

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ
Кафедра публічного управління та адміністрування

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

«Підвищення громадської активності у вирішенні питань місцевого значення в Україні»

Виконав: студент магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
(денної форми навчання)

Дикий Андрій Петрович

(прізвище, ім'я та по-батькові)

Керівник:

к. держ. упр.

Кіндзерський С.А.

(науковий ступінь, вчене звання,
прізвище та ініціали)

Рецензент:

(науковий ступінь, вчене звання,
прізвище та ініціали)

Анотація. Магістерська робота присвячена вивченню теоретичних та практичних аспектів використання різноманітних форм громадської участі у місцевому самоврядуванні, а також розробці пропозицій щодо її активізації.

Встановлено, що громадська участь у місцевому самоврядуванні – це постійний процес взаємодії та взаємовідносин між громадянами та органами місцевого самоврядування щодо вирішення або прийняття необхідних управлінських рішень. Існують різні рівні залучення громадськості: інформування; консультації; діалог; партнерство. Досліджено форми громадської активності у місцевому самоврядуванні, а також принципи організації громадської участі.

З метою аналізу правового підґрунтя активізації громадської участі згруповано нормативно-правові акти, які стосуються проблем участі громадськості щодо вирішення питань місцевого значення. Вивчено практичні аспекти такого дієвого інструменту стимулювання місцевого розвитку та вирішення нагальних проблем території, як бюджет участі, в процесі розробки та прийняття якого громади навчаються приймати рішення стосовно вибору пріоритетів витрачання бюджетних коштів, враховуючи перспективи розвитку певної місцевості. Виокремлено основні фактори, які гальмують або зводять нанівець намагання громади брати активну участь у життєдіяльності своєї громади.

Доведено, що обов'язковою невід'ємною складовою розвитку місцевого самоврядування, формою функціонування громадянського суспільства виступає громадський контроль. Також однією з найсуттєвіших форм сучасної взаємодії публічної влади і громадськості є електронне (в міжнародному розумінні “добре” – “goodgovernance”) врядування.

Annotation. The master's thesis is devoted to the study of theoretical and practical aspects of the use of various forms of public participation in local self-government and the development of proposals for its activation.

It is established that public participation in local self-government is a process

of interaction between citizens and local self-government to make necessary management decisions. There are different levels of public involvement: information; consultations; dialogue; partnership. The forms of public activity in local self-government and the principles of organization of public participation are investigated.

In order to analyze the legal basis for activating public participation, regulatory legal acts have been grouped on the issues of public participation in addressing issues of local importance. The practical aspects of participation budget are studied. The main factors that hinder or negate the community's efforts to participate actively in the life of their community are highlighted.

It has been proved that the integral part of the development of local self-government, a form of functioning of civil society, is public control. Also, one of the most significant forms of interaction between public authority and the public is e-governance (in the international sense of "good governance").

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ	8
1.1. Концепція громадської участі та значення громадської активності в місцевому самоврядуванні	8
1.2. Форми та принципи громадської участі у місцевому самоврядуванні	16
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ	24
2.1. Нормативно-правове забезпечення громадської участі у місцевому самоврядуванні	24
2.2. Бюджет участі як сучасний інструмент громадської участі у вирішенні місцевих проблем	28
2.3. Проблемні питання участі громадян у місцевому самоврядуванні ...	35
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ АКТИВНОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ	40
3.1. Напрями розширення громадського контролю в управлінні територією	40
3.2. “Добре врядування” як нова форма участі громадськості у здійсненні публічної влади	47
ВИСНОВКИ	56
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	60

ВСТУП

Актуальність теми. Пошук нових форм демократії став характерною рисою практики сучасності. Демократія участі акцентує увагу на необхідності поєднання елементів представницької демократії з прямою участю громадян у політичному процесі на рівні громади, району, області, забезпечення реальної рівності впливу, повернення до уявлення про демократію не лише як формального засобу, процедури або методу, але і як справжньої мети суспільного устрою. Але це буде досягнуто лише за наявності можливостей і реальних механізмів участі громадян у місцевому самоврядуванні. Зважаючи на те, що громадськість не є зовнішнім середовищем місцевого самоврядування, а є базисом його функціонування, громадськість слід розглядати як партнера та повноцінного учасника всіх соціально-економічних процесів конкретної території. Це доводить актуальність та необхідність дослідження ролі, форм і формату участі громадськості у місцевому самоврядуванні.

Рівень висвітлення досліджуваної проблеми в науковій літературі.

Концептуальні принципи участі та залучення громадян до самоврядного процесу найбільш послідовно відображені в працях таких дослідників, як В. Андріяш [1], О. Бабич [2], О. Білоусов [4], С. Кара-Казарян [16], О. Кириленко [18], А. Кожина [25], О. Резнік [53], М. Стасишин [57], В. Толкованов [59], В. Юрченко [62] та ін. Проте потребують поглиблення дослідження сучасних шляхів активізації громадської участі у процесі вирішення місцевих питань, що й зумовило вибір теми магістерської роботи.

Мета магістерської роботи полягає в обґрунтуванні ролі, форм та формату участі громадськості у місцевому самоврядуванні, а також напрацюванні перспективних шляхів активізації громадської участі у місцевому самоврядуванні. Для виконання мети дослідження ставилися та виконувалися такі **завдання**:

– вивчити концепцію громадської участі у розвитку громади та значення громадської активності в місцевому самоврядуванні;

- визначити форми та принципи громадської участі у місцевому самоврядуванні;
- проаналізувати нормативно-правове забезпечення громадської участі у місцевому самоврядуванні
- дослідити бюджет участі як інструмент громадської участі у вирішенні місцевих проблем;
- окреслити коло проблемних питань участі громадян у місцевому самоврядуванні;
- запропонувати напрями розширення громадського контролю в управлінні територією;
- обґрунтувати необхідність застосування системи “доброго врядування” як сучасної форми участі громадськості у здійсненні публічної влади.

Об’єктом магістерської роботи виступають взаємовідносини суб’єктів у системі місцевого самоврядування, а **предметом** – підходи до активізації громадської участі у місцевому самоврядуванні.

Основними **методами дослідження**, використаними при підготовці магістерської роботи, є: метод системного аналізу, за допомогою якого узагальнено наукові концепції вітчизняних і зарубіжних учених, присвячених проблемі громадської участі у місцевому самоврядуванні; метод порівняння – з метою дослідження можливостей застосування в умовах України досвіду зарубіжних країн; метод функціонального аналізу, який дав можливість оцінити шляхи удосконалення форм реалізації громадської участі у місцевому самоврядуванні; метод узагальнення, а також порівняльно-правовий, формально-логічний – для формулювання висновків і пропозицій щодо досліджуваної проблеми.

Інформаційною базою дослідження послужили загальнодержавні законодавчі і нормативно-правові документи, нормативні акти центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, аналітичні матеріали, наукові розробки вітчизняних і зарубіжних організацій та окремих

авторів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що на у роботі запропоновано низку рекомендацій щодо розширення громадського контролю та застосування системи “доброго врядування” у здійсненні публічної влади. Обґрунтовані у роботі теоретичні положення та практичні розробки, висновки й результати дослідження можуть бути практично застосовані у діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема й Хмельницької області. У теоретичному аспекті положення магістерської роботи можуть бути використані для подальшого вивчення і модифікації напрямів та засобів активізації громадської участі у місцевому самоврядуванні.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

1.1. Концепція громадської участі та значення громадської активності в місцевому самоврядуванні

Після проголошення незалежності України, було прийнято низку законів та підзаконних актів, які регламентували основні принципи та особливості процедури інформування та участі громадськості у процесах прийняття рішень щодо питань суспільного життя. Але необхідність реформування державного управління та місцевого самоврядування на сучасному етапі потребує вдосконалення громадської участі у роботі всіх органів державної влади і місцевого самоврядування для проведення ефективних реформ у публічній сфері. Зауважимо, що навіть необхідність проведення реформ та залучення громадськості не сприяли створенню або прийняттю окремого закону чи підзаконного акту, який би регулював питання щодо участі громадськості у сфері територіального розвитку, що створює певні умови для протиріч у процесі прийняття таких рішень, особливо на місцевому рівні, де громадяни мають більше можливостей для такої діяльності та участі.

Наукові дослідження містять два поняття «громадянська участь» та «громадська участь». Поняття «громадська участь» практично не використовується у наукових дослідженнях, лише у деяких виданнях це поняття використовується у контексті діяльності недержавних, некомерційних громадських організацій. Такий самий підхід застосовується і в зарубіжних виданнях. Зокрема, поняття «громадська участь» набуло поширення у виданнях присвячених екологічним проблемам та участі у їх вирішенні громадськості [60, с. 14].

На думку А. Карпова, громадська участь – це «участь людей, які не наділені владними повноваженнями щодо підготовки й прийняття рішень

органами державної влади, місцевого самоврядування та компаніями, з тих питань, які безпосередньо зачіпають інтереси цих людей» [17].

Щодо громадянської участі, то на думку авторів навчально-методичного посібника «Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні», громадянська участь – це «участь осіб в різних структурах та демократичних інститутах» [60, с. 14]. На думку Р. Хомської, громадянська участь – це «включення керованих та керуючих (в обговорення та розробку політичних, соціально-економічних, культурних програм і проектів), вплив на прийняття рішень та контроль за їх виконанням» [61, с. 276].

На думку дослідника К. Подьячева, громадянська участь – це «активність громадян та їх об'єднань, спрямована на вплив на процеси прийняття рішень органами публічної влади, з метою реалізації прав та інтересів громадян або загальної зміни соціальної реальності» [33]. Цікавою є думка Шеррі А. Арнштейн, яка вважає, що громадянська участь є «синонімом громадянського управління» [64, р. 217].

На нашу думку, громадянська участь – це постійний процес взаємодії та взаємовідносин між громадянами та органами влади щодо вирішення або прийняття необхідних управлінських рішень. Існують різні рівні залучення громадськості, які повинні використовуватися як органами влади так і організаціями громадянського суспільства, а саме:

- інформування (вільний та відкритий доступ до інформації);
- консультації (обговорення представниками органів влади та громадянами необхідних способів щодо вирішення наявної проблеми);
- діалог (спосіб спілкування та вирішення нагальних проблемних питань між органами влади та громадянами);
- партнерство (розподіл відповідальності за прийнятті рішення та їх результати).

Розроблений впливовим британським тижневиком «Economist» Індекс демократії для 167 країн розглядає одним із її засадничих показників участь

громадян у прийнятті рішень. До низки критеріїв, за якими обчислюють цей індекс, окрім виборчого процесу та плюралізму, функціонування уряду, коли йдеться про демократичні принципи прийняття рішень, політичної культури та громадянських свобод, відносять і такий, як політична участь [66, р. 24-26]. Його оцінка відбувається за такими конкретними аспектами:

- участь виборців у парламентських та президентських виборах (кількість виборців, пропорційно до чисельності громадян, які мають право голосу);
- автономія та здатність етнічних, релігійних та інших меншин впливати на політичний процес;
- представництво жінок у парламенті, гендерна рівність;
- розширена політична участь (членство у політичних партіях та громадських організаціях);
- громадянська залученість, інтерес громадян до політичного життя;
- готовність населення брати участь у легальних демонстраціях;
- зусилля влади, спрямовані на заохочення політичної участі [65, с. 3].

Серед досліджень, які оперують якісними та кількісними показниками, варто звернути увагу на Індекс трансформації Фонду Бельтерсманна (ВТІ). Він включає так званий індекс статусу (що відображає політичні та економічні зміни, а саме: рівень розвитку демократії та ринкової економіки) та «індекс управління» (політичне керівництво процесами трансформації). Індекс трансформації Фонду Бельтерсманна та Центру прикладних політичних досліджень використовують для оцінки політичних, соціальних, економічних змін та процесу прийняття рішень у суверенних країнах із населенням більше 2 млн. осіб, які ще не досягли високого рівня демократії та у яких відбувається становлення ринкової економіки, зокрема у Бахреїні, Ботсвані, Естонії, Косово, Маврикії, Чорногорії та Катарі. Індекс трансформації Фонду Бельтерсманна відображає рівень розвитку демократії, ринкової економіки та якість політичного управління. При обрахунку «індексу статусу» кожної із країн одним із показників є показник політичної трансформації (критерієм для оцінки якого, окрім рівня суверенітету

держави, верховенства права, стабільності демократичних інститутів, політичної та соціальної єдності, є також і рівень політичної участі).

