практичних вмінь і навичок, норм самоврядної культури, налагодження конструктивного соціального партнерства з усіма суб'єктами, що здійснюють діяльність в громаді.

До основних складників формування навичок, вмінь і самоврядної культури можна віднести:

- порядок підготовки й ухвалення рішень органами місцевого самоврядування за участю самого населення;
- демократичний, відкритий стиль управління посадових осіб;
- оперативне інформування населення про справи громади;

- гласність щодо розподілу фінансових надходжень і видатків, видів податків, що збираються на території;

- залучення до самоврядного процесу пересічних мешканців через попереднє повідомлення їх, аналіз та оцінка ними того, що відбувається в межах територіальної громади;

- включення органів самоорганізації населення в самоврядний процес.

Логічно, щоб формування відповідних умінь і навичок розпочиналося із самоосвіти. Передусім це стосується місцевих депутатів та посадових осіб, оскільки саме вони є головними носіями самоврядних цінностей, управлінських функцій. За всіма критеріями посадова особа органу місцевого самоврядування – ключова фігура на «самоврядній шахівниці», яка наділена всією повнотою влади, її «ходи» мають бути максимально виваженими, відповідальними, обґрунтованими, розрахованими на те, щоб принести найбільше користі громаді. Оволодіння нормами самоврядної культури комунікації забезпечує консенсус між посадовцями і мешканцями, згоду останніх підпорядковуватися правлячій місцевій еліті. Наявність культури стає своєрідним коридором доступу населення до розв'язання нагальних справ, розбудовчого процесу громад, загалом включення його до влади. Тому підготовка рішень та сесії місцевих рад повинні проводитися у відкритому форматі, щоб кожен, хто вважає за потрібне, міг долучатися до цього процесу.

Формування самоврядної культури комунікації в рамках громади вимагає встановлення багатоканального зв'язку, взаємообміну думками між мешканцями та місцевою чиновницькою бюрократією. Важлива роль відводиться інформаційній комунікації, яка має включати ясність, доступність, інформування на ранніх етапах розроблення планів, проєктів, надання можливості ознайомлення з проєктами рішень, альтернативними варіантами, забезпечення свободи слова при висловлюванні своєї позиції кожному суб'єкту. Завдання ж місцевої влади полягає в тому, щоб урахувати зауваження, пропозиції людей, бо ніщо так не підриває її авторитет як нехтування громадською думкою. Розширюють простір самоврядної культури

й звіти посадових осіб, які потрібні задля налагодження конструктивного в'язку з населенням. Розвинена самоврядна культура стає дієвою системою контролю з боку мешканців за діяльністю посадових осіб з метою запобігання корупції та хабарництва в їхніх колах, унеможливлення узурпації влади або ж заволодіння нею незаконними шляхами.

Окремо варто звернути увагу на посадовців, які впродовж тривалого часу «закріпилися» на владних шаблях місцевого самоврядування. Як правило, вони впливові, добре розуміються на місцевих проблемах, активно займаються розвитком міста, району, регіону, вміло корегують місцеву політику, сміливо і безкомпромісно відстоюють інтереси територій перед представниками центральної гілки влади, розширюючи і зміцнюючи автономію громад. У межах їхніх повноважень знаходяться значні ресурси, політична й економічна влада. В цілому «політична вага» посадовця для громади значна, але рівно настільки, наскільки ця особа перебуває в межах координат урівноважувальної системи стримувань і противаг: громада загалом – посадовці – окремі мешканці. Як тільки посадовець «випадає» із цього взаємопов'язаного «ланцюга», він автоматично переходить у статус «баласта» для громади. Тому набуття мешканцями навичок, вмінь, підвищення їх культури стає важливим, навіть доленосним чинником в формуванні сучасних територіальних громад. Враховуючи, що цьому питанню в чинному законодавстві недостатньо приділена увага – багато позицій доцільно передбачати в статутах громад.

У будь-якому разі, незважаючи на війну, виклики, загрози, ризики та умови, в яких функціонує нинішня система місцевого самоврядування, наша держава отримує черговий шанс розбудувати регіональне та місцеве життя на нових засадах, за активної участі самого населення. Для цього варто працювати всім в одному напрямі, в одній системі цінностей: мешканцям, посадовим особам, місцевим депутатам, осередкам політичних партій, громадським організаціям, бізнесу, приватному сектору. Бо самоврядність створює міцне підґрунтя для формування цивілізованих відносин, щоб

мешканці мали змогу залучатися до участі в управлінні місцевими справами, налагоджувати доброзичливі відносини, злагоду та шукати компроміси між владою та громадськими об'єднаннями.

Загалом, застосування прямих форм народовладдя сприяє набуттю членами громади обізнаності щодо своїх прав як її членів, налагодженню партнерської взаємодії з усіма суб'єктами, що здійснюють свою діяльність в межах тих чи інших територіальних громад, пошуку розумних компромісів, котрі б влаштовували всі сторони самоврядного процесу. Водночас, це запобігає узурпації влади, про яку згадувалося вище, ліквідує монополію посадовців на ухвалення будь-якого рішення, постає засобом солідаризації мешканців територіальної громади, формування соціально відповідального партнерства. Зрештою, це сприятиме формуванню такого самоврядного середовища, у межах якого буде забезпечено цивілізований механізм функціонування органів самоврядування, внутрішньої системи рівноваги, її стабільності й динамічного розвитку.

Джерела та література

1. Архипова С. П. Основи андрагогіки : навч. посіб. Черкаси, 2002. 92 с.
2. Гончаренко С. Український педагогічний словник. Київ : Либідь, 1997. 373 с.
3. Громадяни і політика: інтерес до політики, громадянська активність, політична освіта (вересень 2023 р.). URL: <http://surl.li/oevyx> (дата звернення: 05.01.2024).
4. Десятов Т., Лещенко І. Андрагогіка: теорія, досвід, перспективи : навч. посіб. для студентів ЗВО пед. спеціальностей. Черкаси : Видавець Чабаненко Ю., 2022. 164 с.
5. Загальнонаціональне опитування щодо громадського залучення весна-літо 2023. URL: <http://surl.li/mthik> (дата звернення: 07.01.2024).
6. Калашник Н. С. Класифікація форм самоосвіти державних службовців. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2012. Вип. 2. URL: <http://surl.li/qtjfv> (дата звернення: 05.01.2024).

7. Концепція політичної освіти в Україні. URL: <http://surl.li/qtjgz> (дата звернення: 07.01.2024).
8. Концепція розвитку громадянської освіти в Україні. URL: <http://surl.li/tctn> (дата звернення: 07.01.2024).
9. Коростіль Л. А. Самоосвіта особистості як соціальне та педагогічне явище. *Педагогічні науки* : зб. наук. праць. Суми : СумДПУ ім. А. С. Макаренка, 2008. С. 138–146.
10. Лола В. Самоосвіта як складова підвищення інтегральної компетентності депутатів місцевих рад. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 6. С. 140–150.
11. Лук'янова Л. Б., Аніщенко О. В. Освіта дорослих : короткий термінологічний словник. Київ ; Ніжин : ПП Лисенко М. М., 2014. 108 с.
12. Мартинюк І. А. Сутність готовності особистості до самоосвітньої діяльності. *Проблеми сучасної психології*. 2016. Вип. 34. С. 327–353.
13. Марчук А. В. Андрагогіка : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2020. 300 с.
14. Рекомендація Rec(2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті». URL: <http://surl.li/muwzr> (дата звернення: 07.01.2024).
15. Сидорчук Н. Г. Самоосвіта як форма організації навчання у системі освіти дорослих. *Андрогогічний вісник*. 2014. Вип. 5. С. 179–183. URL: <http://surl.li/qtjis> (дата звернення: 05.01.2024).
16. Словник термінів і понять сучасної освіти / уклад. : Л. М. Михайлова, О. В. Пагава, О. В. Проніна ; за заг. ред. Л. М. Михайлової. Сєверодонецьк, 2020. 194 с.
17. Шумський О. Л., Шумська О. О. Самоосвіта як педагогічна проблема. *Вісник Університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Педагогіка і психологія»*. 2022. № 1 (23). С. 75–81.
18. Pietrzyk-Reeves D. Political (self-)education and the neo-republican perspective. *Education, Citizenship and Social Justice*. 2018. P. 136–150. URL: <http://surl.li/qtjjh> (дата звернення: 05.01.2024).

РОЗДІЛ 2.

ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В УПРАВЛІННІ МІСЦЕВИМИ СПРАВАМИ

2.1. Інституційне забезпечення права участі громадян на управління місцевими справами

Нинішня реальність, пов'язана з широкомасштабною війною, яку розв'язала Росія проти суверенної Української держави змінила українську націю, український народ та, власне, кожного з нас. Нині державні інститути складають не тільки історичний іспит на зрілість, професіоналізм, але й на здатність захистити суспільні стандарти, цінності, суверенітет та територіальну цілісність. Без перебільшення – це найскладніші випробовування для регіональних та місцевих еліт, що вимагають від них застосування всіх наявних політичних, економічних, соціальних інструментів, ресурсного потенціалу задля збереження і захисту прав, свободи та безпеки своїх громадян.

Саме в цей доленосний час на інститут місцевого самоврядування, як державницьку опору, покладаються відповідальні завдання надання якісних послуг мешканцям територіальних громад, тимчасово переміщеним особам, усім категоріям населення. Не менш важливою функцією самоврядування є забезпечення ефективної участі населення у вирішенні місцевих питань. У цьому і полягає соціальна роль та місія самоврядування як інституту громадянського суспільства, який повинен подолати неефективність місцевої системи управління, сформувати дієздатні громади, котрі б на належному рівні забезпечували потреби та інтереси населення.

Практика засвідчує, що інститут самоврядування має великий потенціал для того, щоб вирішити ці завдання, подолати соціальну апатію, абсентеїзм (ухилення від участі у виборах) у людей, посилити громадянську активність, залучити населення до безпосередньої розбудови держави і місцевих громад. Сприяє цьому напрацьована вітчизняна й зарубіжна нормативно-правова база.

Зокрема, в Конституції України закладено всі необхідні передумови для становлення й розвитку місцевого самоврядування та широкий комплекс прав щодо участі громадян в управлінні як державними, так і місцевими справами. В п. 2 статті 5 Конституції України, зазначено, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [7], що в черговий раз характеризує нашу державу як демократичну і правову. Згідно з Основним Законом, народ здійснює владу в таких формах: а) безпосередньо, що передбачає пряме волевиявлення народу (конституційно це закріплено статтею 69 і стосується виборів та референдумів); б) через органи державної влади; в) через органи місцевого самоврядування, які найближче знаходяться до громадян і відкривають їм можливість брати участь у вирішенні місцевих справ.

Право на участь в управлінні місцевими справами як безпосередньої форми народовладдя, закріплено у цілій низці міжнародно-правових актів, зокрема у Всесвітній Декларації місцевого самоврядування – акті Міжнародної спілки місцевих влад (ICMB). У ній зазначається, що громадські справи повинні вирішуватися структурами місцевої влади, що найближче знаходяться до громадян, а також їх територіальними ланками середнього й регіонального рівня, відповідно до наявного в кожній країні порядку [1].

Основоположним актом з питань місцевого розвитку можна вважати Європейську хартію місцевого самоврядування, яка була ухвалена 15 жовтня 1985 року в місті Страсбург і яка зобов'язує держави гарантувати політичну, адміністративну та фінансову самостійність місцевих органів влади. В її положеннях закладені загальноєвропейські стандарти врядування, шляхи захисту прав територіальних громад, моделі існування та розвитку органів влади на місцевому та субнаціональному рівнях. Згідно зі статтею 3 Хартії «самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [3].

Ці права були детальніше визначені в Додатковому протоколі до Хартії щодо права участі у справах місцевої влади (Утрехт, 16.11.2009), який покликаний сприяти забезпеченню прав громадян на участь у суспільному житті та прийнятті рішень на місцевому рівні. В протоколі зазначено, що «держави-учасниці в рамках своєї юрисдикції зобов'язані забезпечувати кожному право участі у справах органу місцевого самоврядування; право участі у справах органу місцевого самоврядування означає право вживати рішучих заходів для визначення або впливу на здійснення повноважень органу місцевого самоврядування» [2]. Звернемо увагу на статтю 2 Протоколу, в якій говориться, що заходи щодо здійснення права на участь повинні включати: «наділення місцевих органів влади повноваженнями для надання та сприяння здійсненню права на участь, використання інформаційних та комунікаційних технологій з метою заохочення та здійснення права участі. Водночас процедури, заходи та механізми можуть бути різними для різних категорій місцевих органів влади, з урахуванням їх розмірів та компетенції» [2].

У цілому, метою Ради Європи є побудова спільної Європи на принципах належного врядування. Як головний арбітр європейського співтовариства з питань захисту прав і свобод людини, Рада Європи вважає, що перехід до «належного» врядування та реальна демократія неможливі без вільного доступу населення до функціонування системи місцевого самоврядування, розуміння кожним своїх прав та можливостей. Громадяни мають змінити відчуття підлеглості та керованості на сприйняття себе активними учасниками і рушійною силою самоврядних процесів. А належне місцеве й регіональне врядування розглядається як суспільна цінність у всіх країнах і передбачає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління на відповідних рівнях, спроможність місцевих і регіональних органів надавати високоякісні послуги та адекватно реагувати на законні очікування громадян, підвищувати їх інтерес до залучення у вирішення суспільних питань на місцевому і регіональному рівні.

Є ціла низка інших міжнародних актів, що визначають принципи та стандарти належного врядування. До них можна віднести: Європейську конвенцію про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні, Європейську Хартію міст, Європейську хартію щодо участі молоді в суспільному житті на місцевому і регіональному рівні, Хартію Ради Європи з освіти для демократичного громадянства та освіти з прав людини, Європейську конвенцію про природні ландшафти, Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами. Вищеназвані нормативні акти розширюють та доповнюють інституційне поле для розвитку співпраці між місцевими і регіональними органами влади, в тому числі прикордонного та транскордонного співробітництва.

Про необхідність посилення ролі населення в сталому розвитку країн, самостійному розвитку територій йшлося на різноманітних заходах ООН. Зокрема, Конференція ООН з питань навколишнього середовища і розвитку «Порядок денний XXI ст.», акцентувала увагу на врахуванні громадських інтересів у процесі вирішення проблем сталого, самостійного розвитку територій із збереженням її ресурсного потенціалу. В цьому процесі, як зазначається в документах конференції, важлива роль відводиться громадським організаціям, місцевим органам управління, різним соціальним групам населення [12]. До участі громадськості в процесі прийняття рішень, доступу до інформації та правосуддя привернута увага в Орхуській конвенції (Орхус, Данія, 23–25 червня 1998 р.). Ратифікувавши її в 1999 році, наша держава зобов'язалася забезпечувати на національному рівні участь громадськості в ухваленні рішень, розробленні планів, програм і політичних документів, підготовці нормативних актів виконавчої влади. У Конвенції наголошено, що участь громадян повинна відбуватися вже на початковому етапі підготовки документів, коли доступні всі можливості для обговорення різних альтернатив, і коли залучення громадськості може бути найбільш ефективним. Про зміцнення нових або підтримку відроджених демократій

йшлося також в резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 13 грудня 2007 року [9], де зазначено, що права людини, верховенство права та демократія, будучи взаємопов'язаними та заснованими на вільному волевиявленні народу, є основними цінностями і принципами ООН.

Кожна з країн, базуючись на наявному в неї ресурсному потенціалі, співпраці неурядових організацій і асоціацій, по-своєму реалізує міжнародні нормативні документи щодо залучення громадян до управління місцевими справами. Для України, яка є органічною та невід'ємною частиною Європи, побудова належного врядування є важливою, оскільки державотворчі процеси напряду розглядаються в контексті європейської інтеграції та набуття нею повноправного членства в європейському цивілізованому співтоваристві.

Поза всяким сумнівом, участь громадян в управлінні місцевими справами для нас стає не тільки стратегією в умовах децентралізації влади, але й необхідною умовою трансформації свідомості населення шляхом самоосвіти. Завдяки самоосвіті, яка стає потужним індикатором зрілості та обізнаності, люди можуть усвідомлювати власні права як членів територіальних громад, оволодівати інструментами їх захисту. Це допоможе стати їм активною частиною самоврядної спільноти, визначити своє ставлення до всього, що відбувається на місцевому рівні, сформувані відповідні цінності, набуті навичок і компетентностей, необхідних для спільного виживання в громаді. Але, щоб повсякденне життя було найбільш сприятливим, це потребує розширення взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, налагодження відкритого, доступного для всіх мешканців соціального діалогу, підтримки місцевих ініціатив та впровадження нових форм самоорганізації населення. Правові норми для цього закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [19], який гарантує територіальним громадам право самостійно вирішувати значне коло місцевих питань і закладає демократичне підґрунтя їх розвитку. З практичної точки зору такі підходи забезпечують наближення влади до населення, сприяючи безпосередньому його включенню в

самоврядний процес. За всіма критеріями місцевий рівень є найбільш сприятливим для того, щоб громадяни, як члени територіальних громад, мали можливість долучитися до вирішення управлінських завдань, виходячи з того, що реформи започатковані в нашій країні зорієнтовані безпосередньо на локальний, тобто, місцевий рівень.

Розглянемо спочатку суб'єктів участі. Первинним і основним суб'єктом і носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування є територіальна громада села, селища, міста (стаття 140 Конституції України). Право територіальної громади на самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Стаття 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що «громадяни реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад, при цьому будь-які обмеження права громадян на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їхньої раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняється» [19].

На практиці сформувалися дві найбільш поширені форми реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні: це представництво в органах місцевого самоврядування і партисипативна форма (тобто участь громадськості в управлінні). Саме через них здійснюється безпосереднє управління місцевими справами шляхом прямого волевиявлення. До них віднесемо: місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання тощо. Система первинних суб'єктів є дворівневою: з одного боку – територіальна громада, з іншого – мешканці, фізичні особи, громадяни, які наділені спеціальною правосуб'єктністю і саме з них і складається територіальна громада. Кожен із цих суб'єктів має різні права і обов'язки. Якщо територіальна громада здійснює місцеве самоврядування безпосередньо, то мешканці – лише опосередковано, впливаючи на рішення місцевого самоврядування за допомогою наданих їм законом засобів.

Становлення реальної та дієвої системи безпосередньої партисипативної демократії окреслено як ключове завдання розпочатої реформи децентралізації влади. На це звернута увага в «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», затвердженій Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року. В документі йдеться про потребу ефективного та швидкого розв'язання проблем «нерозвиненості форм прямого народовладдя, неспроможності членів громади до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці із органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей громади» [24].

Водночас, на нашу думку, є ціла низка проблем, які уповільнюють ці процеси на місцевому рівні. До них віднесемо такі:

- населення громади не повною мірою відчуває себе суб'єктом перетворень, а продовжує перебувати в статусі об'єкта цього «перезавантаження»;
- неурядові організації, на жаль, не знайшли своєї ніші в цих трансформаціях;
- недостатня прозорість влади створює ситуацію, коли люди не обізнані стосовно того, на які суспільні потреби йдуть їхні податки;
- дії влади та вектори місцевої політики не завжди є зрозумілими для мешканців;
- низький рівень довіри до влади.

Наведений перелік охоплює далеко не всі проблеми, які стримують партисипативну демократію на місцевому рівні. Хоча справедливості ради зазначимо, що в умовах децентралізації започатковуються нові підходи, напрацьовуються інноваційні інструменти, які відкривають широкі можливості залучення населення до управління та прийняття збалансованих рішень, які б відповідали інтересам більшості громади. До таких можна віднести інструменти електронної демократії, громадської експертизи, «бюджети участі», створення діалогових платформ комунікації тощо.

Долучаючись до управління, громадяни можуть реально аналізувати позитивні зміни, що відбуваються на їхніх очах, оцінювати ризики своєї діяльності, відчувати найбільші прогалини в роботі органів самоврядування, спільно шукати впливові засоби покращення спроможності громад. Варто наголосити, що співпраця та партнерство мешканців і органів самоврядування мають бути не епізодичними, випадковими, а відбуватися на постійній основі як в короткостроковій/довгостроковій перспективі, так і в реальному вимірі. Подібне співробітництво включає громадян у політичний процес, який стає своєрідною платформою, за допомогою якої вони захищають свої законні інтереси, артикують перед органами влади нагальні проблеми. Це сприяє наближенню влади до людей, підвищує ефективність контрольних функцій з боку громадянського суспільства щодо владних інституцій. І чим активніше будуть використовуватися такі форми на місцевому рівні, тим ширший простір закладається для формування якісних демократичних змін на всіх рівнях управління, тим цивілізованішою стає держава, суспільство і спроможнішою громада. На забезпечення саме таких змін направлена Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, затверджена Указом Президента В. Зеленського від 7 вересня 2021 року [21].

