

ХАРКІВСЬКИЙ
НАЦІОНАЛЬНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ
імені В. Н. КАРАЗІНА



ЕФЕКТИВНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ПРИКЛАДИ УСПІШНИХ ПРАКТИК

**ДЛЯ МАЙБУТНІХ ФАХІВЦІВ
ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ**

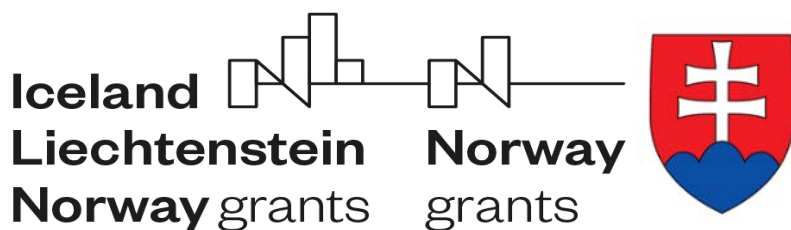
ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені В. Н. КАРАЗІНА

**ЕФЕКТИВНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ:
ПРИКЛАДИ УСПІШНИХ ПРАКТИК
ДЛЯ МАЙБУТНІХ ФАХІВЦІВ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ
ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК**

За редакцією Ірини Солдатенко

Електронне видання



Харків – 2024

Рецензенти:

В. В. Сичова – докторка наук з державного управління, професорка, професорка кафедри соціології управління та соціальної роботи соціологічного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна;

Н. Б. Писаренко – докторка юридичних наук, доцентка кафедри теорії права та прав людини Школи права Українського католицького університету.

Авторський колектив:

Олександра Дейнеко, кандидатка соціологічних наук, доцентка – розділи 2, 8, 9; **Руслан Запорожченко**, доктор філософії з політології – розділи 1, 5; **Вікторія Крижанівська**, докторка філософії з соціології – розділ 3; **Аліна Калашнікова**, кандидатка соціологічних наук, доцентка – розділ 14; **Галина Кравченкова**, кандидатка соціологічних наук, доцентка – розділ 15; **Ірина Кузіна**, кандидатка соціологічних наук, доцентка – розділ 6; **Олена Мурадян**, кандидатка соціологічних наук, доцентка – розділ 12; **Юлія Прус**, докторка філософії з менеджменту, доцентка – розділ 13; **Ірина Солдатенко**, кандидатка соціологічних наук, доцентка – розділи 4, 8, 10, 15; **Лариса Хижняк**, докторка соціологічних наук, професорка – розділ 16; **Дар'я Яшкіна**, докторка філософії з соціології – розділ 7; **Дмитро Лобанов**, аспірант, соціологічний факультет – розділ 11; **Михайло Проценко**, аспірант, історичний факультет – розділ 8.

Назва проекту: GGC01009 Future of Public Administration

Публікацію було видано в рамках реалізації проекту GGC01009 «Future of Public Administration» (FoPA) у рамках програми «Належне урядування та транскордонне співробітництво» завдяки підтримці Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через Фінансовий механізм ЄЄЗ, загальна сума гранту становить 218932,00 євро. Більш детальну інформацію опубліковано на сторінці проекту fpa.education та сторінці грантів ЄЄЗ та Норвегії eeagrants.sk.

*Затверджено до розміщення в мережі Інтернет рішенням Науково-методичної ради
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна
(протокол № 3 від 21 листопада 2024 року)*

Ефективне державне управління: приклади успішних практик для майбутніх фахівців державних установ : практичний посібник [Електронне видання] / кол. авт. ; за ред. І. О. Солдатенко. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2024. – (PDF 132 с.)

Видання підготовлено колективом авторів Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Посібник містить кейси з упровадження принципів «належного врядування» (good governance) в Україні. Особлива увага приділяється питанням прозорості, підзвітності, верховенства права, участі громадян у прийнятті рішень та стратегічного планування. Посібник призначений для студентів, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, представників громадських організацій, активістів та лідерів громад, а також дослідників у сфері публічного управління.

Цей текст опубліковано за ліцензією Creative Commons 4.0 — Attribution CC BY NC ND («Вказати походження — Не використовувати в комерційних цілях — Не вносити коректуру»)



За фахові та мовні аспекти цієї публікації відповідають автори.

УДК 35.07.02:316.334.3(477):351.75:323.1

© Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, 2024

© Кол. авт. ; за ред. І. О. Солдатенко, 2024

© Пруднік Н. Є., макет обкладинки, 2024

ЗМІСТ

ВСТУПНЕ СЛОВО	5
1. НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ ТА СУЧАСНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ (Руслан Запорожченко).....	6
Питання для обговорення	11
Практичне завдання	11
Використані джерела	11
2. УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД ЦИФРОВІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ (Олександра Дейнеко).....	12
Практичне завдання	16
Використані джерела	16
3. ПОЛІТИЧНІ ПРАВА ГРОМАДЯН: АКТИВІЗАЦІЯ ЕЛЕКТОРАЛЬНОЇ УЧАСТІ МОЛОДІ (Вікторія Крижанівська)	17
Питання для обговорення	19
Використані джерела	19
4. ЗАКОННІСТЬ В УПРАВЛІННІ ЛІСОВОЮ ГАЛУЗЗЮ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ВІЙНИ (Ірина Солдатенко)	20
Питання для обговорення	26
Використані джерела	26
5. ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ ТА ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС (Руслан Запорожченко).....	28
Питання для обговорення	31
Практичне завдання	31
Використані джерела	31
6. ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ВІДПОВІДНО ДО ВИМОГ ГРОМАДСЬКОСТІ: ДОСВІД «РЕВОЛЮЦІЇ НА ГРАНІТІ» В УКРАЇНІ В 1990 РОЦІ (Ірина Кузіна).....	32
Питання для обговорення	37
Використані джерела	37
7. ДОБРОЧЕСНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ. МІСТА ДОБРОЧЕСНОСТІ (Дар'я Яшкіна).....	39
Питання для обговорення	42
Використані джерела	43
8. ВІЙНА І ПРАВА ЛЮДИНИ. БІЖЕНЦІ (Ірина Солдатенко, Олександра Дейнеко, Михайло Проценко)	44
Питання для обговорення	50
Використані джерела	50

9. ВІДКРИТИЙ ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ (Олександра Дейнеко).....	51
Практичне завдання	58
Питання для обговорення	58
Використані джерела	58
10. АНТИКОРУПЦІЙНА МЕТОДОЛОГІЯ «ОСТРОВИ ЦІЛІСНОСТІ»™. ДОСВІД УКРАЇНИ (Ірина Солдатенко).....	60
Питання для обговорення	69
Використані джерела	69
11. ІНОВАЦІЙНІ КОМУНІКАЦІЇ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ З ГРОМАДЯНАМИ УКРАЇНИ. КЕЙС ВОЄННОГО ЧАСУ (Дмитро Лобанов).....	70
Питання для обговорення	75
Використані джерела	75
12. ЦІЛІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ: РЕЗУЛЬТАТИ УКРАЇНИ. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО 2030 (Олена Мурадян)	77
Питання для обговорення	81
Використані джерела	82
13. НАЛЕЖНЕ ФІНАНСОВЕ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (Юлія Прус).....	83
Питання для обговорення	104
Використані джерела	105
14. ЗАСНОВАНЕ НА ДАНИХ СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ (Аліна Калашнікова).....	107
Питання для обговорення	113
Практичне завдання	113
Використані джерела	113
15. МЕДИЧНА РЕФОРМА: ФОРМУВАННЯ ДОВІРИ ДО ДЕРЖАВНОЇ МЕДИЧНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ (Ірина Солдатенко, Галина Кравченкова).....	114
Питання для обговорення	119
Практичне завдання	119
Використані джерела	120
16. КОНСАЛТИНГОВИЙ СУПРОВІД СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД (Лариса Хижняк)	122
Питання для обговорення	128
Практичне завдання	129
Використані джерела	129

ВСТУПНЕ СЛОВО

Навчальний посібник «Приклади практик ефективного державного управління для майбутніх фахівців державних установ» розроблено як практичне доповнення до курсу за вибором студентів соціологічного факультету «Основи державного управління», який спрямований на формування у студентів комплексного розуміння сучасних підходів та інструментів ефективного державного управління, в першу чергу – принципів моделі «належного врядування» (good governance). Цей посібник містить детальні кейси та приклади за основними темами курсу «Основи державного управління», що розкривають модель «належного врядування» (good governance), яка базується на низці ключових принципів, зокрема:

- Учасі (залученні та врахуванні інтересів): теми 2, 3, 9, кейси 3, 5, 6, 13.
- Верховенства права: теми 1 і 5, кейси 4 та 8.
- Прозорості державного управління: тема 10, кейси 9 і 7.
- Відповідальності: теми 6 і 7, кейси 1 та 12.
- Орієнтації на консенсус: тема 12, кейс 16.
- Справедливості та інклюзивності: теми 8, 13, 3, кейси 11, 13, 15, 2.
- Ефективності та результативності: теми 12, 10, кейси 2 та 13.
- Підзвітності: теми 4, 5, 10, кейси 7 та 10.
- Стратегічному баченні: теми 1, 5, 6, 12, кейси 12 та 14.

Матеріали навчального посібника призначені для використання слухачами курсу під час практичних занять, самостійної підготовки. Для кожного кейсу автори надають список рекомендованої літератури за темою, питання для перевірки засвоєних знань.

Навчальний посібник може бути використаний широким колом читачів – державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, представниками громадських організацій, активістами та лідерами громад, дослідниками у сфері публічного управління.

Збірку кейсів за темами курсу «Основи державного управління» підготовлено за підсумками реалізації проєкту GGC01009 Future of Public Administration (FoPA) у рамках Програми доброго врядування та транскордонного співробітництва завдяки підтримці Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії через Фінансовий механізм ЄЕЗ, загальна сума, доступна для виконання гранту, становить 218 932 євро. Ви можете знайти більше інформації на сторінці проєкту fpa.education і на сторінці Грантів ЄЕЗ та Норвегії eeagrants.sk.

Руслан Запорожченко
*доктор філософії з політології,
старший викладач кафедри політичної соціології соціологічного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*

1. НАЛЕЖНЕ ВРЯДУВАННЯ ТА СУЧАСНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Актуальність проблеми

Належне врядування розглядається сьогодні як невід’ємна частина побудови демократичної країни та розвитку громадянського суспільства. Основні принципи належного врядування полягають у відкритості та прозорості, залученні максимальної кількості зацікавлених осіб, ефективності та оптимальності, розробці та прийнятті політичних рішень, а також реформуванні «традиційних» та неформальних політичних інститутів. Для України, яка понад 30 років проходить процес державотворення, принципи належного врядування не є новими, а поступово і повсякчасно впроваджуються в практиках державного управління, зокрема на місцевому та регіональному рівнях.