Політичну участь серед інших політичних критеріїв, яких для обчислення індексу ВТІ використовують 5, оцінюють за такими індикаторами:

- вільні та чесні вибори;
- ефективність діяльності обраної влади, ефективність урядування;
- права на об'єднання у політичні та неполітичні організації;
- свобода висловлювань [67].

За характером дії та типом суб'єкта громадянської активності можна виділити такі її три види:

- громадсько-політична активність, яка передбачає індивідуальні та/або тимчасові колективні форми дій у громадсько-політичній сфері;
- взаємодія громадян з установами і організаціями, що передбачає звернення до установ з метою захисту власних інтересів;
- кооперативна (колективна, організаційна) активність громадян, яка є систематичними діями добровільно об'єднаних в асоціації людей задля спільної реалізації своїх інтересів.

У дослідженні О. Резніка була сформульована концептуальна схема зумовленості громадянських практик, яка є втіленням соціальних відносин через інституціоналізовані чи неінституціоналізовані форми вираження. Це втілення можливе за наявності відповідних структурних, ресурсних та соціально-психологічних чинників. Аналіз досвіду різних форм громадянської активності, проведений О. Резніком, виокремив найдієвіше її моделі:

- 1) громадянського волонтаризму, яка охоплює як суб'єктивні соціально психологічні, так і об'єктивні соціально-економічні чинники;
- 2) структурних розколів, що пояснює зумовленість громадянської активності проявами солідарності та ідентифікації з різними соціальними групами, які утворилися в суспільному розвитку певного суспільства;

3) соціального капіталу, яка здебільшого пояснює діяльність у громадських організаціях, оскільки накопичення довіри до людей, відчуття спільності, єдності, громадянської компетентності утворює відповідний соціальний ресурс [53, с. 287].

Громадянська участь за умови системного поєднання усіх трьох моделей, демонструє зв'язок своєї мотивації із існуючою соціальною структурою певного суспільства, який полягає у мотивації громадянської активності відповідними конкретними соціальними ідеалами, інтересами та потребами та системою соціальних цінностей у цілому.

Взаємодія між різними формами і проявами громадянської участі, у свою чергу, дозволяє глибше бачити і взаємодію між її суб'єктами. Остання у дослідженні О. Резніка розкривається як система інтеракції суб'єктів різного рівня: «Соціальна стратифікація за різними ознаками завдяки багатьом обставинам зумовлює суперечності між інтересами соціальних груп. Проблеми реалізації соціальних інтересів неминуче спонукають до ідентифікації та солідарності індивідів. Відтак, соціальні розмежування стають чинниками громадянських практик, оскільки соціальні розколи, які спричиняють групову ідентифікацію, здебільшого мають соціально-політичний характер. Водночас, позаяк соціальні відносини виступають як конкретні взаємини людини та інституцій, у цій площині вирізняються статусні відносини, а розподіл соціальних статусів у суспільстві створює структурні розмежування, які, своєю чергою, впливають на реалізацію потреб людей. Ці потреби можуть мати ситуативний, індивідуальний характер і не обов'язково передбачають ідентифікацію з групою» [53, с. 289].

Однак не завжди розуміння інтересів суспільства, спричинених соціальними розколами, стимулює громадянську активізацію. Адже лише за умови зростання активістських цінностей, виникає ідеологічне підґрунтя для реалізації соціальних потреб та інтересів і відбувається політичне самовизначення. При цьому зростає усвідомлення суб'єктами власної політичної позиції та громадянського обов'язку, а віра у власні сили та у можливість реалізувати свої бажання стають вирішальними чинниками для

того, щоб люди почали активно діяти. Відтак, коли важливість громадянського обов'язку переважає власні егоїстичні погляди на життя, з'являються передумови ідентифікації та солідарності у суспільстві, знижується міжособистісна недовіра, відбувається емоційне насичення особистісних відносин.

На інтенсивність громадянських практик, за О. Резніком, також впливають особистісні чинники самоактуалізації людини у соціальному житті, а саме самоповага, контроль над ситуацією, схильність до домінування, невимушеність у соціальних взаємодіях тощо.

За умов стабільності підтримка індивідом політичної системи базується на підтримці норм та цінностей, продукованих цією політичною системою. Однак, у період трансформацій, коли, за образним висловом О. Резнікова, під впливом соціальної аномії «оголюється» нормативний каркас політичної системи, громадянські практики як повторювані та відтворювані дії стають важливим регулятором політичного життя. Оскільки об'єктом громадянських практик є політичні інститути та соціальні відносини у суспільстві, то у перехідному суспільстві подвійна інституціоналізація накладає свій відбиток на соціальні відносини.

Важливість громадянської активності у процесі політичної інституціоналізації визначається її спроможністю впливати на громадську думку решти населення та активно протидіяти чи сприяти політичним рішенням влади, стаючи індикатором рівня реального демократичного розвитку країн.

Члени територіальної громади виконують у місцевому самоврядуванні такі функції:

- виявляють проблеми та потреби, важливі для населення;
- допомагають органам влади визначити рівень задоволеності жителів якістю послуг;
- сприяють виробленню нових ідей, пошуку нових рішень проблем, оцінці альтернатив різних рішень;

- прискорюють процеси реалізації ухвалених рішень;
- забезпечують можливість територіальною громади контролювати процеси розробки, прийняття та реалізації органами влади управлінських рішень.

Треба зазначити, що з боку держави у питанні гарантування функціонування місцевого самоврядування зроблено чимало: створена, практично з нуля, відповідна законодавча база, про що свідчить: розділ XI Конституції України [21] та закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні» [44]; «Про органи самоорганізації населення» [45]; «Про службу в органах місцевого самоврядування» [50] «Про статус депутатів місцевих рад» [51] та ряд ін. Крім того, держава в останні роки досить дієво підтримує органи місцевого самоврядування. Мається на увазі дотації депресивним територіям, якими за останній десяток років, за відсутності ефективного контролю з боку територіальних громад, стала більшість населених пунктів.

Дієвим важелем впливу територіальної громади на місцеву владу є місцеві ініціативи. Згідно зі ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [44] члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до її відання. Порядок внесення визначається радою або статутом, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні за участі ініціативної групи та обнародується. Крім того, ст.13 вищезазваного закону регламентує питання громадських слухань у вигляді звітів посадових осіб місцевого самоврядування про вирішення тих чи інших проблем, зустрічей з цього приводу з депутатами місцевого самоврядування.

Вагомим внеском у вирішення проблемних питань можуть бути і універсальні форми участі громадян у місцевому самоврядуванні, коли згідно зі ст. 40 Конституції України закріплено право направляти індивідуальні та колективні письмові звернення громадян або звертатися особисто до органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення та дати відповідь, що дає громадянам

можливість опосередковано брати участь у визначенні пріоритетних завдань і напрямків роботи органів місцевого самоврядування та контролю за їх діяльністю.

Закон України “Про звернення громадян” установив правовий механізм реалізації права на звернення громадян до органів місцевого самоврядування (ОМС) та їх посадових осіб у таких формах: питання статутної діяльності органу; реалізації соціально-економічних, політичних прав громадянина і можливі скарги про їх порушення; свої зауваження та пропозиції. Разом з цим відсутність системного інформування населення про існуючі організації громадянського суспільства, їх діяльність та можливості їх використання у реалізації прав та свобод людини, що обумовлює низький рівень громадської активності та довіри громадян до інститутів громадянського суспільства.

Не вирішується сьогодні на місцях і питання функціонування органів самоорганізації населення, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення» [45]. Відповідальність за це лягає на ОМС та міських, сільських та селищних голів, які їх очолюють, обов’язок яких донести до кожного члена територіальної громади засади місцевого самоврядування, права і основні положення прийнятих в Україні законодавчих актів з питань місцевого самоврядування. Адже утворення органів самоорганізації населення може стати надійною опорою та законною інституцією як для залучення найбільш активної частини населення, так і для формування проектів та програм місцевого розвитку. Типовими напрямками діяльності органів самоорганізації населення є: благоустрій і озеленення; санітарна очистка і утилізація твердих побутових відходів; розвиток комунальної інфраструктури та комунальних інженерних мереж; підвищення якості та створення конкурентного ринкового середовища; надання комунальних послуг; вдосконалення руху громадського транспорту; ремонт доріг і внутріквартальних територій; вирішення екологічних проблем, облаштування дитячих майданчиків, місць відпочинку і скверів; створення клубів за інтересами; поліпшення громадського правопорядку та вирішення проблем дитячої бездоглядності та інше.

Права людини на місцевому рівні можуть бути найкраще захищені лише в індивідуальному порядку. Завдання ж місцевого самоврядування – це створення умов для забезпечення задоволення матеріальних та духовних потреб більшості громадян, що проживають на цій території. Ця вимога чітко виписана в Конституції України, де зазначається, що: “Людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю... Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави” [21]. Це конституційне положення має безпосереднє відношення і до місцевого самоврядування, органів і посадових осіб, обов’язком яких є турбота про соціальну справедливість, добробут членів територіальних громад, їх соціальну захищеність.

Досягнення бажаного стану місцевого самоврядування неможливе без здійснення цілого ряду законодавчих та інституційних перетворень: щодо адміністративно-територіального устрою, виборів місцевих депутатів, формування виконавчих ОМС, делегування повноважень і здійснення контролю за їх виконанням, збору місцевих податків, утримання неприбуткових підприємств тощо. Треба відкрити шлях місцевій ініціативі, активно залучати до участі в управлінні справами громад їх мешканців – тобто наповнити реальним змістом поняття самоврядування.

1.2. Форми та принципи громадської участі у місцевому самоврядуванні

Важливим є розуміння формату участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Первинним та визначальним документом у цьому питанні є Конституція України, яка в ст. 38 закріплює: “Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни

користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування” [21].

Отже, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами шляхом:

- участі у виборах;
- участі у референдумах;
- участі у діяльності політичних партій та громадських організацій;
- участі в прийнятті рішень ОМС та органами виконавчої влади;
- участі в проведенні регуляторної політики держави;
- доступу до публічної служби;
- звернення до органів влади;
- доступу до інформації про діяльність влади;
- оскарження рішень органів влади [29, с. 4-5].

Також участь громадськості передбачає організацію і проведення: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій, електронних консультацій [38].

Сучасні реалії зробили дієвими такі форми, як пікети, мітинги, публічні акції, демонстрації, журі громадян, висловлення недовіри тощо. Втім зазначені форми участі громадськості не є вичерпними. До форм участі громадськості в управлінні публічними справами також належать: інформування громадськості; оприлюднення органами влади планів діяльності і звітів; оприлюднення проектів нормативно-правових актів з метою одержання зауважень та пропозицій від громадян і їх об’єднань; надання громадянами та їх об’єднаннями зауважень і пропозицій щодо діяльності органів влади; громадська експертиза; громадський моніторинг; громадський контроль; консультації з громадськістю; громадські обговорення; залучення громадян до роботи в консультативно-дорадчих органах; залучення громадян та їх об’єднань до розробки проектів нормативно-правових актів і відстеження їх результативності; опитування громадської думки, соціологічні дослідження [12, с. 595-596].

За визначенням Енциклопедії з державного управління, громадськість – це активна частина суспільства, яка бере безпосередню участь у житті всього суспільства шляхом представлення його інтересів. Також звернемо увагу, що до громадськості не належать посадовці та владні структури, які формально відповідають за прийняття рішень, спрямованих на отримання певного результату, а саме: органи виконавчої влади (їхні посадові особи), органи судової влади (їхні посадові особи), законодавчий орган (законотворці) [14, с. 63-64].

Участь громадськості є однією з обов'язкових умов існування громадянського суспільства (ГС), що дає змогу: забезпечити врахування думки громадян у процесі здійснення державно-управлінської діяльності; вирішити найактуальніші проблеми та підвищити ефективність і результативність витрачання бюджетних коштів; актуалізувати перелік суспільних проблем та забезпечити їх включення до порядку денного органів влади [14, с. 596].