На досягнення реальних змін у житті, налагодження партнерських відносин між українськими громадами та громадами країн ЄС акцентувалася увага у виступі Президента України на засіданні Конгресу місцевих та регіональних влад України при Президентові України 15 грудня 2023 року. До речі, на сьогодні Конгрес – це найбільший майданчик прямого діалогу між громадами і владою, Кабінетом Міністрів України, який включає 1759 членів, із них – 1479 – представники громад, 49 – представники влади [6]. Реалізації поставлених завдань повинні сприяти різні форми безпосередньої участі, які підвищують статус людини як члена громади, жителя конкретного населеного пункту. Підґрунтям цієї участі має виступати принцип субсидіарності, на

якому вибудовуються моделі управління в європейських країнах і який закладено в основу реформи децентралізації влади в Україні.

2.2. Форми та механізми безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні

Детальніше розглянемо форми здійснення права громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Для зручності розподілимо всі форми на індивідуальні, універсальні та колективні:

- індивідуальні: участь у місцевих референдумах, місцевих виборах, загальних зборах громадян за місцем проживання; служба в органах місцевого самоврядування; оскарження в судах рішень, дій або ж бездіяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб; відшкодування за рахунок органів місцевого самоврядування матеріальних та моральних збитків (шкоди), завданої незаконними діями посадових осіб; участь в громадській експертизі;

- універсальні: право на індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб;

- колективні: органи самоорганізації населення, збори, мітинги, походи, демонстрації, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо.

Щодо нормативно-правової регламентації, форми розподіляються на 1) ті, що закріплені в Конституції України; 2) ті, що закріплені у поточних нормативно-правових актах; 3) ті, що регламентуються актами органів місцевого самоврядування, через статут територіальної громади або відповідні положення.

Місцевий референдум. Однією із форм безпосередньої участі населення в самоврядному процесі є референдуми. У порівнянні з іншими інструментами народовладдя, ця форма надає населенню можливість ефективно впливати на розв'язання широкого кола питань державного та суспільного значення, зміцнюючи при цьому засади демократії, суть якої полягає в прийнятті громадянами шляхом голосування рішень в межах,

визначених Конституцією та законами України. Окрема роль відводиться місцевим референдумам, які є загальновизнаною формою народовладдя у європейських країнах з розвиненими демократичними традиціями. За своєю природою місцеві референдуми – це безпосереднє з'ясування територіальними громадами питань місцевого значення. Згідно зі статтею 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території» [19].

В історії становлення інституту референдуму в Україні, можна виокремити два основних періоди: перший (1991–2000 рр.) – початок практикування референдумів в Україні; другий (2000 р. – донині) вдосконалення національної теорії та практики референдумів. Референдум відіграє важливу функцію у регулюванні суспільних відносин: *по-перше*, він є способом реалізації народовладдя; *по-друге*, є інструментом реалізації права національного суверенітету; *по-третє*, є способом формування суспільної думки громадян; *по-четверте*, є противагою рішенням органів державної влади, якщо вони не задовольняють інтереси громадян. Отже, можна окреслити головне завдання референдуму – реалізація нагальних інтересів, що мають перспективне значення для громади. При організації проведення референдуму бажано уникнути ситуацій, коли він може стати інструментом суперництва політичних сил, може використовуватися для власної вигоди окремими особами, конфронтації й протистояння або призводити до з'ясування відносин між представниками різних ініціативних груп, лідерів місцевих партійних осередків.

Як засвідчує міжнародний досвід, референдум є дієвим засобом впливу на дії влади. Це право закріплено статтею 2 Європейської хартії місцевого самоврядування і Додатковим протоколом до Європейської хартії місцевого самоврядування [2; 3]. Щодо права громадян нашої держави, то місцеві референдуми, як зазначалося вище, є виключно прерогативою територіальних громад. Відповідно до статті 143 Конституції України саме на територіальні

громади покладено забезпечення проведення місцевих референдумів і реалізацію їхніх результатів. За своєю суттю місцеві референдуми є формою прямої, місцевої демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Місцевий референдум відбиває локальну нормотворчість окремої територіальної громади. Ці норми закріплені в статтях 38, 69 і 70 Основного Закону. Зокрема, стаття 38 надає право на участь в управлінні державними справами через Всеукраїнський і місцевий референдуми, стаття 69 зазначає, що референдум є волевиявленням народу, разом з виборами та іншими формами прямої демократії [7]. Місцевий референдум передбачений статтею 7 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» як «форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення» [19]. Загалом правове поле щодо організації місцевих референдумів регулювалося положеннями Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», ухваленому в липні 1991 року [15]. За період його дії в нього неодноразово вносилися поправки (в 1992, 2001, 2007, 2010, 2012 роках). Рішенням Конституційного Суду від 28 листопада 2012 року, закон визнано таким, що не відповідає Конституції України. Натомість 6 листопада 2012 року було ухвалено Закон «Про всеукраїнський референдум» №5475-VI, який був чинним 6 років. Впродовж цього терміну лише один раз до нього вносилися поправки (10 листопада 2015 року). 26 квітня 2018 року Конституційний Суд України визнав і цей закон не правовим. Додаткові дискусії, обговорення дали змогу Верховній Раді України ухвалити Закон «Про всеукраїнський референдум» № 1135-IX від 26 січня 2021 року, який, до речі, був ініційований Президентом України В. Зеленським, і який набрав чинності 11 квітня 2021 року [14]. Що стосується місцевого референдуму, то закон відсутній, що практично зупинило використання такої форми народовладдя в нашій країні [25]. Проте, на наше переконання, місцеві референдуми при наявності належної правової бази, могли б стати дієвою формою реалізації територіальними громадами

повноважень і функцій в умовах децентралізації влади, бути цивілізованою протипагою органам місцевого самоврядування, якщо вони ігнорують інтереси мешканців громади, значно розширити простір місцевої демократії.

Проте, повертаючись до попередніх Законів України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» та «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначимо, що предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене до компетенції місцевого самоврядування:

- «прийняття, зміна, скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих рад та їх виконавчих комітетів і розпорядчих органів.

- питання про найменування або перейменування сільських рад, селищ, міст, районів, областей;

- питання про об'єднання в одну адміністративно-територіальну одиницю однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр;

- питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування в сільських районах;

- питання про реорганізацію або ліквідацію комунальних дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами» [15; 19].

Деякі з цих положень вже не є актуальними (зокрема, утворення та ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів – виключна прерогатива Верховної Ради України (п. 29 статті 85 Конституції України)). Однак місцеві референдуми могли розглядати питання дострокового припинення повноважень місцевої ради, сільського, селищного, міського голови.

Таким чином, предмет місцевого референдуму, з одного боку, включає питання місцевого значення, а з іншого – предмет може носити специфічний характер, який обумовлений особливостями місцевого самоврядування в кожному окремо взятому регіоні.

Водночас чинне законодавство визначає низку обмежень щодо питань, які не можуть бути винесені на розгляд місцевих референдумів:

- питання про скасування законних рішень органів державної влади та самоврядування;
- питання, віднесені до відання органів суду та прокуратури;
- питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих органів;
- питання, віднесені законом до відання органів державної влади [15; 19].

Референдум, за всіма ознаками, є досить складною юридичною процедурою і може проводитися в різних формах. Залежно від класифікації, кожан з них має свої юридичні ознаки. Аналізуючи чинне законодавство, можна зробити узагальнення, що в Україні референдуми різняться за юридичною силою рішень, предметом, суб'єктами ініціювання, територією і часом проведення.

За правовою силою рішень, референдуми можуть бути класифіковані як консультативні та імперативні. Консультативний референдум організовується державним органом влади, уповноваженим призначати або ініціювати призначення референдуму перед ухваленням певного рішення з метою з'ясування думки громадян з певного питання. В даному випадку рішення не є обов'язковими. Наразі такий вид референдуму втратив актуальність. Альтернативою йому може бути соціальне опитування, а, до речі, в окремих країнах консультативні референдуми реалізуються у форматі плебісцитів. Імперативний референдум, на відмінну від попереднього, має вищу юридичну

силу, тобто рішення є остаточними і можуть бути скасованими тільки на підставі нового референдуму.

Залежно від суб'єктів, що наділені правом ініціювати проведення референдуму, вони поділяються на ініційовані українським народом, Верховною Радою, Президентом України. Місцеві ж референдуми – місцевими радами та громадянами України, що проживають на відповідній території. За кількістю питань, що виносять на референдум, вони можуть бути прості або складні. Прості – передбачають винесення на голосування одного конкретного питання. Складні – голосування з двох або більше питань. І, звичайно, за територією референдуми бувають всеукраїнські та місцеві.

Місцеві референдуми ґрунтуються на принципах загальності, рівності, прямого характеру участі й таємності голосування, що відображено в статті 7 Закону України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми»: в місцевих референдумах мають право брати участь громадяни України, які, «досягли на день їх проведення вісімнадцяти років і постійно проживають на території області, району, міста, району в місті, селища, села... Громадяни беруть участь у референдумі на рівних засадах. Кожний громадянин має один голос. Референдум є прямим: громадяни беруть участь у референдумі безпосередньо. Голосування під час референдуму є таємним: контроль за волевиявленням громадян не допускається» [15]. Громадянам, політичним партіям, громадським організаціям, масовим рухам та трудовим колективам гарантується право на вільну агітацію як за проведення референдуму, так і проти нього, а також за чи проти прийняття відповідного рішення, що виноситься на референдум. Зацікавленим особам і організаціям надаються приміщення для проведення зборів, а також можливість використовувати засоби масової інформації. Рішення, винесене на місцевий референдум, обговорюється в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Усі рішення та проекти рішень, що стосуються референдуму, оприлюднюються в засобах масової інформації, які висвітлюють хід підготовки та проведення референдуму, а їх представникам забезпечується

вільний доступ на всі заходи, пов'язані з референдумом, та отримання відповідної інформації. У день проведення референдуму будь-яка агітація згідно із Законом забороняється. До речі, новий місцевий референдум може бути проведений не раніше як через рік від дня попереднього [15].

Як складний суспільний інститут референдум має відповідні стадії, які збігаються із аналогічними стадіями всеукраїнського референдуму та виборів: призначення місцевого референдуму; утворення територіальних одиниць з проведення місцевого референдуму; утворення органів (комісій) з місцевого референдуму; складання списків громадян, які мають право брати участь у місцевому референдумі; агітація; голосування; визначення результатів місцевого референдуму [15; 20].

Варто звернути увагу на відмінності між референдумами та виборами. На нашу думку, полягають вони в процедурі, яка передбачає голосування виборців, тобто, в об'єкті та меті волевиявлення виборців. Під час виборів фокус зосереджується на конкретному кандидатові або списку кандидатів, у той час як референдум може стосуватися Конституції, закону, законопроекту або будь-якого питання зовнішньої чи внутрішньої політики. Головною метою виборів є обрання народних представників та передача їм певних владних повноважень, що належать народові або територіальній громаді. Мета ж референдуму полягає у прийнятті рішення щодо конкретного питання, яке винесене на нього, і не передбачає передачі владних повноважень. При цьому зазначимо, що обидві форми волевиявлення є ключовими в розвитку та зміцненні місцевої демократії, формуванні в громадян почуття господаря власної долі, підвищення рівня легітимації влади.

Згідно із Законом України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» «місцеві референдуми призначаються відповідними місцевими радами на вимогу депутатів, що становлять не менш як половину від загального складу ради, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у

референдумі» [15]. У контексті вищезазначеного варто говорити про колізію в законодавчому полі, яка суттєво стримувала місцеву ініціативу щодо проведення референдумів. Стосується вона, зокрема, порядку утворення ініціативної групи, яка може організувати місцевий референдум, процедури голосування та інших питань. Так, у статті 20 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» зазначено, що голова місцевої ради, у межах території якої пропонується провести референдум, забезпечує реєстрацію документів, надісланих усіма ініціативними групами. На практиці реалізувати цю норму виявилось проблемно, оскільки у голови ради завжди знайдуться аргументи аби відмовити і не зареєструвати ініціативну групу, тим більше, якщо питання в ньому зачіпають інтереси самого голови ради. Подібний прецедент мав місце в місті Херсоні. Важливо, щоб майбутній закон усунув подібні прогалини й колізії.

Аналізуючи окремі проведені органами місцевого самоврядування референдуми за роки незалежності України, варто зазначити, що частина їх відбулася одночасно з єдиним Всеукраїнським референдумом за народною ініціативою 16 квітня 2000 року, інші – під час місцевих виборів. Проведені вони відповідно до рішень місцевих рад у містах: Полтава, Чернівці, Кропивницький (колишній Кіровоград), Вишгород Київської області; у селах: Текуче Косівського району Івано-Франківської області, Верхів Острозького району Рівненської області та інших громадах. Різновекторними є питання, винесені на голосування: запровадження відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» самооподаткування громадян, зміна назви району Ленінський на Шевченківський, доцільність міжрайонного поділу міста Чернівці. Територіальна громада села Верхів Рівненської області через референдум висловила недовіру сільському голові та підтвердила легітимність депутатів сільради. Шляхом референдуму подовжено повноваження сільського голови села Тікуче Косівського району Івано-Франківської області. Мешканці територіальної громади міста Вишгород Київської області висловили свою позицію щодо приєднання міста

до столиці. Жителі міста Кіровоград (наразі Кропивницький) з'ясовували доцільність повернення йому історичної назви, а полтавчани визначилися щодо потреби утворення в місті цільового позабюджетного фонду для фінансування об'єктів охорони здоров'я. Навіть такий короткий аналіз змісту питань, що були винесені на місцеві референдуми та дорадчі опитування, свідчать про широкий спектр проблем, які накопичилися в територіальних громадах, а також підтверджують актуальність та доцільність їх в житті місцевих спільнот. До того ж використання подібних форм допомагає мешканцям набувати практичних навичок, вмінь і знань для управління місцевими справами, оволодівати елементами самоврядної культури, навчатися відкрито засвідчувати і узгоджувати власні інтереси з іншими членами громади. Своєю чергою, це запобігає узурпації влади з боку посадових осіб, ліквідує монополію на ухвалення будь-якого рішення, постає засобом солідаризації населення територіальної громади, формування соціального партнерства, що, зрештою, зможе допомогти сформувати самоврядне середовище, у межах якого буде забезпечено цивілізований механізм функціонування органів самоврядування, внутрішня рівновага між владою і громадою, стабільність і збалансованість між усіма елементами самоврядної системи.

Як висновок зазначимо, що проведення місцевих референдумів в Україні повинно виступати вищою, пріоритетною формою безпосереднього волевиявлення громадян. У цьому нас переконує європейська практика, де подібний досвід управління місцевими справами займає чи не ключове місце. Але для того, щоб цей інститут демократії закріпився у вітчизняній практиці, потрібно ухвалення закону про місцеві референдуми, і саме це найнагальніша потреба сьогодення.

Місцеві вибори є однією з найбільш дієвих форм участі громадян в управлінні місцевими справами, оскільки пов'язані із формуванням представницького органу ради на який покладається безпосереднє управління справами громади і саме вони дозволяють трансформувати волевиявлення

громадян у обов'язковий результат для органів місцевого самоврядування. Вибори – важливий індикатор рівня розвитку громадянського суспільства, правової держави, захисту прав і свобод людини. Право на участь у виборах закріплено в статті 38 Конституції України: «...громадяни мають право брати участь у місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування». Статті 71, 141 Основного Закону визначають, що «вибори до органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування» [7]. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає засади, особливості та порядок підготовки та проведення місцевих виборів. Конкретизуються ці норми у поточному законодавстві, зокрема, в Законі України «Про місцеві вибори» 2015 року із змінами, внесеними згідно із Законом від 20.06.2022 року. Участь громадян у місцевих виборах є особистою, добровільною і ніхто не може бути примушений до участі у місцевих виборах. Суб'єктами виборчого процесу на місцевих виборах є: виборець; Центральна виборча комісія; виборчі комісії, кандидати в депутати, кандидати на посади сільського, селищного, міського голови, старости; місцеві організації партій; офіційні спостерігачі [20].

Виборче законодавство України визначає види місцевих виборів (вони можуть бути черговими, позачерговими, повторними, проміжними, додатковими або першими); порядок і терміни їх проведення; систему виборчих комісій, організацію їх роботи, порядок утворення і повноваження; порядок складання списків виборців; висування кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости; інформаційне забезпечення виборів; проведення передвиборчої агітації; гарантії всіх суб'єктів виборчого процесу; матеріально-технічне забезпечення виборів та голосування; встановлення результатів виборів.

Аналіз місцевих виборів 25 жовтня 2020 року Полтавського району Полтавської області дозволив виокремити як позитиви, так і прогалини в їх

проведенні. Звернемо передусім увагу на позитивні тенденції, що проявилися в ході виборів:

- регіональні осередки політичних партій підтримали насамперед колишніх голів рад, тобто тих, хто неодноразово обіймав посади в органах місцевого самоврядування. Найширше представництво отримали в радах різного рівня політичні сили «Довіра» та «За майбутнє», які системно провели виборчу кампанію;

- попри всі хвилювання у зв'язку із «кризою коронавірусу», епідеміологічна ситуація мало вплинула на сам виборчий процес та результати голосування, на остаточні підсумки виборів до місцевих рад;

- важливою складовою виборів була агітація і пропаганда. Ключову роль в них відіграли соціальні мережі, інтернет ресурси. Кандидати повною мірою використали цей комунікаційний ресурс для того, щоб мати найбільшу впізнаваність серед електорату;

- найбільше користі кандидатам принесли безпосередні зустрічі із електоратом; за оцінками самих кандидатів такі заходи виявилися найбільш продуктивними і результативними;

- місцеві вибори 2020 року підтвердили необхідність проведення широкої просвітницької роботи серед населення щодо його обізнаності із нормативно-правовими актами виборчого процесу. Ця місія великою мірою покладається, перш за все, на партійні осередки політичних партій.

- це перші місцеві вибори, які проводилися в умовах децентралізації влади, повномасштабного об'єднання територіальних громад та укрупнення районних рад. Це обумовило потребу адаптувати правове поле до нових, відмінних від попередніх реалій.

До недоліків місцевих виборів 2020 року можна віднести:

- низьку явку виборців;
- широке використання адмінресурсу, більшою мірою це стосується чиновників, які неодноразово обиралися до місцевих рад;

- маніпулювання інформацією щодо кандидатів (відеоролики, голосові повідомлення);

- процес агітації розпочався задовго до офіційного оголошення початку виборчого процесу;

- у ході виборчої кампанії кандидати використовували найбільш вразливі сторони громади: робота ЖКГ та ОСББ;

- найбільш полярним був електорат стосовно кандидатів на голів міських рад. Схожа ситуація була характерна не тільки для Полтавщини, але й для інших регіонів країни;

- опоненти кандидатів використовували не правові інструменти з метою дискредитації один одного;

- низький рівень інформаційного супроводу виборчого дня, слабка обізнаність електорату із Законом про вибори, який включав нові правила голосування і не сприяв тому, щоб виборець об'єктивно та неупереджено висловив свою позицію під час голосування;

- псевдоопитування як застосований інструмент сприяв дезорієнтації та розпорошення частини електорату;

- використання двійників політичних партій;

- змова регіональних еліт з потужними політичними партіями щодо висування кандидатів та спільної агітації і пропаганди з електоратом з метою отримання переваги у виборчому полі;

- створення провокаційних (підставних) сторінок з анонімними інфлюенсерами (тобто впливовими людьми).

Отже, вибори є політичним інструментом формування представницьких органів, вони найбільшою мірою впливають на характер функціонування інституту місцевого самоврядування. Вони є своєрідним індикатором, який засвідчує рівень демократії в сторону її або зміцнення і розвитку, або, навпаки, гальмування.

Громадські слухання. Дієвим інструментом контролю за функціонуванням органів місцевого самоврядування є громадські слухання, доцільність проведення яких гарантовано статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Згідно з цією статтею, громадські слухання мають форму зустрічей громади (виборців) з депутатами місцевої ради та окремими посадовими особами органів місцевого самоврядування [19]. Громадські слухання (далі слухання) – це офіційне засідання міської (селищної, сільської, районної) ради, органу місцевої влади чи місцевого самоврядування, на якому депутати та посадові особи знайомляться з думками, зауваженнями та пропозиціями мешканців міста (села, селища, району) з проблеми чи заходу, які орган влади має намір реалізувати. Оскільки механізм громадських слухань не повною мірою прописано в законодавстві, тому законодавець передбачив можливість їх підготовки та проведення конкретизувати в статутах територіальних громад. «Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування» [19].