Одним із прикладів використання принципів належного врядування в Україні у сфері державного управління є реформа децентралізації, що розпочалася у 2015 році, метою якої є створення та ефективне функціонування об’єднаних територіальних громад (ОТГ), які, згідно з Законом України «Про добровільне об’єднання територіальних громад»¹, виникають на основі: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності. Відповідно, в основу реформи децентралізації, яка все ще продовжується в Україні, покладено принципи належного врядування та сучасного державного управління. А це означає, що реформа децентралізації є комплексним та різноманітним процесом, який охоплює, перш за все, трансформаційні зміни у підходах щодо прийняття рішень, побудову стійкої та ефективної

¹ Детально про нормативно-правове регулювання реформи децентралізації можна ознайомитися у Законі України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» за наступним посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

комунікації між місцевою владою та жителями громади, надання якісних державних послуг.

Саме надання державних послуг є тим важливим соціально-політичним тригером, за допомогою якого можна виміряти ефективність упровадження реформи децентралізації, а також сформулювати попередні оцінки її реалізації. Перш за все, мова йде про локальні центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), які являють собою локальні осередки держави, що надають різноманітні адміністративні, державні та інші послуги для жителів громади. До прикладу, станом на початок 2022 року загальна кількість ЦНАПів по всій країні складала майже 3 тисячі одиниць, згідно з інформацією Міністерства цифрової трансформації України². Це означає, що принципи належного врядування реалізуються на місцях, розвиваючи мережу соціальної активності жителів об'єднаних громад.

Належне врядування, або Good Governance, є концепцією, яка визначає оптимальні підходи до ведення публічних справ та управління публічними ресурсами. Рада Європи визначила 12 ключових принципів, які лежать в основі цієї концепції.

Перший принцип стосується чесного проведення виборів, представництва та участі. Він передбачає забезпечення справедливих і вільних виборів, а також заохочення активної участі громадян у суспільному житті.

Другий принцип – зворотний зв'язок, який наголошує на важливості своєчасного реагування на запити та потреби громадян, забезпечення ефективного діалогу між владою та громадськістю.

Ефективність та результативність є третім принципом, який передбачає досягнення поставлених цілей з оптимальним використанням ресурсів та постійну оцінку і покращення результатів діяльності. Четвертий принцип – відкритість і прозорість, що включає забезпечення доступу до публічної інформації та прозорість процесу прийняття рішень.

Верховенство права, п'ятий принцип, наголошує на забезпеченні справедливості та рівності перед законом, а також неупередженому застосуванні правових норм. Шостий принцип – етична поведінка, що передбачає дотримання етичних стандартів у публічній службі та запобігання конфлікту інтересів.

Компетентність і спроможність, сьомий принцип, акцентує увагу на постійному підвищенні професійних навичок публічних службовців та забезпеченні ефективного виконання обов'язків. Восьмий принцип –

² Мінцифри: Кількість точок доступу до адміністративних послуг наближається до 3000. Режим доступу: <https://thedigital.gov.ua/news/rozvitok-sferi-adminposlug-kilkist-tochok-dostupu-do-administrativnikh-poslug-nablizhaetsya-do-3000>

інновації та відкритість до змін, що включає пошук нових ефективних рішень проблем та готовність до впровадження сучасних методів роботи.

Дев'ятий принцип – сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, передбачає врахування довгострокових наслідків рішень та забезпечення балансу між економічним, соціальним та екологічним розвитком. Надійний фінансовий менеджмент, десятий принцип, наголошує на ефективному та прозорому управлінні публічними фінансами та забезпеченні фіскальної стабільності.

Одинадцятий принцип стосується прав людини, культурного різноманіття та соціальної згуртованості. Він передбачає захист прав і свобод громадян, сприяння культурному різноманіттю та соціальній інклюзії. Нарешті, дванадцятий принцип – підзвітність, що включає забезпечення відповідальності посадових осіб за свої дії та створення механізмів громадського контролю³.

Усі ці принципи взаємопов'язані та взаємодоповнюють один одного. Їх комплексне впровадження сприяє підвищенню ефективності публічного управління, зміцненню довіри громадян до влади та розвитку демократії.

Кейс «PROSTO»: зміцнення об'єднаних громад

В основі ефективної роботи ЦНАПів лежить формування нової корпоративної культури серед працівників, які задіяні в процесі надання якісних адміністративних та державних послуг. Це означає, що окрім інституційних змін щодо розбудови принципів належного врядування також важливими є зміни структурні та ціннісні, тобто створення нової генерації адміністративних працівників. Прикладом таких процесів є проект «PROSTO», що працює, аби посилити здатність місцевих органів влади надавати якісні послуги мешканцям громад України. Проект фінансується Урядом Швеції через Шведське агентство міжнародного розвитку Sida⁴.

У межах виконання цього надважливого проекту сформовано конкретні напрями реалізації принципів належного врядування:

- 1) *законодавча підтримка та адвокація* – допомога у вдосконаленні законодавства та державних політик задля покращення доступності та якості адміністративних послуг у громадах;

³ 12PrinciplesofGoodGovernance.Councilof Europe – official web-portal. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles> (дата звернення: 02.09.2024).

⁴ Більш детально про проект можна почитати на офіційному сайті: <https://prosto.in.ua/ua/>. Там зібрана комплексна інформація про діяльність команди проекту, минулі, поточні та майбутні заходи, а також представлені звіти за попередні роки, у яких детально описана робота, яка була виконана.

- 2) *експертна підтримка* – надання експертної допомоги громадам у створенні або вдосконаленні ЦНАП, збільшення кількості та підвищення якості послуг, підвищення спроможності старост надавати послуги мешканцям старостинських округів;
- 3) *тренінгові програми та обмін досвідом* – проведення навчань для керівництва громад, старост, керівництва та персоналу ЦНАП, щоб вони могли ефективніше надавати послуги мешканцям;
- 4) *інформування та залучення населення* – посилення здатності громад інформувати про послуги у ЦНАП та залучати жителів до демократичних процесів у громаді.

Власне, фокус на підготовку кваліфікованих співробітників ЦНАПів є одним із визначальних для проєкту «PROSTO». Станом на листопад 2023 року вже було проведено три навчальні платформи, остання з яких підготувала 30 очільників центрів надання адміністративних послуг із 20 областей України під час двомісячного навчально-тренінгового курсу. Цей курс проводився в контексті воєнного стану в Україні; отже, однією із тематик навчання була реінтеграція військових та впровадження послуг для ветеранів; релокація центрів із тимчасово окупованих територій та налагодження онлайн-роботи; пошуки нових приміщень та навчання нових співробітників адміністративній та комунікаційній роботі.

Інший фокус роботи проєкту спрямований на моніторинг стану і потреб деокупованих територій та відновлення роботи органів державної влади, місцевого самоврядування, адміністративних структур. Зокрема це стосується впровадження та оновлення адміністративних послуг, залучення міжнародних партнерів до відновлення деокупованої території, навчання нових працівників і створення належних умов праці. Ще до війни в Україні почали запроваджувати пілотну програму «мобільний ЦНАП», яка допомагала надавати державні та адміністративні послуги віддаленим районам (селах і селищам), де ще не функціонував центр надання адміністративних послуг. У межах реалізації проєкту «PROSTO» деокупованим громадам було передано IT-обладнання, проведено навчання мобільних груп працівників, закуплено автомобілі. Тобто проєкт орієнтований не лише на зміну цінностей у працівників ЦНАП та мешканців громади, але й на інформатизацію та оптимізацію соціальної взаємодії між ними.

Третім фокусом роботи проєкту є інформування та залучення мешканців громад до управління ОТГ, зокрема щодо відновлення громади, розробки та прийняття рішень, розвитку соціальної активності та соціальних зв'язків між мешканцями громади. Зокрема у межах проєкту планується підготовка та видання посібника з кризових комунікацій;

проведення тренінгів щодо залучення місцевих жителів до управління громадою; розвиток місцевих комунікаційних платформ, наприклад, за допомогою соціальних мереж або відповідних мобільних застосунків, сайту тощо. Такий підхід дозволяє максимально охоплювати мешканців громади і допомагати їм долучатися до управління власним соціальним простором; залучати громадян до розробки локальних стратегій розвитку; інформувати про можливості фінансової підтримки.

Попередні висновки

Реалізація проєкту «PROSTO» в Україні є одночасним прикладом і розвитку принципів належного врядування, і залучення до реалізації реформи децентралізації. Розглянуті вище напрями діяльності команди проєкту наочно демонструють різноманітність їхньої діяльності. Проте якщо спробувати конкретизувати і механізми діяльності проєкту, і розглянути кейси, і проведену аналітичну роботу, то ми можемо попередньо продемонструвати декілька поступових кроків щодо реалізації практик належного врядування в конкретній громаді:

- ☒ провести SWOT-аналіз громади щодо визначення сильних та слабких сторін, загроз і можливостей;
- ☒ сформуванати групу зацікавлених жителів громади для того, аби побудувати локальне ком'юніті з потенційним розширенням;
- ☒ проводити активну інформаційну та комунікаційну політику, щоб демонструвати відкритість, прозорість та готовність до співпраці і впровадження нових проєктів;
- ☒ проводити аналітичну роботу, необхідну для формування комплексної стратегії розвитку громади, в якій би визначалися основні напрями розвитку місцевої політики, робота органів державної влади, надання адміністративних послуг тощо;
- ☒ залучати грантову підтримку, зокрема за рахунок міжнародних донорських програм, які орієнтовані на побудову громадянського суспільства в Україні;
- ☒ розширювати соціальні зв'язки з органами державної влади, громадськими організаціями, міжнародними організаціями;
- ☒ формувати нову культуру прозорості та відкритості, а також нову корпоративну культуру управління громадою, яка базується на цінностях громадянського суспільства, демократичної держави та децентрованих практиках.