Стратегічні пріоритети та завдання державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства включають забезпечення участі громадськості не лише у формуванні, а й у реалізації державної та регіональної політики. Залучення громадськості до реалізації державної політики не обмежується інструментами консультацій, натомість передбачає безпосередню участь інституцій ГС у реалізації як окремих заходів, так і проектів та програм на виконання завдань державної (місцевої) політики [10, с. 79].

На реалізацію права щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, Кабінетом Міністрів України затверджено постанову КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 [38], якою звужено межі участі громадськості до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (далі – Порядок). Із змісту п. 2 Порядку випливає, що “консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про

діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів” [38]. Отже, органи влади, на думку законодавця, більше схильні розповідати, розкривати, висвітлювати, ніж чекати певного втручання у свою діяльність.

Громадськість бажає, щоб її чули. Тому, природно, ступінь та активність участі громадськості залежить від сприйняття такої участі владою. Тобто активність громади треба виховувати та виробляти правила спілкування із громадськістю, напрацьовувати механізм участі громадськості.

За визначенням Енциклопедії з державного управління, участь громадськості – це право та реальна можливість громадян і їх об’єднань бути учасниками процесу вироблення та реалізації державної політики, проведення громадської експертизи, моніторингу й оцінювання діяльності органів влади шляхом проведення громадських слухань, обговорень, роботи в консультативно-дорадчих органах, створених при органах влади, громадських радах, а відтак – це реальне втілення конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами [12, с. 595]. Тому за допомогою участі громадськості можна своєчасно виявити прибічників і противників політики або управлінського рішення, проблеми впровадження та реалізації цієї політики або рішення, визначити необхідні ресурси й розглянути можливі альтернативи.

Також участь громадськості, за умови її належної організації, дає змогу забезпечити належний обмін важливою інформацією, що створює передумови для прийняття оптимальних рішень з урахуванням інтересів різних осіб та груп, які б в іншому разі могли б залишитися непоміченими [12, с. 596].

Для ефективної участі громадськості треба розуміти канали зв’язку з владою. Тобто, коли влада буде очікувати реакції громадськості, тоді громадська участь буде доречною. Саме нерозуміння владою, в тому числі місцевою, сутності громадської участі народжує опозиційні настрої народу. Адже дії громадськості, особливо обговорення, дуже схожі на критику влади.

І тут необхідно бачити відмінність опозиційної діяльності від активності громадськості. Сама влада повинна демонструвати бажання та очікувати громадської участі. Тобто там, де участь громадськості є слухною, там вона, власне, і буде активно брати участь. Там же, де її всіляко будуть зневажати та ігнорувати, там вона буде або формальною, або неактивною, або опозиційною.

З цього випливає, що участь громадськості не є незалежним процесом, а швидше є наслідком ставлення органів влади до місцевих проблем та громадськості як інституції загалом. Що ж стосується регламентації участі громадськості, то досить корисним є те, що п. 12 Порядку зобов'язали в «обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які:

- стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;
- стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;
- передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;
- визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);
- стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- визначають порядок надання адміністративних послуг;
- стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;
- передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;
- стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать

фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;

– стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік)» [38].

Законодавством встановлено обов'язкові консультації, проте не розроблено механізму врахування громадської думки. Потрібно враховувати, що, перш за усе, сам розробник повинен очікувати реакції громадськості на дію нововведення. Далі місцева влада повинна мати механізм реагування на реакцію громадськості. Крім того, сама громадськість повинна знати й розуміти, що можна впливати певним чином на державну політику та виборювати територіальні особливості її реалізації.

Однозначно можна стверджувати, що влада, яка не відчуває впливу громадської думки, перестає бути ефективною і чутливою до результатів своєї роботи. Громадянське суспільство починається з місцевої демократії, оскільки більшість безпосередньо значущих для громадян питань виникають і вирішуються на місцевому рівні [10, с. 65].

Отже, у публічному управлінні участь громадськості у прийнятті рішень – це безкінечний процес взаємодії між місцевими органами влади, відповідальними за прийняття рішень, і громадянами, інтереси яких можуть бути порушені прямими або опосередкованими наслідками рішення, а також органами влади різних рівнів, що регулюють конкретний вид діяльності.

Поява і розвиток концепції громадської участі був зумовлений вимогою громадян враховувати їхню думку. Громадська участь визначає представлення і врахування у процесі прийняття публічно-управлінських рішень інтересів якомога більших прошарків населення. Громадськість має бути обов'язково залучена до процесів розробки, обговорення, прийняття соціально-економічних, екологічних, освітянських, медичних, політичних, культурних програм і проектів, контролю за їхнім виконанням, використанням бюджетних коштів, вирішення проблем на рівні місцевого

самоврядування тощо. У зв'язку із цим, можна виділити такі принципи організації громадської участі:

- 1) наявність конкретної мети, реалістичність цілей;
- 2) альтернативність;
- 3) зворотній зв'язок (аналіз зауважень та їхнє врахування в кінцевому рішенні);
- 4) повнота інформації, обмін досвідом в процесі прийняття рішень та надання підтримки;
- 5) участь громадськості на ранніх стадіях підготовки проекту;
- 6) залученість усіх зацікавлених сторін, відсутність будь-якої дискримінації;
- 7) відкритість і прозорість процесу громадської участі;
- 8) напрацювання якісної методичної бази для організації процесу прийняття рішень та контролю за його результатами [14, с. 64-65].

Сплив громадськості мусить бути невід'ємним етапом реалізації державної політики на місцевому рівні. І тут є кілька складових.

Перш за усе, у кожному структурному підрозділі місцевого органу влади має бути мінімум один фахівець, відповідальний за сприяння розвитку громадянського суспільства, який повинен співпрацювати із інститутами громадянського суспільства, що складають експертне середовище у відповідній сфері.

По-друге, такі функції щодо забезпечення взаємодії з громадськістю повинні бути відображені в положенні про структурний підрозділ та у посадових інструкціях відповідних працівників.

По-третє, у кошторисі витрат на утримання структурного підрозділу місцевого органу влади повинні бути передбачені видатки на організацію й проведення заходів щодо взаємодії із громадськістю (публічних та електронних консультацій з громадськістю, вивчення суспільної думки, інших заходів, метою яких є напрацювання пропозицій й рекомендацій громадських експертів).

По-четверте, напрацювання конкретного механізму врахування думки громадськості під час формування та реалізації державної політики, але при цьому багато чого залежить від політичної волі та рівня кваліфікації фахівців, відповідальних за розвиток громадянського суспільства.

Громадськість бажає, щоб її почули, щоб її цілі були досягненні. Владі ж від комунікації з громадськістю необхідно відчувати настрої суспільства та скоригувати курс. У обговоренні суспільно важливих питань необхідно чути експертів громадськості. Думку громадськості можна також вивчати і соціологічними методами, однак це набагато дорожче, до того ж є можливості маніпулювання даними, і, що важливо, – відсутність зворотного зв'язку. Тому якщо відсутні якісні соціологічні дані, необхідно обов'язково використовувати громадське обговорення.

Громадськість, як активна частина суспільства, бере безпосередню участь у його житті шляхом представлення його інтересів. Стратегічні пріоритети та завдання політики сприяння розвитку громадянського суспільства включають забезпечення участі громадськості не лише у формуванні, а й у реалізації державної та регіональної політики. Ступінь та активність громадської участі залежатиме від сприйняття такої участі владою. У свою чергу, громадська участь є наслідком ставлення органів влади до місцевих проблем та громадськості як інституції загалом. Законодавством запроваджено обов'язкові консультації, проте не передбачено механізму врахування думки громадськості. Тому місцева влада повинна розробити дієвий механізм реагування на громадськість. Громадська участь є об'єктивним фактором, із яким не можна не рахуватися і який повинен бути закладений в алгоритм взаємодії влади з громадськістю.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

2.1. Нормативно-правове забезпечення громадської участі у місцевому самоврядуванні

На регіональному та місцевому рівні участь громадян у вирішенні питань місцевого значення має такі форми:

- місцевого референдуму (це можливість громадян приймати рішення щодо важливих питань місцевого рівня шляхом прямого голосування. Правова основа щодо організації та проведення місцевого референдуму забезпечується Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Варто зауважити, що місцеві референдуми проводилися лише в АРК. Ініціювали проведення місцевого референдуму і кияни у 2007 році, але на перешкоді стали існуючі нормативно-правові норми;

- консультацій з громадськістю (це організоване органами влади обговорення з громадою питань формування та реалізації державної політики, метою якого є залучення громадян до участі в управлінні публічними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації щодо діяльності органів влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності відповідних органів. Консультації проводяться щодо питань соціально-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод людини, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Для залучення громадськості до процесу прийняття публічно-управлінських рішень була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 3 листопада 2010 року [38]). Проведення органами влади консультацій з

громадськістю носить систематичний характер, що, зазвичай, закріплюється у відповідних планах;

- громадських рад (постійно діючих колегіальних консультативно-дорадчих органів, сформованих для забезпечення участі громадян в управлінні публічними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади, врахування позицій громадськості при формуванні та реалізації державної політики. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996 від 3 листопада 2010 року [38] зобов'язала місцеві органи виконавчої влади створити громадські ради. Також було затверджене «Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації» [58]).

- загальних зборів громадян за місцем проживання (це зібрання усіх чи частини мешканців села (сіл), селища, міста для розв'язання питань місцевого значення; вони є формою безпосередньої участі громадян у розв'язанні питань місцевого значення, яка передбачена положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ст. 8 [44]). Питання щодо проведення громадських зборів регулюється на рівні статутів територіальних громад;

- органів самоорганізації населення (це представницькі органи, що створюються мешканцями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених законодавством. Відповідно до чинного законодавства (стаття 140 Конституції України [21] та стаття 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [44]) сільські, селищні, міські, районні у місті (у разі їх створення) ради мають право дозволити за ініціативою жителів створення будинкових, вуличних, квартальних та інших органів самоорганізації населення і наділити їх частиною власних повноважень, фінансів, майном. Створення та діяльність ОСН регулює Закон України «Про

органи самоорганізації населення» [45]. ООН також потребують остаточного нормативно-правового врегулювання через внесення необхідних змін до існуючої нормативно-правової бази).

Взявши за основу нормативно-правову базу, що безпосередньо стосується питань місцевого самоврядування, можемо виділити декілька груп нормативно-правових актів, які стосуються проблем участі громадськості щодо вирішення питань місцевого значення та, зокрема, участі громадськості у процесах територіального планування і розвитку:

1) міжнародні правові акти, у яких зазначено основні форми участі громадян щодо вирішення місцевих питань (Всесвітня Декларація місцевого самоврядування [8], Європейська хартія місцевого самоврядування [15], документи Конференції ООН з питань навколишнього середовища й розвитку «Порядок денний XXI ст.», Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція)).

2) Конституція України та закони України (Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [44], «Про органи самоорганізації населення» [45], «Про звернення громадян» [42], «Про статус депутатів місцевих рад» [51], «Про інформацію» [43], «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [48], «Про громадські об'єднання» [35], «Про політичні партії в Україні» [47], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [49] та інші). Конституцією України гарантовано право участі громадськості у процесі прийняття рішень щодо питань навколишнього середовища, соціальної, економічної та культурної сфер [21], її ж норми і регулюють ці питання.

3) підзаконні акти, що мають відношення до гарантування та дотримання конституційних прав громадян держави (Укази Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [46], «Про забезпечення умов

для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [37], «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади» [36]).

4) нормативні акти центральних органів виконавчої влади (Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [34], «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» [39], «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» [40] й інші).

5) нормативні акти місцевого значення (Статути територіальних громад, рішення місцевих рад, Положення про громадські слухання, громадські ради чи колегії, місцеві ініціативи, загальні збори громадян, консультативні опитування, організацію співпраці з громадськими організаціями тощо). Варто наголосити, що майже всі без виключення нормативно-законодавчі акти щодо питань планування та розвитку територій передбачають проведення громадських слухань під час обговорення схем планування розвитку територій та формування генеральних планів населених пунктів. Відповідно до цих норм, без наявності позитивного схвалення під час громадських слухань чи то схеми чи то плану, документи не мають права бути прийнятими, а повинні бути доопрацьованими до остаточного їх узгодження з громадськістю. Залучення громадськості до управлінських процесів на місцях є важливим механізмом розвитку громадянського суспільства.