За змістом слухання виконують важливу комунікаційну функцію, оскільки є ефективним каналом налагодження зворотного зв'язку з населенням громади, включення його до розбудови місцевого самоврядування, розв'язання спільних проблем і ухвалення конструктивних рішень. У ході слухань мешканці мають змогу ознайомлюватися з довгостроковими генеральними планами розвитку територіальної громади. Це сприяє підвищенню відкритості, гласності, прозорості в роботі органів місцевого самоврядування і посадових осіб, допомагає підвищити довіру мешканців до інститутів місцевої влади. Вони стають своєрідними індикаторами результативності раніше ухвалених рішень, оскільки посадовці не лише звітують про свою роботу, але й акцентують увагу на проблемах, до вирішення яких має долучитися саме населення громади. До того ж слухання виступають колективною формою і механізмом підтримки громадою органів місцевого самоврядування у відносинах з органами державної влади. Та,

найголовніше, що вони стають майданчиком, на якому мешканці можуть набувати компетентностей, засвоювати порядок ініціювання звернень до владних структур, захищати свої права на участь у справах місцевого самоврядування. Аналіз практики проведення громадських слухань засвідчує різноманітність місцевих проблем, що обговорюються на них: питання екології, бюджетних відносин, розвитку фізичної культури і спорту, культури та соціального захисту молоді, створення робочих місць, відкриття дитячих майданчиків, благоустрою, облаштування прибудинкової території, роботи місцевих ринків тощо. Предметом слухань можуть бути питання місцевих податків і зборів, тарифи на житлово-комунальні послуги, місцевий бюджет, програми розвитку, тобто, питання, що належать до відання місцевого самоврядування.

Учасниками громадських слухань можуть бути:

- працівники відповідних служб, які є фахівцями з питань будівництва, благоустрою, торгівлі тощо, тобто з питань, які виносяться на обговорення;
- представники громадських організацій, місцевих осередків політичних партій;
- представники органів самоорганізації населення;
- представники засобів масової інформації;
- інші зацікавлені категорії населення.

Загалом мету громадських слухань можна визначити як:

- ознайомлення мешканців територіальної громади з поточними та перспективними планами;
- ознайомлення з результатами діяльності ради та її виконавчого комітету за певний проміжок часу;
- заслуховування посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- вивчення думок, оцінок, пропозицій громадян щодо стану справ в громаді та найбільш проблемні питання життєзабезпечення населення;

- отримання підтримки з боку населення щодо дій органів місцевого самоврядування та підвищення довіри до інституту місцевої влади [28].

Головна особливість громадських слухань полягає в тому, що на відміну від місцевих ініціатив, коли органи місцевого самоврядування повинні приймати відповідні рішення та реагувати на такі ініціативи, вони не стають засобом вирішення політичних проблем; до них можуть долучатися усі бажаючі. А відмінність від інших форм полягає в тому, що їх проводять безпосередньо перед прийняттям радою того чи іншого важливого рішення; процес організації слухань має бути записаний і проаналізований організаторами; правом контролю за їх проведенням володіє територіальна громада.

Щодо правових наслідків громадських слухань, то вони полягають у тому, що рада на пленарному засіданні повинна розглянути висновки й пропозиції, які надійшли за результатами їх проведення. Однак прийняття якихось конкретних рішень, по суті, не є обов'язковим.

Підготовка й проведення слухань передбачає дотримання певних етапів. Передусім, це створення робочої групи. На цьому етапі відбувається розподіл обов'язків і повноважень між її членами, визначаються умови стимулювання виконавців за виконану роботу. Бажано запускати цей процес за 30–40 днів до дати проведення і за цей час з'ясувати:

- правове поле щодо проведення слухань;
- скласти список запрошених осіб та установ;
- створити фокусні, експертні групи;
- визначити зміст інформації, яку варто розмістити в офіційних джерелах, соціальних мережах.

Доцільно, щоб до складу робочої групи увійшли посадові особи, які безпосередньо задіяні в розгляді питання. А загальне керівництво групою може здійснювати уповноважена особа від ініціаторів слухань. Щодо інших членів робочої групи, то вони можуть виконувати роль експертів чи учасників з дорадчою функцією або просто учасників. Робоча група попередньо

влаштовує обговорення механізмів вирішення проблеми, що виноситься на слухання. Звісно, що від правильності обраних інструментів, ресурсів вирішення проблеми, залежать їх кінцеві результати. А відтак є необхідність найширшого залучення до слухань зацікавлених сторін, представників від місцевої влади; місцевих депутатів, різних фахівців, представників партійних і громадських організацій, підприємств, асоціацій, бізнесу, мешканців міста, району, селища, села. Корисно було б визначитися із інформаційними джерелами, через які будуть здійснюватися комунікаційні заходи. Не менш важливим в цьому процесі є дата та час проведення слухань, механізми контролю за виконанням плану підготовки та проведення. Найкращий варіант, коли прес-реліз підготовлено заздалегідь. Окремим напрямом в цьому процесі є робота із мешканцями громад, які повинні отримати повну інформацію про слухання з переліком питань, конкретною датою їх проведення та можливістю попередньо поставити організаторам питання, які їх турбують. Загалом для ефективного використання вищеназваних форм потрібна оперативна й достовірна інформація. Гласність, відкритість – це фундаментальні чинники для реалізації конституційного права громадян на інформацію. Тільки володіючи об'єктивною і неупередженою інформацією можна зорієнтуватися у користі тих завдань, які слід вирішувати в інтересах громади.

Робоча група повинна організувати свою роботу у такий спосіб, щоб якомога більше громадян були проінформовані та виявили зацікавленість взяти участь у слуханнях. З цією метою, на нашу думку, можуть бути використані такі управлінські прийоми:

- надсилання прес-релізів до засобів масової інформації, оперативне інформування редакцій ЗМІ про важливі зустрічі та питання, що будуть розглядатися на слуханнях;
- налагодити безпосередні контакти з представниками ЗМІ, їх редакторами;
- передбачити висвітлення участі в слуханнях офіційних осіб;

- завчасно, але не менше як за чотири тижні до проведення слухань, в різних локаціях (поблизу торгових центрів, ринків, зупинок громадського транспорту, клубів, на майданах, центральних вулицях, поблизу поштових відділень тощо) варто розташувати рекламно-інформаційні стенди з інформацією про слухання.

Тобто інформаційне поле в ході підготовки слухань повинно бути максимально оперативним і продуктивним. Ключовим етапом слухань є реалізація їх підсумків. Доцільно, щоб кожна слушна пропозиція мешканців була розглянута та врахована організаторами. Не зайвим було б подати мешканцям попередній план розгляду цих пропозицій на сесіях рад, а після їх обговорення з депутатами проінформувати виборців про терміни виконання. Якщо ж частина пропозицій через об'єктивні обставини була відхилена (відсутність фінансів тощо), мешканці, які їх вносили, повинні через своїх депутатів отримати аргументовані відповіді з обґрунтованими поясненнями такої ситуації.

У контексті вищезазначеного, як приклад, доцільно розглянути, як ці питання вирішуються територіальними громадами Полтавщини, зокрема Козельщинською. Так, в статуті громади, ухваленому сесією ради 17 грудня 2020 року, зазначено, що «громадські слухання є одним із способів реалізації членами територіальної громади свого права на участь у місцевому самоврядуванні. Обов'язковою в слуханнях є участь депутатів, старост і посадових осіб ради та її виконкому. Слухання проводяться на засадах добровільності, гласності, відкритості та свободи висловлювань. Участь у ініціюванні та проведенні громадських слухань може брати будь-який дієздатний член територіальної громади, який має право голосу на місцевих виборах. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду радою та її виконавчим комітетом і мають для них рекомендаційний характер» [26].

Отже, громадські слухання є одним із достатньо потужних засобів налагодження зворотного зв'язку з громадою, залучення останньої до

спільного вирішення проблем і реалізації ухвалених рішень. Бо при цьому поєднуються чотири взаємодоповнюючі можливості: а) заслуховування громадянами посадових осіб; б) вивчення позицій, думок, оцінок, пропозицій громадян; в) отримання морально-політичної підтримки з боку громадян, г) підвищення довіри до місцевої влади. А влада і громада розглядаються як єдине ціле, значить і діяти повинні в одному алгоритмі відносин, де підлеглість змінена на партнерство, де довіра формується не за словами, а конкретними справами, де створені сприятливі умови для реалізації права громадян на управління, де формується такий самоврядний простір, який був би комфортним для кожного мешканця. При правильній організації, слухання стають дієвим механізмом, який сприяє розбудові саме такого бажаного самоврядного середовища.

Загальні збори громадян за місцем проживання. Конституційно-правовою формою участі є загальні збори громадян за місцем проживання. Це безпосередня форма з'ясування питань місцевого значення. Законодавець не наділив загальні збори правом ухвалювати місцеві нормативні акти, але потенційно це найвпливовіший засіб контролю за владою, посадовими особами та місцевими депутатами. По своїй природі збори – багатогранне та багатофункціональне явище, яке можна розглядати як засіб народовладдя, інструмент реалізації місцевої демократії.

Порядок їх підготовки й проведення регламентує Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» [18] та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [19], статuti громад, відповідні Положення. Так, згідно зі статтею 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення» [19]. На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами громади, загальні збори проводяться на рівні «мікро-громад», у межах окремих частин сіл, селищ, міст як адміністративно-

територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

Збори – це своєрідний спосіб відтворення природних прав людей, механізм зворотнього зв'язку між владою і громадянами, засіб захисту конституційних прав і свобод мешканців. Як форма спілкування широко використовуються для проведення всенародних і масових обговорень, ознайомлення населення з чинним законодавством, найважливішими рішеннями місцевих рад, їх виконавчих комітетів.

Історична практика розбудови інституту місцевого самоврядування засвідчує, що збори – масова форма безпосередньої демократії, оскільки найбільш доступна для громадян і є одним з найефективніших засобів їх самоорганізації. Саме сільські сходи і збори впродовж століть були однією з основних форм управління місцевими справами. Зазвичай на них розглядалися питання громадського землеволодіння, благоустрою населених пунктів, ведення місцевого господарства, підтримка церков і сільських училищ, утримання доріг, прийняття нових членів громади тощо. Наразі збори забезпечують реальну можливість поєднання колективного обговорення питань і прийняття рішень з особистою активністю та ініціативою громадян. Без сумніву, збори відіграють важливу роль у структурі місцевого самоврядування, виступаючи однією із форм залучення громадян до здійснення різних функцій, пов'язаних із «належним утриманням та раціональним використанням територій, організацією та забезпеченням безпечних і здорових умов життєдіяльності населення» [13].

Практика засвідчує, що в сучасних умовах найчастіше на зборах обговорюються: земельні стосунки, питання благоустрою, екологічної та житлово-комунальної сфери, облаштування прибудинкових територій, освітлення вулиць, скверів, парків, розвиток соціальної інфраструктури (дитячих, майданчиків, парків відпочинку), створення рад будинкових,

вуличних, квартальних комітетів, дільничних комітетів та комітетів мікрорайонів, громадських рад; підтримка громадського порядку, проєкти рішень рад та їх виконавчих комітетів; повідомлення посадових осіб та керівників комунальних підприємств; надання дозволу на розміщення і будівництво об'єктів торгівлі в мікрорайоні, районі, селі, селищі, колективні звернення до органів місцевого самоврядування. В ході їх проведення можуть розглядатися будь-які інші питання, що віднесені до компетенції місцевого самоврядування; попереднє обговорення проєктів рішень місцевих рад та її органів. Рішення, що ухвалені на зборах в межах чинного законодавства є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування, усіма громадянами, які проживають на відповідній території.

Проте в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначено жодної статті, яка б передбачала участь у загальних зборах осіб без громадянства. Це ставить під сумнів їхнє право на участь у місцевому житті, оскільки деякі громадяни інших держав, які постійно проживають на конкретній території, мають власність, сплачують податки, виявляються обмеженими щодо участі у житті місцевої громади. Тому наявність відповідних правових норм забезпечило б рівність для всіх без винятку, зміцнило б демократичні засади на місцевому рівні.

Щодо порядку проведення загальних зборів, то цей механізм визначено Законом України та статутами територіальних громад, в окремих випадках Положеннями, які є додатком до статуту. Скликаються вони «в міру необхідності, але не менш як один раз на рік і є правомочними при наявності на них більше половини громадян, які проживають на відповідній території і мають право голосу у зборах» [18].

Збори мають низку переваг порівняно з іншими формами місцевої демократії, а також певні проблемні моменти. Ключовий позитив їх – це оперативність. Якщо прями форми народовладдя, а це вибори, референдуми, потребують ретельної підготовки, обов'язкового голосування, з метою запобігання перешкод щодо волевиявлення громадян, то на збори вони

збираються разом, в одному місці, у визначений час, на одній території. А «перешкодою» тут може бути тільки відсутність у громадян власного бажання долучитися до обговорення питань життя громади або їх ігнорування. До переваг зборів можна зарахувати й те, що це оперативна форма доведення актуальних питань до мешканців з боку посадових осіб органів місцевого самоврядування; отримання зворотної інформації від них; спосіб мотивації щодо участі громадян у вирішенні місцевих справ незалежно від політичних та ідеологічних переконань; вони є необхідним атрибутом при створенні органів самоорганізації населення. До важливих переваг зборів можна віднести й те, що в ході їх проведення відбувається органічне поєднання колективної соціальної дії, обговорення тієї чи іншої нагальної проблеми, формується колективна думка членів територіальної громади. Практикою підтверджено, що ця форма сприяє об'єднанню політично і соціально різномірних людей у працездатну спільноту, котра здатна ухвалювати збалансовані рішення, які відповідають інтересам більшості мешканців і які становлять більш-менш стійку територіальну спільноту.

У ході колективного спілкування мешканці висловлюють різні думки, відстоюють свої позиції, вступають у відкриту дискусію, полеміку, пропонують конкретні пропозиції, безпосередньо звертаються до представників місцевої влади з приводу покращення якості публічних послуг. Кожен учасник висловлює власну думку, демонструє зацікавленість до певної проблеми, що є предметом обговорення. На відміну від референдумів у рамках зборів відбувається зіставлення думок, позицій представницьких органів і населення, відпрацьовуються спільні рішення, тобто, посадовці працюють спільно з учасниками. В такий спосіб суб'єкти обговорення та суб'єкти відпрацювання рішення, а в деяких випадках і суб'єкт реалізації прийнятого рішення, в основному, збігаються.

Не варто забувати і про слабкі сторони зборів. В основному вони зводяться до того, що в частини громадян зберігається пасивність, інколи

просто бракує ініціативних людей для їх проведення, не завжди ухвалені рішення реалізуються.

Збори – важливий спосіб реалізації конституційного права громадян на інформацію. Бо до компетенції зборів належить інформування населення про прийняті органами місцевого самоврядування рішення, хід їх виконання, заслуховування інформації міських голів, звітів керівників комунальних підприємств, установ, організацій тощо. З інформаційною функцією пов'язана контрольна, оскільки вона передбачає не лише наявність механізму отримання учасниками зборів певної інформації, але й її оцінку. Контрольна функція забезпечує моніторинг виконання рішень зборів та діяльності виборних органів та посадових осіб. Зокрема, у разі невиконання прийнятих рішень загальні збори мають право припинити повноваження органів самоорганізації населення достроково (стаття 80 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Згідно зі статтею 6 «Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» до компетенції зборів належать:

- розгляд будь-яких питань, зарахованих до відання місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України, внесення пропозицій відповідним органам і організаціям;
- обговорення проектів рішень рад, органів самоорганізації населення щодо важливих питань місцевого життя;
- заслуховування інформацій голів, керівників органів місцевого самоврядування, звітів керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності;
- інформування населення про ухвалені радами та їх виконавчими органами рішення, перебіг їх виконання;
- обрання громадських комітетів і органів самоорганізації населення; затвердження їх статутів (положень), вирішення питань про дострокове припинення їх повноважень;

- внесення пропозицій щодо передачі в комунальну власність або продажу відповідних підприємств, організацій;

- з'ясування питань щодо об'єднання коштів населення, підприємств, організацій і установ на благоустрій населених пунктів, заходи з охорони навколишню природного середовища тощо;

- розгляд питань про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни і праці, самотнім громадянам похилого віку, багатодітним сім'ям та іншим категоріям громадян;

- обговорення питань, пов'язаних із залученням населення до ліквідації наслідків аварій і стихійного лиха, сприяння радам, державним органам у їх ліквідації;

- обговорення інших питань, що зачіпають інтереси населення відповідної території [18].

Враховуючи, що порядок проведення зборів зазвичай визначається статутами територіальних громад, доцільно проаналізувати практику їх підготовки та проведення в одній із територіальних громад Полтавської області. Це територіальна громада міста Миргорода. Звернемося до статуту цієї громади. Так, у статті 10 зазначено, що «загальні збори громадян за місцем проживання є формою безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення» [27]. Порядок ініціювання, організації, проведення зборів та порядок урахування результатів зборів органами та посадовими особами місцевого самоврядування визначено Положенням про загальні збори, що є додатком до Статуту. Попри те, що загальні збори не мають рис імперативності прийнятих рішень, вони є важливим інструментом у системі місцевої демократії, консолідуючою ланкою громадян з органами місцевого самоврядування, формою відкритого народовладдя, яке здійснюється через пряме волевиявлення населення [27].

Загалом зазначимо, що збори – не тільки форма колективного вирішення місцевих проблем, це й пряме включення мешканців до самоврядного середовища як своєрідної школи виховання та набуття навичок, практики

участі в реалізації спільних справ для всієї громади. Така діяльність сприяє підвищенню громадської активності пересічного мешканця, оскільки останній отримує можливість вільно висловлювати думки щодо діяльності місцевої влади, коментувати рішення з погляду їх доцільності та ефективності, реалізувати своє природне право на участь у роботі органів місцевої влади. І хоча кожен мешканець самостійно визначається брати чи не брати участь в зборах, проте важливим залишається ключове: в ході такої спільної діяльності мешканці підвищують свою мотивацію щодо самоосвіти, у них формується почуття солідарної відповідальності, згуртованості, що надзвичайно важливо в умовах розбудови спроможних територіальних громад.

Місцеві ініціативи. Однією із форм демократії є місцеві ініціативи. Правове поле їх регулюється статтею 140 Конституції України, згідно з якою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети. В статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що «члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи, будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування). Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Місцева ініціатива внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної груп. Рішення ради прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому органом самоврядування або статутом» [19].

Місцеві ініціативи не володіють прямою правотворчістю. Це лише одна із форм волевиявлення членів територіальної громади через ініціювання розгляду відповідною радою питання місцевого значення. Щодо самих питань, то вони є надзвичайно багатоманітними: це соціально-економічний спектр, благоустрій, санітарний стан територій, місцеві податки та збори, комунальне

майно, плебісцити тощо. Предметом місцевих ініціатив також можуть бути питання, пов'язані з управлінням комунальною власністю; затвердженням програм соціально-економічного та культурного розвитку і контролем за їх виконанням; забезпеченням проведення місцевих референдумів; утворенням, реорганізацією та ліквідацією комунальних підприємств, організацій та установ, а також здійсненням контролю за їх діяльністю; утворенням органів самоорганізації населення тощо.

Згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» за місцевими радами закріплено право дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення та наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. При цьому Закон допускає різні варіанти порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд відповідної ради, що дає змогу найоптимальніше враховувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування. Наприклад, сільська або селищна рада може ухвалити Положення про місцеву ініціативу, в якому буде визначено, як внести місцеву ініціативу на розгляд ради, як її оформити та як члени ініціативної групи можуть брати участь у її розгляді радою тощо. Потреба у місцевій ініціативі може виникнути у випадку, коли між радою та частиною громади виникає непорозуміння або коли потреби мешканців ігноруються. На практиці не виключені ситуації, коли вимоги осіб, які висувають місцеву ініціативу, можуть бути необґрунтованими або спрямованими та важливими для всієї громади. Саме такі випадки варто вирішувати в правовому полі. Щодо останнього, то воно безпосередньо закладено в статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Розглянемо його детальніше:

- «члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування;

- порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом

територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

- місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи;

- рішення ради, прийняте з питання внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади» [19].

Щодо суб'єктів місцевої ініціативи, то ними можуть виступати: громадяни, які проживають на відповідній території і мають право голосу; ініціативні групи або осередки політичних партій; суб'єкти підготовки і проведення ініціативи, зокрема, органи місцевого самоврядування.

Якщо говорити про суб'єктів виконання ініціативи, то ними є органи місцевого самоврядування або посадові особи місцевого самоврядування. Слабкою ланкою місцевої ініціативи, на нашу думку, є те, що законодавець не врахував тієї обставини, що частина людей може схвалювати ініціативу, а інші – її заперечувати. У таких випадках, важливо, щоб орган місцевого самоврядування, який приймає рішення з тієї чи іншої місцевої ініціативи, врахував протилежні думки. Це дасть можливість об'єктивно підійти до розгляду питань, внесених у такий спосіб, підвищити статус кожного мешканця у прийнятті рішень, зміцнювати довіру з боку населення до структур місцевої влади, підвищувати персональну відповідальність посадових осіб за якість послуг, що надаються населенню.

У ході практичної діяльності сформувалися декілька видів місцевих ініціатив: а) правотворчі, спрямовані на ухвалення або зміну нормативних актів; б) установчі, які передбачають зміну складу представницького органу місцевої влади або стосуються місцевих референдумів. Самі місцеві ініціативи можуть бути як документально оформлені, так і не оформлені. На всіх етапах реалізації права на місцеву ініціативу сторони мають змогу через засоби

масової інформації висловити власні пропозиції щодо питань, передбачених місцевою ініціативою.

У місцевих ініціативах наявні певні слабкі сторони:

- інертність населення;
- недосконалість законодавчого забезпечення впровадження громадських ініціатив на місцевому рівні;
- небажання посадових осіб органів місцевого самоврядування долучати громадськість до підготовки, обговорення та ухвалення рішень.