Питання для обговорення:

1. *Наскільки важливим є дотримання принципів належного врядування під час впровадження реформи децентралізації?*
2. *Які ключові принципи належного врядування є визначальними при навчанні співробітників центрів надання адміністративних послуг?*
3. *Які першочергові завдання потрібно вирішити на деокупованих територіях, щоб максимально швидко розпочати процес відновлення території та надання державних послуг?*
4. *Чи знаєте ви інші приклади проєктів, які направлені на впровадження принципів належного врядування у вашому місті або громаді?*
5. *Як ви думаєте, чи є майбутнє у територіальних центрах надання адміністративних послуг, коли досить активно розвивається «Дія», метою якої є побудова «держави у смартфоні»?*

Практичне завдання:

Спробуйте проаналізувати свою громаду на предмет відкритості та прозорості, використовуючи SWOT-аналіз. Подивіться на те, як і яким чином жителі громади проінформовані про діяльність органів місцевого врядування; чи залучаються вони до управління державою; чи є у вашій громаді відкриті та ефективні канали комунікації, наприклад, у соціальних мережах. Після цього спробуйте запропонувати вирішення визначених проблем: зокрема, як збільшити якість інформованості громадян і за допомогою чого можна цього досягти.

Використані джерела:

PROSTO. Підтримка доступності послуг в Україні. URL: <https://prosto.in.ua/ua/>
 Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
 Мінцифри: Кількість точок доступу до адміністративних послуг наближається до 3000. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/rozvitok-sferi-adminposlug-kilkist-tochok-dostupu-do-administrativnikh-poslug-nablizhaetsya-do-3000>

Олександра Дейнеко
кандидатка соціологічних наук, доцентка кафедри прикладної соціології та
соціальних комунікацій соціологічного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

2. УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД ЦИФРОВІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ

*«Цифрові технології стали настільки повсюдними
і всепроникними, що стали невидимими».*
Д. Луптон «Цифрова соціологія»⁵

Нам складно уявити своє життя без інтернет-технологій, які стали альтернативним соціальним простором, в якому розгортається більшість звичних нам взаємодій – комунікація, купівля-продаж, дозвіллієві та освітні практики, ухвалюються ділові рішення, відбуваються вибори. Із колись непопулярної технології, доступної лише тим, хто мав відповідні пристрої та навички, інтернет перетворився на повсякденну реальність для переважної більшості з нас.

Результати соціологічного опитування, проведеного КМІС у травні 2022 року, засвідчують, що 82,3 % опитаних українців користувалися інтернетом хоча б один раз на тиждень; із них 77,8 % використовують інтернет щодня або майже щодня⁶. Посилюється вплив соціальних мереж та месенджерів як каналу та джерела отримання інформації, особливо про суспільно-політичні події: у лютому 2023 року 65 % опитаних дізнавались про події у месенджерах та 61 % – у соціальних мережах, тоді як у серпні 2020 року про це зазначили лише 41 %⁷. В умовах воєнного стану, спричиненого російським повномасштабним воєнним вторгненням, в українському суспільстві зберігається і поширюється тенденція переходу від

⁵ Lupton D. (2015). Digital Sociology. London and New York: Routledge.

⁶ Київський міжнародний інститут соціології. (2022). Користування інтернетом серед українців: результати телефонного опитування, проведеного 13-18 травня 2022 року. URL: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1115&page=1>

⁷ Де українці читають новини: зміни у медіаспоживанні. Основні тенденції у виборі джерел споживання інформації. 2023. URL: <https://gradus.app/uk/open-reports/gradus-research-changes-in-media-consumption-ua/>

традиційних медіа до нових цифрових джерел інформації, таких як месенджери і соціальні мережі.

Не минула ця тенденція і державну політику у сфері цифровізації, що має на меті забезпечити населення зручними цифровими сервісами та державними послугами, доступними у цифровому форматі. Особливу увагу у цьому зв'язку привертає державний портал «Дія».

Функціонування «Дії» в умовах воєнного стану

«Дія» – це портал державних послуг, що був запланований як універсальна точка доступу громадян і бізнесу до всіх електронних державних послуг за єдиними стандартами⁸. Портал розпочав свою роботу у 2020 році та зі старту передбачав доступ до особистої інформації в 5 державних реєстрах:

- єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань;
- державний реєстр речових прав на нерухоме майно;
- єдиний державний реєстр зареєстрованих транспортних засобів та їх власників Міністерства внутрішніх справ;
- державний земельний кадастр;
- державний реєстр обтяжень рухомого майна.

Станом на квітень 2020 року Міністерство цифрової трансформації мало за мету оцифрувати 100 % державних послуг до 2024 року, але російське військове вторгнення 24 лютого 2022 року внесло свої корективи – з'явилась невідкладна потреба у розробці нових сервісів та функцій з метою забезпечення виживання українців в умовах війни. Станом на кінець 2023 року майже 20 млн українців користуються порталом «Дія», де вони мають можливість скористатись більше ніж 130 послугами. Серед них – будівельні послуги, заява про шлюб онлайн, перереєстрація авто, сервіси для моряків та інші.

Російське воєнне вторгнення спричинило багато викликів для виконання державних функцій. Одним із прикладів є оформлення пенсії в умовах пошкодження будівель пенсійного фонду. Ця та багато інших державних послуг, які раніше вимагали прямого спілкування між державою та громадянином, стали можливими в онлайн-форматі завдяки порталу «Дія». Ще до початку повномасштабного вторгнення українці могли сплатити штраф, зареєструвати авто, зареєструвати бізнес, отримати ліцензію, дозвіл або сертифікат через портал електронних послуг «Дія».

З лютого 2022 року Міністерство цифрової трансформації суттєво розширило перелік цифрових послуг:

⁸ Державний портал «Дія». URL: <https://diia.gov.ua/>

- було запроваджено новий тимчасовий цифровий документ, який містив дані паспорта та ідентифікаційний номер (це стало в нагоді для тих, хто був вимушений виїжджати із зон бойових дій та не мав можливості взяти з собою паперові документи);
- власники бізнесу змогли отримати фінансову підтримку від держави за допомогою електронної заявки у «Дія» (зокрема ті, хто мав припинити свою діяльність через бойові дії чи поніс витрати);
- українці отримали можливість повідомляти про пошкодження своїх осель, наповнюючи і формуючи тим самим *Реєстр пошкодженого та знищеного майна* (державна програма «Відновлення, що передбачає компенсацію на відбудову своїх приміщень»);
- за допомогою «Дії» українці також мали можливість подати заявку до Європейського суду з прав людини;
- завдяки чат-боту «Є-ворог» в «Дії» українці з самого початку надсилали точні місця розташування російської техніки та військових для української армії.

Міжсекторна взаємодія в сфері цифровізації

Через оперативну розробку і запровадження таких сервісів українська держава змогла зберегти тісний контакт зі своїми громадянами в надскладних умовах. Це сприяло посиленню інституційної довіри в українському суспільстві в умовах воєнного стану і дозволило зберегти багато життів. Проте важливо зазначити, що не лише Міністерство цифрової трансформації активно працювало над створенням цифрових рішень у складних воєнних умовах. Варто згадати і багато приватних ініціатив, запроваджених бізнес-структурами та громадянським суспільством із метою вирішення багатьох актуальних викликів. Багато цифрових додатків та сервісів розроблені в тісній співпраці між державою та приватними суб'єктами. Список нових корисних додатків довгий, наведемо лише деякі з них:

- чат-бот, який навчає, як надавати першу допомогу;
- чат-бот «SaveUA», який об'єднує волонтерів та тих, кому потрібна допомога;
- платформа, де можна подати заявку на тимчасовий притулок або оголосити про наявність місць для тих, хто потребує притулку;
- чат-бот для організації евакуації населення;
- чат-бот із надання психологічної допомоги;
- чат-бот із пошуку зниклих осіб;
- чат-бот із обміну необхідними речами і багато інших.

Окрім цього, українці продовжують отримувати інформацію про авіаційні напади, отримують допомогу у розмінуванні, а також можуть зареєструвати численні випадки воєнних злочинів за допомогою додатків та чат-ботів.

Цифрові технології «на захисті» правди про війну

У той час як додатки сприяють вирішенню внутрішніх потреб України, цифрові технології також допомагають нам захищати правду про війну. Повномасштабна загарбницька війна Росії проти України є ймовірно однією з перших війн у світі, що є максимально цифровізованою. Війну можна спостерігати безпосередньо у «цифровому форматі» по всьому світу завдяки численним відеокамерам на приватних будівлях, камерам GoPro як частини амуніції української армії та безперервним фото- та відеозаписам із повсякденного життя цивільного населення в умовах війни. Стійкий інтернет дозволяє документувати воєнні злочини, вчинені Росією проти України, у режимі реального часу. Усі ці цифрові докази чітко спростовують багаторічні міфи, що створювала та поширювала російська пропаганда у світі. У той же час, коли кремлівські промовці оголошують напади «тільки на військові об'єкти», весь світ бачить відеодокази цілеспрямованих атак на залізничний вокзал у Краматорську, театр у Маріуполі з написом «діти» або висотні будівлі у Дніпрі, Запоріжжі, Слов'янську, Києві чи Харкові. Цифрова «жива» документація того, що відбувається, стала найефективнішою протидією російській дезінформації.

Ще з перших днів повномасштабного вторгнення українці, які звикли активно використовувати смартфони та соціальні мережі, стали справжніми документалістами. Вони на власний ризик фільмували рухи російських військ і реєстрували наслідки ракетних обстрілів. Таким чином, вони створили фото- та відеодокази воєнних злочинів нападника. Українські правозахисники мають докази для безлічі судових справ, які будуть розглядатися Гаазьким судом протягом багатьох десятиліть.

Унікальний український досвід застосування цифрових сервісів в умовах криз (під час війн і військових конфліктів)

Цифрові засоби створили можливість для оперативної та ефективної взаємодії між владою та громадянським суспільством під час війни. Як наслідок, різні цифрові додатки змогли врятувати багато життів в Україні. У надскладних умовах для людей було важливим розуміти, що держава пам'ятає та турбується про них. Це сприяє зміцненню довіри українців до інститутів влади та підтримання громадського опору. Наш досвід використання цифрових технологій розширює загальне розуміння того, що означає жити в цифровому суспільстві під час війни. Складно уявити, якою була б гуманітарна катастрофа в Європі, якби Україна не мала розвинених цифрових сервісів до повномасштабного російського вторгнення.

Унікальний український досвід розробки та використання цифрових сервісів у часи війни має велике значення для всього світу. Що може запропонувати Україна в цьому контексті:

- ✓ набір кіберзахисних алгоритмів та різних застосунків;
- ✓ унікальну систему управління різними сферами суспільства в умовах виживання;
- ✓ унікальні проєкти, такі як платформа UNITED24, коли міжнародна допомога спрямована безпосередньо на фінансування пріоритетних напрямів у публічному секторі.