Указом Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016 у нашій державі затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки [28]. Наукове супроводження реалізації цієї стратегії здійснює Національний інститут стратегічних досліджень із залученням, у разі потреби, інших наукових установ, неурядових аналітичних центрів, в органах виконавчої влади функції із забезпечення її реалізації виконують структурні підрозділи, відповідальні за взаємодію з громадськістю. Не зважаючи на необхідне

нормативне закріплення основних прав громадян щодо участі у прийнятті рішень просторового розвитку та планування своєї територіальної громади, це ще не є основою для дієвості більшості із зазначених положень у нормативних актах.

2.2. Бюджет участі як сучасний інструмент громадської участі у вирішенні місцевих проблем

Залучення громадян до бюджетного процесу для України є досить новою справою. Сьогодні демократизація системи місцевого управління та прозорість прийняття рішень на місцевому рівні активно підтримується в нашій державі шляхом реалізації різноманітних проектів розвитку, фінансованих різними міжнародними донорами. З 2015 р. у рамках Проекту “Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади” Міжнародною громадською організацією “Фундація українсько-польської співпраці ПАУСГ” за сприянням Польсько-Канадської Програми Підтримки Демократії DFATD здійснюється за провадження аналізованої нами форми прямої демократії.

Міжнародні фінансові організації значну увагу приділяють прозорості бюджету, запобіганню корупції та публічному контролю за бюджетним процесом у країнах-членах. Більшість ініціатив надходить від місцевих громадських організацій та посадовців місцевих органів влади, які мають досвід участі в проектах, одержують міжнародну підтримку та обізнані з практикою західної демократії. З одного боку, такий підхід свідчить, що політичні процеси не повинні бути винятковою прерогативою голів і членів місцевих рад і місцевих державних адміністрацій, з іншого – громадяни, отримуючи можливість заявляти про свої ідеї щодо прийняття будь-яких рішень, повинні брати на себе частину роботи і відповідальності.

Місто Порто-Алегро (Бразилія) є піонером запровадження ідеї створення партиципаторного бюджету, яка полягає в тому, що мешканці самостійно пропонують і затверджують проекти міського розвитку. Історія партиципаторного бюджету сягає 80-х років ХХ ст. і свідчить про зміни, що відбувалися в суспільстві: від військової диктатури в Бразилії, низького рівня податкових надходжень, стихійної (деколи самовільної хаотичної забудови) урбанізації, високого рівня соціальних проблем (занепад дитячих садочків, шкіл, лікарень тощо) і корупції, домінування олігархії та наднизького впливу органів місцевої влади до сучасного великого річного порту, потужного освітнього та промислового центру з чисельністю в 1,5 млн. жителів. За 12 років застосування бюджету участі в місті було досягнуто таких позитивних результатів [6;18, с. 89–90]:

- найнижчий рівень у країні з дитячої смертності та неосвіченості населення: показник середньої тривалості життя перевищив загальнонаціональний рівень, а кількість учнів у початкових і середніх школах зросла на 240 %;
- у 1989 р. міською каналізацією користувалося 49 % населення міста, у 2001 р. доступ отримали 98 % мешканців; порівняно з іншими містами Бразилії збільшився також доступ до води та електрики;
- у 1998 р. діяла 51 профспілкова організація (у 1990 р. їх зовсім не було), що позитивно позначилося на рівні надходжень до бюджету від місцевих податків і зборів (збільшення на 144 %).

У 90-х роках ХХ ст. ідеї партиципаторного бюджетування поширювалися на рівні муніципалітетів у Великобританії, Іспанії, Італії, Німеччині, Франції та інших європейських державах. У світі існує багато форм залучення мешканців. Така практика застосовується як у великих містах з населенням понад 700 тис. осіб, так і в малих – до 30 тис. жителів. На наш погляд, значного поширення бюджет участі отримав у країнах, що розвиваються, для вирішення значної кількості всіляких соціально-економічних проблем на рівні територіальних громад. Наприклад, у Польщі бюджет участі запроваджується з 2011 р. і спостерігається збільшення

кількості міст. Обсяги бюджетів участі у Польщі – від 40 тис. до 60 млн. злотих (0,002-3,4 % від загального бюджету міста). Активність мешканців у країні становить від 2 до 40 %, активність голосування залежить від того, кому дозволено голосувати – це питання передано на власний розсуд місцевій владі. Мешканці об'єднуються навколо ідей і проектів, співпрацюють один з одним. Так, у Варшаві можна поєднати кілька проектів, коли вони стосуються одного об'єкта [6]. Отже, як свідчить світова практика, ця форма прямої демократії є вдалою, адже громадськість самостійно приймає рішення щодо витрачання бюджетних коштів для досягнення конкретної мети – підвищення рівня їх життя. Громадяни бачать, що кошти використовуються раціонально й охоче сплачують податки, що, своєю чергою, позитивно позначається на інфраструктурі міста.

Проект “Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади” полягає в тому, що посадовці міської влади отримують детальну інформацію щодо концепції бюджетів участі та розуміють переваги запровадження; представники громадських організацій одержують практичні навички модерування зустрічей з громадянами та впровадження соціальної діагностики партиципаторного бюджетування; учасники проекту вивчають досвід міст, які використовують таку практику; координується процес зворотного зв'язку з громадою, аналізуються пропозиції (пріоритетність, відбір і подання до міської влади), які завдяки містянам будуть включені до місцевого бюджету [24, с. 87; 6]. На наш погляд, дуже добре, що процедурно бюджет участі не врегульований Бюджетним кодексом України – це дає автономні права місцевій владі та громадськості конкретного населеного пункту самостійно вирішувати проблеми своєї територіальної громади шляхом ефективного використання бюджетних коштів. Особливості запровадження бюджету участі визначаються розмірами та специфікою територіальної громади. Вважаємо, що така практика є корисною не лише на рівні міст, а й на рівні об'єднаних сільських територіальних громад.

Процес бюджету участі включає кілька етапів [52, с. 11]:

1) затвердження міською радою параметрів бюджету участі на плановий рік і прогнозних обсягів на наступні за плановим два бюджетні періоди;

2) подання проектів;

3) оцінка та прийняття проектів для голосування;

4) голосування за проекти;

5) визначення проектів-переможців;

6) впровадження проектів-переможців;

7) звітування й оцінка результатів реалізації проектів.

Першими українськими містами, де сформувався бюджет участі, стали Полтава, Чернігів і Черкаси. У м. Києві бюджет участі є процесом взаємодії Київської міської ради та виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) з громадськістю і спрямований на залучення мешканців міста до участі в бюджетному процесі через подання проектів і проведення відкритого громадського голосування за такі проекти (переважно на розвиток інфраструктури міста).

Бюджет участі є чудовим навчальним інструментом з питань місцевого самоврядування: мешканці вивчають механізми формування та використання місцевого бюджету, навчаються приймати рішення стосовно вибору пріоритетів витрачання бюджетних коштів, враховуючи перспективи розвитку певної місцевості. Це не лише інструмент, який можна застосувати в будь-яких обставинах, а й елемент філософії конкретної спільноти, тобто сукупності влади і мешканців однієї територіальної громади, що співпрацюють між собою заради свого розвитку [52, с. 8-9].

М. Дніпро, 2020 р.: подано 465 проектів на суму 192 210 774 грн. Переможцями стали 107 проектів на суму 30 994 002 грн. Проекти-переможці розподілилися за такими категоріями:

- безпека та громадський порядок - 3 (3%);
- енергозбереження - 7 (7%);
- комунальне господарство - 13 (12%);
- культура та туризм - 12 (11%);

- навколишнє середовище - 0 (0%);
- освіта - 37 (35%);
- охорона здоров'я - 2 (2%);
- соціальний захист - 4 (4%);
- спорт - 9 (8%);
- телекомунікації, зв'язок та інформаційні технології - 0 (0%);
- благоустрій та інфраструктура - 20 (19%);
- інше - 0 (0%).

М. Чернівці, 2020 р.: подано 104 проекти на суму 108 659 614 грн. Переможці – 17 проектів на суму 16 000 000 грн. Проекти-переможці за категоріями:

- велоінфраструктура - 0 (0%);
- безпека та громадський порядок - 0 (0%);
- дорожнє господарство - 0 (0%);
- енергозбереження - 0 (0%);
- засоби масової інформації - 0 (0%);
- комунальне господарство - 5 (29%);
- культура - 1 (6%);
- навколишнє середовище - 2 (12%);
- освіта - 5 (29%);
- охорона здоров'я - 0 (0%);
- соціальний захист - 0 (0%);
- спорт - 4 (24%);
- телекомунікації, зв'язок та інформаційні технології - 0 (0%);
- транспорт - 0 (0%);
- інше - 0 (0%).

М. Хмельницький, 2020 р.: подано 88 проектів на суму 11 193 333 грн. Переможці – 23 проекти на суму 2 901 653 грн. Проекти-переможці за категоріями:

- житлово-комунальне господарство - 17 (19%)
- освіта - 33 (38%)

- охорона здоров'я - 9 (10%)
- соціальний захист - 9 (10%)
- культура та туризм - 10 (11%)
- спорт та молодіжна політика - 10 (11%).

Зауважимо, що бюджет участі сприяє підвищенню прозорості і доступності бюджетної інформації, результатів діяльності органів влади на місцях, коли будь-якому мешканцю стає зрозуміло, яким чином міська влада здійснює акумулювання, розподіл і використання коштів міського бюджету. Відчуваючи себе причетними до процесу реалізації місцевих ініціатив у бюджетній сфері (голос і думка кожного береться до уваги), громадяни активно впливають на щоденне життя через здійснені видатки на пріоритетні, з точки зору громадськості, проекти.

Запровадження Бюджету участі сприяє налагодженню системного діалогу влади з мешканцями, створенню умов для реалізації територіальною громадою права брати участь у процесі розробки та ухвалення рішень щодо питань місцевого значення, покращенню інфраструктури населених пунктів та добробуту їхніх мешканців.

Подавати проекти на виконання Бюджету участі можуть особи, які досягли 18 річного віку і проживають у місті. Проекти повинні бути спрямовані на поліпшення екологічного стану та комфорту проживання мешканців, естетичного вигляду міста, сприяти соціально-економічному, культурному і просторовому розвитку, впровадженню сучасних інноваційних проектів в усіх сферах життєдіяльності міста.

Усі подані проекти підлягають попередній оцінці, яку здійснює управління економіки відповідної міської ради. Подальшу оцінку здійснюють відповідальні виконавчі органи за галузевою ознакою. Управління економіки міської ради надає Комісії з питань Бюджету участі звіти про аналіз відповідності проектів. До складу Комісії входять представники виконавчих органів міської ради та представники громадських організацій та депутатського корпусу. Усі проекти, що отримали позитивну оцінку Комісії, публікуються в електронній системі. Після цього здійснюється голосування

за остаточно відібрані проекти. Одна особа може голосувати за 5 проектів. Після завершення кінцевого терміну голосування електронна система автоматично здійснює підрахунок голосів, визначає проекти-переможці. Ті проекти, які наберуть найбільшу підтримку містян, беруться до реалізації.

Водночас існують проблеми щодо запровадження бюджету участі, зокрема, наявна недовіра громадян до влади, низький рівень активності громадян, тривалі дискусії між громадськістю та посадовцями, затяжні строки прийняття рішень і відсутність мотивацій, технічні проблеми з проведення голосування, антиреклама тощо. Представники влади через реалізацію бюджету участі демонструють зацікавленість до співпраці з громадянами, повертаючи довіру з боку громади до своєї діяльності. У свою чергу мешканці, концентруючись на загальних потребах покращання рівня життя, підвищують фінансову грамотність членів територіальної громади та їх відповідальність за функціонування та розвиток населеного пункту [18, с. 88].