Як уже зазначалося вище, порядок внесення та розгляд місцевої ініціативи в законодавстві не повною мірою регламентується, тому територіальні громади в окремому розділі свого статуту або положенні можуть включати питання місцевих ініціатив, передбачати певні етапи їх реалізації. На власний розсуд можуть бути визначені поняття, предмет, суб'єкти, право місцевої ініціативи, послідовність процедури її подання та розгляду.

На всіх етапах реалізації права на місцеву ініціативу всі задіяні сторони мають змогу через засоби масової інформації висловлювати власні позиції щодо питань, передбачених місцевою ініціативою.

Місцеві ініціативи, разом з іншими формами партисипативної демократії, сприяють залученню населення до роботи в громаді, співпраці із органами самоврядування та їх виконавчими структурами. Тільки за умов належної організації цієї співпраці і взаємодії можна забезпечити високий рівень адміністративних, комунальних та інших послуг, підвищити демократичність самоврядного процесу, що цілком і повністю відповідає курсу нашої держави на стабілізацію суспільства та інтеграцію до ЄС. Одночасно місцеві ініціативи є важливою формою участі громадян в управлінні місцевими справами, які сприяють формуванню в них почуття солідарності та відповідальності за розвиток громади та поліпшення якості послуг. На наше глибоке переконання, не зайвим був би окремий закон про місцеві ініціативи, в якому чітко було б визначено види місцевих ініціатив, суб'єкти внесення місцевих ініціатив та інші норми, що сприяли б

зацікавленості громадян у такій формі участі в управлінні місцевими справами.

Партиципаторне бюджетування (бюджет участі). Громадянська партиципація – це процес, під час якого громадяни отримують можливість впливати на рішення органів публічної влади, здійснювати контроль за їх виконанням, якщо ці рішення стосуються інтересів громадян. Такий вид партиципації є складником Нового управління, яке відрізняється від традиційної участі громадян у виборчому процесі оскільки реалізується за допомогою інших підходів. Бюджет участі – це не штучно створений інструмент, а підсумок суспільних трансформацій, сукупність методів, за допомогою яких громадяни залучаються до процесу розподілу публічних коштів. Його ще можна розглядати і як результат самоосвіти громадян, завдяки якому не тільки покращується обізнаність жителів щодо громадських проблем і питань вироблення місцевої політики, але й підвищується їхня впевненість у власних силах.

Вважається, що «найінтенсивніше Нове державне управління запроваджувалося в країнах з англосаксонською традицією і найбільш повно було реалізовано у Новій Зеландії» [4, с.139]. Друге місце за активністю впровадження перебрала Латинська Америка, де найбільш вдало наприкінці 1980-х років ця форма закріпилася в бразильському місті Порту-Алегрі [4, с. 177]. В 1990-х роках процес бюджетування дійшов до Європи [4, с. 178], а в подальшому знайшов застосування на африканському континенті.

Ця форма участі стала своєрідною відповіддю суспільств на такі явища, як лобізм, корупція. Практика засвідчує, що поширення вона набула передусім у країнах, що стали на шлях демократичного розвитку, оскільки саме демократія створює для громадян найсприятливіші умови для того, щоб бути обізнаними щодо розподілу бюджетних коштів. Загальновизнано, що така форма забезпечує реалізацію права громадян на управління місцевими справами, більшу прозорість діяльності місцевої влади, доступність і якість послуг, підвищує відповідальність посадових осіб за цільове використання

фінансів. Дійсно, за таких умов у мешканців громад з'являється набагато більше шансів бути почутими посадовцями органів місцевого самоврядування.

Наведемо переваги, які має бюджет участі:

- поліпшує співробітництво між різними рівнями управління;
- сприяє рівноправному співробітництву між громадянами і місцевою владою;
- прискорює адміністративні процедури;
- урізноманітнює способи вирішення місцевих проблем;
- підвищує якість послуг;
- сприяє змінам у відносинах з органами публічної влади;
- виконує контрольну функцію за діяльністю виконавчих структур.

До вищеназваних додамо і такі: а) поліпшується інформування населення щодо планів та намірів органів місцевого самоврядування; б) відбувається раціоналізація заходів та дій: чіткіше визначення пріоритетів, можливість використання нових рішень, запропонованих мешканцями; в) зростає рівень задоволення діями органів місцевого самоврядування: громадяни краще поінформовані і відчують себе партнерами; г) підвищується рівень довіри мешканців до органів влади; д) мінімізуються соціальні конфлікти: можливість швидко отримувати інформацію щодо проблем, які з'являються, та їх конструктивне вирішення; є) у процесі реалізації проєктів створюються умови для появи нових громадських лідерів; ж) підвищується рівень громадянської освіти: отримання громадянами нових компетентностей, навичок [8, с. 4–5]. Як дієвий механізм бюджет участі сприяє: а) членам територіальної громади брати безпосередню участь у розподілі частини міського бюджету, спільно визначаючи пріоритети розвитку території; б) представникам громадських організацій та органів місцевого самоврядування отримати практичні навички модерування зустрічей з громадянами та впровадження соціальної діагностики

партиципаторного бюджетування; в) посадовим особам структурних підрозділів виконавчого комітету/виконавчих органів міських (сільських, селищних) рад отримати детальну інформацію щодо концепції партиципаторного бюджетування та переваг її запровадження [8, с. 5–6].

Водночас залучення мешканців територіальних громад до бюджету участі гальмується низкою причин, до яких варто віднести: низьку активність населення; відсутність повної інформації щодо проєктів, до яких можна долучатися та які не були реалізовані в силу різних причин; не завжди зрозумілою є процедура підрахунку голосів та визначення переможців. До вищевикладеного можна додати й те, що всі, хто задіяний у цьому процесі, не завжди мають єдине бачення і розуміння засобів виконання проєкту.

Реалізація бюджету участі включає в себе використання різних форм, через які приймаються колективні рішення. Це і збори громадян за місцем проживання, фокус-групи, петиції, електронне голосування тощо. Щодо класифікації бюджету участі, то їх можна розподілити за такими критеріями: за походженням; за територіальним рівнем; за ініціаторами; за колом учасників; за ступенем інституціоналізації. А до ключових характеристик бюджету участі можна віднести: відкритість, прозорість, самоорганізацію, реальне прийняття рішень.

Метою впровадження партиципаторного бюджетування є:

- налагодження партнерського діалогу між органами місцевого самоврядування і мешканцями територіальних громад;

- активніше залучення населення до розподілу публічних фінансів;

- вирішення спільних проблем громади за участю самого населення.

Процес підготовки і виконання бюджету участі включає в себе:

- створення робочої групи, яка здійснює загальне керівництво всім процесом;

- поширення інформації через ЗМІ, соціальні мережі про проєкти та їх тематику;

- аналіз найважливіших проблем у громаді, які варто вирішити шляхом реалізації бюджету участі;

- розробку критеріїв оцінювання проєктів;
- відбір пропозицій, що надходять від населення;
- вивчення зарубіжного досвіду організації бюджетів участі.

Партиципаторному бюджетуванню сприяла децентралізація влади, яка реально розпочалася в нашій державі з 2014 року і супроводжується бюджетною децентралізацією, що передбачає передачу бюджетних ресурсів на виконання делегованих державою повноважень від центрального рівня до місцевих органів влади для реалізації принципу субсидіарності. Завдяки цьому зросли власні доходи місцевих бюджетів порівняно із показниками, які територіальні громади мали до реформи. Наявна нормативно-правова база сприяла запозиченню і впровадженню досвіду бюджету участі в реальну практику і залученню громадян до бюджетного процесу шляхом надання їм права щодо розподілу певної частки місцевого бюджету. У 2015 році в чотирьох містах України була започаткована практика бюджету участі. Першим долучився Луцьк, потім Чернігів, Черкаси, Полтава, згодом Вінниця, Івано-Франківськ, Запоріжжя, Суми та Чернігів. Станом на початок 2018 року бюджет участі було реалізовано більш як в 45 містах, 23 з яких – обласні центри. В них було подано 2479 проєктів, з яких 401 було відібрано як найбільш актуальні та перспективні для громад [4, с. 300].

Реалізації бюджету участі в нашій країні сприяла підтримка міжнародних інституцій. Йдеться про фундацію українсько-польського партнерства ПАУСІ, яка допомагала містам Полтаві, Черкасам, Чернігову в реалізації місцевих ініціатив, пов'язаних з бюджетом участі [4, с. 301], Зокрема, в місті Полтава в 2016 році була затверджена «Міська цільова програма партиципаторне бюджетування» (бюджет участі) на 2016–2020 роки [4, с. 326]. Відповідно до Програми на проєкти передбачалося витратити не менше 0,1% від загального обсягу міського бюджету. З них 60% планувалося спрямувати на так звані малі проєкти, вартість яких була в межах 100 тисяч

гривень, решта 40% – на реалізацію великих проєктів (до 500 тисяч). У конкурсі «Бюджет участі» могли брати участь усі жителі міста, яким виповнилося 16 років. Щодо тематики проєктів, то вона різноманітна: це питання благоустрою, робота громадського транспорту, ремонт вулиць, доріг, розвиток велоінфраструктури, будівництво дитячих, спортивних, ігрових майданчиків, організація фестивалів, конкурсів, вирішення соціально профілактичних локацій у мікрорайонах, встановлення у дворах спортивних турнікетів, облаштування при будинкових територій, інших значущих питань тощо [10].

Нині територіальні громади, які створені в ході реформи децентралізації влади, активно використовують партиципаторне бюджетування. Воно виявилось досить затребуваним серед населення, адже сприяє розвитку самоврядування, підвищенню громадської активності, залученню мешканців до розподілу місцевих бюджетів і, що найголовніше, мешканці громад реально можуть побачити й оцінити результати своєї участі в управлінні місцевими справами.

Отже, зазначимо, що партиципаторне бюджетування при правильній організації підсилює демократичні засади на місцевому рівні, залучає мешканців, які постійно проживають в межах громад до прийняття рішень щодо розподілу частини місцевих коштів. Загалом, бюджет участі чи не єдиний інструмент, який реально впливає на психологію мешканців, змінюючи їх статус із об'єктів зовнішнього впливу на активних суб'єктів управління.

Органи самоорганізації населення. Колективною формою реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні й одночасно самостійним елементом системи місцевого самоврядування в Україні є органи самоорганізації населення (далі ОН). Їх правовий статус визначається Конституцією (ч. 5 статті 140) і законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (статті 1, 4, 14, 16, 60) і «Про органи самоорганізації населення» [22]. Органи самоорганізації населення – це

специфічні утворення, що поєднують у собі риси як органу публічної влади, так і громадської організації. З органами публічної влади їх пов'язує те, що вони беруть участь у з'ясуванні питань місцевого значення, що передбачає наявність в органі самоорганізації населення певних повноважень, якими їх наділяє орган публічної влади – наприклад, міська рада; а також те, що органи самоорганізації населення здійснюють власні повноваження в межах відповідної території. Водночас подібно до громадської організації органи самоорганізації населення працюють на громадських засадах, їх діяльність базується на засадах добровільності щодо взяття на себе окремих повноважень публічної влади. В статті 1 Закону України зазначено, що ОСН є «представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста [22], а в статті 14 цього ж Закону перераховуються самі органи самоорганізації населення. До них віднесені: «вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення, які наділені частиною власної компетенції, фінансів, майна» [19]. Тож орган самоорганізації населення – це представницький орган, що створюється жителями, які на законних підставах проживають на території селища, міста або їх частин, для виконання завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення».

Правовий статус, порядок організації та діяльності органів саморганізації населення, як вище зазначалося, визначається Законом України «Про органи самоорганізації населення» № 48 від 11 липня 2001 року із відповідними змінами 2012, 2018, 2019 років. Практика засвідчує, що найефективніше з органами місцевого самоврядування взаємодіють не окремі громадяни, а об'єднання громадян. Останні можуть лобіювати (тобто добиватися, використовуючи дозволені законом засоби) прийняття тих чи інших рішень, пропонуючи власні проекти, формулюючи аргументи на їх захист, забезпечуючи владні органи відповідною інформацією. Своєю чергою, органи місцевого самоврядування зацікавлені в зворотному зв'язку з населенням, оскільки це дає змогу краще розуміти його запити та проблеми.

Інститут територіальної самоорганізації населення як механізм безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування відіграє надзвичайно важливу роль, особливо з урахуванням стану в якому перебуває держава та українське суспільство. По-перше, він є максимально наближеним до населення; по-друге, він не складний у функціонуванні; по-третє, через нього забезпечується тісний зв'язок органів самоорганізації з повсякденними життєвими інтересами широких верств населення. Структуризація територіальної громади через створення органів самоорганізації населення стає дієвим засобом з'ясування громадою питань місцевого значення.

Враховуючи важливу роль, яку відіграють органи самоорганізації населення в діяльності системи самоврядування, конкретніше розглянемо види, завдання, принципи, порядок їх утворення та форми діяльності. Щодо видів ОСН, то до них належать: будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети (стаття 3.2). Згідно п. 2 статті 8 Закону «територією діяльності ОСН може бути територія села(сіл), селища, району в місті (які не є адміністративними центрами місцевих рад) або частина території села, селища, міста, у межах якої проживають члени мікрогромади, що обрали цей орган» [22]. Ця ж стаття визначає і межі, в яких діє сільський, селищний комітет, вуличний, квартальний комітет, комітет мікрорайону, будинковий комітет, комітет району в місті. Забороняється створення ОСН на одній території двох і більше ОСН однакового територіального рівня. До того ж будь-які зміни території діяльності ОСН (шляхом приєднання, поділу) можуть бути здійснені відповідною радою за ініціативою загальних зборів (конференції) членів мікрогромади, які проживають на територіях, що зачіпають вказані зміни [22].

Отже, органи самоорганізації населення володіючи реальними повноваженнями можуть значно розвантажити виконавчі органи місцевого самоврядування, оскільки набагато краще обізнані з із станом справ на своїх територіях, стати дієвими інструментами залучення населення до вирішення справ громади, а тому їхній діяльності потрібно як сприяти так і підтримувати.

Служба в органах місцевого самоврядування. Однією із індивідуальних форм реалізації права участі в управлінні місцевими справами може бути служба в органах місцевого самоврядування (ч. 2 статті 38 Конституції). Так, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» в статті 1 зазначено, що «посадова особа місцевого самоврядування – особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету» [19]. Служба в органах місцевого самоврядування розглядається як різновид державної служби і регулюється Законом України «Про державну службу» [16]. А відтак службовці органів місцевого самоврядування прирівняні до відповідних категорій посад державних службовців, умови оплати їхньої праці визначаються Кабінетом Міністрів України. Але в цьому правовому полі залишається багато суперечностей і протиріч. Процедура відбору, проходження громадянами служби в органах місцевого самоврядування також регулюється Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [23]. Для того щоб законодавчо врегулювати правовий статус служби в органах місцевого самоврядування як окремого виду недержавної професійної служби можливо потрібен окремий закон про муніципальну службу, в якому варто було б визначити принципи цієї служби, гарантувати право кожного громадянина бути прийнятим на службу до органів місцевого самоврядування, звісно, якщо цей громадянин має відповідні знання, є компетентним в певній сфері управління місцевими справами. Громадяни, які приходять на службу в органи місцевого самоврядування повинні користуватися всіма правами і свободами поряд з іншими громадянами. В контексті вищезазначеного можна послатися і на ч. 2 статті 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій зазначено, що «...умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної

підготовки, винагороди та просування по службі» [3]. Щодо обмежень на службі, то виходять вони із функціональних обов'язків посадовців, включають дотримання етичних норм та пов'язані із політичними поглядами.

У будь-якому випадку, служба в органах місцевого самоврядування – це реальна можливість служити публічним інтересам громади, повноцінно реалізувати права громадян на участь в управлінні місцевими справами, не втрачаючи зв'язок із первинним суб'єктом місцевого самоврядування – територіальною громадою.

Громадська експертиза. Індивідуальною формою реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні є громадська експертиза. Ця форма, на жаль, не знайшла широкого застосування в практиці територіальних громад нашої країни, але успішно використовується в окремих зарубіжних країнах. Громадська експертиза представляє собою залучення мешканців територіальних громад, які мають відповідні спеціальні знання або досвід з питань, що винесені на розгляд представницьких органів місцевого самоврядування. Правове поле для такої форми участі закладено в п. 12 статті 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, в ній зазначено, що «постійна комісія для вивчення питань, розробки проєктів рішень ради може створювати підготовчі комісії і робочі групи з залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів» [19]. Звісно, до складу громадської експертизи, з метою підвищення ефективності та об'єктивності її висновків або рішень бажано залучати осіб, які є авторитетними та мають відповідний вотум довіри у населення, відомі своїми науковими доробками, активною позицією в соціально-культурному житті території, заслужені особистості.

Інші форми участі. В роботі органів місцевого самоврядування використовується достатньо велика кількість форм участі. Кожна територіальна громада, враховуючи свої повноваження, наявні ресурси, використовує найдоцільніші форми участі громадян в управлінні місцевими справами. Для прикладу можна послатися на Полтавську міську та Херсонську

міську ради. Зокрема, Полтавська міська рада з метою залучення містян до вирішення спільних справ, використовує такі форми участі: дорадчі опитування, місцеві референдуми, громадські ініціативи, громадські експертизи, громадські слухання, звернення громадян, громадські обговорення, збори громадян за місцем проживання, консультації із громадянами, партиципаторне бюджетування, доручення депутатам, відкликання депутатів, дострокове припинення повноважень голови ради, органи самоорганізації населення тощо. Сам процес залучення відбувається на різних рівнях. Перший рівень включає: громадські консультації із мешканцями, публічне обговорення найбільш важливих питань, до вирішення яких можуть долучитися мешканці, онлайн і офлайн опитування про готовність останніх включитися в самоврядний процес. Другий рівень – це конкурси, які мають пріоритетність для міста, спільні проекти за зверненням громадян і які потребують співфінансування, організаційну підтримку конкурсів і проектів шляхом надання приміщень, матеріально-технічного обладнання, експертної та медіа підтримки. Практика засвідчує, що найбільш затребуваними формами участі на цьому етапі є бюджет участі, долучення до обласних та міських екологічних ініціатив. Зокрема, тільки в 2020 році таких проектів було запропоновано 89, вони були підтримані більш як 29 тисяч мешканцями, на їх реалізацію було виділено понад 2 млн гривень. Третій рівень охоплює дорадчі органи. Затребуваною формою є помічник депутата місцевих рад. Робота на цій посаді виконується на громадських засадах. Завдяки їй мешканці можуть безпосередньо впливати на місцеву політику, робити свою громаду кращою; отримати професійний досвід та цікаві знайомства; спілкуватися з лідерами думок та ТОП політиками міста, області, країни. Загалом, жителі починають краще розуміти механізм управління містом. Через співпрацю влади і містян розширюється простір для партнерства, вносяться прогресивні, креативні ініціативи, зростає взаємодія та довіра, а для частини молоді формується сприятливий простір для кар'єрного ліфта.

Широкий спектр форм участі в свій час запропонувала містянам Херсонська міська рада. Зокрема, в статуті міста, який затверджено 03 вересня 2021 року в розділі III «Форми безпосередньої участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення» визначено такі форми: місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, звернення громадян, публічні консультації, участь і консультаційно-дорадчих органах, утворених при органах та посадових особах місцевого самоврядування; робота в наглядових радах або інших контрольно-наглядових органів юридичних осіб, засновниками яких є рада; участь жителів у розподілі коштів бюджету територіальної громади (громадський бюджет); участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення. Окремими статтями в Статуті (11–19) визначено засади, порядок, організацію здійснення вищенаведених форм [28].

Вартий уваги досвід Козельщинської селищної територіальної громади Полтавської області. Згідно статуту, затвердженого 17 грудня 2020 року, в розділі 4 «Демократія участі» [26] визначені форми участі мешканців в управлінні справами громади, порядок їх підготовки, проведення та механізм їх підтримки з боку органів самоврядування та посадових осіб. Так, 42 стаття цього Статуту закріплює таку форму участі як громадські роботи. До них віднесено: спільну роботу членів територіальної громади, яка здійснюється в інтересах усієї територіальної громади або її частини і яка направлена на покращення загального благоустрою, підтримки чистоти та належного санітарного стану території, ремонту та впорядкування об'єктів та територій, що віднесені до пам'яток культури природи, історії та культури громади. Виконуються роботи шляхом толок та суботників. Як правило, проводяться на засадах добровільності, безоплатно у неробочі, святкові дні або в інші дні тижня з урахуванням можливостей волонтерів. Статтями 43–44 визначено порядок ініціювання, підготовки та проведення громадських робіт, їх інформаційний супровід.