Практичне завдання:

За допомогою відкритих джерел сформууйте перелік державних цифрових застосунків та приватних цифрових ініціатив, що з'явилися в Україні з початку російського повномасштабного воєнного вторгнення. Ознайомтеся зі змістом цих застосунків та надайте відповіді на наступні питання:

1. Які соціальні функції виконує держава через цифрові застосунки?
2. На вирішення яких соціальних потреб вони спрямовані?
3. Яким є актуальний запит на розробку цифрових застосунків (якого спрямування мають бути нові застосунки)?
4. Які соціальні групи найчастіше використовують розроблені цифрові застосунки?

Використані джерела:

Lupton D. (2015). *Digital Sociology*. London and New York: Routledge.

Де українці читають новини: зміни у медіаспоживанні. Основні тенденції у виборі джерел споживання інформації. 2023. URL: <https://gradus.app/uk/open-reports/gradus-research-changes-in-media-consumption-ua/>.

Державний портал «Дія». URL: <https://diia.gov.ua/>.

Київський міжнародний інститут соціології. (2022). Користування інтернетом серед українців: результати телефонного опитування, проведеного 13-18 травня 2022 року. URL: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1115&page=1>.

Вікторія Крижанівська
докторка філософії з соціології,
заступниця директора Центру зв'язків з громадськістю
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

3. ПОЛІТИЧНІ ПРАВА ГРОМАДЯН: АКТИВІЗАЦІЯ ЕЛЕКТОРАЛЬНОЇ УЧАСТІ МОЛОДІ

Політична участь є невід'ємною складовою представницької демократії та стрижневим елементом демократичного врядування. В Україні протягом тривалого часу політична участь зазнає перманентних трансформацій в умовах політичної турбулентності, режимних трансформацій та динамічних змін (2 революції за останні 15 років, російська агресія з 2014 р. (окупація територій на Сході України), анексія Криму з 2014 року), повномасштабне російське вторгнення з 24 лютого 2022 року). У цих умовах, на фоні надмірної політизації суспільного дискурсу, схильності політичного класу до популізму, суспільного розчарування від тривалого та болісного демократичного транзиту, що межує з кризою суспільної довіри до основних політичних інститутів та значною втомою української молоді від політики, відбувається дистанціювання громадян, особливо молоді, від політичної тематики, уникнення участі у вирішенні політичних питань. Втома від політики та дистанціювання від неї, вплив зовнішніх факторів (як один із факторів – вплив російської пропаганди у напрямку дискредитації української влади та зниження рівня довіри до політичних інститутів, у т.ч. до інституту виборів в Україні) призводять до зміни політичної картини світу, деформації функціонування демократії у разі виключення із політичної участі частини громадян та трансформації політичної культури. І поширеним феноменом стає абсентеїзм.

Незважаючи на те, що сучасні студенти у суспільній свідомості сприймаються як інтелектуальна, інноваційна та радикальна соціокультурна спільнота та група молоді, ініціатори радикальних та навіть революційних дій («революція на граніті», Євромайдан тощо), їхня переважна більшість є політично пасивною та намагається уникати участі у рутинних, циклічних політичних практиках (зокрема у виборах). Зокрема можемо спостерігати перманентне зниження участі молоді у виборах: із 71 % у 2004 р. до 40 % у 2019 р. на виборах Президента України. Також лише 18 % молоді взяли

участь у місцевих виборах 25 жовтня 2020 року. Тим не менш, молодь готова захищати власні права шляхом протестів та мітингів.

Одним із факторів, що підсилює абсентеїзм та створює сприятливу атмосферу для існування упереджень про політику, є недовіра. Свідченням цього є дискурси щодо політики, які озвучувала молодь напередодні виборів у 2019 році. Зокрема симптоми упереджень та апеляції до «псевдомотивацій» показують проведені у 2018 та 2019 роках інтерв'ю із молодими людьми, учасниками музичних фестивалів. Інтерв'ю продемонстрували, що молодь скептично ставилася до виборів – не бачили гідних кандидатів, не вірили у процедуру виборів, переконані, що все куплено, не довіряють політиці тощо. Ці тенденції підтверджені і власним дослідженням. Проведені інтерв'ю зі студентами 3-х великих студентських центрів України (Київ, Львів, Харків) демонструють, що до причин відмови від електоральної участі належить наступне: переконання, що все вже вирішено, і один голос нічого не змінить; недовіра до процедури виборів («все куплено»); незацікавленість політикою загалом; незнання кандидатів та їхніх програмних положень; інші пріоритети; лінь. Також студенти вважають себе політично некомпетентними, оскільки не цікавляться політикою на достатньому рівні, не намагаються її вивчати глибше. Така ситуація призводить до уникання реалізації політичних прав.

Чи становить це загрозу для демократичного врядування? Загалом, абсентеїзм молоді, зокрема студентства, для суспільства має як позитивні, так і негативні наслідки. Абсентеїзм може бути індикатором соціально-політичних трансформацій та політичних інновацій, а також виступати як свідомо й мотивована неучасть, що є демократичною за своєю суттю і відіграє для політичної і соціальної системи таку ж роль, як і політична участь. Водночас ігнорування зростання рівня студентського абсентеїзму може мати негативні наслідки, оскільки його загрози пов'язані з порушенням політичної соціалізації молоді, зупинкою формування політичної свідомості та світогляду, формуванням політичного інфантилізму та укоріненням підданського типу політичної культури, зниженням представленості інтересів молоді в політиці та відповідно підвищенням рівня еміграційних настроїв серед молоді, адже у такому випадку молодь не зацікавлена у соціально-політичних процесах всередині країни та не бачить свого майбутнього у ній.

Для нівелювання загроз, до яких може призвести ігнорування проблематики абсентеїзму, необхідно сприяти активізації політичної активності молоді. Зокрема задля подолання переконання, що все вирішено, та загрози збереження підданського типу політичної культури необхідно сприяти формуванню партисипаторної політичної культури з представницькими дорадчими процесами (на основі європейського

досвіду), розвивати і підтримувати низовий громадянський активізм, забезпечувати формування громадянських компетентностей у населення, що сприятиме укоріненню компетентної участі. Для подолання переконання, що один голос нічого не змінить, для зниження політичного інфантилізму молоді необхідно підвищувати рівень громадянських і політичних компетентностей підлітків та студентів, зокрема через участь в учнівському та студентському самоврядуванні; трансформувати мотивацію протесту на мотивацію причетності через долучення до практик громадського активізму; залучати молодь до дорадчих процесів та вирішення проблем місцевих громад.

Для налагодження політичної соціалізації молоді рекомендовано забезпечити якісну громадянську освіту у закладах середньої та вищої освіти (як для здобувачів освіти, так і для педагогів), підтримувати та заохочувати учнівське та студентське самоврядування. Також можна ввести квоти представленості молоді у партіях, парламенті, обласних та міських радах із метою збільшення залучення молоді до політики та репрезентації її інтересів, що спрямовано на подолання консервативності та «старіння» політики.

Питання для обговорення:

1. Чи несе уникнення реалізації політичних прав, зокрема студентський абсентеїзм, загрозу демократії?
2. Чи можна примушувати громадян до реалізації політичних прав (наприклад, введення штрафів за неучасть у виборах тощо)?
3. Які інструменти / соціальні технології ви можете запропонувати для збільшення політичної участі молоді?

Використані джерела:

- Gaidyte T. *Explaining political participation in mature and post-communist democracies: Why social trust matters?* Ridderkerk: Ridderprint, 2015. 236 p.
- Giugni M., Grasso M. *Youth and Politics in Times of Increasing Inequalities*. 1st ed. 2021 edition. London: Palgrave Macmillan, 2021. 281 p.
- Арбеніна В. Л., Сокурянська Л. Г. (ред.) (2012). *Українське студентство у пошуках ідентичності*. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна. С. 217–246.
- Вінникова Н. А. (2019). *Парадокси політичних рішень в епоху постдемократії*. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна. 424 с.
- Волосевич І. та ін. (ред). (2023). *Вплив війни на молодь в Україні*. Київ. 77 с.
- Кияшко Л. О. (ред). (2014). *Політична участь молоді сучасної України: психологічні чинники активізації*. Київ : Міленіум. 216 с.
- Дембіцький С., Злобіна О., Костенко Н. та ін. (2022). *Українське суспільство в умовах війни*. Заг. ред. Є. Головахи, С. Макеєва. Київ : Інститут соціології НАН України. 410 с.

Ірина Солдатенко
кандидатка соціологічних наук, доцентка, завідувачка кафедри прикладної
соціології та соціальних комунікацій соціологічного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

4. ЗАКОННІСТЬ В УПРАВЛІННІ ЛІСОВОЮ ГАЛУЗЗЮ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ВІЙНИ

Загальна площа лісового фонду України становить 10,4 млн га⁹. Близько 87 % лісів перебувають у державній власності, 13 % – у комунальній. Частка приватних лісів становить 0,1 %¹⁰. Цифри засвідчують, що держава є *монополістом* у розпорядженні лісами в Україні; це створює умови для реалізації корупційних практик як на найвищому державному рівні влади, так і у сфері місцевого управління.

Управління лісовою галуззю в Україні здебільшого здійснюється на національному рівні, де ключову роль відіграють державні органи та спеціалізовані установи. Основні структури, відповідальні за управління лісовим господарством, перераховано нижче.

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України¹¹ є головним державним органом, що курує політику в галузі екології та природних ресурсів, включно з лісовим господарством. Міністерство відповідає за розроблення та реалізацію державної політики у сфері охорони, використання та відновлення лісів.

Державне агентство лісових ресурсів України (ДАЛРУ)¹² – спеціалізоване агентство, яке безпосередньо відповідає за управління та експлуатацію лісових ресурсів країни. Воно координує діяльність лісогосподарських підприємств, об'єднаних у держпідприємство «Ліси

⁹ Державне агентство лісових ресурсів України, n.d. Загальна характеристика лісів України. URL: <https://forest.gov.ua/napryamki-diyalnosti/lisi-ukrayini/zagalna-harakteristika-lisiv-ukrayini> [Дата доступу: 17 листопада 2023 р.].

¹⁰ Державне агентство лісових ресурсів України (ДАЛРУ). 2022. Публічний звіт Голови Державного агентства лісових ресурсів України за 2022 рік. URL: <https://forest.gov.ua/storage/app/sites/8/public/zvit/publicnii-zvit-za-2022.pdf> [Дата звернення 18 листопада 2023 року].

¹¹ Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. 2023. Про нас. URL: <https://mepr.gov.ua/pro-nas> [Дата звернення 18 листопада 2023 року].