Бюджет участі забезпечує “системний механізм” залучення громадян до процесу прийняття бюджетних рішень конкретної територіальної громади. Поняття “бюджет участі” можна розглядати у широкому розумінні: впровадження бюджету вимагає повної зміни уявлення про управління містом – перехід від представницької демократії до демократії участі, акцентуючи увагу на прямій участі громадян у політичному процесі на рівні міста; у вузькому сенсі – демократичний процес, в якому мешканці безпосередньо вирішують як витратити частину бюджетних коштів. Бюджет участі, як частина міського бюджету, спрямовується на реалізацію місцевих ініціатив (комунальне господарство, культура, благоустрій, освіта, охорона здоров’я, соціальний захист, спорт тощо). Жителі пропонують власні ідеї та шляхом голосування обирають пріоритетні проекти, які реалізуються в подальшому за бюджетний кошт.

Таким чином, за допомогою бюджету участі, як форми прямої демократії, може бути створений ефективний механізм взаємодії структурних підрозділів міської ради та громадян у бюджетному процесі. Залучення

населення до процесу прийняття рішень щодо пріоритетного використання бюджетних коштів формує довіру громадян до влади, підвищуючи відкритість діяльності та прозорість процесу прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Отримуючи можливість впливати на бюджетну політику міста жителі відчують себе причетними до вирішення проблем, які їх найбільше хвилюють.

2.3. Проблемні питання участі громадян у місцевому самоврядуванні

На сьогодні в Україні існує низка проблем, які гальмують або зводять нанівець намагання громади брати активну участь у життєдіяльності своєї громади, насамперед, це:

- небажання влади забезпечувати активну участь громади у процесах творення державної політики і, як наслідок, перебувати під її контролем через побоювання виявити власну некомпетентність та взяти на себе відповідальність за прийняття непопулярних рішень;

- у пасивності громадян, відсутності бажання або можливості активно долучатися до суспільно-політичного життя, впливати на прийняття управлінських рішень, які безпосередньо стосуються місць їхнього проживання.

Для нівелювання вказаних проблем, варто зробити необхідні зміни щодо форм залучення громадськості до вирішення місцевих питань, а саме:

1. Підвищувати ефективність та дієвість інформування за допомогою:

- створення інформаційно-методологічних центрів підвищення якості інформування громадян за участі місцевих органів влади та громадських організацій;

- розробки соціальної реклами, яка повинна стати предметом співпраці місцевої влади та громадських організацій;

- проведення аналізу потреб у інформації, який може відбуватися у одній із таких форм: опитування, дослідження громадської думки тощо; місцевими органами влади та громадськими організаціями повинні проводитися спільні обговорення щодо визначення найбільш ефективних каналів інформування громади.

2. Покращувати результативність консультацій за допомогою:

- проведення консультації з громадськістю у різних форматах, а саме: громадських слухань, круглих столів, соціальних та експертних опитувань, онлайн обговорень, анкетування, роботи громадських приймалень і скриньок довіри, тренінгів та семінарів, громадської експертизи, проведення громадськими організаціями виїзних прийомів із подальшим донесенням позицій громадян до органів місцевої влади у вигляді інформаційних записок тощо);

- консультації з громадськістю повинні проводитися у відповідності до прийнятих статутів територіальних громад та на основі розробленого плану;

- передувати проведенню консультацій з громадськістю органами місцевої влади та громадськими організаціями повинна ефективна роз'яснювальна кампанія.

3. Поглиблювати ефективність діалогу та партнерства за допомогою:

- чіткого регламентування діалогу і партнерства місцевої влади та громадських організацій;

- органи місцевого самоврядування повинні сприяти та стимулювати розвиток органів самоорганізації населення;

- стратегія розвитку окремих населених пунктів повинна розроблятися у тісній співпраці влади та громадськості.

Крім того необхідно внести відповідні зміни до участі громадськості і на місцевому рівні:

- вирішити питання щодо нормативно-правового регулювання місцевих референдумів (прийняти нову редакцію закону про всеукраїнський та місцевий референдум, яка узгодить регулювання цього інституту з іншими нормативно-правовими актами України, а також передбачить

загальнообов'язковість виконання рішень місцевих референдумів, винесених та віднесених до відання територіальної громади питаннях для відповідної території);

- удосконалити законодавчі норми щодо консультативних форм участі представників територіальної громади у процесі здійснення місцевого самоврядування та проведення громадської експертизи діяльності місцевих рад (поширити обов'язковість норм законодавства, що регулюють проведення громадської експертизи на діяльність органів місцевого самоврядування);

- врегулювання правові питання щодо проведення загальних зборів членів громади за місцем проживання (зобов'язати ОМС врегулювати порядок проведення загальних зборів громадян за місцем, для того щоб збори могли проводитися проводилися на регулярній основі та мали реальний вплив на прийняття рішень у громадах);

- удосконалити механізм забезпечення гарантій залучення громадськості до прийняття рішень ОМС (необхідно посилювати відкритість роботи громадської ради за допомогою постійного оприлюднення їх складу, поточної документації та прийнятих рішень на офіційному сайті органу влади, при якому утворено громадську раду; більш чіткого визначення на законодавчому рівні потребує правовий статус органів самоорганізації населення та їх членів).

Рівень участі громадськості у процесах територіального планування та розвитку є показником ефективності державного управління та місцевого самоврядування й основою для формування у нашій державі громадянського суспільства. На сьогодні громадянське суспільство в Україні все ще перебуває у процесі становлення, а тому, можливість використовувати надані законодавчі механізми захисту гарантованих Деякі сфери впливу громадськості є дещо обмеженими, зокрема це стосується секторів державної безпеки та оборони.

Серед заходів, направлених на підвищення активності громадян в процесах територіального планування та розвитку, на державному та

місцевому рівнях, варто відзначити такі: належне нормативно-правове врегулювання участі громадськості в управлінні суспільно-політичними процесами; стимулювання активної діяльності неурядових громадських організацій, органів самоорганізації населення; підвищення громадської активності внаслідок покращення правової освіти громадян; залучення до процесів територіального планування та розвитку місцевої еліти та депутатів; впровадження інформаційних технологій на місцях, зокрема, введення практики електронних петицій на місцевому рівні.

Участь громадян у здійсненні місцевого самоврядування буде малопродуктивною без всебічного забезпечення реалізації права на доступ до служби в ОМС. Сьогодні законодавство не повною мірою задовольняє зростаючі потреби забезпечення реалізації конституційних прав громадянина на доступ до публічної служби, що виступає стримуючим чинником розвитку публічної служби й громадянського суспільства в Україні. Механізм заміщення вакантних посад в системі ОМС не є прозорим, часто рішення конкурсних комісій приймаються під впливом керівника відповідного підрозділу чи органу. Підзаконні нормативно-правові акти містять широкий перелік винятків, які дозволяють керівникам органів публічної влади без конкурсного відбору призначати на посади «своїх» людей. А це перешкоджає реалізації прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні, адже заміщення посад без проведення конкурсу обмежує їх право на доступ до публічної служби. Зацікавленість громадськості у розвитку місцевого самоврядування в Україні є низькою, а участь у місцевому самоврядуванні більшості населення зводиться лише до участі у місцевих виборах.

Гальмування в Україні процесу розвитку місцевого самоврядування переважно визначається неготовністю значної частини чиновників та громадян до сприйняття таких основних принципів, як його правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності й автономності у вирішенні всіх питань місцевого життя. Населення України ще не набуло навичок свідомого суб'єкта місцевого самоврядування. Для цього потрібно

не тільки нове законодавство, а й широка систематична просвітницька робота та потужне інформаційне забезпечення розвитку місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ АКТИВНОСТІ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ

3.1. Напрями розширення громадського контролю в управлінні територією

Громадський контроль (ГК) як вид соціального контролю є функцією громадянського суспільства, способом залучення населення до управління суспільством, державою, громадою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у публічному управлінні, у вирішенні публічних суспільних, місцевих справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та ОМС. Суб'єктами ГК можуть виступати як окремі громадяни, так і їх об'єднання.

Разом з тим, сьогодні ефективність ГК є недостатньо високою через низку причин. Здійснення контролю за діяльністю ОМС і їх посадових осіб вимагає від членів територіальної громади певних витрат не фінансового характеру – особиста участь, вільний час тощо. Вигодами, які компенсують окремому громадянину витрати, пов'язані зі здійсненням контролю є безпечне довкілля, розвинуті в економічному, соціальному і культурному сенсі села, селища, міста, справедливий розподіл публічних ресурсів тощо. Однак ці блага носять загальний характер, направлені на задоволення колективних потреб. Індивідуальна зацікавленість у окремого громадянина виникає лише тоді, коли вигоди від виконання певної діяльності, у тому числі у сфері контролю, для нього будуть значнішими, ніж витрати.

Результатом діяльності ОМС, посадових осіб є колективні блага (майно, послуги, дороги, освітлення вулиць тощо), які мають важливе значення для усієї територіальної громади. Однак, по-перше, якщо це колективне благо, то і користуватися ним мають право всі, незалежно від того, чи несли вони якісь витрати (наприклад, здійснюючи контроль) для його створення чи ні. Тому, як правило, громадянин, вчиняючи раціонально,

уникає додаткових зусиль, адже доступ до колективних благ він отримує і так. По-друге, вплив окремого громадянина на діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування мінімальний. По-третє, відсутня зовнішня сила (звичаї, традиції, громадська думка тощо), яка б спонукала, заохочувала громадян до контрольної діяльності. Таким чином, індивідуальний інтерес окремого громадянина у здійсненні контролю у місцевому самоврядуванні відсутня або в кращому випадку суттєво ослаблена.

Інший чинник, від якого залежить вплив жителів територіальної громади на ОМС – можливість отримання об'єктивної інформації про результати їх діяльності і її оцінка. Тут також є декілька перешкод: якості колективного блага можуть проявлятися впродовж тривалого часу; оцінка колективного блага вимагає відповідної кваліфікації і рівня знань спеціаліста (в окремих випадках експерта); існують складності з оцінкою альтернативних можливостей (тобто, якби діяли по-іншому, то отримали б кращі результати), адже така робота вимагає спеціальної аналітичної роботи; отримання об'єктивної, повної інформації часто вимагає додаткових витрат, які громадяни, як правило не погоджуються нести, тому головним джерелом інформації про діяльність владних суб'єктів для них є безпосередньо орган чи посадова особа, які не завжди відкриті щодо результатів своєї діяльності; так як колективне благо є результатом роботи системи ОМС, то часто складно оцінити вклад окремого органу, посадової особи у його створення.

Отже, сподіватись на різку активізацію індивідуального контролю громадян за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування даремно. Насправді це під силу лише об'єднанням громадян, іншим інститутам громадянського суспільства. При цьому у кожного із них може бути своя зацікавленість у здійсненні контролю у сфері місцевого самоврядування і готовність нести відповідні витрати, пов'язані з нею. Політичні партії готові займати активну позицію, контролювати ОМС й нести відповідні витрати, щоб на наступних виборах отримати голоси виборців, а також для недопущення посилення конкурентів. Громадські організації, здійснюючи відповідний контроль, у разі неефективного

використання коштів чи нерезультативних дій влади можуть звертатися до громади, що змусить органи й посадові особи місцевого самоврядування в майбутньому консультиватися з ними. Таким чином, громадські організації мають можливість впливати на формування місцевої політики в тій чи іншій сфері.

Серед інших форм загальнодоступного обговорення питань публічного життя, у тому числі й в аспекті здійснення ГК, слід назвати з'їзди і конференції громадських організацій, громадські форуми і зльоти, в яких поєднуються риси безпосередньої і представницької демократії. Проте більше на ГК орієнтований інший різновид зборів громадян – мітинги, демонстрації, пікетування, які використовуються або як засоби підтримки, або як засоби тиску на органи влади, зокрема місцевого самоврядування, з метою примусити їх прийняти певні рішення.