Різноманітні форми участі запропонувала своїм мешканцям Миргородська міська рада. Зокрема, до їх переліку віднесено: 1) місцеві вибори; 2) місцевий референдум; 3) загальні збори громадян за місцем проживання; 4) місцеві ініціативи; 5) громадські слухання; 6) звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі у форматі електронної петиції; 7) консультації з громадськістю; 8) участь у консультативно-дорадчих органах, утворених при органах місцевого самоврядування; 9) участь у роботі контрольно-наглядових органів юридичних осіб публічного права, утворених за рішенням Ради; 10) участь у розподілі коштів місцевого бюджету через створення проєктів для покращення розвитку територіальної громади та/або голосування за них (громадський бюджет, місто активних громадян); 11) участь у створенні та діяльності органів самоорганізації населення; 12) інші форми участі, передбачені [27].

У підсумку зазначимо, що в Україні застосовуються багато механізмів громадської участі, передбачених нормативно-правовими актами різних рівнів управління: місцевий референдум, збори мешканців за місцем проживання, органи самоорганізації населення, громадські слухання, громадські слухання щодо містобудівної документації, місцеві ініціативи, громадська експертиза, консультації з громадськістю, громадські ради, звернення громадян, електронні петиції, Контактний центр 1551, особистий прийом, громадські приймальні, запит на публічну інформацію, консультативно-дорадчі органи, громадський бюджет, громадський контроль, участь в конкурсних комісіях та комітетах. І це далеко не повний їх перелік. До нього можна додати масові форми участі: мітинги, походи, демонстрації, пікети, індивідуальні та колективні звернення у форматі е-петицій, е-звернень, т.зв. «право петицій». Останні є важливим джерелом інформації щодо інтересів населення і одночасно інструментом відстоювання громадянами своїх прав і законних інтересів у разі, коли вони порушуються, що є своєрідним тиском на владні інституції.

Серед основних перешкод щодо залучення є взаємне незнання та нерозуміння, до кого саме потрібно звертатися для налагодження взаємодії, низький рівень комунікації з населенням, невиправдані очікування, бюрократія при ухваленні рішень, вибіркове ставлення посадових осіб органів місцевого самоврядування до представників громадянського сектору. В подоланні цих бар'єрів мають бути зацікавлені, в першу чергу, органи місцевого самоврядування, через налагодження постійного контакту із населенням, сприяти в залученні його до спільного вирішення завдань громади. Це допомагає їм відчутти власну індивідуальність, посилює почуття належності до певної територіальної громади та бажання спільно її розвивати. В перспективі це повинно сприяти побудові нових не за формою, а за змістом територіальних громад, які на нашу думку повинні включати такі підходи: 1) наявність правового поля, що включає в себе закон про територіальну громаду; 2) укрупнення територіальних громад в майбутньому, згідно нової концепції розбудови місцевої влади, повинен відбуватися за ініціативою «знизу», на противагу адміністративним методам та з урахуванням місцевих географічних чинників, економічних, фінансових ресурсів, транспортної та соціальної інфраструктур; 3) територіальна громада являє собою складну багаторівневу конструкцію з елементами нижчого порядку: громаду мікрорайону, громаду багатоповерхового будинку, ради органів самоорганізації населення, які є своєрідними підсистемами цієї конструкції, тож саме з них, «несучих опор», має розпочинатися розбудова громади як цілісної і саморегулювальної системи. Саме в цих самоврядних «опорах» мешканці набувають самоврядних навичок, вміння захищати своє право на участь в органах місцевого самоврядування, ставати більш підготовленими до безпосереднього вирішення питань місцевого значення; 4) індикатором позитивних зрушень у діяльності нових територіальних громад мають бути оперативні, доступні та якісні послуги і не у віддаленій перспективі, а в системі координат реального часу.

Усі вищеперераховані форми мають особливе значення щодо привернення уваги органів місцевого самоврядування до нагальних проблем, які потребують розгляду і вирішення, вони показують, яка сфера самоврядування є малоефективною і якими саме інтересами населення території незадоволені. Використання форм участі надає можливість органам місцевого самоврядування ухвалювати рішення в межах їх компетенції з урахуванням інтересів більшості населення адміністративно-територіальних одиниць.

У реальному житті важливо усвідомити, що ключовою метою реформи децентралізації влади є не кількість громад в регіонах, а якість і рівень їх роботи, здатність на належному рівні задовольняти нагальні потреби населення. Саме ці індикатори стають ключовими орієнтирами в побудові спроможних громад, а участь громадян стає своєрідною «дорожньою картою» в досягненні цих орієнтирів.

Джерела та література

1. Всесвітня декларація місцевого самоврядування. URL: <http://surl.li/rmfyc> (дата звернення: 25.12.2023).
2. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі в справах органу місцевого самоврядування. URL: <http://surl.li/rmgag> (дата звернення: 25.12.2023).
3. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: <http://surl.li/akdvn> (дата звернення: 25.12.2023).
4. Іщейкін К. Є. Політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик: світовий досвід і Україна : монографія. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2018. 404 с.
5. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). URL: <http://surl.li/okcad> (дата звернення: 15.11.2023).

6. Конгрес місцевих та регіональних влад (засідання 15.12.2023 р.). URL: <http://surl.li/ohftfb> (дата звернення: 08.02.2024).
7. Конституція України. URL: <http://surl.li/gdyl> (дата звернення: 25.12.2023).
8. Методика формування системи учасницького бюджетування та бюджету участі на рівні міст обласного значення і об'єднаних територіальних громад. Одеса, 2016. 31 с. URL: <http://surl.li/rtsag> (дата звернення: 25.12.2023).
9. Міжнародний день демократії. URL: <http://surl.li/rmgchl> (дата звернення: 15.11.2023).
10. Офіційний сайт Полтавської міської ради та виконавчого комітету. Бюджет участі. URL: <http://surl.li/rrclt> (дата звернення: 08.02.2024).
11. Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні. URL: <http://surl.li/mvedr> (дата звернення: 08.02.2024).
12. Порядок денний на XXI століття. URL: <http://surl.li/rmgbq> (дата звернення: 25.12.2023).
13. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV : станом на 09 лип. 2023 р. URL: <http://surl.li/bynwq> (дата звернення: 08.02.2024).
14. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26.01.2021 р. № 1135-IX : станом на 31 берез. 2023 р. URL: <http://surl.li/aeacg> (дата звернення: 08.02.2024).
15. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 03.07.1991 р. № 1286-XII : станом на 28 листоп. 2012 р. URL: <http://surl.li/husf> (дата звернення: 08.02.2024).
16. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII : станом на 01 січ. 2024 р. URL: <http://surl.li/sjrw> (дата звернення: 08.02.2024).
17. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII : станом на 14 трав. 2020 р. URL: <http://surl.li/gdyi> (дата звернення: 08.02.2024).
18. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховної Ради України від

- 17.12.1993 р. № 3748-ХІІ. URL: <http://surl.li/mvedr> (дата звернення: 08.02.2024).
19. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : станом на 16 берез. 2024 р. URL: <http://surl.li/husc> (дата звернення: 08.02.2024).
20. Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII : станом на 10 лип. 2022 р. URL: <http://surl.li/gbbmu> (дата звернення: 08.02.2024).
21. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 07.09.2021р. № 487/2021. URL: <http://surl.li/kzxrh> (дата звернення: 08.02.2024).
22. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III : станом на 01 січ. 2020 р. URL: <http://surl.li/cbyxa> (дата звернення: 08.02.2024).
23. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III : станом на 01 серп. 2021 р. URL: <http://surl.li/dvcky> (дата звернення: 08.02.2024).
24. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://surl.li/oggx> (дата звернення: 08.02.2024).
25. Проект Закону про місцевий референдум. URL: <http://surl.li/rmgwg> (дата звернення: 08.02.2024).
26. Статут Козельщинської селищної територіальної громади Полтавської області. URL: <http://surl.li/rccjq> (дата звернення: 08.02.2024).
27. Статут територіальної громади міста Миргорода. URL: <http://surl.li/rmhjq> (дата звернення: 08.02.2024).
28. Статут Херсонської міської територіальної громади. URL: <http://surl.li/rccnr> (дата звернення: 08.02.2024).

РОЗДІЛ 3.

СУЧАСНІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Електронна демократія в системі місцевого самоврядування

Сучасне суспільство, яке перебуває у стані постійної трансформації, набуває нових характеристик. Одна з них пов'язана з подальшим становленням і вдосконаленням інформаційного суспільства. Ця тенденція зумовлюється тим, що внаслідок інформаційної революції обсяг інформованості людей суттєво збільшується. Опосередковано зростає також їхній інтелектуальний рівень. У цих умовах значного вдосконалення потребують принципи функціонування різних сфер суспільної життєдіяльності. Зокрема, це стосується політичної сфери, оскільки вона має вирішальне значення у забезпеченні належного рівня життя людей. Значною мірою потреба такого вдосконалення стосується механізмів реалізації влади та її взаємодії з громадськістю. Підвищення рівня інформованості породжує необхідність більшого залучення людей до політичних процесів.

Вказані тенденції безпосередньо зумовлюють інші процеси, які дедалі набувають більшого поширення. Насамперед слід відзначити кризу системи представницької демократії, про визрівання якої писав американський філософ Елвін Тоффлер у праці «Третя хвиля» ще у 1980 році. Він наголошував, що новому якісному стану суспільства найменше відповідає політична сфера. «Всі політичні партії, конгреси, парламенти, верховні ради, президенти, прем'єри, наші нашарування урядової бюрократії, всі інститути, які використовуються для напрацювання та впровадження політичних рішень, є застарілими» [10, с. 618]. Тобто, фактично всі інститути, притаманні класичній моделі представницької демократії, є певним анахронізмом і не відповідають потребам сучасного суспільства. На думку вченого, вони не здатні повноцінно здійснювати політичні функції внаслідок організаційної та процесуальної громіздкості, непрозорості, бюрократизованості, недостатньої

мобільності. «Машина з прийняття політичних рішень стає все більше загальмованою, зношеною, перевантаженою, затопленою недостовірною інформацією» [10, с. 621]. Натомість в умовах суспільства, яке володіє все більшим обсягом інформації, є об'єктивна необхідність підвищення мобільності, оперативності у процесах здійснення влади, а, головне, залучення громадськості до розробки і навіть ухвалення владних рішень, контролю за діяльністю влади. Оскільки в сучасній політичній практиці ми часто стикаємося з ситуацією, коли народні обранці різних рівнів не виконують свої виборчі обіцянки. Але висловити свої ставлення до них суспільство може лише на наступних виборах. Тож у міжвиборчий період влада залишається фактично безконтрольною.

Криза системи представницької демократії безпосередньо пов'язана з процедурами формування її інститутів. Загалом всі різновиди виборчих систем суто об'єктивно не можуть адекватно відобразити структуру сучасного суспільства з його різноманітністю інтересів і запитів навіть основних соціальних груп і спільнот. Тобто, слід констатувати факт, що політична структура суттєво відстає від соціальної. Крім того, сам інститут виборів також не забезпечує у повній мірі створення дієздатної влади, спроможної забезпечувати реалізацію суспільних інтересів. Тенденцію стосовно зміни ролі виборів як основного механізму формування влади простежив французький політолог П'єр Розанвалон. Зокрема, він відзначив певну зумовленість принципів функціонування сфери політики специфікою відповідного історичного періоду. «У «класичну» добу представницької системи функція виборів означала надання незаперечного мандата для «вільного» врядування після виборів. Припускалося, що майбутня політика включена в умови вибору, який вписується в передбачуване становище з чітко визначеними програмами та ясно окресленим суспільним розшаруванням». Але в умовах сучасного суспільства ситуація стала принципово змінилася. «Вибори мають відтепер вужчу функцію: вони лише затверджують спосіб призначення правителів. Вони вже більше не означають апріорної легітимації політики, яка потім

здійснюватиметься». «Адже й справді, інтерес більшого числа вже не може так легко ототожнюватися з інтересом певної більшості. «Народ» уже не розуміється як якась однорідна маса» [7, с. 15]. Отже, принципи легітимації влади в сучасних умовах мають отримати принципово інший характер.

Вони не можуть базуватися тільки на основі традиційної інтерпретації легітимності, коли її виключним носієм є держава. Традиційна модель, яка базувалась на зазначених засадах, є анахронічною для сучасного суспільства. Так, однією з його визначальних характеристик є доконаний факт, що громадськість не може бути простим споживачем політики, який лише спостерігає за протистояннями претендентів на владні посади. Навпаки, вона в силу збільшення рівня інформованості має набувати статусу повноцінного співучасника у процесі творення політики. Лише за таких умов легітимність буде забезпечуватися шляхом поєднання зусиль усього суспільства. Як зазначає німецький учений Ульріх Бек, внаслідок залучення громадськості до політичних процесів відбувається значне розширення суспільного простору політики. Держава вже не виступає виключним носієм легітимності влади. Навпаки, важливим механізмом її забезпечення є широка участь громадян у суспільно-політичних процесах. Без спільних дій уряду і громадянського суспільства неможлива повноцінна державна політика [1, с. 298]. Одноосібних зусиль будь-якого політичного актора, незалежно від його статусу, не достатньо у цьому процесі.

Проблеми забезпечення легітимності влади аналізував у своїй теорії системного аналізу політики Девід Істон. Причини кризи представницьких інститутів влади він пов'язував з відсутністю повноцінного зворотного зв'язку між ухваленими владно-управлінськими рішеннями та їх сприйманням з боку суспільства. Такий стан породжує деструктивні наслідки щодо нормального функціонування сфери політики. З'являється і посилюється політичне відчуження громадськості, а згодом втрачається легітимність всієї системи влади. Крах тоталітарних режимів підтверджує такі висновки. Істон у своєму фундаментальному дослідженні «Системний аналіз політичного життя»

відзначав роль зворотного зв'язку як неодмінного чинника, який забезпечує належний рівень комунікації влади із суспільством. «За відсутності інформаційного зворотного зв'язку про процеси, що відбуваються в системі, влада діятиме наосліп» [12, с. 168]. Така ситуація цілком ймовірно зумовить значне зловживання владними повноваженнями. За відсутності зворотної комунікації фактично унеможлиблюється громадський контроль за їх реалізацією.

Певна небезпека поглиблення зазначених процесів відзначається також сучасними політологами. Значний інтерес у цьому контексті представляють підсумкові висновки, зроблені за результатами роботи XXIII Всесвітнього конгресу Міжнародної асоціації політичної науки 2014 р. Найбільш значущими у контексті аналізу визначених проблеми є такі. «Внаслідок збільшення фрагментації політичних, соціальних та економічних систем суттєво ускладнюються управлінські функції в суспільстві. Їх повноцінне здійснення потребує глобального, всеохоплюючого та багаторівневого підходу: від місцевої громади до міжнародного співтовариства. Різноманітність цінностей, поглядів і форм поведінки, виявлених окремими особами і групами, створює широкий попит на їх включення та участь у політичному житті. Є значний ризик, що демократична якість політичних систем буде погіршуватися в результаті зростання впливу і здібності приймати рішення з боку техніко-адміністративних та технократичних експертів» [13]. Тобто, до відсутності зворотного зв'язку у міжвиборчий період може додатися зникнення такого зв'язку вже під час виборчих процесів. Тому питання повноцінного залучення громадян до участі у політичному житті, зокрема, щодо підготовки та реалізації владних рішень набуває значної актуальності. Ускладнення структури сучасного суспільства потребує впровадження механізмів, які би дали змогу адекватніше представляти інтереси окремих соціальних груп і спільнот у політичних процесах. Єдиною альтернативою політичного відчуження є надання громадянам реальних важелів впливу на політику на різних територіальних рівнях. Крім того, існує реальна загроза

«тінізації» публічної політики. Тому розширення її соціального простору шляхом застосування різних форм участі громадян у політичному житті є важливим завданням сьогодення щодо демократизації влади.

Найбільш ефективно вони функціонують на місцевому рівні внаслідок більшої наближеності влади до громадськості та кращої обізнаності з існуючими територіальними проблемами, які стосуються однаково всіх. Європейські інституції зосередили значну увагу на розробку та практичне впровадження демократичних механізмів функціонування системи місцевого самоврядування. У цьому контексті слід відзначити Європейську стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, документ рекомендаційного характеру, ухвалений Радою Європи у 2007 році. У Стратегії, зокрема, визначені 12 принципів доброго демократичного врядування. Певна частина серед них стосується підвищення ролі громадськості в управлінні місцевими справами. Це – «зворотний зв'язок, чутливість – для забезпечення того, щоб органи місцевого самоврядування реалізовували законні очікування та потреби громадян; відкритість і прозорість – для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність. Їх реалізація у повному обсязі сприятиме забезпеченню базового принципу демократії – «права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість – для забезпечення того, щоб всі люди були захищеними та поважалися, щоб жоден не був дискримінований або виключений чи ігнорований» [6]. На думку авторів, зазначені принципи у найбільш дієвій формі забезпечуються на засадах участі громадськості у політичних процесах.

У попередньому розділі були докладно розглянуті та проаналізовані основні форми громадсько-політичної участі на місцевому рівні у процесах розв'язання актуальних проблем життя територіальних громад. Вони забезпечують тісну комунікацію громадськості та органів місцевого самоврядування. Така взаємодія створює сприятливі умови для постійного надходження інформації про стан справ у територіальних громадах.

Громадяни за допомогою своєї участі значно збільшують власну спроможність активно впливати на діяльність владних інститутів. Але водночас є необхідність подальшого вдосконалення механізмів такої участі для підвищення рівня їхньої ефективності та результативності. Насамперед це питання має вирішуватися у контексті подолання загрози політичного відчуження. Тобто, необхідно суттєво розширювати суспільний простір функціонування різних форм громадської участі. До них необхідно залучати максимально можливу кількість як звичайних громадян, так і представників влади. Такий формат обговорення місцевих проблем значно збільшує варіативність способів їх вирішення. Кількісне збільшення учасників політико-громадських заходів забезпечується шляхом технологічного удосконалення механізмів їх проведення.

В сучасних умовах більш ефективно здійснення принципів учасницької демократії набуває реальних можливостей у контексті застосування сучасних інформаційно-комунікативних технологій. Така ідея не є новою. Про певні підстави застосування сучасних технологій писав згаданий Елвін Тоффлер ще у 1980 році. Він зазначав, «використовуючи передові комп'ютери, супутники, телефони, освічені громадяни можуть брати участь у прийнятті політичних рішень» [10, с. 676]. Використання таких технологічних процедур у сфері політики складає систему електронної демократії. Вона суттєво відрізняється від інституту електронного урядування, який також набув поширення й активно сприяє оптимізації та підвищенню ефективності роботи виконавчих органів на різних територіальних рівнях. Він передбачає надання громадянам адміністративних послуг в електронному форматі. У свою чергу електронна демократія є набагато ширшим явищем. Її публічно-політична значущість відзначається в Оглядах ООН з електронного урядування. Вона характеризується як процес «залучення громадян за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій до участі в політиці і прийнятті рішень для того, щоб зробити державне управління спільним і дорадчим, а також для досягнення загальнозначущих цілей» [15]. Рівень такого залучення громадян,

на думку авторів Огляду, визначає соціальну спрямованість електронного урядування, підвищує «ефективність функціональних здібностей держави» і зрештою створює «спільне публічне управління» [15]. Тобто, саме електронні учасницькі форми надають електронній демократії справді демократичного змісту. Відзначаючи специфічні властивості електронної демократії, один із перших дослідників цього інституту американський політолог Стівен Кліфт характеризував її як «процес, пов'язаний з використанням інформаційних технологій для розширення можливостей кожного громадянина щодо політичної участі» [11]. Отже, електронна демократія складає технологічну основу для більш широкого залучення громадськості до політичних процесів.

Відповідне технологічне забезпечення форм громадської участі є важливим аспектом надання їм необхідного рівня результативності та ефективності. У цьому контексті електронна демократія досить інтенсивно набуває властивостей інституту сучасного політичного життя. Її функціональне призначення полягає у такій характеристиці. «Говорячи про е-демократію у вузькому розумінні, мають на увазі застосування ІКТ для забезпечення прав громадян. Тут мається на увазі виключно технологічна сторона цього питання. Тобто, використовуючи своє законне право на отримання певної довідки, громадянин може звернутися до інстанції письмово, а може, наприклад, користуючись електронною поштою. Е-демократія у широкому розумінні передбачає залучення громади за допомогою сучасних інформаційних технологій до вирішення різноманітних суспільно-політичних завдань. Наприклад, під час транслявання засідання в Інтернеті кожен зацікавлений може висловити своє ставлення до рішень ради, виступів депутатів, і відтак – вплинути на позицію колегіального органу влади або посадової особи» [3, с. 5]. Електронна демократія спричинила цілісну системну трансформацію сучасних політичних систем в усіх аспектах. Вона стала вагомою основою для набуття громадськістю статусу повноцінного учасника політичних процесів з реальною спроможністю впливати на їх перебіг.

Правова основа розбудови системи електронної демократії в Україні визначена у таких актах: Концепція розвитку електронного урядування, Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, Стратегія розвитку інформаційного суспільства. Згідно їхніх положень електронна демократія тлумачиться як «форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій» [2, с. 6]. Як важливі інструменти демократії, сучасні інформаційно-комунікативні технології забезпечують оперативність у проведенні заходів громадської участі, здійснення їх у режимі онлайн та проведення голосування фактично усіх мешканців громад. Крім того, вони дають змогу реалізувати постійно діючий режим зворотного зв'язку між ухваленими владою рішеннями та рівнем їх сприймання суспільством. Без цього демократія перетворюється на імітацію.