¹² Державне агентство лісових ресурсів України. (n.d.). Головна. URL: <https://forest.gov.ua/en>

України», контролює використання лісів і опікується їхнім відновленням та охороною 73 % лісів в Україні. Більшість інших постійних лісокористувачів підзвітні та підконтрольні Міністерству оборони України (так звані військові лісгоспи), Національній академії наук України та Міндовкілля (національні парки та заповідники) – 7 %. Комунальні лісокористувачі, яким часто належать колишні колгоспні ліси (13 %), розподілені в Україні нерівномірно та підпорядковані різним місцевим органам влади, які можуть впливати на управління лісами на своїх територіях згідно з національною політикою та законодавством. 7 % лісів України належать до земель запасу. Такі землі, що раніше перебували в державній власності (і увійшли до статистичних даних вище), тепер переходять до комунальної власності у рамках земельної реформи, яку проводить уряд протягом кількох останніх років. Однак фактично на них не ведеться жодного господарювання, їхню охорону не забезпечує ані держава, ані органи місцевого самоврядування; тож такі ліси часто стають жертвами злочинних угруповань, так званих «чорних лісорубів» або об'єктом забудови чи інфраструктурних проєктів.

У зв'язку з падінням обсягу ВВП, яке пов'язане з повномасштабним вторгненням Російської Федерації в Україну 2022 року, українська влада заявила про намір збільшити обсяги рубок на підконтрольних територіях. Це цілком відповідає зростанню попиту на паливну деревину через руйнування енергетичної інфраструктури та потреби в додаткових доходах до бюджету через складну економічну ситуацію. Однак монополія держави в управлінні лісами в Україні потребує уваги з боку громадськості в питаннях контролю управління цією сферою.

Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2, прийняті Комітетом Міністрів 11.03.1980 на 316-й нараді, визначають дискреційні повноваження як повноваження, які адміністративний орган, ухвалюючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду; тобто такий орган може обирати з кількох юридично припустимих рішень те, яке він вважає кращим за таких обставин¹³.

В Україні діють різноманітні закони та нормативні акти, що регулюють використання, захист, відновлення та управління лісами. Українська правова система в галузі лісового господарства спрямована на забезпечення сталого розвитку та збереження лісових екосистем. Законодавча база України з охорони лісів містить низку законів і підзаконних актів, що регулюють використання, охорону, відновлення та

¹³ Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). 2022. Конфлікт інтересів та його складові. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/2-konflikt-interesiv-ta-jogo-skladovi/> [Дата звернення 19 листопада 2023].

управління лісовими ресурсами. Основні документи в цій галузі наведено у переліку.

- Закон України «Про лісове господарство». Цей закон є ключовим документом, що визначає правові, економічні та соціальні засади управління лісами. Він регулює питання збереження, захисту, відтворення лісів та сталого використання лісових ресурсів.
- Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». Цей закон встановлює загальні засади охорони природи, включно з лісами, і спрямований на забезпечення екологічної безпеки, збереження біологічного та ландшафтного різноманіття.
- Закон України «Про рослинний світ». Регулює відносини, пов'язані з охороною, використанням і відновленням рослинного світу, зокрема лісової флори.
- Кримінальний Кодекс України : Стаття 246. Незаконна порубка або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу (із змінами, внесеними згідно із Законом № 1019-VIII від 18.02.2016; в редакції Законів № 2063-VIII від 23.05.2017, № 2531-VIII від 06.09.2018; із змінами, внесеними згідно із Законом № 2708-VIII від 25.04.2019).
- Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року.¹⁴

Також діяльність лісової галузі регулюють різноманітні постанови, інструкції, правила та нормативи, які деталізують принципи та положення законів, регулюючи конкретні аспекти лісового господарства, охорони лісів та управління лісовими ресурсами. Україна як учасник багатьох міжнародних угод з охорони довкілля також керується принципами та зобов'язаннями, що випливають із цих договорів.

Зазначимо неоднозначне трактування термінів, що використовуються в законодавстві. До них належать, наприклад, терміни «незаконне вирубування», «самовільне вирубування», «період тиші». Незаконною рубкою вважається будь-яка заготівля деревини, яка проводиться без спеціального дозволу або з порушенням вимог законодавства. В українському законодавстві така діяльність чітко не визначена, що призводить до непорозумінь і створює можливості для корупційних практик на всіх рівнях за умови дискреції в управлінні.

Українське законодавство не дає вичерпної відповіді на питання, яку рубку вважати незаконною. Наприклад, офіційна статистика фіксує як незаконні виключно ті рубки, що здійснені без дозвільних документів, –

¹⁴ Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року. (2021). Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-%D1%80> [Дата звернення 2 вересня 2023 року].

так звані «самовільні рубки». Коли голова ДАЛРУ звітував про зниження рівня незаконних рубок на 54 % у 2021 році проти 2020 року¹⁵, він мав на увазі виключно рубки без дозвільних документів.

У цьому питанні слід відзначити прогрес, згаданий ГО FSC Ukraine¹⁶ у зміні законодавчого формулювання терміна «період тиші». Національне законодавство зводиться в основному до заборони перелічених видів незаконної діяльності. Водночас у нормативних актах, що стосуються лісокористування, як правило, відсутні попереджувальні підходи, що сприяють сталому управлінню. Відкритий і частий діалог про цю прогалину із зацікавленими сторонами, включно з урядом, призвів до відчутних змін у положенні про «період тиші». Нове законодавче формулювання забороняє всі рубки в «період тиші», а не тільки санітарні рубки, що є більш чітким, а отже, більш легко реалізованим і контрольованим.

Із висновків міжнародних експертних місій та українських громадських організацій випливає те, що і Міндовкілля, і ДАЛРУ потерпають від адміністративних недоліків. Наприклад, Мінприроди бракує кадрів, які формують лісову політику. ДАЛРУ призначає керівників лісгоспів, що перебувають у його юрисдикції, але процес та обґрунтування таких призначень чітко не визначені та не відповідають конкурсним процедурам. Діяльність ДАЛРУ здебільшого спрямована на управління лісами, що безпосередньо підпорядковуються йому, тоді як комунальні та інші державні ліси не є пріоритетними, відповідно контроль за їхньою діяльністю послаблений¹⁷.

Систематичне виявлення та покарання посадових осіб, винних у незаконних рубках за безпосередньої участі або з відома осіб, які є посадовими особами-представниками постійних лісокористувачів (державного або комунального лісгоспу, національного парку тощо), дасть змогу значною мірою зменшити поширеність таких рубок. Однак на практиці виявлення таких випадків обмежене, не кажучи вже про притягнення до відповідальності.

¹⁵ Державне агентство лісових ресурсів України. 2021. Публічний звіт за 2021 рік. URL: <https://forest.gov.ua/storage/app/sites/8/публічні%20звіти/publichniy-zvit-za-2021.pdf> [Дата звернення 18 листопада 2023 року].

¹⁶ Лісова опікунська рада (FSC). 2022. 10 кроків для зменшення нелегальних рубок лісу в Україні. URL: <https://fsc.org/en/newscentre/general-news/10-steps-to-reduce-illegal-logging-in-ukraine> [Дата звернення 18 листопада 2023 року].

¹⁷ Риник Є., Білецький А., Кабрехо ле Ру А. 2023. Як корупція загрожує лісам України: Типологія та огляд кейсів корупції та незаконних рубок. Working Paper 43. Basel: Basel Institute of Governance. URL: <https://baselgovernance.org/publications/deepdive1-ukraine> [Дата звернення 18 листопада 2023].

До неналежного контролю та низького рівня статистики притягнення до відповідальності призводять такі чинники:

- 1) конфлікт інтересів і вертикальний розподіл влади. Функцію охорони лісів від незаконних рубок частково покладено на спеціально створену структуру – Державну лісову охорону. До її складу входять посадові особи постійних лісокористувачів, а також територіальних органів і центрального апарату ДАЛРУ. Отже, представники лісової охорони не зацікавлені у виявленні незаконних рубок, які вони ж самі й проводять;
- 2) непрозорість діяльності ДАЛРУ. Результати внутрішніх аудитів, які щорічно проводить ДАЛРУ, зазвичай не передаються до правоохоронних органів і не є публічними¹⁸;
- 3) хабарництво інспекторів Державної екологічної інспекції. Зарплата пересічного інспектора ДЕІ 2020 року становила до 11 тис. грн (приблизно 300 євро), що очевидно недостатньо для чесного виконання посадових обов'язків, як і для молодих професіоналів, які хочуть стати інспекторами ДЕІ;
- 4) чинна нормативно-правова база не сприяє ефективному екологічному контролю. Наприклад, лісокористувачі можуть офіційно не допустити ДЕІ до перевірки, що тягне за собою накладення мізерного штрафу в розмірі 760 гривень (приблизно 20 євро);
- 5) недієвість механізму запобігання та протидії незаконним рубкам. Серед основних прогалин вони називають такі:
 - відсутність належного та/або надійного методу розрахунку заподіяної фінансової шкоди;
 - недостатня протидія корупційним схемам у сфері рубки, транспортування та імпорту деревини з боку органів контролю;
 - брак свідків, готових допомагати викривати корупціонерів;
 - відсутність значних успіхів у справах про корупцію та відмивання грошей, отриманих унаслідок злочинної діяльності в лісовій галузі;
 - фіктивні компанії, які створюються для акумулювання коштів від злочинної діяльності, а потім ліквідуються¹⁹.

Протягом останнього десятиліття було створено громадські та державні ініціативи з підвищення доступу до інформації та прозорості, що

¹⁸ Українська природоохоронна група (2022). Які порушення виявляють аудитори Держлісагентства в українських лісгоспах? URL: <https://uncg.org.ua/iaki-porushennia-vyavliaiut-audytory-derzhlisahentstva-v-ukrainskykh-lishospakh/> [Дата звернення: 19 листопада 2023 року].

¹⁹ Риник Є., Білецький А., Кабрехо ле Ру А. 2023. Як корупція загрожує лісам України: Типологія та огляд кейсів корупції та незаконних рубок. Working Paper 43. Basel: Basel Institute of Governance. URL: <https://baselgovernance.org/publications/deepdive1-ukraine> [Дата звернення 18 листопада 2023].