Отже, ГК у сфері місцевого самоврядування може бути ефективним за таких умов:

- а) індивідуальний інтерес у здійсненні контролю (вигоди від контролю повинні перевищувати витрати, пов'язані із його здійсненням);
- б) наявність у суб'єкта контролю відповідного рівня знань, внутрішньої організації, що забезпечує його здатність до здійснення цієї функції (таку спроможність, нажаль, мають далеко не всі об'єднання громадян);
- в) можливість отримання об'єктивної інформації про результати діяльності ОМС і її об'єктивна оцінка.

До форм здійснення громадського контролю відносять соціологічні і статистичні дослідження, громадські слухання, громадську експертизу актів органів публічної влади та їх проектів, публікації у пресі, випуски на радіо, телебачення, оприлюднення в мережі Інтернет; громадську експертизу, участь громадськості в роботі колегіальних органів влади, перевірку діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звернень громадян, результатів діяльності тощо [13, с. 114]. Ці форми мають важливе значення для організації громадського контролю, однак вони передусім

направлені на збір інформації та її оцінку, що само по собі ще не є повноцінним контролем.

Становлення й розвиток ГК значною мірою залежить від можливостей впливу на органи та посадових осіб місцевого самоврядування за результатами контрольної діяльності. Адже якщо відсутня реакція щодо виявлених недоліків, навіть у найбільш завзятих опускаються руки. Вплив суб'єктів ГК на органи та посадових осіб місцевого самоврядування можливий у таких формах: а) вивчення громадської думки; б) визнання в судовому порядку рішень, дій чи бездіяльності органів, посадових осіб незаконними; в) здатність до індивідуальних чи колективних протестів з метою захисту власних інтересів; г) агітація для отримання голосів виборців на виборах, місцевому референдумі для відкликання депутата місцевої ради. На жаль, жодна з названих форм у сучасних умовах розвитку нашої державності не є дієвою і самодостатньою, а тому реальний результат можливий лише за умови їх поєднання.

З активізацією ГК посилюється вплив громадянського суспільства на всі сфери життєдіяльності суспільства. У процесі становлення і розвитку громадянського суспільства зростає роль самоорганізації та організації як важливих процесів структуризації суспільних відносин.

Важливість у реалізації ГК також довели громадські ради, що існують у вигляді публічного органу представництва громадськості, експертно-консультативного органу або сполучають представницькі та експертні функції. Дійсно, переважна більшість органів публічної влади створюють такі органи, і це не лише громадські ради, координаційні комітети, а й студентські, дитячі ради тощо. Основними напрямками їх діяльності є:

- обговорення соціально-економічних питань;
- участь у розробці або підготовці проектів рішень органів публічної влади;
- експертно-аналітичне забезпечення діяльності органу публічної влади.

Разом з тим, на нашу думку, їх роль у здійсненні ГК є перебільшеною. По-перше, вони переважно здійснюють консультативні та дорадчі функції, тобто діяльність допоміжного характеру. По-друге, вони створюються за рішенням керівників відповідних органів влади, які включають до їх складу конформістськи налаштованих осіб. По-третє, на засідання таких органів зазвичай не виносяться питання, які можуть викликати критичну оцінку діяльності органів та посадових осіб публічної влади, чи в подальшому стати основою для громадських розслідувань.

У сфері місцевого самоврядування достатньо ефективними в процесі організації ГК можуть бути загальні збори громадян за місцем проживання. Загальні збори є формою безпосередньої участі членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Збори громадян передбачають не лише наявність механізму отримання учасниками таких зборів певної інформації, але й її оцінку та здійснення контролю за виконанням прийнятих рішень. Учасники зборів приймають рішення безпосередньо після обговорення винесеного на порядок денний питання, що можуть мати не лише консультативний, а й імперативний характер. Окрім цього, збори спрямовані на формування громадської свідомості, вдосконалення самоврядних навичок та навичок ГК.

Важливу роль у механізмі контролю громади за діяльністю ОМС відіграють громадські слухання. Відповідно до ч. 1. ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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 і вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [44]. В Україні вже існує практика застосування громадських слухань як однієї зі складових механізму контролю за якістю управлінських послуг. Важливим є перелік питань, які можуть виноситися на

громадські слухання. У статутах територіальних громад, як правило, закріплюють такі питання:

- а) звіти депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- б) обговорення найважливіших проблем місцевого значення;
- в) розгляд місцевих ініціатив;
- г) обговорення проектів нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Деякі міста конкретизують найважливіші проблеми місцевого значення, визначаючи обов'язковим для розгляду на громадських слуханнях питання ЖКГ та місцевого бюджету. Оскільки саме проблеми контролю за якістю послуг найбільше турбують споживачів, фахівці пропонують запровадити ГК у статутах усіх територіальних громад, більше того, цю норму зробити універсальною, щоб вона поширювалася не лише на сферу ЖКГ, а й на весь спектр послуг, що надаються громаді.

Для підвищення ефективності ГК потребує удосконалення порядок реалізації пропозицій громадських слухань. Зазвичай, їх розглядають на засіданні виконавчого комітету чи на пленарному засіданні відповідної ради. Пропозиції та рекомендації громадських слухань, проведених з ініціативи громадських організацій, осередків політичних партій, профспілкових комітетів, груп громадян тощо мають бути оприлюднені в мас-медіа і розглянуті в ході заходів в органах влади.

ГК у демократичному суспільстві має розглядатися як цілеспрямований та дієвий вплив соціальних суб'єктів. Співпраця органів влади з інститутами громадянського суспільства є невід'ємним елементом демократичної політичної культури. Наявність налагоджених ефективно діючих каналів комунікації між органами влади та громадськими об'єднаннями виступає запорукою відкритості державної політики та її підконтрольності суспільству, і в цілому – відповідності стратегічним національним інтересам.

Досвід співпраці інститутів громадянського суспільства з органами влади у сфері ГК засвідчує наявність проблем, що характерні для відносин між владою та громадським сектором в Україні в цілому: традиції

замкненості держапарату, непрозорість вироблення державної політики, взаємна недовіра, низька ефективність громадських об'єднань у лобіюванні своїх позицій.

ГК є не тільки обов'язковою невід'ємною складовою розвитку місцевого самоврядування, але й формою функціонування громадянського суспільства. Для успішного функціонування і розвитку місцева влада гостро потребує постійного узгодження своїх дій із суспільними потребами та інтересами, які відстоює населення як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства. ГК є потужним фактором залучення людей до суспільної діяльності, що дозволяє їм набувати цінного досвіду і навичок самоорганізації та реалізації власних інтересів у поєднанні з інтересами громади.

З метою посилення суспільної значущості й ефективності громадського контролю необхідно удосконалювати чинне законодавство, зокрема в частині спрощення процедури отримання інформації про діяльність органів публічної влади, посилення відповідальності за nereагування або неналежне реагування органів державної влади та ОМС, їх посадових осіб на звернення суб'єктів ГК. Вважаємо за доцільне доповнити законодавство, що діє у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, транспорту, земельних відносин, охорони довкілля, виконання покарань, діяльності армії, правоохоронних та інших органів, нормами, які б встановлювали порядок, форми та способи здійснення ГК. У статутах територіальних громад, регламентах діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів обов'язково повинен закріплюватися механізм здійснення ГК.

Системний характер організації ГК, чітке визначення його форм, процедури, порядку розгляду й оцінки результатів, механізму реагування на факти правопорушень і зловживань у сфері місцевого самоврядування забезпечить його максимальну ефективність та запобігання можливому використанню ГК політичними опонентами для деструктивного впливу.

3.2. “Добре врядування” як нова форма участі громадськості у здійсненні публічної влади

Сучасна традиційна модель управління суспільством проходить етапи суттєвої модифікації. Класична модель управління основана на доктрині М. Вебера, яка ґрунтується на таких постулатах: управління відбувається зверху вниз у формі монократичної ієрархії, тобто в замкнутій системі управління, в якій політика домінує і здійснюється через низку офісів; установлюється система прямого підпорядкування, для кожного службовця існує лише один начальник; бюрократична система функціонує на основі набору правил, ці правила виходять з норм публічного права; система управління раціональна і підпорядкована закону; бюрократ строго підпорядкований політичному начальнику [7, с. 155-162].

Вже в середині ХХ ст. суспільство розуміє проблему владних відносин – класична модель політики, управління та влади не задовольняє суспільство, що активно розвивається. Змістовні положення цього підходу стосувались: зміцнення керівної функції центральної влади; передача повноважень має забезпечувати гнучкість системи; забезпечення виконання, контролю, звітності; вдосконалення управління людськими ресурсами; оптимізація інформаційних технологій; розвиток конкуренції; підвищення якості регулювання; надання якісних послуг [9, с. 505]. У загальному вигляді сучасний підхід до взаємовідносин влади і людини можна охарактеризувати як подолання стереотипів “суб’єкт – об’єкт”, на впровадження ідей партнерських взаємин “суб’єкт – суб’єкт”.

Однією з найсуттєвіших форм сучасної взаємодії публічної влади і громадськості є електронне (в міжнародному розумінні “добре” – “goodgovernance”) врядування. Під загальним поняттям “врядування” слід розуміти вироблення у колегіальний спосіб із залученням максимально можливої чи доцільної кількості членів конкретної громади життєво важливих рішень щодо впорядкування суспільного життя та делегування для їх реалізації обраним для цього особам певних повноважень [30, с. 50]. Також

врядування зазвичай визначають як процес взаємодії органів влади із суспільними інститутами та громадянами в процесі прийняття рішень.

Щодо розуміння новітньої форми врядування знаходимо такі визначення, які різняться ракурсними поглядами на їхню роль у державі та праві. Л. Сморгунов, розглядаючи електронне врядування (ЕВ) в контексті адміністративних реформ, акцентує увагу на забезпеченні публічних цінностей під час надання послуг. Таку концепцію він називає об'єднаним управлінням. Воно спрямоване на поліпшення співпраці між урядовими закладами, поглиблення консультацій і взаємодії з громадянами та створення можливості для ширшої участі зацікавлених сторін на регіональному й міжнародному рівнях. У цьому разі громадян уже не сприймають лише як споживачів державних послуг, а кількість та якість державних послуг оцінюють з позицій їх важливості, публічної цінності. Причому рішення про те, що саме є публічною цінністю, будується колективно через обговорення за участю виборних і призначених посадовців та ключових зацікавлених осіб [55, с. 235].

Зокрема, Т. Безверхнюк розглядає новітнє врядування через можливість трансформації всієї публічної сфери, розуміючи його як механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються: відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу всіх трьох секторів (влада, бізнес, громадськість); постійний контроль різних сегментів суспільства за публічною владою тощо [3].

У нормах чинного законодавства України розуміється форма організації державного управління, за якого відбувається активна взаємодія органів державної влади та ОМС із суспільством, людиною, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій [22, с. 4]. Зосередження уваги суто на технічних аспектах та можливості використання досягнень науки і техніки у врядуванні публічних справ сьогодні є недостатнім. Вбачаємо, що Україна від ідеї переходу до ЕВ, повинна

запозичити міжнародну модель “доброго (good) врядування”, яка охоплює ширший перелік принципів врядування, що значно розширює взаємодію особи і органів публічної влади.

У програмі ООН “Врядування та стійкий розвиток людського потенціалу” стверджується, що “добре врядування” є учасницьким, прозорим і підзвітним, ефективним та неупередженим, сприяє забезпеченню законності та гарантує визначення політичних, соціальних й економічних пріоритетів на основі широкого суспільного консенсусу, а також врахування думки найбільш вразливих та найуразливіших верств населення при ухваленні рішень щодо розподілу ресурсів на цілі розвитку. Вагомими є принципи такого врядування:

- участі, яка може бути як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників;
- верховенства права, тобто правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно прав людини;
- прозорості, через свободу інформації, її повноту і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений;
- відповідальності, оскільки інституції та процеси служать усім членам суспільства;
- консенсусу, дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з локальних і загальних питань та процедур;
- справедливості, добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства у ньому;
- ефективності та результативності, максимально ефективно використання ресурсів для задоволення потреб громадян;
- підзвітності уряду, приватного бізнесу та структур громадянського суспільства громадськості та інституційним носіям прав;
- стратегічного бачення: лідери та громадськість мають довготермінову перспективу щодо Good Governance і людського розвитку та чітко уявляють собі ці заходи, які необхідні для їх реалізації.