Отже, вдосконалення системи учасницької демократії безпосереднім чином пов'язана із застосуванням інформаційно-комунікативних технологій як інструменту залучення громадян до нормотворчої діяльності. Власне в цьому і полягає змістовна сутність електронної демократії. Саме активне впровадження її основ у функціонування різних форм громадської участі спрямоване на підвищення їх результативності, забезпечення справжньої легітимності та дійсного народовладдя на рівні місцевого самоврядування. Для того, щоб вони у повному обсязі здійснювали своє призначення, потрібні суттєві зміни у механізмах їхнього впровадження у практичне життя. Насамперед такі зміни мають стосуватися технологічних аспектів проведення відповідних заходів. Причому вони мають враховувати специфіку кожної з форм участі. Так, останнім часом у практику демократичних країн входить **електронне голосування на виборах** депутатів представницьких органів. Доцільність його широкого запровадження є очевидною. Зрозуміло, що його використання на загальнонаціональному рівні на нинішньому етапі поки що є проблематичним. Але на рівні місцевого самоврядування такий захід є цілком

прийнятним. При цьому варто залишити традиційне голосування паперовими бюлетенями. Але паралельно, можливо, у рамках пілотного проєкту надати змогу голосувати в електронному режимі. Такий механізм дозволить громадянам здійснити свої волевиявлення у будь-якому місці свого перебування. Особливо актуальним він є для молоді, які останнім часом не висловлює інтересу до виборів. Також електронне голосування доцільно використовувати і при проведенні місцевих референдумів. Зрозуміло, що при цьому необхідно встановити усі необхідні механізми технічного захисту голосів виборців.

Взагалі є нагальна необхідність встановлення певних онлайн платформ, на основі яких мешканці територіальних громад могли би оцінювати роботу депутатів та посадовців органів місцевого самоврядування у постійно діючому режимі. Такий підхід є актуальним для впровадження такого механізму особливо у міжвиборчий період. Представники влади в цей час залишаються фактично безконтрольними. А це може тягнути за собою зловживання владними повноваженнями та відверту корупцію. Тому необхідно запровадити постійно діючий механізм «живого» вимірювання рівня громадської довіри до депутатів місцевих представницьких органів. У разі її суттєвого зниження або взагалі відсутності доцільно ставити питання про відкликання депутатів. Згідно нинішнього законодавства це можуть зробити лише партійні структури, що не відповідає принципам народовладдя. Отже, голосування про відкликання також може відбуватися в електронному форматі. Створення прозорих механізмів відкликання депутатів є важливим принципом громадського контролю за їх діяльністю.

Його значення зумовлюється різними причинами. Але найбільш значущою, на думку авторів, є такі. Навіть найдемократичніші та найпрозоріші вибори не забезпечують приходу до влади справжніх фахівців. Натомість під час виборчих кампаній дедалі частіше між собою конкурують не кандидати з їхніми програмами, а цілий штат іміджмейкерів, експертів, технологів, спеціалістів зі зв'язків з громадськістю, smm-менеджерів тощо.

Саме вони фактично визначають спрямованість виборчих кампаній, навіть не надаючи кандидатам можливості контактувати з виборцями, тому часто складається ситуація, коли голосують не за конкретну людину, а за ретельно сформований імідж, який просто продається як товар. Реальну ж фахову підготовку кандидатів просто немає змоги перевірити. При цьому варто наголосити, що діяльність органів місцевого самоврядування має свою специфіку, яка пов'язана з вирішенням конкретних проблем комунального господарства. А внаслідок відсутності відбору як депутатів, так і посадових осіб за професійним критерієм вони виявляються елементарно неготовими до виконання своїх повноважень. Отже, громадський контроль за їхньою діяльністю є невід'ємним механізмом забезпечення виконавської дисципліни у роботі усієї організаційної структури місцевого самоврядування. Причому такий контроль має відбуватися у постійно діючому режимі, тобто, на основі онлайн платформ.

Участь у виборах надає громадянам можливості лише опосередковано впливати на діяльність влади. Тому міжнародними правовими актами, українським законодавством передбачені інші інструменти громадської активності, які забезпечують більш дієві засоби такого впливу. Формою учасницької демократії, яка у найбільш повній мірі узгоджується із застосуванням принципів електронної демократії, є **звернення громадян** до органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій і заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів. Процедурні механізми його реалізації докладно визначені законом «Про звернення громадян». Коло питань, з якими громадяни мають право звертатися до органів влади є досить широким. Вони можуть «висловлювати поради, рекомендації щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави

і суспільства» [7]. На правовому рівні встановлено чіткі вимоги щодо надання відповіді органами влади на такі звернення. Так, відповідно до Указу Президента «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 2008 року наголошено на недопущенні надання багатозначних, необґрунтованих або неповних відповідей на такі звернення, безпідставної відмови від відповідей або передачі звернень до інших органів. При цьому органи державної влади мають здійснювати постійний моніторинг дотримання прав громадян на звернення та відповідного законодавства. Необхідно також підкреслити, що органи влади різних територіальних рівнів зобов'язані розглядати звернення відповідно до своєї компетенції. Тому органи місцевого самоврядування мають беруть до уваги лише ті звернення, які стосуються місцевих проблем.

Окремим аспектом згаданого закону є визначення різних форми подачі звернень які поділяються на усні (на особистих зустрічах або телефонним дзвінком) та письмові. Також передбачено можливість звернення до депутатів та посадових осіб місцевих владно-управлінських органів в електронному форматі. Він надає змогу громадянину зробити це, не виходячи з власного помешкання, а також чітко й обґрунтовано сформулювати зміст свого звернення. Певним різновидом звернення громадян і водночас самостійною формою громадської активності є **електронна петиція**, яка також може стосуватися широкого кола питань. Згідно статті 23 Закону «Про звернення громадян» вона характеризується як форма колективного звернення до посадової особи чи органу державної влади та місцевого самоврядування, яке неодмінно має бути розглянутим у разі його підтримання необхідною кількістю голосів. Відмінна властивість та перевага е-петиції полягають у тому, що немає необхідності для її офіційної реєстрації особисто збирати підписи людей. Для цього потрібно її зареєструвати на сайті органів місцевого самоврядування. (Наприклад, на офіційному сайті Полтавської міської ради створений спеціальний розділ, на якому реєструються е-петиції, на якому

можна спостерігати рівень їх підтримки мешканцями Полтавської територіальної громади) [4]. А далі – інформувати громадськість про наявність такої петиції та закликати поставити підпис на її підтримку. Тут важливого значення набуває здатність авторів комунікувати з громадськістю та переконувати її у важливості реалізації відповідних вимог. Доцільно також залучати до цього процесу представників мас медіа. Кожен громадянин має можливість ознайомитися з її змістом та підтримати її. У разі звернення до органу місцевого самоврядування е-петиція має бути спрямована на вирішення місцевих дійсно соціально значущих питань. Для ширшого інформування місцевої громади є можливість ініціювати проведення громадських слухань.

Проте слід констатувати наявність певних ускладнень стосовно реалізації цього права громадян у контексті можливості безпосередньо впливати на вирішення місцевих проблем. На законодавчому рівні докладно не розроблений процедурний механізм розгляду е-петицій на місцевому рівні. Він визначається лише статутом територіальної громади. Зокрема, одна з проблем пов'язана з мінімально необхідною кількістю підписів на підтримку петицій. Вона «визначається пропорційно до кількості жителів відповідної територіальної громади (однак, місцеві органи влади самостійно її регулюють): до 1 тисячі жителів – не менше, ніж 50 підписів; о від 1 тисячі до 5 тисяч жителів – не менше, ніж 75 підписів; о від 5 тисяч до 50 тисяч жителів – не менше, ніж 100 підписів; о від 100 тисяч до 500 тисяч жителів – не менше, ніж 250 підписів; о від 500 тисяч до 1 мільйона жителів – не менше, ніж 500 підписів; о понад 1 мільйон жителів – не менше, ніж 1000 підписів. Водночас, Закон не встановлює вимоги щодо дотримання цього співвідношення при визначенні кількості голосів за петицію у статуті територіальної громади» [5, с. 10]. Тобто, за нинішньою практикою не уніфіковано мінімально необхідної кількості голосів для підтримки петиції. До того ж на сесії представницького органу місцевого самоврядування лише розглядається питання про доцільність включення запиту до порядку денного. Цілком ймовірно, що він

може і не розглядатися на сесії. Тому є нагальна потреба змінити процесуальні механізми підписання та подачі електронних петицій. Наприклад, для територіальної громади слід збільшити мінімальну кількість підписантів до 1 % від загальної кількості її мешканців, які мають право голосу. Але за таких умов цей запит представницький орган місцевого самоврядування обов'язково має розглянути і проголосувати на своїй сесії. У разі негативного голосування причини відмови мають бути аргументованими та обґрунтованими.

Загалом же, електронну петицію, варто розглядати і як певний атрибут прямої демократії на місцевому рівні. Оскільки мешканці громади мають змогу безпосереднім чином вплинути на ухвалення представницьким чи виконавчим органом прямого рішення щодо вирішення проблем місцевого життя. Місцеві е-петиції виконують важливі функції забезпечення тісної комунікації між владою і громадськістю та створення умов для реального народовладдя на місцевому рівні: «місцева петиція дає можливість громадянину брати участь у процесі врядування, тобто безпосередньо здійснювати владу; розвивати та реформувати свою територіальну громаду; освоювати новітні електронні інструменти, які забезпечують швидкість, доступність та зручність функціонування державних послуг; консолідуватися з іншими громадянами навколо важливих суспільних питань» [5, с. 11].

Застосування сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій у рамках реалізації засадничих принципів електронної демократії передбачає впровадження інших практичних механізмів, які певним чином сприяють подальшому розвитку громадської участі при вирішенні завдань місцевого розвитку. Насамперед слід відзначити існуючі в Україні **платформи електронної участі**, які спрямовані на подальшу розбудову систему взаємодії влада-громадськість, і часто пов'язані із поглибленим впровадженням інститутів електронної демократії. Найбільш важливими серед них слід відзначити такі. **Платформа «Smart City»**, яка створює простір для тристоронньої взаємодії між владою, бізнесом та громадськістю для створення оптимального функціонування інфраструктури певного населеного пункту на

основі реалізації різноманітних суспільних інновацій. Її загальне соціальне призначення полягає у здійсненні таких напрямів суспільного розвитку на місцевому рівні: «підвищення якості життя мешканців громад; модернізація фізичної та розбудова технологічної інфраструктури міста; використання технологій для ефективного управління містом; дотримання стандартів екологічності, сталого економічного розвитку та соціальної інклюзії; активне залучення громадян» [5, с. 21]. Певним прикладом функціонування такої платформи є Poltava Smart City. Вона представляє собою «інформаційну екосистему, яка об'єднує полтавців, бізнес та владу задля перетворення Полтави на цифрове та прогресивне місто. Робота ініціативи базується на принципах відкритих даних, розумного використання цифрових послуг та прозорого управління. Місто у смартфоні – це основна ідея проекту» [14]. Поруч з розбудовою екосистеми метою смарт-платформи є забезпечення зручних механізмів отримання мешканцями Полтави необхідних комунальних та адміністративних послуг в усіх сферах міського господарства, а також створення для полтавців можливостей впливати на його вдосконалення. І такі можливості мають бути у смартфонах кожного з них.

На основі платформи «Smart City» розроблені інші платформи, які деталізують реалізації її напрямів. Найбільш розвинутими серед них є **«Розумне місто»**, **«Відкрите місто»**, діяльність яких поширюється на міста. Вони створюють своєрідний електронно-інформаційний простір, в якому відбувається вище згадана тристороння комунікація. За допомогою сучасних комунікаційних технологій всі її учасники мають змогу оперативно отримати будь яку інформацію про стан речей у місті, існуючі проблеми, аварійні ситуації тощо. Тобто, їх функціонування спрямоване на комплексне вирішення усіх аспектів життєдіяльності великого міста.

Окремо слід зупинитися на особливостях реалізації інститутів учасницької демократії в умовах воєнного стану. Варто наголосити, що різні форми громадської участі не заборонені, а навпаки заохочуються. Більше того, держава намагається максимально вдосконалити існуючі, та запровадити нові,

щоб суттєво урізноманітнити можливості громадян для повноцінної участі в управлінні місцевими справами. Так, Верховна Рада ухвалила законопроект «Про внесення змін до закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування», за яким суттєво вдосконалюється процедура організації форм участі та збільшується їхня кількість. Згідно цього законопроекту, «формами участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення є: місцеві референдуми; загальні збори; місцеві ініціативи; громадські слухання; електронні петиції; участь жителів у розподілі коштів місцевого бюджету; публічні консультації; громадська оцінка (експертиза) діяльності виконавчих органів ради та посадових осіб; консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування та їх посадових особах» [8]. Аналіз цього документи дає підстави зазначити, що ньому більш докладно регламентовані механізми функціонування форм громадської участі, передбачені чинним Законом «Про місцеве самоврядування», таких як загальні збори громадян, громадські слухання, місцеві ініціативи. У новій редакції суттєво посилені ролі громади під час їх проведення. Запропоновані нові форми, які вже існують де-факто і довели свою значущість. Це – «публічні консультації щодо ухвалення ефективних управлінських рішень, здійснення громадської експертизи та оцінки діяльності виконавчих органів та посадових осіб представницьких органів місцевого самоврядування, участь мешканців територіальної громади у розподілі коштів місцевого бюджету» [8, стор??]. Вони значно розширюють можливості громадського впливу і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Отже, в сучасних умовах існує реальна можливість забезпечити вищий рівень ефективності та результативності різних форм учасницької демократії. Насамперед вони передбачені законодавством, а надати їм справді демократичного змісту доцільно через впровадження у процес їх реалізації сучасних інформаційно-комунікативних технологій. Їх використання забезпечує мешканцям територіальних громад набагато більше можливостей

брати участь у заходах, спрямованих на виявлення та вирішення проблем місцевого життя. Причому участь у них у такому форматі не потребує обов'язкової фізичної присутності.

3.2. Зв'язки з громадськістю

Зв'язки з громадськістю є достатньо новим інститутом, який забезпечує належне функціонування різних сфер суспільного життя, зокрема політичної. Для його характеристики використовують також англomовний термін «public relations». Вперше його використав у 1807 р. президент США Томас Джефферсон при підготовці свого звернення до Конгресу, коли в його тексті сполучення «стан громадської думки» він замінив на «public relations», тобто, зв'язки з громадськістю. Значення цього інституту суттєво зросло в епоху сучасного суспільства.

Одним із важливих механізмів його життєдіяльності є комунікація. Будь-яка соціальна діяльність здійснюється на основі комунікативних процесів. Комунікація не є новим явищем. Вона існувала на всіх етапах розвитку людської цивілізації. На сучасному етапі її роль суттєво актуалізувалася. Комунікація складає основу, зміст і смисл функціонування суспільства в цілому та всіх його складових: соціальних організацій, спільнот, груп, інститутів тощо. Власне без постійної комунікації їхнє існування неможливе. Таке значення зумовлюється функціями, які вона виконує. Призначення комунікації пов'язане не просто зі здійсненням спілкування та передачі інформації. Насамперед воно полягає у трансляції суспільно значущого досвіду, чим забезпечується послідовний, прогресивний розвиток всього суспільства.

Суспільна комунікація має досить складну структуру, яка включає такі складові. Насамперед це **суб'єкти** комунікації – автор інформації, комунікатор або ретранслятор інформації, отримувач інформації або реципієнт. **Засоби комунікації** – основні інструменти поширення інформації – символічні коди та канали інформації. Повідомлення та його **зміст**. Така структурна будова

комунікації створює складне утворення – **інформаційний простір**. Він переводить функціонування суспільної комунікації на більш складний технологічний рівень. Це пов'язано із забезпеченням постійно діючого спілкування. Його безперервність і перманентність зумовлюється широким використанням інноваційних інформаційно-комунікаційних технологій, за допомогою яких знімається проблема часу і простору у процесі надходження інформації до аудиторії. Споживачі отримують інформацію майже одночасно з її створенням та максимально наближається до відповідної події. Отже, інформаційний простір представляє собою комплекс інформаційних ресурсів, відповідних каналів, які забезпечують трансляцію інформації в необмеженій кількості на необмежену територію. Інформаційний простір також характеризується новими сутнісними характеристиками. Він формує новий світогляд, нові принципи світосприйняття, нові знання зрештою нову культуру суспільства. Відбувається також розвиток умінь і навичок інтерпретування отриманої інформації.

Однією з найбільш важливих властивостей нового інформаційного простору, яка забезпечує належний рівень його функціонування є наявність **зворотного зв'язку** між автором інформації та її реципієнтом. Така взаємодія створює необхідні умови для відстеження та моніторингу реакції отримувача інформації, тобто, всього суспільства, на повідомлення та їхній зміст. Функцію зворотного зв'язку у рамках суспільних комунікацій виконує інститут **зв'язків з громадськістю**. Це – досить багатоаспектне поняття. Існують численні підходи до визначення його сутності. Згідно некоректного зв'язки з громадськістю, (частіше застосовується термін «PR»), розглядаються як вид маркетингової діяльності, коли певний товар або послуга активно (інколи агресивно) просуваються на споживчому ринку з метою створити йому привабливий імідж серед потенційних споживачів. Тобто, відбувається підміна понять, коли справжній PR плутають з рекламою.

У широкому розумінні зв'язки з громадськістю визначаються як певний вид практичної діяльності, спрямований на впорядкування відносин між

різними соціальними суб'єктами. Кожен з них прагне створити сприятливе навколишнє середовище для взаємодії зі своїм оточенням, досягти суспільного визнання, позитивної оцінки з боку інших суб'єктів. З точки зору специфічного тлумачення, тобто, притаманного для певного виду діяльності, зв'язки з громадськістю характеризуються як складова управління в усіх сферах суспільного життя на різних організаційних рівнях. Оскільки сутність управлінських функцій останнім часом суттєво ускладнилися, до їх виконання активно залучаються представники громадськості. Тому сучасне управління в будь якій сфері має відбуватися у рамках широких суспільних комунікацій. В процесі розробки та подальшої реалізації управлінських рішень є нагальна необхідність зважати на тенденції громадської думки, громадські інтереси, потреби і запити з приводу відповідних проблем. Зрештою між ухваленими рішеннями та сприйманням громадськістю їх наслідків має функціонувати чіткий зворотний зв'язок. Загалом же, щоб таке сприймання мало позитивний характер, потрібно встановити простір для постійно діючих комунікацій. Тобто, для управлінської діяльності впровадження інституту зв'язків з громадськістю є внутрішньо притаманними, а тому фактично є безальтернативною потребою.

Найтісніше управлінська діяльність пов'язана з політичною сферою. Політика відіграє важливу роль у забезпеченні належного рівня життєдіяльності суспільства. Вона створює умови для реалізації спільних та узгодження окремих інтересів. Взагалі сучасна політика має здійснюватися шляхом поєднання зусиль усіх членів суспільства. Тому різні механізми зв'язків з громадськістю мають бути невід'ємною складовою усіх політичних процесів. Дуже часто застосування різних форм зв'язків з громадськістю пов'язують з виборчими кампаніями. Зрозуміло, їхня присутність на виборах актуалізується найбільше. Кандидатам потрібно постійно підтримувати зворотний зв'язок зі своїми виборцями, реагуючи на їхні настрої, і корегувати у разі такої необхідності спрямованість виборчої кампанії. Чим вище рівень

виборів (парламентські, президентські), тим більша значущість існування окремої PR-служби.

Але специфіка сучасних політичних процесів, зумовлена значним розширенням їх суспільного простору, диктує потребу впровадження інституту зв'язків з громадськістю у значно більшу їх кількість. Зокрема, у ті з них, які пов'язані з реалізацією владно-управлінських повноважень. Особливості застосування механізмів зв'язків з громадськістю безпосередньо залежить від організаційного та територіального рівнів владної систем. Звичайно, для вищих органів виконання функцій зв'язків з громадськістю також є актуальним, однак на тому рівні вони є набагато складнішими, а комунікації мають більше опосередкований характер. У системі місцевого самоврядування зв'язки з громадськістю виконують своє призначення ефективніше. Це забезпечується тим, що владно-публічні органи на цьому рівні є більш наближеними до громадян, до їхніх проблем, а комунікації відбуваються у тіснішому середовищі. Тому і зворотний зв'язок є більш реалістичним. Отже, інститут зв'язків з громадськістю у владній системі місцевого самоврядування має значно більшу можливість для практичного впровадження та отримання необхідного ефекту.