сприяють зниженню рівня незаконних рубок, серед яких ініціатива з підвищення прозорості лісової галузі через публікацію документів щодо рубок (дозволів, лісових карт) на онлайн-порталі Державне Підприємство «Лісогосподарський Інноваційно-Аналітичний Центр»²⁰. Плани санітарних рубок та відповідні документи публікувалися на сайтах територіальних органів ДАЛРУ. Доступ до такої інформації був важливою передумовою роботи громадських активістів, які протидіяли незаконним рубкам. Однак у багатьох випадках опублікована інформація була застарілою, неточною або неповною. Після російського вторгнення 2022 року більшість публічної інформації було або повністю закрито, або обмежено. До того ж відбулася підміна понять: керівники лісової галузі заявляли, що будь-яка рубка, зазначена на онлайн-порталі, є законною, але це не завжди відповідало дійсності²¹.

Цифровізація лісової галузі за допомогою системи електронного обліку деревини (ЕОД). Інформація про заготовлену деревину вноситься до електронної бази безпосередньо під час рубки разом із унікальною ідентифікаційною биркою. Метою створення цієї системи було запобігання обігу незаконно вирубаній деревині або маніпуляцій із заниженням якості деревини. На практиці ж система ЕОД дала незначні результати. Повний доступ до інформації з системи ЕОД мають тільки посадові особи лісової галузі, і самі ж лісокористувачі можуть змінювати раніше внесені дані. Незважаючи на наявність інформації про заготівлю деревини, громадськість не має можливості відстежити рух заготовленої деревини від місця вирубки до місць подальшої переробки.

Серед інструментів прозорості, які можуть сприяти зниженню корупційних практик в Україні, зокрема у сфері лісів, можна назвати платформу публічних закупівель Prozorro та відкриті бази даних про нерухомість, землю і транспортні засоби, а також бенефіціарних власників юридичних осіб.

Президент України Володимир Зеленський представив Українську формулу миру з 10 пунктів як основу для досягнення справедливого та міцного миру в Україні. Одним із напрямів Формули миру є захист довкілля. Досягнення цього пункту формули чималою мірою залежить від умов зниження корупційних ризиків – руйнування монополії, зниження дискреції в управлінні, підвищення прозорості діяльності.

²⁰ Ukrforest (н.д.). Головна сторінка. URL: <https://www.ukrforest.com> [Дата звернення: 19 листопада 2023].

²¹ Риник Є., Білецький А., Кабрехо ле Ру А. 2023. Як корупція загрожує лісам України: Типологія та огляд кейсів корупції та незаконних рубок. Working Paper 43. Basel: Basel Institute of Governance. URL: <https://baselgovernance.org/publications/deepdive1-ukraine> [Дата звернення 18 листопада 2023].

Питання для обговорення:

1. Які закони та нормативні акти регулюють використання, захист, відновлення та управління лісами в Україні?
2. Які терміни та діяльність не визначені законодавством однозначно, що призводить до непорозумінь і створює можливості для корупційних практик на всіх рівнях в управлінні лісовим господарством?
3. Які громадські та державні ініціативи в Україні сприяють контролю законності в державному управлінні лісовим господарством в Україні?
4. Які можливості для корупційних практик у сфері державного управління лісовим господарством в Україні створює законодавство під час воєнного стану?

Використані джерела:

- Гуд К. та Хілд Д. (ред.), 2006. Прозорість: ключ до кращого врядування?, Матеріали Британської академії. Лондон: Британська академія стипендій онлайн. Доступно за посиланням: <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.001.0001> [Accessed 13 Nov. 2023].
- Державне агентство лісових ресурсів України (ДАЛРУ). 2022. Публічний звіт Голови Державного агентства лісових ресурсів України за 2022 рік. URL: <https://forest.gov.ua/storage/app/sites/8/public/zvit/publichnii-zvit-za-2022.pdf> [Дата звернення 18 листопада 2023 року].
- Державне агентство лісових ресурсів України, n.d. Загальна характеристика лісів України. URL: <https://forest.gov.ua/napryamki-diyalnosti/lisi-ukrayini/zagalna-harakteristika-lisiv-ukrayini> [Дата доступу: 17 листопада 2023 р.].
- Державне агентство лісових ресурсів України. (n.d.). Головна. URL: <https://forest.gov.ua/en>
- Державне агентство лісових ресурсів України. 2021. Публічний звіт за 2021 рік. URL: <https://forest.gov.ua/storage/app/sites/8/publichni%20zviti/publichniy-zvit-za-2021.pdf> [Дата звернення 18 листопада 2023 року].
- Клітгаард Р., 2015. Остаточна спільна боротьба з корупцією. [ОЕСР]. URL: <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/publications/FINAL%20Addressing%20corruption%20together.pdf> [Accessed 13.11.2023].
- Лісова опікунська рада (FSC). 2022. 10 кроків для зменшення нелегальних рубок лісу в Україні. URL: <https://fsc.org/en/newscentre/general-news/10-steps-to-reduce-illegal-logging-in-ukraine> [Дата звернення 18 листопада 2023 року].
- Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. 2023. Про нас. URL: <https://mep.gov.ua/pro-nas> [Дата звернення 18 листопада 2023 року].
- Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). 2022. Конфлікт інтересів та його складові. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/2-konflikt-interesiv-ta-jogo-skladovi/> [Дата звернення 19 листопада 2023].

- Риник Є., Білецький А., Кабрехо ле Ру А. 2023. Як корупція загрожує лісам України: Типологія та огляд кейсів корупції та незаконних рубок. Working Paper 43. Basel: Basel Institute of Governance. URL: <https://baselgovernance.org/publications/deepdive1-ukraine> [Дата звернення 18 листопада 2023].
- Українська природоохоронна група (2022). Які порушення виявляють аудитори Держлісагентства в українських лігоспах? URL: <https://uncg.org.ua/iaki-porushennia-vyivliaiut-audytory-derzhlisahentstva-v-ukrainskykh-lishospakh/> [Дата звернення: 19 листопада 2023 року].
- Флорініні А. (ред.), 2007. Право знати: прозорість для відкритого світу. Columbia University Press. Доступно за посиланням: <https://doi.org/10.7312/flor14158> [13.11.2023].
- Johannessen, M.R. & Berntzen, L., 2018. Прозоре розумне місто: як міські ради та міські адміністрації можуть застосовувати розумні технології для підвищення прозорості – на прикладі Норвегії // M.P. Rodríguez Bolívar, ed. Smart Technologies for Smart Governments. Державне управління та інформаційні технології, vol. 24. pp.67-94. ISBN 978-3-319-58576-5.
- Lowatcharin, G. & Menifield, C.E., 2015. Детермінанти прозорості з підтримкою Інтернету на місцевому рівні: дослідження веб-сайтів округів на Середньому Заході. State and Local Government Review, 47(2), pp.102-215. ISSN 0160-323X.
- Prozorro (2023). URL: <https://prozorro.gov.ua> [Дата звернення: 19 листопада 2023].
- Ukrforest (н.д.). Головна сторінка. URL: <https://www.ukrforest.com> [Дата звернення: 19 листопада 2023].

5. ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ ТА ВИБОРЧИЙ ПРОЦЕС

Актуальність проблеми

Демократичним країнам притаманний розвиток представництва інтересів та виборчого процесу, що характеризується політичним плюралізмом та багатоманітністю, свободою та рівністю у волевиявленні, побудовою громадянського суспільства, політичною культурою та політичною участю громадян. Для України як для молодого держави, що проходить процес державотворення, принципи демократії також є важливими і поступово впроваджуються до політичного процесу. Зокрема це стосується і виборів – президентських, парламентських, місцевих тощо. Відповідно, для побудови розвинутого громадянського і демократичного суспільства необхідно створювати конкретні умови залучення громадян до цього процесу.

Виборча практика в Україні зараз наочно демонструє тенденцію до зниження зацікавленості громадян в участі у виборах, що може пояснюватися або політичним абсентеїзмом, або банальним ігноруванням цього процесу. У 2019 році явка на виборах Президента України склала 61,42 % у другому турі²², тоді ж як у 1999 році явка у другому турі була 74,87 %. Така «виборча апатія» може мати різноманітні наслідки для життєздатності країни, її функціонування як демократичної політичної системи. Особливо це стосується представників молодого населення України, яке, як правило, не так активно бере участь у виборах і скоріше або ігнорує цей процес, або не зацікавлене у його результатах. Так, згідно із соціологічними опитуваннями, під час виборів 2019 року лише 40 % української молоді прийшли на виборчі дільниці і проголосували²³. І соціологи називають таку ситуацію не лише «небажанням» молоді голосувати, але й слабкою політичною грамотністю і розвиненістю політичної культури, в тому числі «культури виборів».

²² Із результатами голосування на виборах Президента України в 2019 році можна ознайомитися на офіційному сайті Центральної виборчої комісії України за наступним посиланням:

<https://web.archive.org/web/20190401234201/https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp300pt001f01=719.html>

²³ Юзич Юрій. Як проголосували міленіали? *Українська правда* (24.04.2019). URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/04/24/7213450/>

Власне це, на нашу думку, і є важливою проблемою в сьогоденній Україні, що полягає в нестачі політичних знань молоді щодо виборів, виборчого процесу та політичної грамотності в цілому. І одним із дієвих інструментів, які можуть допомогти вирішити цю проблему, є приклад неформальної освіти у вигляді популяризації політичних знань. Таким прикладом сьогодні в Україні є проєкт «ПРОосто про вибори»²⁴, який детально та візуально розповідає, чому вибори – це важливо; як та які вибори відбуваються в Україні; на що впливають вибори; яким є виборчий процес; про роль і сутність політичних партій тощо. Тобто цей проєкт, перш за все, направлений на залучення молоді до участі у виборах із метою побудови якісної політичної культури та розвиненої політичної грамотності.

Проєкт «ПРОосто про вибори»: політична просвіта.

Інша назва проєкту – «ЦВК: просвіта», що означає залученість Центральної виборчої комісії до підготовки і розповсюдження відповідних матеріалів щодо виборів в Україні. ЦВК є державною установою, яка відповідає за підготовку, проведення та оголошення результатів виборів, а також за консультативно-методичне забезпечення виборчого процесу. «ЦВК: просвіта» ж є безкоштовним просвітницьким порталом, який присвячений виборам в Україні. Він розроблений за підтримки Ради Європи у межах реалізації програми «Підтримка прозорості, інклюзивності та чесності виборчої практики в Україні». Важливою особливістю цього проєкту є наявність онлайн-курсів, що стосуються різноманітних тем: від виборчої грамотності до політичної культури.