Впровадження врядування такого типу може забезпечити не тільки співпрацю з владою, реалізацію права участі на здійснення публічної влади, але й в широкому розумінні забезпечити права і свободи особи та забезпечення принципів правової держави. “Ефективністю електронного урядування є ефективність забезпечення якості життя громадян, що передбачає реалізацію їх життєвих стратегій, задоволення їхніх життєвих потреб, загальний добробут, приватну та національну безпеку, політичні та економічні свободи, задоволення своїм приватним та суспільним життям, затребуваність знань, професійних здібностей, людських якостей людини в суспільстві [19, с. 93].

“Добре врядування” є моделлю побудови публічного управління, що передбачає децентралізацію владних відносин, забезпечує відповідний рівень координації та співпраці державної та муніципальної влади із громадою. Врядування має “конкретний місцевий вимір, бо саме у конкретному місті, містечку, селі протікає життя кожної окремої людини, реалізуються її інтереси, вирішуються повсякденні проблеми” [56, с. 11].

У 2008 р. Комітетом Міністрів РЄ була затверджена Європейська стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, основними принципами якої є:

- чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ;
- чутливість, щоб забезпечити, аби місцева влада чітко реагувала на законні очікування та потреби громадян;
- ефективність і результативність, щоб забезпечити досягнення цілей за найбільш раціонального використання ресурсів;
- відкритість та прозорість, для забезпечення безперешкодного доступу до інформації та полегшення розуміння публічної політики;
- верховенство права, щоб забезпечити справедливість та політичну нейтральність місцевої влади у своїй діяльності;

- етична поведінка, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними;
- компетенції та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки;
- інновації та відкритість до змін, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик;
- сталий розвиток та орієнтація на довготермінові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини;
- надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити економне та ефективне використання публічних фінансів та інших матеріальних ресурсів;
- права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян;
- підзвітність, щоб забезпечити відповідальність посадових осіб місцевої влади за свої дії [59].

“Добре врядування” передбачає децентралізацію владних функцій, наближення влади до потреб окремої громади й, отже, підвищення ефективності діяльності публічної влади, оскільки це “спосіб організації влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з органами влади” [62, с. 164].

Важливо, що врядування, на відміну від деяких інших форм, забезпечує можливість громадян здійснювати публічну діяльність у всіх сферах та на усіх етапах прийняття публічно-управлінського рішення. На первинному етапі створюється мережа офіційних веб-порталів, у відкритому обігу є система діловодства, поширюються електронні оголошення та роз'яснення. Наступним етапом є забезпечення комунікації між органами публічної влади і громадськістю, що забезпечується шляхом електронних чатів, звернень, форумів та пошти, рідше застосовуються відеоконференції. Важливим етапом є електронне консультування, що проводиться через електронні

опитування, голосування, електронні ініціативи та петиції. Також електронне врядування забезпечує важливу діяльність у сфері надання публічних послуг від можливості оплати комунальних послуг до голосування на виборах за допомогою мережі Інтернет. Відсутність безпосереднього контакту з службовцями дає можливість подолати корупцію у публічній владі, налагодити консенсус та відкритість інформації, вказує на подолання проблем закритості влади. Отже, держава, впроваджуючи модель доброго врядування, вирішує не тільки питання участі громадян у здійсненні державної влади, але й комплексно підходить до реформування всієї публічно-владної сфери в бік демократизації та імплементації міжнародних стандартів врядування.

Модель “доброго врядування” в кожній країні має свої особливості, однак загалом аналіз міжнародної практики дає нам можливість встановити такі характерні риси, що мають ознаки загальності:

- законність (діяльність ґрунтується на нормах права і здійснюється за законодавчо визначеними процедурами),
- відкритість (можливість вільного поширення інформації),
- чіткість (ясність і точність процедур та послуг, що надаються через систему “ доброго врядування”, належна організованість),
- підконтрольність (громадськість має можливість перевірити діяльність органів публічної влади, які зобов’язані надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність),
- доступність (можливість вільного доступу до інформаційних ресурсів та рішень органів публічної влади),
- широкомаштабність (забезпечено можливість отримання послуг та інформації в якомога ширшого кола осіб),
- консенсусність (налагодження співпраці та взаємокоординації публічної влади і громадськості),
- ефективність (досягнення соціального корисного результату).

Отже, на нашу думку, “добре врядування” є ефективною формою участі людини в здійсненні публічної влади, шляхом використання

інформаційних технологій, що забезпечують налагодження взаємодії з громадськістю на всіх етапах прийняття рішення та можливість контролю за діяльністю органів публічної влади з метою відстоювання прав окремих громадян та вирішення загальносоціальних справ.

Визначимо позитивні риси та недоліки новітньої системи врядування. Позитивні риси: забезпечення права громадськості брати участі в діяльності публічної влади; забезпечення доступу до публічної інформації, можливість отримання достовірної та своєчасної інформації; демократизація публічної влади; досягнення консенсусу держави, влади, суспільства, бізнесу та народу чи громади; громадський контроль за діяльністю органів публічної влади; оптимізація структури та апарату публічних органів; ефективність, своєчасність владних рішень; можливість впливу на владу у всіх сферах та на всіх етапах прийняття та впровадження нормативного рішення; легітимізація влади, окремого державного органу; подолання проблем корупції та закритості влади; орієнтація в першочергових потребах суспільства; децентралізація влади та покращення координації між центром та органами на місцях; покращення надання публічних послуг в усіх сферах; ефективність діяльності публічної влади; деперсоналізація в публічній діяльності, внаслідок чого уникають суб'єктивного чинника; підвищення рівня правової культури, довіри до органів публічної влади; відповідність державно-правової діяльності європейським стандартам тощо.

Науковці визначають низку недоліків. Серед них – недостатній рівень довіри громадян і бізнесу до нових технологій е-уряду. Побоювання, що зростають, з приводу неадекватного рівня безпеки і забезпечення приватності під час роботи в електронних мережах можуть підірвати віру в реальність заяв про те, що електронний уряд може зменшити ризики несанкціонованого доступу до персональної інформації, онлайн-шахрайства тощо. Також є проблемою слабкість та недоліки технічного боку проекту. Ці проблеми пов'язані, головню, із забезпеченням інтероперабельності ІКТ-систем, які повинні взаємодіяти при наданні послуг е-уряду або з важким для практичного використання громадянами інтерфейсом послуг електронного

уряду [20, с. 83]. “Добре врядування” є новітньою формою взаємодії та новітньою організаційною системою діяльності владних органів. Тому вона стикається з низкою труднощів та перепон, не тільки в Україні, але й в країнах зі сталою розвиненою демократією.

Дж. Стоукер вказує на загальні проблемні аспекти нового врядування, а саме: слабкість нормативної основи; загострення питання підзвітності (“поява неочікуваних результатів і неадекватних механізмів підзвітності”); збільшення можливостей для уникнення звинувачень; зниження взаємної відповідальності публічного та непублічного секторів; владна залежність організацій, втягнутих у колективні дії. Українські фахівці також вказують, що розбудова інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування в Україні здійснюється переважно хаотично, несистемно, без належного державного впливу, що може призвести не тільки до втрати темпів, але й стати джерелом загроз національній безпеці, зокрема за рахунок корупції [54, с. 109].

Ми бачимо, що вдосконалення системи управління повинно відбуватися в кількох аспектах: подолання технічних проблем, пов'язаних із програмним забезпеченням, доступом до Інтернету (особливо у сільській місцевості), технічний розвиток електронних сегментів, електронне невігластво населення тощо; вирішення регулятивних аспектів проблеми шляхом вдосконалення чинного законодавства; організаційні заходи щодо впровадження управління на державному та місцевому рівнях у кожній галузі суспільного життя; культурні проблеми, зокрема подолання знеохочення до влади, звички більшої довіри до особистого спілкування. Управління нового типу забезпечує зміну характеру владних відносин, встановлює доступність і відкритість влади, можливість її керованості, зменшує витрати ресурсів та коштів з державного бюджету, встановлює афективні відносини між владою та суспільством, демократизує державну владу, робить державні інвестиції привабливими, а отже, економічно корисними. У широкому розумінні запровадження системи "належного

управління" - це модернізація країни, нова, але найбільш адаптована до вимог сучасності форма участі громадян.

ВИСНОВКИ

У ході обґрунтування ролі, форм та формату участі громадськості у місцевому самоврядуванні, а також напрацювання перспективних шляхів активізації громадської участі у місцевому самоврядуванні ми дійшли до таких висновків:

1. Громадська участь у місцевому самоврядуванні – це постійний процес взаємодії та взаємовідносин між громадянами та органами місцевого самоврядування щодо вирішення або прийняття необхідних управлінських рішень. Існують різні рівні залучення громадськості, а саме: інформування; консультації; діалог; партнерство. Члени територіальних громад виконують у місцевому самоврядуванні багато функцій, серед яких: функція індикації, оцінювання, генерації, каталізу, функція контролю. Повноцінне виконання жодної із цих функцій неможливе без активної громадської участі у місцевому самоврядуванні. Важливість громадянських практик у процесі вирішення місцевих проблем визначається їхньою функціональною спроможністю впливати на громадську думку решти населення та активно протидіяти чи сприяти рішенням влади, виявляючись індикатором рівня реального демократичного розвитку громад.

2. Основними формами громадської активності у місцевому самоврядуванні є: участь у виборах; участь у референдумах; участь у діяльності політичних партій та громадських організацій; участь в прийнятті рішень органами місцевого самоврядування; доступ до служби в органах місцевого самоврядування; звернення до органів влади; доступ до інформації про діяльність влади; оскарження рішень органів влади; організація і проведення конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; теле- або радіодебати, інтернет-конференції, електронні консультації; пікети, мітинги, публічні акції, демонстрації, журі громадян, висловлення недовіри; інформування громадськості; оприлюднення органами влади планів діяльності і звітів; оприлюднення проєктів нормативно-правових актів з метою одержання

зауважень та пропозицій від громадян і їх об'єднань; надання громадянами та їх об'єднаннями зауважень і пропозицій щодо діяльності органів влади; громадська експертиза; громадський моніторинг; громадський контроль; консультації з громадськістю; громадські обговорення; залучення громадян до роботи в консультативно-дорадчих органах; залучення громадян та їх об'єднань до розробки проектів нормативно-правових актів і відстеження їх результативності; опитування громадської думки, соціологічні дослідження тощо. Втім зазначені форми участі громадськості не є вичерпними.

3. Основними принципами організації громадської участі є: 1) наявність конкретної мети; 2) альтернативність; 3) “зворотній зв'язок”; 4) надання достатньої інформації, навчання в процесі прийняття рішень та надання технічної підтримки; 5) участь громадськості на ранніх стадіях підготовки проекту; 6) залученість усіх зацікавлених сторін; 7) відкритість і підконтрольність процесу громадської участі, реалістичність цілей; 8) використання якісної методичної бази для організації процесу прийняття рішень та контролю за його результатами.

4. Виділено такі групи нормативно-правових актів, які стосуються проблем участі громадськості щодо вирішення питань місцевого значення: 1) міжнародні правові акти, у яких зазначено основні форми участі громадян щодо вирішення місцевих питань; 2) Конституція України та закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про звернення громадян» тощо; 3) підзаконні акти, що мають відношення до гарантування та дотримання конституційних прав громадян держави; 4) нормативні акти центральних органів виконавчої влади; 5) нормативні акти місцевого значення, серед яких чільне місце посідають Статути територіальних громад, рішення місцевих рад, Положення про громадські слухання, громадські ради чи колегії, місцеві ініціативи, загальні збори громадян, консультативні опитування, організацію співпраці з громадськими організаціями тощо).

5. Дієвим інструментом стимулювання місцевого розвитку та вирішення нагальних проблем території, елементом філософії конкретної

спільноти, навчальним інструментом з питань місцевого самоврядування є бюджет участі, в процесі розробки та прийняття якого громади вивчають механізми формування та використання місцевого бюджету, навчаються приймати рішення стосовно вибору пріоритетів витрачання бюджетних коштів, враховуючи перспективи розвитку певної місцевості. Бюджет участі забезпечує “системний механізм” залучення громадян до процесу прийняття бюджетних рішень конкретної територіальної громади.