Взагалі реалізація політичної влади є досить складною діяльністю як в організаційному, так і функціональному аспектах. Вона спрямована на вирішення суспільно-значущих проблем. Її особливість також полягає у тому, що у процесі здійснення влади необхідно враховувати так званий людський чинник. Її вплив не лише на рівень життя людей, а також на їхній емоційно-психологічний стан є незаперечним фактом. Тому на всіх етапах владної діяльності необхідно підтримувати постійний зв'язок з тим, як люди сприймають та оцінюють наслідки ухвалення та впровадження управлінських рішень. Така практика є одним із найважливіших критеріїв оцінки рівня демократичності держави, який відрізняє її від недемократичних моделей. Ігнорування необхідності здійснення таких зворотних комунікацій стало причиною колапсу багатьох тоталітарних та авторитарних режимів.

Демократична культура здійснення владно-управлінських повноважень базується на поєднанні зусиль всього суспільства при вирішенні актуальних проблем, врахуванні потреб усіх соціальних груп при ухваленні будь якого рішення, узгодженні загальнонаціональних та місцевих інтересів, оптимальному використанні примусових заходів.

Зрозуміло, дотримання таких принципів має спиратися на постійну комунікацію із суспільством. Тобто, при безпосередньому застосування усіх інституційних можливостей зв'язків з громадськістю. Такий підхід передбачає поступову відмову від механізмів, коли єдиним управлінським суб'єктом є орган влади і поступовий перехід до широкої участі громадськості у політико-публічних процесах. Це потребує реалізації принципів зв'язків з громадськістю на більш високому організаційному рівні, а також професіоналізації цієї діяльності. Тобто, є нагальна необхідність створення окремих служб, які займаються функціями зв'язків з громадськістю, при різних органах влади. Такі служби не лише підвищують рівень ефективності управлінської діяльності, а також посилюють гуманістичний вимір політики. Вони допомагають владі знаходити спільну мову із суспільством при ухваленні інколи непопулярних, але вкрай потрібних рішень, виявляти та розв'язувати потенційні кризові ситуації. Саме ці структури забезпечують постійну взаємодію влади із суспільством.

Як уже зазначалося, найбільш послідовно і результативно механізми зв'язків з громадськістю реалізуються на рівні місцевого самоврядування. Це пов'язано з об'єктивними причинами більшої наближеності цього типу влади до громадськості та її проблем.

Отже, є потреба докладніше зупинитися на діяльності PR-служб в представницьких та адміністративних органах місцевого самоврядування. Важливим напрямом діяльності цих служб є надання широкої інформації мешканцям територіальних громад про напрями діяльності владних органів. Цим вони демонструють свою відкритість, прозорість, готовність до співпраці з громадськістю. За вказаних умов ефективність влади зростає, оскільки

забезпечується необхідний рівень сприймання її дій суспільством. Для того, щоб забезпечити таку відповідність, необхідно постійно здійснювати моніторинг громадської думки, з'ясовувати громадські очікування стосовно принципів та засобів їх розв'язання існуючих проблем. Важливо також відстежувати потенційну реакцію громадян на дії і рішення представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування. За потреби ухвалення непопулярних рішень потрібно, як-то кажуть, грати на випередження. Необхідно проводити певні пропедевтичні заходи із роз'яснення їхньої сутності. Як правило, громадяни із розумінням ставляться до такого підходу. Але його досягненню передують тривала копітка робота. І не лише стосовно конкретного рішення. Має бути створений відповідний інформаційний простір, побудований на співпраці і взаємній довірі. Тоді будь яке рішення буде сприйматися як необхідне і доцільне.

PR-служби також можуть виконувати функції інструменталістського характеру. Їхня спрямованість пов'язана не лише з вивченням чинного стану громадської думки. Органи місцевого самоврядування та їхні служби зі громадськістю мають моделювати та спрямовувати її у сприятливому для себе напрямі для забезпечення у майбутньому позитивної оцінки своєї діяльності. Досягненню такої мети також передують напружена робота. В її основі лежать вивчення та моніторинг тенденцій громадської думки, з'ясування невирішених проблем, які найбільше турбують мешканців територіальних громад. Також потрібно здійснювати громадську апробацію та експертизу потенційних рішень органів влади з вирішення цих проблем. Це важливо. Оскільки члени сучасного інформаційного суспільства добре ознайомлені щодо відповідного досвіду країн розвинутої демократії. І тому можуть вільно зіставляти існуючі приклади. Необхідно постійно проводити громадські слухання стосовно подібних питань із широким залученням представників місцевої влади, бізнесу, громадських організацій, мешканців населених пунктів, експертів, фахівців з різних галузей комунального господарства. Інформаційна відкритість при проведенні таких заходів, максимальна

кількість учасників суттєво збільшить варіативність напрямів місцевої політики. Також в рамках широкого інформаційного простору сприятлива атмосфера для владно-громадських комунікацій.

Іншим важливим напрямом діяльності щодо формування і корегування громадської думки є моніторинг засобів масової інформації. Зрозуміло, що часто вони не досить об'єктивно висвітлюють події місцевого життя. Інформація подається під чітко зацікавленим, а то і відверто замовленим кутом зору. Це реалії сучасної конкурентної демократії. Тому слід адекватно реагувати на такий стан. Для зменшення впливів недобросовісної подачі інформації необхідно активніше впроваджувати принципи транспарентності у діяльності влади і запрошувати для відкритої дискусії представників мас медіа. Така інформаційна прозорість створює необхідні підстави для довіри до влади з боку громадськості.

Невід'ємним аспектом діяльності служб зі зв'язків з громадськістю щодо забезпечення інформаційної прозорості є активне застосування у своїй роботі сучасних інформаційно-комунікативних технологій. Їх використання суттєво полегшує діяльність органів місцевого самоврядування. Вони мають достатні технологічні можливості оприлюднювати на своїх сайтах фактично всі відкриті для вільного доступу документи, проєктів рішень, інформацію про організаційну структуру виконавчих служб, контакти посадових осіб, постійно комунікувати з мешканцями територіальних громад в режимі реального часу. Крім того, на цій основі доцільно надавати інформацію про діяльність про бізнесову, соціальну, розважальну інфраструктуру, освітні, медичні заклади регіону тощо. Також застосування інформаційно-комунікативних технологій дає змогу для функціонування різноманітних онлайн платформ, форумів для обговорення актуальних проблем місцевого життя.

Варто відзначити певні похідні наслідки діяльності служб із зв'язків з громадськістю щодо забезпечення відкритості у діяльності органів місцевого самоврядування. Насамперед це запобігання корупції в їхніх лавах. Оскільки

інформаційна прозорість суттєво зменшує аж до повного усунення тіньової політики. Механізми зв'язків з громадськістю дають змогу органам місцевого самоврядування суттєво розширити простір своєї діяльності і вийти за межі своїх територіальних громад. Здійснення широких відносин у рамках міжнародного співробітництва стало невід'ємним принципом їхнього функціонування. Зокрема, з метою залучення закордонних інвестицій для місцевого господарства. Зрештою відкритість місцевої влади та громадська участь забезпечує їхню здатність створити позитивний імідж не лише суто для себе, а також для усієї територіальної громади, що особливо важливо у контексті міжнародного співробітництва. Відкритість місцевої влади є вагомим чинником довіри до неї партнерів з інших країн. Слід відзначити, що певною передумовою формування позитивного та сприятливого іміджу є дотримання дванадцяти принципів доброго врядування (Good Governance), визначених у Стратегії інновації та доброго врядування на місцевому рівні, прийнятої Радою Європи. Серед них слід відзначити такі: «зворотний зв'язок для забезпечення того, щоб органи місцевого самоврядування реалізовували законні очікування та потреби громадян» та «відкритість і прозорість для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність» [4]. Впровадження цих принципів у діяльності органів місцевого самоврядування є провідним завдання їхніх PR-служб.

Тепер щодо **конкретних організаційних та функціональних аспектів** роботи підрозділів зі зв'язків з громадськістю. На думку авторів, цей підрозділ має бути обов'язковою складовою структури органу місцевого самоврядування. Така постановка питання диктується важливістю завдань, які він виконує. За цих умов його працівники краще знаються на особливостях владно-управлінської діяльності та є поінформованими щодо місцевих проблем. До того ж вони мають виявляти більшу зацікавленість результатами своєї роботи. Статус такого підрозділу може бути різним. Він розрізняється за рівнем своїх автономності та наближеності до керівництва органу місцевого

самоврядування. Доцільніше, коли підрозділ зв'язків з громадськістю буде мати достатньо автономний статус, щоб самостійно визначати принципи та напрями своєї діяльності, і підпорядковуватися одному із заступників голови територіальної громади. Тоді він буде мати більше можливостей здійснювати вплив на підготовку та ухвалення управлінського рішення. Інформація про стан громадської думки буде швидше надаватися керівництву. Підрозділ зі зв'язків з громадськістю зможе оперативно організовувати і проводити прес-конференції, громадські слухання, зустрічі з виборцями, інші заходи, забезпечувати комунікацію з мешканцями громади, вивчати громадську думку.

Структура підрозділу також визначається виконуваними повноваженнями. Насамперед це залежить від статусу та розміру самої територіальної громади. Для сіл, селищ, великих та малих міст функції зв'язків з громадськістю та обсяги комунікації є абсолютно різними. Візьмемо за зразок більш менш уніфікований підхід і розглянемо варіант з усіма можливими структурними складовими. Ключове місце займає відділ зв'язків із засобами масової інформації (комунікації). До його обов'язків належать розповсюдження інформаційних та іміджевих матеріалів, організація прес-конференцій, інших інформаційних заходів. Для цього відділу потрібно постійно створювати інформаційні приводи, Наповнювати інформаційний простір в межах територіальної громади новим змістом. Мешканці мають знати, чим займається влада. Дуже важливо забезпечувати адресно-цільову спрямованість інформації.

Відділ зв'язків з іншими органами місцевого самоврядування та органами державної влади сприяє постійній комунікації з іншими владними інститутами. Така комунікація спрямована на лобіювання інтересів територіальної громади, здійснення взаємовигідного співробітництва. Слід відзначити, що між цими органами немає відносин управління-підпорядкування. Тому у процесі взаємодії можна чітко орієнтуватися на свої

інтереси і відстоювати їх у досить незалежній формі. Цей відділ може також займатися питаннями стратегії міжнародної діяльності.

Аналітичний відділ здійснює аналіз всіх тенденцій, які супроводжують діяльність певного органу місцевого самоврядування. Насамперед це стосується стану громадської думки мешканців територіальних громад, виявлення її основних тенденцій, здійснення SWOT-аналізу, визначення основних характеристик позитивного іміджу та сприятливого бренду, оцінювання ефективності вже проведених та з'ясування основних пріоритетів для майбутніх заходів. Це потрібно для того, щоб визначити основні чинні умови для розробки напрямів подальшого розвитку територіальної громади, відповідної перспективної стратегії, внесення необхідних коректив у поточну діяльність органу місцевого самоврядування.

Для органів місцевого самоврядування міського рівня є потреба вибудовувати тісну комунікацію з громадсько-політичними організаціями та представниками бізнес-структур. Тому має існувати відділ для здійснення такої комунікації. Для влади важливо залучати їх для вирішення місцевих проблем, розробки програм розвитку територіальної громади.

При визначенні форм діяльності підрозділу зі зв'язків з громадськістю також потрібно виходити з потреб здійснення конкретних завдань. Оскільки його головне функціональне призначення полягає у забезпеченні постійної комунікації із громадянами, їх різними об'єднаннями, наданні необхідної інформації для владних органів, залучення громадян до вирішення публічно-значущих завдань місцевого життя, підтримка стану інформаційного простору у постійно діючому режимі, то цим власне і визначаються форми його конкретної діяльності. Серед них найбільшу ефективність і результативність продемонстрували такі:

- проведення громадських заходів, які мають підтримати необхідний рівень його ефективності, а саме, наукових і практичних конференцій, семінарів, на яких представники бізнесу, громадсько-політичних об'єднань,

науковці можуть брати участь у розробці проєктів і програм розвитку територіальної громади;

- участь у заходах з інформування мешканців громади про основні напрями діяльності представницького органу місцевого самоврядування та його виконавчого комітету;

- організація і проведення навчання депутатів та посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо здійснення комунікацій з громадськістю, а також ознайомлення громадськості щодо можливостей інформаційної взаємодії з владою;

- здійснення аналізу діяльності місцевої влади, зокрема, чинного стану життєдіяльності територіальної громади, розвитку інфраструктури у різних сферах та вивчення відповідного стану громадської думки мешканців громади;

- організація і проведення офіційних і неофіційних заходів щодо обговорення з громадськістю проблем місцевого життя та проблем їх розв'язання через різні канали комунікації;

- вивчення кращого досвіду інших громад та країн у сфері зв'язків з громадськістю щодо можливостей його практичної реалізації.

Окремо потрібно зупинитися на вимогах до працівників підрозділів зі здійснення функцій зв'язків з громадськістю у системі органів місцевого самоврядування. Для ефективного здійснення своїх функцій роботу, працівник-професіонал у цій сфері повинен бути ґрунтовним дослідником існуючих проблем, ініціативним лідером, ерудованим радником, фахівцем у найбільш важливих сферах суспільної життєдіяльності, менеджером, спроможним однаково ефективно працювати в кризових та стабільних умовах, вмілим комунікатором, здатним спілкуватися з різними аудиторіями, володіти певними властивостями керівника, а саме здійснювати прогнозування і планування щодо перспектив розвитку територіальної громади, регіону та країни в цілому. Місце фахівця PR-служби у статусно-рольовій структурі органу місцевого самоврядування визначається не лише його суто професійними характеристиками, а також його особистісними властивостями.

Насамперед, це вміння працювати у команді, враховувати думку свого оточення, здатність критично оцінювати свою діяльність, діяльність свого підрозділу, мати особисту довіру не лише у своєму підрозділі, а й в усьому колективі, вміння говорити неприємні речі (щодо існуючих проблем) керівництву.

Фахові здібності ефективного працівника підрозділу зі зв'язків з громадськістю зумовлюються його основними функціональними обов'язками. Тобто, наскільки якісно і відповідально він їх виконує. Найбільш значущими для роботи у системі владних органів є такі: консультування керівництва щодо принципів діяльності свого підрозділу; вміння у своїй роботі виходити за межі посадових повноважень свого підрозділу і розуміти напрями діяльності владного органу в цілому; тлумачення управлінських рішень для зовнішньої і внутрішньої аудиторій у сприятливому контексті; професійно проведення та оцінка стану громадської думки та адекватне визначення її основних тенденцій; підготовка інформаційних матеріалів для різних цільових аудиторій; виявлення та попередження потенційних як внутрішніх, так і зовнішніх конфліктів; взаємодія з представниками різних груп інтересів та надання відповідної інформації керівництву.

Джерела та література

1. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Київ : Ніка-Центр, 2011. 408 с.
2. Електронна демократія. Біла книга державної політики. Київ, 2015. 43 с.
3. Електронна демократія : навч. посіб. / Н. В. Грицяк, С. Г. Соловйов. Київ : НАДУ, 2015. 66 с.
4. Електронні петиції. Полтавська міська рада. URL: <http://surl.li/rmhrt> (дата звернення: 28.01.2024).
5. Інструменти е-демократії у містах України : інформаційно-аналітичний довідник / за ред. С. Лобойка, М. Находа, Д. Хуткого. Київ, 2017. 58 с.
6. Принципи доброго врядування: європейський досвід та українські реалії. URL: <http://surl.li/rmhshb> (дата звернення: 08.02.2024).

7. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР : станом на 31 груд. 2023 р. URL: <http://surl.li/rdwle> (дата звернення: 28.01.2024).
8. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування. URL: <http://surl.li/hqwqa> (дата звернення: 28.01.2024).
9. Розанвалон П. Демократична легітимність. Безсторонність, рефлексивність, наближеність. Київ : Видавн. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. 287 с.
10. Тоффлер Е. Третя хвиля. Київ : Вид. дім «Всесвіт», 2000. 480 с.
11. Clift S. E-Governance to E-Democracy: Progress in Australia and New Zealand toward Information-Age Democracy. URL: <http://surl.li/rdwnl> (дата звернення: 30.01.2024).
12. Easton D. A Systems Analysis of Political Life. New York, 1965. 507 p. URL: <http://surl.li/rdwny> (дата звернення: 30.01.2024).
13. International Political Science Association. The voice of political science around the world. URL: <http://surl.li/rmhbt> (дата звернення: 30.01.2024).
14. Poltava *Smart City*. URL: <http://surl.li/rmhgt> (дата звернення: 30.01.2024).
15. UN E-Government Survey 2022. URL: <http://surl.li/nlzpb> (дата звернення: 30.01.2024).

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що попри всі випробовування через які проходить вітчизняне самоврядування за роки незалежності, воно стає однією з основ демократичної системи управління суспільством і державою. Це наближує владу до народу, формує гнучкий механізм управління з меншою бюрократією, ніж за централізованої системи управління, розкриває соціально-економічний потенціал самоврядних територіальних одиниць, підвищує політичну рівновагу і гармонію в місцевих спільнотах; допомагає оптимально врівноважити місцеві і загальнодержавні інтереси.

По-справжньому кардинальні перетворення у цій царині розпочалися в 2014 році і пов'язані з реформою децентралізації влади та передачею частини повноважень від центру на місцевий рівень. Це концептуально змінило логіку державного управління, підсилило регіональну автономію і фінансово зміцнило місцеві органи влади. «Перезавантаження» регіональної та місцевої влади вселило надію мешканцям нових об'єднаних громад, що процес реформування не затягнеться у часі, а належний добробут, якісні та доступні послуги стануть звичною практикою для кожного з них.

Проте, ми переконані, що це стане реальністю, коли ми, українці, усвідомимо свою вирішальну місію в розбудові держави, регіону, громади, збагнемо просту істинну, що багатообіцяючі реформи залишаться декларацією, якщо в їх реалізації не братимемо участі, не будемо набувати знань, компетентностей, ціннісних орієнтацій, не будемо підвищувати свою обізнаність про самоврядні процеси. Кардинально змінити цю ситуацію повинна самоосвіта як інструмент здолаття відчуження, як засіб набуття необхідних управлінських навичок, самоврядної культури. Бо громада, це не тільки спосіб, модель співіснування людей – це територія, де ми задовольняємо життєві інтереси, самореалізуємося, самостверджуємося, самовдосконалюємося, стаємо тими, ким є насправді. Це той життєвий простір, у якому кожен з нас, володіючи реальною владою може змінити свій

статус з об'єкта управління на активного його суб'єкта, де врешті-решт маємо навчитися жити в багатоманітному та полікультурному середовищі, разом з усіма закладати підвалини солідарної, згуртованої і відповідальної громади і щоб кожен відчував себе щасливим, захищеним, а мрія на краще життя стала реальністю. Об'єднавшись, ми стаємо спроможнішими, здатними тримати сьогодення і майбутнє в своїх руках, спільно будувати наш дім, ім'я якому Україна.

ДОДАТКИ

Витяги із нормативних актів Нормативні акти Ради Європи

Європейська хартія місцевого самоврядування 15 жовтня 1985 року, м Страсбург URL: <http://surl.li/akdvn>

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Стратегія інновацій та належного управління на місцевому рівні 15-16 жовтня 2007 р., м. Валенсія URL: <http://surl.li/rtrwc>

- 1) **чесне проведення виборів**, представництво та участь – для забезпечення реальних можливостей для всіх громадян мати право голосу у місцевій публічній діяльності;
- 2) **зворотний зв'язок, чутливість** – для забезпечення того, щоб органи місцевого самоврядування реалізовували законні очікування та потреби громадян;
- 3) **ефективність та результативність** — для забезпечення досягнення цілей при найбільш оптимальному використанні ресурсів;

- 4) **відкритість і прозорість** — для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність;
- 5) **верховенство права** — для забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності;
- 6) **етична поведінка** — для забезпечення того, щоб публічні інтереси переважали над приватними;
- 7) **компетентність і спроможність** — для забезпечення того, щоб місцеві виборні представники та службовці могли добре виконувати свої обов'язки;
- 8) **інноваційність та відкритість до змін** — для забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик;
- 9) **сталий розвиток та стратегічна орієнтація** — для врахування інтересів майбутніх поколінь;
- 10) **раціональне управління фінансами** — для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави та територіальних громад;
- 11) **права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість** — для забезпечення того, щоб всі люди були захищеними та поважалися, щоб жоден не був дискримінований або виключений чи ігнорований;
- 12) **підзвітність** — для забезпечення того, щоб місцеві (виборні) представники та службовці несли відповідальність за свою діяльність.

Нормативні акти України

Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року

URL: <http://surl.li/husc>

Стаття 2. Поняття місцевого самоврядування

1. Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно

або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

2. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Стаття 3. Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні

1. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад.

Стаття 7. Місцевий референдум

1. Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення.

2. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування.

3. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади.

4. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

5. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

Стаття 8. Загальні збори громадян

1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.

Стаття 9. Місцеві ініціативи

1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

3. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

Стаття 13. Громадські слухання

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

2. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік.

3. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

4. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Стаття 14. Органи самоорганізації населення

1. Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

2. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом.

Закон України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року

URL: <http://surl.li/ahxgb>

Стаття 1. Звернення громадян

Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, медіа, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків 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.