Структура проєкту ґрунтується на двох складових. Перша – це просвітні матеріали, які стосуються створення та поступового наповнення відповідної «бази даних про вибори». Просвітні матеріали складаються зі статей, інфографіки, посібників, підручників та різноманітних корисних джерел, що орієнтовані на виборчу проблематику. Це, скоріше, простий та індивідуальний шлях для кожного громадянина, аби самостійно розібратися в політичній ситуації та почати змінювати власні й усталені політичні практики, зокрема щодо волевиявлення. Як правило, матеріали з цієї «бази даних про вибори» не є професійними, а носять загальнодоступний характер; тому вони лише допоможуть попередньо сформулювати певні уявлення про вибори і виборчий процес.

Друга складова – це просунуті онлайн-курси, яких зараз на порталі два: «Про місцеві вибори для виборців» та «Про всеукраїнський референдум». Ці курси створені для того, аби дати і загальну, і конкретну картину місцевих виборів та їхньої специфіки, референдумів та їхньої різноманітності, правил голосування та правил відкритості і прозорості, обов'язків тих, кого

²⁴ Більш детально з проєктом можна ознайомитися за наступним посиланням: <https://www.cvkpro.com/uk#about-elections>

обирають, і тих, хто обирає, та багато іншого. У такому контексті означені курси є прикладами так званої неформальної освіти, за допомогою якої досить швидко і легко можна отримати попередні знання з конкретної проблематики чи тематики. Окрім того, ці курси мають структуру і логіку, а також після їх проходження можна отримати відповідний сертифікат, що використовується, наприклад, при участі у виборах не як виборця, але як працівника виборчої дільниці або спостерігача.

Окремим напрямом у роботі даного проекту є візуалізація інформації про вибори, зокрема за допомогою інтерактивних та інформативних відеороликів, у яких коротко та змістовно розповідається і показується уся, як-то кажуть, «виборча кухня». Так, зараз на YouTube-каналі «ЦВК: просвіта»²⁵ можна знайти тематичні плейлисти, які присвячені місцевим виборам для членів виборчих комісій; місцевим виборам для членів територіальних виборчих комісій; загальний курс про вибори та специфіку виборчого законодавства в Україні; загальний курс про місцеві вибори. Одним словом, означена онлайн-платформа містить низку відповідних і змістовних курсів, які орієнтовані на пересічного громадянина і покликані формувати відповідну політичну культуру серед виборців.

Кейс «Про вибори»

Одним із найпопулярніших плейлистів, які є на YouTube-каналі «ЦВК: просвіта», є добірка відео, що присвячені загальній інформації про вибори та виборчий процес. Вони покликані не просто сформуванню уявлення про вибори у громадян, але й допомогти розібратися у тонкощах виборчого процесу. Ця добірка складається з 28 коротких відео, які присвячені:

- демократії та важливості виборів;
- різноманітності виборів та виборчих процесів;
- виборчому праву та нормативно-правовому забезпеченню виборів;
- принципам виборів та виборчого права;
- виборцям та кандидатам;
- виборчим системам та різним рівням виборів;
- процесу голосування, заповненню бюлетенів, роботі виборчих дільниць та дотриманню прав виборців.

Кожне відео є інфографічним і стосується не лише української специфіки, але й охоплює різні країни та різні періоди історії. Це означає, що подібний приклад неформальної освіти є наочним інструментом для просування ідей справедливого виборчого процесу серед виборців нашої країни. Зокрема це стосується питання політичної грамотності, розвитку політичної культури, соціальної активності та демократичних цінностей. Оскільки цей курс є інфографічним, то він не лише простий у сприйнятті, але й є досить цікавий

²⁵ Детальніше дивіться за посиланням: <https://www.youtube.com/@user-bc4yp4po5z/playlists>

для дітей і підлітків, тобто є універсальним для будь-якого віку громадянина нашої країни. Так, він може бути інтегрованим до шкільної програми або до університетських навчальних курсів. Особливо актуальним такий курс може бути для навчальних дисциплін «Громадянська освіта», що викладаються у закладах середньої освіти, а також для загальних курсів із «Соціології» або «Політології», що, як правило, викладаються у закладах вищої освіти (академіях, інститутах, університетах).

Питання для обговорення:

1. *Що таке виборчий процес і яка його специфіка в Україні?*
2. *Чи можливо створити такий проєкт, як в кейсі, на місцевому рівні?*
3. *Як і яким чином можна популяризувати серед молоді необхідність та важливість виборів?*
4. *Наскільки важливою є неформальна освіта і чи можемо ми її використовувати для формування необхідних знань щодо виборів та виборчого процесу?*

Практичне завдання:

На прикладі свого міста спробуйте підготувати короткий та інфографічний відеоролик, який буде присвячено виборчому процесу та виборам, враховуючи специфіку вашого населеного пункту:

- кількість населення,
- стать,
- вік,
- освіта,
- користування соціальними мережами,
- рівень соціальної активності,
- наявність закладів освіти.

Після чого спробуйте підготувати інфографічний матеріал, який би поєднував загальні знання про виборчий процес із вашим містом, щоби якомога ефективніше спонукати жителів міста до участі у виборчому процесі і формування політичної культури.

Використані джерела:

- Офіційний сайт Центральної виборчої комісії України. URL: <https://web.archive.org/web/20190401234201/https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp300pt001f01=719.html>
- ЦВК: Просвіта. ПРОсто про вибори. URL: <https://www.cvkpro.com/uk#about-elections>
- ЦВК: Просвіта. Youtube. URL: <https://www.youtube.com/@user-bc4yp4po5z/playlists>
- Юзич Юрій. Як проголосували міленіали? Українська правда (24.04.2019). URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2019/04/24/7213450/>

Ірина Кузіна

кандидатка соціологічних наук, доцентка, завідувачка кафедри методів соціологічних досліджень соціологічного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

6. ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ВІДПОВІДНО ДО ВИМОГ ГРОМАДСЬКОСТІ: ДОСВІД «РЕВОЛЮЦІЇ НА ГРАНІТІ» В УКРАЇНІ В 1990 РОЦІ

Актуальність проблеми

Врахування вимог громадськості під час прийняття владних рішень – це важливий фактор побудови та підтримки довіри до політичних інститутів, що, в свою чергу, сприяє легітимності органів влади та їхньому ефективному функціонуванню, підтримує існуючий політичний режим. У той же час громадськість може виступати джерелом змін. Громадськість як передова частина суспільства створює передумови для контролю влади держави, обмежує схильність державних інституцій до узурпації влади, захищає права громадян та представляє їх інтереси.

Розглянемо історичний приклад прийняття державних рішень із урахуванням вимог громадськості, який мав місце в Україні в 1990 році та запам'ятовується під назвою «Революція на граніті». Революція на граніті – перша в новітній історії України широкомасштабна акція спротиву, що відіграла важливу роль у становленні незалежності України. Активна молодь продемонструвала своє прагнення до демократичних перетворень та готовність за них боротися, що зрештою призвело до реальних змін. Вона прискорила декомунізацію. Революцію на граніті можна назвати початком регулярно повторюваних в Україні протягом всього періоду її незалежності революційних виступів. Після неї в 2004 році сталася Помаранчева революція, потім в 2013–2014 – Революція гідності.

Революція на граніті: опис ситуації

Передумови Революції на граніті:

1. Лібералізація суспільства як підґрунтя для створення організацій національно-демократичного спрямування. У 1985 р. СРСР очолив

Михайло Горбачов, розпочавши реалізацію політики «перебудови», яка, в тому числі, передбачала політику гласності та демократизації суспільного життя. Така політика дозволила колишнім дисидентам та національно свідомим громадянам активізуватися і відкрито реалізовувати свою діяльність. В Україні в другій половині 1980-х рр. на цій хвилі виникла велика кількість організацій національно-демократичного спрямування: Народний рух України, Українська студентська спілка, Студентське братство, Спілка Незалежної Української Молоді, Українська Гельсінська спілка та інші²⁶.

2. *Економічні проблеми в країні та неспроможність влади їх вирішити.* Водночас в Україні, як загалом в СРСР, наприкінці 1980-х рр. накопичилися суттєві економічні проблеми. Виник дефіцит елементарних побутових речей, а також продуктів харчування. Головними причинами невдоволення населення став дефіцит багатьох товарів, інфляція, тіньова економіка²⁷.

3. *Незадоволення молоді результатами виборів до Верховної Ради УРСР у 1990 р.* У березні 1990 р. відбулися вибори до Верховної Ради УРСР. За їхніми результатами більшість голосів здобули комуністи, які сформували у парламенті більшість під назвою «За суверенну радянську Україну», яку очолив Олександр Мороз. Опозиційні сили, які виступили за демократизацію суспільно-політичної ситуації в УРСР, створили Народну Раду на чолі з Ігорем Юхновським. До її складу у 1990 році входили 125 народних депутатів.

На конференції «Народного руху України» («Рух») студент Олесь Доній заявив, що третина голосів демократів у Верховній Раді УРСР не стала перемогою, адже для прийняття рішень потрібна була більшість голосів. Ця теза спричинила спротив у зали. Тому студенти вирішили самостійно активізувати дії, орієнтовані на протестний рух проти радянської системи, та запланували відповідні акції на жовтень 1990 року²⁸.

Ці передумови у сукупності призвели до ухвалення рішення проводити акції громадянської непокорі, основою яких мало стати студентське голодування.

²⁶ Адамович С. В. Революція на граніті 1990 р. та помаранчева революція 2004 р.: у пошуках ідеї соборності / С. В. Адамович // Національна революція: загальноєвропейська традиція та український контекст : матеріали Всеукр. наук. конф. з міжнародною участю. Івано-Франківськ, 2–3 березня 2012 р. — Івано-Франківськ : Лілея НВ, 2012. — С. 9–18. — Режим доступу: <http://lib.pu.if.ua:8080/handle/123456789/6131>

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

Лідери протесту

Лідерами були студент історичного факультету Київського державного університету ім. Т. Г. Шевченка, голова Київської організації Української студентської спілки (УСС) *Олесь Доній* та голова Студентського братства Львова *Маркіян Іващишин*. До координаторів акції долучилися також голова Студентського братства Львівського медінституту (нині – Львівський національний медичний університет імені Данила Галицького) *Олег Тягнибок* та студент філософського факультету Київського університету ім. Т. Г. Шевченка і Голова секретаріату УСС *В'ячеслав Кириленко*.