6. Основними факторами, які гальмують або зводять нанівець намагання громади приймати активну участь у життєдіяльності своєї громади є: небажання влади забезпечувати активну участь громади у процесах вирішення питань місцевого значення і, як наслідок, перебувати під її контролем через побоювання виявити власну некомпетентність та взяти на себе відповідальність за прийняття непопулярних рішень; пасивність громадян, відсутність бажання або можливості активно долучатися до суспільно-політичного життя, впливати на прийняття управлінських рішень, які безпосередньо стосуються місць їхнього проживання.

7. Обов'язковою невід'ємною складовою розвитку місцевого самоврядування, формою функціонування громадянського суспільства виступає ГК, умовами ефективності якого виступають: а) суб'єктивна зацікавленість у його здійсненні; б) наявність у суб'єкта контролю відповідних знань, внутрішньої організації, що забезпечує його здатність до здійснення цієї функції; в) можливість отримання об'єктивної інформації про результати діяльності ОМС і її об'єктивна оцінка. З метою активізації використання такого інструменту, вважаємо за доцільне доповнити законодавство, що діє у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, транспорту, земельних відносин, охорони довкілля, виконання покарань, діяльності армії, правоохоронних та інших органів, нормами, які б встановлювали порядок, форми та способи здійснення ГК. У статутах територіальних громад, регламентах діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів обов'язково повинен закріплюватися механізм здійснення ГК.

8. Однією з найсуттєвіших форм сучасної взаємодії публічної влади і громадян є електронне (в міжнародному розумінні “добре” – “good governance”) врядування. Впровадження врядування такого типу може забезпечити не тільки співпрацю з владою, реалізацію права участі на здійснення публічної влади, але й в широкому розумінні забезпечити права і свободи особи та забезпечення принципів правової держави. “Добре врядування” є ефективною формою участі людини в здійсненні публічної влади, шляхом використання інформаційних технологій, що забезпечують налагодження взаємодії з громадянськістю на всіх етапах прийняття рішення та можливість контролю за діяльністю органів публічної влади з метою відстоювання прав окремих громадян та вирішення загально соціальних справ, та має свої як позитивні, так і негативні сторони. Вбачаємо, що удосконалення системи «доброго врядування» має відбуватися в декількох аспектах: подолання технічних проблем; вирішення нормативно-правових аспектів проблеми; організаційна діяльність впровадження врядування на державному та місцевому рівні у кожній сфері суспільного життя; культурні проблеми.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андріяш В.І. Участь громадськості в процесах територіального планування і розвитку [Електронний ресурс] / В.І. Малікіна О.А. Андріяш, Т.В. Бізікова // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Серія: Державне управління. – 2016. – Т. 267, Вип. 255. – С. 6-12. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2016_267_255_3
2. Бабич О.Б. Участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики / Бабич О.Б. // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2014. - № 2 (46). – С. 78-84.
3. Безверхнюк Т. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: моногр. / Т.М. Безверхнюк, С.Є. Саханенко, Е.Х. Топалова ; за заг. ред. Т.М. Безверхнюк. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.
4. Білоусов О. Концепт громадської участі як індикатор рівня реального демократичного розвитку країн / Білоусов О. // Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії. – 2015. – Випуск 7. – С. 119–125.
5. Борецька Н.П. Соціальний захист населення на сучасному етапі стан і проблеми. Монографія. / Н.П. Борецька. – Донецьк: Янтар, 2001. – 352 с.
6. Бюджет участі: історія і польський досвід [Електронний ресурс] // Платформа розвитку міст. — Режим доступу: <http://urbanua.org/dosvid/zakordonni-pryklady/141>
7. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер; пер. с нем.; сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова ; предисл. П.П. Гайденко ; коммент. А.Ф. Филиппова. – М. : Прогресс, 1990. – 840 с.
8. Всесвітня декларація місцевого самоврядування (прийнята на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23-26 вересня 1985 р.) // Місцеве і регіональне самоврядування в Україні. – 2004. – Вип. 1-2. – С. 65-69.

9. Гук А.С. Зарубіжні моделі публічного врядування: політико-адміністративні виміри / А.С. Гук // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 1. – С. 501–506.
10. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства: метод. рек. / Укр. незалеж. центр політ. дослідж. ; А.О. Красносільська, М.В. Лациба, А.В. Волошина, В.О. Купрій та ін. – К. : Україна, 2013. – 180 с.
11. Дерещ В.А. Участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] / В.А. Дерещ // Часопис Київського університету права. – 2015. - № 3. – С. 118-122. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2015_3_30
12. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук. ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентіві України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. кол.: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) [та ін.]; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентіві України. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
13. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
14. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О.Ю. Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 408 с.
15. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

16. Кара-Казарян С.А. Значення форм прямої демократії в розвитку місцевого самоврядування / С.А. Кара-Казарян // Сучасні питання економіки і права. – 2015. - № 1. – С. 82-86.
17. Карпов А.С. Формы общественного участия в принятии решений [Электронный ресурс] / А. Карпов. – Режим доступа : <http://www.kdobru.ru/materials/A1.pdf>
18. Кириленко О. Перспективи запровадження бюджету участі в Україні на основі зарубіжного досвіду / О. Кириленко, І. Чайковська // Вісн. ТНЕУ. – 2015. - № 2. – С. 86–100.
19. Клименко І.В. Складові ефективності електронного врядування / І.В. Клименко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 16. – С. 92–94.
20. Ковбасюк Ю.В. Електронне врядування: європейський досвід та українські перспективи / Ю.В. Ковбасюк // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 16. – С. 81–83.
21. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
22. Концепція розвитку електронного урядування в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250287124>. – Назва з екрана.
23. Кондратинський О.С. Наукові підходи до типології рівнів участі громадянського суспільства у формуванні місцевих політик [Електронний ресурс] / О.С. Кондратинський // Теорія та практика державного управління. - 2018. - Вип. 1. - С. 135-141. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2018_1_22
24. Котіна Г.М. Альтернативні технології бюджетного забезпечення територіального розвитку: імплементація світового досвіду у вітчизняну практику / Г.М. Котіна, М.М. Степура, А.Ю. Батюта // Інвестиції: практика та досвід. — 2015. — № 24. — С. 84–88.
25. Кожина А.В. Перспективи розвитку механізмів громадської участі на місцевому рівні [Електронний ресурс] / А.В. Кожина. // Державне

- управління: удосконалення та розвиток. – 2015. - № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_1_18
26. Молчанова Ю.Ю. Акти локальної нормотворчості в механізмі правового регулювання форм участі членів територіальних громад в управлінні місцевими справами [Електронний ресурс] / Ю.Ю. Молчанова // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. – 2018. – Т. 29(68), № 4. – С. 34-38. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2018_29\(68\)_4_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2018_29(68)_4_8)
27. Мішина Н.В. Участь населення у місцевому самоврядуванні: регламентація в концепціях української муніципальної реформи [Електронний ресурс] / Н. В. Мішина // Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. - 2019. - № 20. - С. 48-53. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vprc_2019_20_8
28. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
29. Наші права. Участь громадян в управлінні державними справами / Н.К. Дніпренко [та ін.]; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – Вінниця: Консоль, 2006. – 64 с.
30. Олійник О. Традиції врядування у національному державотворенні: міфи й реальність / О. Олійник // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2012. – Вип. 1. – С. 49–56.
31. Офіційний сайт Фонду імені Стефана Баторія / Електронний ресурс / Режим доступу: <http://www.batory.org.pl/russian/about.utf8.htm>
32. Писаренко В.П. Впровадження партиципативного бюджету / В.П. Писаренко // Вісн. Полтав. держ. аграрної акад. – 2016. - № 1-2. - С. 51–54.
33. Подъячев К.В. Обращения граждан в органы власти и гражданское участие в России: взгляд политолога (Обращения граждан в органы власти как форма влияния на принятие политических решений)

- [Електронний ресурс] / К. Подьячев. – Saarbrücken : LAP, 2011. – Режим доступу: <http://www.civisbook.ru/files/File/Podyachev.pdf>
34. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>
35. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
36. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01.08.2002 р. № 683/2002 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/683/2002>
37. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 31.07.2004 р. № 854/2004 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/854/2004>
38. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
39. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Наказ Мінприроди України від 18.12.2003 р. № 168 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04>
40. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.1998 р. № 1122 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1122-98-п>
41. Про затвердження Порядку сприяння проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів

- України від 05.11.2008 р. № 976 [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п>
42. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>
43. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
44. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
45. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-ІІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2625-14>
46. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008 [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/109/2008>
47. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 р. № 2365-ІІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>
48. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр>
49. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-ХІV [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>
50. Про службу в органах місцевого самоврядування Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-ІІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

51. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93-15>
52. Проект “Партиципаторний бюджет - можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади” [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Польсько-української фундації співпраці ПАУСІ. — Режим доступу: http://www.rauci.org/open_project.php?id=22
53. Резнік О. Громадянські практики в перехідному суспільстві: чинники, суб’єкти, способи реалізації / О. Резнік. – К. : Інститут соціології НАН України, 2011. – 364 с.
54. Семенченко А. Вимірювальна система розвитку інформаційного суспільства та електронного врядування: інструмент формування й реалізації державної політики і протидії корупції / А. Семенченко, А. Журавльов // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – Вип. 1. – С. 107–120.
55. Сморгунов Л.В. “Объединенное управление” и императивы менеджмента ценности услуг [Электронный ресурс] / Л.В. Сморгунов. – Режим доступа: http://conf.infosoc.ru/2010/thesis/PDF/235-238_Smorgunov.pdf. – Название с экрана.
56. Сталый розвиток міст за участю громад: уроки з досвіду впровадження “Муніципальної програми врядування та сталого розвитку”: – К.: ПРООН/МПВСР, 2008. – 48 с.
57. Стасишин М. Участь громадськості в ухваленні та реалізації рішень на місцевому рівні: горизонтальне управління [Електронний ресурс] / М. Стасишин // Актуальні проблеми державного управління. – 2015. – Вип. 4. – С. 147-151. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2015_4_29
58. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації:

затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>

59. Толкованов В.В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: основні завдання, історія виникнення та досвід впровадження / В.В. Толкованов // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Вип. 3 (47). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 215 с.
60. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : навч.-метод. посіб. / Т.І. Євтухова, Ю.В. Легенько, Р.І. Міщенко, О.В. Родіонов, О.В. Родіонов, О.М. Руденко / ДП «Укртехінформ». – К., 2013. – 250 с.
61. Хомская Р.М. Что такое гражданское участие / Р. Хомская. – М., 2004. – 340 с.
62. Юрченко В.Е. Електронне врядування як перспективна комунікаційна технологія у державному управлінні [Електронний ресурс] / В.Е. Юрченко // Теорія та практика державного управління. – 2012. – Вип. 1. – С. 164–171.
63. Шаульська Г.М. Реформування сучасної системи місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / Г.М. Шаульська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2019. - № 1. – С. 154-162. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2019_1_19
64. Arnstein Sherry R. A Ladder of Citizen Participation / Arnstein Sherry R. // JAIP. – Vol. 35. – № 4. – July 1969. – P. 216–224.
65. Kekic L. The Economist Intelligence Unit's index of democracy [Електронний ресурс] / Laza Kekic // Theworldin 2007. – 11 p. – Режим доступу : http://www.economist.com/media/pdf /DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf.
66. The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>

67. Transformation Index BTI [Электронный ресурс]. – Режим доступа :
<http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/>.

Виконав:

студент магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
галузі знань 28 Публічне
управління та адміністрування
заочної форми навчання

« ____ » _____ 2020 р.

Підпис

А.П. Дикий

Ініціали, прізвище

Науковий керівник:

доцент кафедри публічного
управління та адміністрування,
к.держ.упр.

« ____ » _____ 2020 р.

Підпис

С.А. Кіндзерський

Ініціали, прізвище

Робота допущена до захисту:

завідувач кафедри публічного
управління та адміністрування

« ____ » _____ 2020 р.

Підпис

Е.В. Щепанський

Ініціали, прізвище