Стаття 3. Основні терміни, що вживаються в цьому Законі

Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання - письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних

органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Стаття 23¹. Електронна петиція, порядок її подання та розгляду

Громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, 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.

В електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію.

Електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини.

Відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції.

Для створення електронної петиції до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування її автор (ініціатор) заповнює спеціальну форму на офіційному веб-сайті органу, якому вона адресована, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції.

Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання,

яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором (ініціатором).

У разі невідповідності електронної петиції встановленим вимогам оприлюднення такої петиції не здійснюється, про що повідомляється автору (ініціатору) не пізніше строку, встановленого для оприлюднення.

Дата оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання є датою початку збору підписів на її підтримку.

Відповідні органи державної влади, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання під час збору підписів на підтримку електронної петиції зобов'язані забезпечити:

безоплатність доступу та користування інформаційно-комунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів;

електронну реєстрацію громадян для підписання петиції;

недопущення автоматичного введення інформації, у тому числі підписання електронної петиції, без участі громадянина;

фіксацію дати і часу оприлюднення електронної петиції та підписання її громадянином.

Електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до цього Закону.

Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади.

Електронна петиція, збір підписів на підтримку якої здійснювався через веб-сайт громадського об'єднання і яка протягом установленого строку набрала необхідну кількість підписів на її підтримку, не пізніше наступного дня після набрання необхідної кількості підписів надсилається громадським об'єднанням органу, якому адресована петиція, із зазначенням інформації про

дату початку збору підписів, дату направлення електронної петиції, загальну кількість та перелік осіб, які підписали електронну петицію (чи посилання на джерело такої інформації в мережі Інтернет), строк збору підписів, назву та адресу електронної пошти громадського об'єднання.

Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установлений строк набрала необхідну кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється на офіційному веб-сайті відповідно Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування не пізніше як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніше як через два робочі дні після отримання такої петиції.

Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.

Якщо електронна петиція містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях відповідної територіальної громади, автор (ініціатор) петиції має право представити електронну петицію на таких слуханнях. У такому разі строк розгляду електронної петиції продовжується на строк, необхідний для проведення відповідних слухань.

Про підтримку або непідтримку електронної петиції публічно оголошується головою відповідної місцевої ради – щодо електронної петиції, адресованої органу місцевого самоврядування.

У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням.

Закон України «Про органи самоорганізації населення»
від 11 липня 2001 року
URL: <http://surl.li/cbyxa>

Стаття 3. Поняття органу самоорганізації населення

1. Орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення.

2. Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.

3. Основними завданнями органів самоорганізації населення є:

1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;

2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;

3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Основними завданнями ОСН є:

- створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;

- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;

- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

- Щодо порядку створення ОСН, то ініціюють їх збори (конференція) жителів за місцем проживання (стаття 9). Попередньо формується ініціативна група, яка представляє інтереси жителів. Дозвіл на створення ОСН надається сільською, селищною, міською, районною у місті радою (стаття 9). Обрання самого ОСН відбувається на зборах (конференції) жителів за місцем проживання. Обраними до складу вважаються особи, як одержали більше

половини голосів учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання (стаття 10). На цих же зборах (конференції) приймається Положення про ОСН, контроль за його виконанням покладається на раду та її виконавчий комітет, який здійснив реєстрацію ОСН. Після офіційної реєстрації ОСН набуває статусу юридичної особи. Щодо повноважень ОСН, то вони є власні та делеговані.

Органи самоорганізації населення можна поділити на чотири рівні:

- комітети села (сіл), селища, району в місті, які не є адміністративними центрами місцевих рад;
- комітети мікрорайонів та житлових комплексів;
- вуличні, квартальні та інші комітети, створені територіальною ознакою;
- будинкові комітети.

Принципи організації та діяльності органів самоорганізації населення. По-перше, принципи, у яких відображені основні засади функціонування місцевого самоврядування, притаманні всім елементам системи місцевого самоврядування, серед іншого й органам самоорганізації населення. До них можна зарахувати принципи законності, гласності й виборності. Так, принцип законності полягає в тому, що органи самоорганізації населення організовуються й діють лише на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, іншими актами, які становлять правові основи їхньої організації та діяльності. Принцип гласності вимагає відкритості та прозорості діяльності органів самоорганізації населення, що передбачає своєчасне доведення їх рішень до відома жителів відповідної території, які мають право отримувати інформацію про роботу органу самоорганізації населення в повному обсязі й без будь-яких перешкод.

Принцип виборності передбачає:

- а) обрання органу самоорганізації населення на основі загального, рівного виборчого права через таємне голосування жителями, які на законних підставах проживають на відповідній території;

б) обмеження строку повноважень органу самоорганізації населення строком повноважень відповідної місцевої ради, що забезпечує його періодичне переобрання.

По-друге, спеціальні принципи, притаманні лише органам самоорганізації, що виражають їхні специфічні риси та дозволяють відрізнити органи самоорганізації населення як від органів місцевого самоврядування, так від громадських організацій: добровільності щодо взяття окремих повноважень міської ради; територіальності; підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідною радою; підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення; фінансової та організаційної самостійності.

Принцип добровільності щодо взяття окремих повноважень міської ради означає заборону покладання на орган самоорганізації населення обов'язків, які не передбачені Положенням про орган або щодо виконання яких не було отримано його попередньої згоди. При цьому останнє стосується делегованих повноважень органу самоорганізації населення, якими він додатково наділяється відповідною місцевою радою вже після його легалізації і затвердження Положення про органи самоорганізації населення.

Принцип територіальності передбачає можливість утворення органу самоорганізації населення виключно за територіальною ознакою (в межах будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону, селища, району в місті). Тим самим забороняється створення органів самоорганізації населення за функціональною, галузевою або іншою ознакою.

Принцип підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами передбачає:

а) право міської ради та її виконавчих органів у межах своїх повноважень здійснювати контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення;

б) право відповідної міської ради, яка дала дозвіл на створення органу самоорганізації населення, достроково припиняти його діяльність у разі невиконання рішень ради, її виконавчого комітету;

в) право міської ради здійснювати контроль за виконанням наданих органу самоорганізації населення повноважень.

Принцип підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед жителями, які обрали орган самоорганізації населення, передбачає:

а) обов'язок органу самоорганізації населення періодично (не рідше одного разу на рік) звітувати про свою діяльність на зборах (конференції) жителів за місцем проживання;

б) право зборів (конференції) жителів за місцем проживання здійснювати контроль за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення;

в) право зборів (конференції) жителів за місцем проживання достроково припиняти повноваження органу самоорганізації населення у разі невиконання рішень зборів (конференції) жителів за місцем проживання або невиконання своїх повноважень.

Принцип фінансової та організаційної самостійності передбачає:

а) заборону органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам втручатись у діяльність органу самоорганізації населення, крім випадків, передбачених законом;

б) право органу самоорганізації населення самостійно використовувати свої фінансові ресурси на цілі, визначені в Положенні про орган та в рішеннях відповідної місцевої ради.

Законом України визначено, що обирати та бути обраними до органу самоорганізації населення можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території. Зрештою, Закон передбачає і певні обмеження при виборах органів самоорганізації населення, так звані виборчі цензи:

- ценз осілості – вимога проживати на відповідній території на законних підставах;

- віковий ценз – вимога щодо необхідності досягнення жителем вісімнадцяти років;

- ценз дієздатності – у виборах органу самоорганізації населення не беруть участі жителі, яких визнано судом недієздатними.

Згідно із Законом забороняються будь-які обмеження права жителів, які проживають на відповідній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їхньої раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак.

Варто назвати види територій, у межах яких діють органи самоорганізації населення. Це території:

- селища;
- кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови;
- окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах;
- одного або кількох районів у місті;
- будинку (кількох будинків) у державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів.

При цьому варто пам'ятати, що територія, у межах якої діє орган самоорганізації населення, визначається рішенням місцевої ради, що дала дозвіл на його створення

Статути територіальних громад

Статут Козельщинської територіальної громади (Полтавська область) про громадські слухання

URL: <http://surl.li/rrcjq>

Питання, з яких слухання не можуть проводитися: а) питань, не віднесених до компетенції місцевого самоврядування; б) питань

загальнодержавного значення та ініціатив, що носять політичний характер;
в) питань, що суперечать чинному законодавству.

«Громадські слухання не можуть проводитися менш як за два місяці до проведення виборів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а наступні громадські слухання з одного й того ж питання на тій самій території проводяться не раніше як через три місяці після проведення попередніх. Зазвичай громадські слухання щодо звітів діяльності органів місцевого самоврядування громади проводяться не рідше одного разу на рік. Громадські слухання проводяться щодо питань, які стосуються членів усієї територіальної громади, або таких її частин: а) мешканців окремих поселень територіальної громади; б) мешканців окремого мікрорайону поселення, але не менше двох вулиць».

Суб'єктами права ініціювання громадських слухань (далі – ініціатори) є «члени територіальної громади у кількості: не менш як 100 осіб – для слухань з питань усієї територіальної громади; не менш як 50 осіб – для слухань з питань, які стосуються кожного з поселень територіальної громади:

- громадська організація, що діє на території громади;
- орган самоорганізації населення;
- група депутатів ради у складі не менш як п'ять депутатів;
- постійна комісія ради;
- виконавчий комітет ради;
- селищний голова.

У випадку, коли ініціаторами громадських слухань є члени територіальної громади, то з їх числа формується ініціативна група в кількості не менше п'яти осіб. Далі в статуті визначено порядок оформлення ініціативи. ініціатори подають до ради письмове повідомлення про ініціативу проведення громадських слухань у формі:

- заяви, підписаної всіма членами ініціативної групи (із зазначенням прізвища, ім'я та по батькові, домашньої адреси) – якщо ініціаторами є члени територіальної громади;

- листа керівника громадської організації з доданим рішенням її керівного органу, ухваленим відповідно до компетенції – якщо ініціатором є громадська організація;

- листа керівника органу самоорганізації населення з доданим витягом із протоколу засідання цього органу – якщо ініціатором є орган самоорганізації населення;

- заяви, підписаної всіма членами групи депутатів – якщо Ініціатором є група депутатів ради;

- листа керівника постійної комісії ради з доданим витягом з протоколу засідання комісії – якщо Ініціатором є постійна комісія ради.

У повідомленні зазначаються: проблема (питання), що виноситься на громадські слухання; територія, якої стосується проблема (питання), що виноситься на громадські слухання; особа чи особи, уповноважені представляти Ініціаторів.

На наступному етапі секретар ради реєструє повідомлення у встановленому порядку як вхідний документ ради та повідомляє номер реєстрації Ініціатору. Впродовж трьох робочих днів з моменту реєстрації повідомлення секретар ради на вимогу Ініціаторів організовує їх зустріч з селищним головою та відповідальними працівниками ради для розгляду проблеми, щодо якої ініціюється проведення громадських слухань, на предмет її вирішення радою відповідно до власної компетенції у встановлені терміни. В подальшому селищний голова не пізніше ніж через п'ять робочих днів з моменту реєстрації повідомлення приймає рішення про реєстрацію ініціативи (якщо Ініціаторами слухань є інші суб'єкти, зазначені у п. 16 ч. 1 статті 18), а секретар ради невідкладно письмово повідомляє Ініціаторів про кількість підписів, що їх необхідно зібрати, а також видає їм зразок підписного листа встановленої форми і який містить такі дані: а) перелік питань, що виносяться

на громадські слухання; б) прізвище, ім'я та по батькові, дату народження, домашню адресу та підпис члена територіальної громади на підтримку ініціативи. Якщо ж впродовж зазначеного строку Ініціатори не зібрали необхідної кількості підписів, ініціатива вважається такою, що не відбулася. В статті 21 визначено порядок підготовки громадських слухань. Зокрема, впродовж п'яти робочих днів після реєстрації ініціативи секретар ради за погодженням з Ініціатором затверджує план проведення заходів з організації та провадження громадських слухань, який повинен включати: а) створення дорадчого комітету з проведення громадських слухань; б) створення, в разі необхідності, експертних груп із проблем, що вносяться на громадські слухання; в) календарний план проведення заходів з організації та проведення громадських слухань.

Дорадчий комітет забезпечує підготовку проєктів рекомендацій з питань, що вносяться на громадські слухання, та підготовку матеріалів для учасників слухань. Очолює дорадчий комітет представник ініціатора громадських слухань. За рекомендацією дорадчого комітету розпорядженням селищного голови для підготовки експертних висновків з питань, які вносяться на громадські слухання, може бути утворено одну чи кілька експертних груп.

Щодо ролі виконавчого комітету ради, то він здійснює організаційне й матеріально-технічне забезпечення роботи дорадчого комітету та експертних груп, а органи й посадові особи місцевого самоврядування, адміністрації підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності, також сприяють проведенню громадських слухань і надають дорадчому комітету, на його прохання, необхідну інформацію та матеріали.

Фінансові витрати, пов'язані з їх підготовкою та проведенням, здійснюються з місцевого бюджету або з інших джерел, не заборонених законодавством. Статут визначає сам порядок проведення громадських слухань. З урахуванням строків, встановлених цим Статутом, громадські слухання мають бути проведені у строк, що не перевищує двох місяців з дня

реєстрації ініціативи щодо їх проведення. Слухання можуть бути відкладені на вимогу Ініціаторів, однак не більш як ще на один місяць. Час та місце проведення громадських слухань визначаються розпорядженням селищного голови після узгодження з дорадчим комітетом. Про час та місце проведення громадських слухань повідомляють не пізніше трьох днів до провадження шляхом оголошення в доступних для громади місцях або в інший прийнятний спосіб. Модератором слухань є головуючий, яким є голова дорадчого комітету. Під час громадських слухань не допускається розгляд питань та прийняття рішень, які не стосуються теми слухань та не були внесені до їх порядку денного. Усі пропозиції учасників заносяться до протоколу громадських слухань, за ведення якого відповідає секретар слухань. Головуючий зобов'язаний надати слово представникам усіх груп, які висловили свою позицію під час роботи дорадчого комітету. При цьому головуючий має право перервати виступ, який не стосується теми слухань. За наявності різних проектів рекомендацій з одного й того ж питання з метою визначення рівня їх підтримки може проводитися рейтингове голосування, у якому беруть участь ті учасники слухань, що проживають на відповідній території, якої стосується це питання.

Весь хід слухань документується і записується, оскільки їх рішення мають правові наслідки. Пропозиції (рекомендації) за результатами проведення громадських слухань підлягають розгляду на найближчій сесії ради або на найближчому засіданні виконкому ради й підлягають оприлюдненню у встановленому регламентом ради порядку впродовж тижня з дня їх розгляду. Водночас рада може прийняти окреме рішення за результатами проведення громадських слухань.

На прикладі цієї громади зайвий раз можна переконатися в тому, що слухання є невід'ємною складовою діяльності громади, ефективним інструментом залучення населення до вирішення спільних справ.

**Статут Козельщинської територіальної громади (Полтавська область)
про місцеві ініціативи**
URL: <http://surl.li/rrcjg>

Місцевою ініціативою є право територіальної громади безпосередньо внести на розгляд селищної ради проєкт рішення з будь-якого питання, що належить до компетенції селищної ради.

Не можуть бути предметом місцевої ініціативи:

- 1) питання, що не належать до компетенції ради;
- 2) питання, заборонені законом для винесення на місцевий референдум;
- 3) питання, які зачіпають інтереси території поза межами юрисдикції ради.

Порядок внесення місцевої ініціативи.

1. Місцеві ініціативи реалізуються через ініціативні групи, які створюються у складі не менш як 10 дієздатних членів територіальної громади, що мають право голосу на місцевих виборах.
2. Ініціативна група легалізується шляхом подання до ради заяви про місцеву ініціативу (далі – заява), написаної у довільній формі. До заяви додаються:
 - а) протокол установчих зборів ініціативної групи із зазначенням прізвищ обраного голови, заступника голови та секретаря ініціативної групи, контактного телефону та адреси для листування;
 - б) список усіх членів ініціативної групи із зазначенням їх прізвищ, імен, по батькові, домашньої адреси та їх особистих підписів;
 - в) проєкт рішення ради з питання, що є предметом місцевої ініціативи, підготовлений відповідно до вимог регламенту ради, разом із необхідними додатками, які є його невід’ємною частиною.
3. Протягом 15 календарних днів після отримання заяви селищний голова може відхилити заяву лише у випадку її невідповідності вимогам Статуту. Відхилення заяви може бути оскаржене в суді.
4. Невідповідність проєкту рішення вимогам регламенту ради не може бути підставою для відхилення заяви за наявності всіх документів, передбачених Статутом.

5. Секретар ради проводить необхідні консультації з представниками ініціативної групи та сприяє належному оформленню заяви і приведенню проекту рішення ради у відповідність до вимог регламенту ради.

Попередній розгляд місцевої ініціативи.

1. Проект рішення ради, поданий ініціативною групою як місцева ініціатива, передається секретарем ради на попередній розгляд виконавчим органом ради та комісіями ради.

2. До консультацій на будь-якому етапі розгляду ініціативи на вимогу ініціативної групи можуть бути залучені сторонні фахівці, оплата праці яких здійснюється за рахунок ініціативної групи.

3. Протягом двох місяців з дня подання заяви рада може:

а) розглянути та прийняти на сесійному засіданні рішення, яким повністю задовольняються вимоги (вирішуються питання), що є предметом місцевої ініціативи. У такому разі діяльність ініціативної групи припиняється з моменту набуття чинності зазначеним рішенням;

б) провести консультації з ініціативною групою та прийняти узгоджене рішення по суті місцевої ініціативи. Якщо узгодженого формулювання виробити не вдалося, рада може самостійно на власний розсуд сформулювати та ухвалити рішення з питання, що є предметом місцевої ініціативи.

4. Якщо ініціативну групу не вдовольняє рішення, прийняте радою, або якщо рада не прийняла рішення по суті місцевої ініціативи, ініціативна група впродовж перших десяти днів третього місяця з дня подання заяви повідомляє раду про початок збирання підписів на підтримку місцевої ініціативи. У іншому разі діяльність ініціативної групи вважається припиненою, а процедура розгляду місцевої ініціативи – завершеною.

5. Ініціативна група може на будь-якому етапі розгляду місцевої ініціативи прийняти рішення про саморозпуск, що є підставою для припинення процедури розгляду ініціативи.

Підтримка громадою проєкту місцевої ініціативи включає в себе:

1. Збір підписів на підтримку місцевої ініціативи здійснюється ініціативною групою у підписних листах встановленої форми.
2. Для внесення місцевої ініціативи на розгляд ради ініціативна група має зібрати підтримку не менше 100 членів територіальної громади.
3. Оригінали підписних листів повинні бути передані до ради до закінчення третього місяця з дня подання заяви.
4. Усі видатки, пов'язані із збиранням підписів, покладаються на ініціативну групу.
5. Протягом десяти перших днів четвертого місяця з дня подання заяви секретар ради проводить перевірку підписних листів і, у разі їхньої відповідності вимогам ч.2 цієї статті, скликає позачергову сесію ради (далі – сесія), або включає розгляд місцевої ініціативи до порядку денного чергової сесії ради, якщо така запланована у строки, що відповідають Статуту.

Порядок розгляду проєкту місцевої ініціативи радою і включає такі етапи:

1. Сесія з розгляду місцевої ініціативи має відбутися не пізніше як на десятий день п'ятого місяця з дня подання заяви про цю ініціативу.
2. Не пізніше як за десять днів до сесії рада повідомляє територіальну громаду про час і місце її проведення та про суть місцевої ініціативи (у формулюванні ініціативної групи) шляхом оголошення в доступних для членів територіальної громади місцях або в інший прийнятний спосіб.
3. Ініціативна група має право самостійно поширювати матеріали про суть місцевої ініціативи та хід її розгляду.
4. Засідання сесії ради, на якому розглядається питання, внесені шляхом місцевої ініціативи, проводиться у відкритому режимі, із забезпеченням можливості участі у цьому засіданні всіх членів ініціативної групи на умовах, які передбачені регламентом ради для депутатів ради.
5. З основною доповіддю по суті місцевої ініціативи виступає уповноважений ініціативною групою представник.

6. Рішення ради з питань, внесених шляхом місцевої ініціативи, приймаються відповідно до вимог статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
7. Копії протоколу сесії ради та підсумків голосування з питань, внесених шляхом місцевої ініціативи, засвідчені у встановленому порядку, у п'ятиденний строк надаються секретарем ради голові ініціативної групи.
8. Рішення ради з питань, внесених шляхом місцевої ініціативи, оприлюднюється радою шляхом оголошення в доступних для членів територіальної громади місцях або в інший прийнятний спосіб.
9. Нова місцева ініціатива з питання, що вже було предметом місцевої ініціативи, може бути внесена на розгляд ради не раніш як через рік з моменту завершення процедури розгляду радою попередньої ініціативи з того самого питання.
10. У випадку незгоди з рішенням ради по суті місцевої ініціативи ініціативна група може оскаржити його у порядку, визначеному законодавством, або розпочати процедуру місцевого референдуму з питань, що були предметом ініціативи, відповідно до чинного законодавства України.