Початок протесту та вимоги протестувальників

2 жовтня 1990 року в Києві на площі Жовтневої революції (нині — Майдан Незалежності) з'явилися намети. Група студентів оголосила голодування і висунула низку політичних вимог:

- дострокове припинення повноваження Верховної Ради України та призначення нових виборів на багатопартійній основі восени 1991 року;
- повернення на територію УРСР українських солдатів, які проходять строкову службу за межами держави, і забезпечення проходження служби на території республіки юнакам подальших призовів;
- прийняття закону про націоналізацію майна КПУ та Ленінської Комуністичної Спілки Молоді України, комсомолу (ЛКСМУ);
- недопущення підписання нового Союзного договору;
- відставка голови Ради Міністрів УРСР Віталія Масола²⁹.

Збільшення масштабу протесту

За кілька днів наметове містечко розрослося до кількох сотень постійних мешканців та кількох тисяч тих, хто щодня збиралися на Майдані. До протестувальників приєдналися студенти з інших закладів вищої освіти, молодь підтримали мешканці міста. Студентів підтримали політики і колишні дисиденти, в тому числі письменниця, поетеса-шістдесятниця Ліна Костенко та письменник Олесь Гончар³⁰.

Голодування в центрі Києва тривало 16 днів. В перший день голодувати почало 108 студентів, а на останній їх вже було 298, причому

²⁹ Артимішин Павло, Ільницький Василь. Українські революції кінця ХХ — початку ХХІ ст.: причини та наслідки // Актуальні питання гуманітарних наук : міжвузівський збірник наукових праць молодих вчених Дрогобицького державного педагогічного університету імені Івана Франка / [редактори-упорядники М. Пантюк, А. Душний, В. Ільницький, І. Зимомря]. — Дрогобич: Гельветика, 2022. — Вип. 51. — С. 4-18. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apgnd_2022_51_3

³⁰ Ibid.

27 – переважно з київських та львівських закладів вищої освіти – голодували з першого дня. Невдовзі до них приєдналися студенти з Івано-Франківська, Сум, Рівного, Полтави, Дрогобича, Вінниці, Тернополя, багато киян. Загалом серед голодуючих було виявлено представників 24 міст України³¹.

Переломний момент під час протесту – виступ протестувальників у Верховній Раді. 15 жовтня в Києві оголосили загальний студентський страйк, і протестувальники почали займати приміщення закладів вищої освіти, а на площі Жовтневої революції зібралося близько ста тисяч мітингувальників. На площі перед Верховною Радою УРСР організували ще одне наметове містечко. Тоді до зали парламенту запросили лідерів акцій протесту. Позицію студентів із трибуни парламенту озвучив Олесь Доній. Після численних дискусій 17 жовтня Верховна Рада УРСР 314 голосами «за» (лише 38 були «проти») прийняла рішення частково задовольнити вимоги студентів³².

Результат протесту

Верховна Рада розглянула всі вимоги студентів. Були внесені зміни до основних законодавчих документів, у тому числі до Конституції. Так, у Постанові Верховної Ради Української РСР «Про розгляд вимог студентів, які проводять голодування в м. Києві з 2 жовтня 1990 року» №402-ХІІ було зазначено:

1. Стосовно проведення нових виборів: підготувати нормативно-правову базу для проведення виборів на багатопартійній основі; в 1991 році провести народне голосування (референдум) із питання довіри Верховній Раді Української РСР дванадцятого скликання і за його результатами вирішити питання про проведення нових виборів до кінця року. В результаті референдум не був проведений, вимога щодо розпуску Верховної Ради УРСР не була реалізована.

³¹ Сич О. М. Революція на граніті 1990 р. і Помаранчева революція 2004 р.: динаміка впливу націоналістичних структур / О. М. Сич // Історико-політичні студії. Серія: Історичні науки : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», Ін-т історії укр. сусп-ва ; [редкол.: І. Д. Дудко (голова) та ін.]. — Київ : КНЕУ, 2018. — № 1. — С. 95–106. — Режим доступу: <https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a77d6241-0d5b-419f-aeb8-d7ee758fa74d/content>

³² Артимішин Павло, Ільницький Василь. Українські революції кінця ХХ — початку ХХІ ст.: причини та наслідки // Актуальні питання гуманітарних наук : міжвузівський збірник наукових праць молодих вчених Дрогобицького державного педагогічного університету імені Івана Франка / [редактори-упорядники М. Пантук, А. Душний, В. Ільницький, І. Зимомря]. — Дрогобич : Гельветика, 2022. — Вип. 51. — С. 4-18. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apgnd_2022_51_3

2. *Стосовно військової служби громадян України:* забезпечити проходження строкової військової служби громадянами України поза межами республіки тільки за добровільною згодою громадянина; підготувати нормативно-правову базу для реалізації цього рішення та утворити необхідні державні органи.

3. *Стосовно націоналізації майна КППС та ВЛКСМ на території України:* розглянути на сесійних засіданнях відповідальних органів питання щодо націоналізації майна КППС та ВЛКСМ на території України; утворити тимчасову комісію Верховної Ради УРСР із цього питання.

4. *Стосовно недопущення підписання нового Союзного договору:* спрямувати зусилля Верховної Ради УРСР на стабілізацію політичної і економічної ситуації в республіці, на побудову правової суверенної Української держави, прийняття нової Конституції республіки, і поки цього не досягнуто, укладення Союзного договору вважати передчасним. Таким чином, процес укладання нового союзного договору загальмували.

5. *Стосовно відставки Голови Ради Міністрів УРСР:* відправити у відставку Голову Ради Міністрів УРСР Масола В. А., що й було зроблено³³.

Подальша кар'єра лідерів протесту

Лідери Революції на граніті після завершення акції брали активну участь у політичному житті країни. Участь у публічній акції протесту допомогла їм вийти на політичну арену.

Олесь Доній (нар. у 1969 р.) у 1994 р., як член Центрального проводу Народного Руху України, став депутатом Київської міськради, у 2007–2014 рр. був народним депутатом України 6-го (2007–2012) та 7-го (2012–2014) скликань³⁴.

Маркіян Іваццишин (1966–2019) у 1989–1993 рр. був депутатом Львівської обласної ради I-го демократичного скликання. На зламі 1990–2000-х рр. став членом партії «Реформи і порядок», у складі якої разом із Олесем Донієм та Володимиром Чемерисом став співорганізатором акцій «Україна без Кучми», «За правду!». У 2004 р. долучився до створення

³³ Постанова Верховної Ради Української РСР «Про розгляд вимог студентів, які проводять голодування в м. Києві з 2 жовтня 1990 року» (Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1990, N 45, ст. 604). — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-12#Text>

³⁴ Артимішин Павло, Ільницький Василь. Українські революції кінця ХХ — початку ХХІ ст.: причини та наслідки // Актуальні питання гуманітарних наук : міжвузівський збірник наукових праць молодих вчених Дрогобицького державного педагогічного університету імені Івана Франка / [редактори-упорядники М. Пантук, А. Душний, В. Ільницький, І. Зимомря]. — Дрогобич: Гельветика, 2022. — Вип. 51. — С. 4-18. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apgnd_2022_51_3

громадської ініціативи «Пора», а в часі кампанії перед виборами президента України восени цього ж року став довіреною особою кандидата Віктора Ющенка³⁵.

Співкоординатори Революції на граніті Олег Тягнибок і В'ячеслав Кириленко згодом стали відомими українськими політиками. *Олег Тягнибок* (нар. у 1968) пройшов шлях від рядового члена Соціал-національної партії України (з 2004 р. — Всеукраїнське об'єднання «Свобода»), в результаті очолив цю політсилу, а також був народним депутатом України III, IV та VII скликань (1998–2006, 2012–2014) та кандидатом на посаду Президента України на виборах у 2010 і 2014 роках³⁶.

В'ячеслав Кириленко (нар. у 1968 р.) упродовж 1990-х рр. очолював Всеукраїнську молодіжну громадську організацію «Молодий Рух», був членом президії Центрального проводу Народного Руху України, починаючи з 1998 р. – народним депутатом України III–VIII скликань, а з 2 грудня 2014 до 29 серпня 2019 року – віце-прем'єр-міністром України з гуманітарних питань³⁷.

Питання для обговорення:

1. *Які ще приклади прийняття рішень відповідно вимог громадськості ви знаєте? (приклад впливу громадянського суспільства на владу).*
2. *Які проблеми можуть з'явитись, якщо уряд не прислуховується до вимог громадськості?*
3. *Чи має уряд виконувати вимоги громадськості під час форс-мажорних обставин (наприклад, пандемія, війна)?*
4. *Які ще приклади появи нових лідерів на політичній арені в результаті участі в акціях протесту ви знаєте?*

Використана література:

Адамович С. В. Революція на граніті 1990 р. та помаранчева революція 2004 р.: у пошуках ідеї соборності / С. В. Адамович // Національна революція: загальноєвропейська традиція та український контекст : матеріали Всеукр. наук. конф. з міжнародною участю. Івано-Франківськ, 2–3 березня

³⁵ Артимішин Павло, Ільницький Василь. Українські революції кінця XX — початку XXI ст.: причини та наслідки // Актуальні питання гуманітарних наук : міжвузівський збірник наукових праць молодих вчених Дрогобицького державного педагогічного університету імені Івана Франка / [редактори-упорядники М. Пантук, А. Душний, В. Ільницький, І. Зимомря]. — Дрогобич: Гельветика, 2022. — Вип. 51. — С. 4-18. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apgnd_2022_51_3

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

2012 р. – Івано-Франківськ : Лілея НВ, 2012. – С. 9–18. – Режим доступу: <http://lib.pu.if.ua:8080/handle/123456789/6131>

Артимишин Павло, Ільницький Василь. Українські революції кінця ХХ – початку ХХІ ст.: причини та наслідки // Актуальні питання гуманітарних наук : міжвузівський збірник наукових праць молодих вчених Дрогобицького державного педагогічного університету імені Івана Франка / [редактори-упорядники М. Пантюк, А. Душний, В. Ільницький, І. Зимомря]. – Дрогобич : Гельветика, 2022. – Вип. 51. – С. 4-18. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apgnd_2022_51_3

Постанова Верховної Ради Української РСР «Про розгляд вимог студентів, які проводять голодування в м. Києві з 2 жовтня 1990 року» (Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1990, N 45, ст. 604). – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-12#Text>

Сич О. М. Революція на граніті 1990 р. і Помаранчева революція 2004 р.: динаміка впливу націоналістичних структур / О. М. Сич // Історико-політичні студії. Серія: Історичні науки : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», Ін-т історії укр. сусп-ва ; [редкол.: І. Д. Дудко (голова) та ін.]. – Київ : КНЕУ, 2018. – № 1. – С. 95–106. – Режим доступу: <https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/a77d6241-0d5b-419f-aeb8-d7ee758fa74d/content>

Дар'я Яшкіна
докторка філософії з соціології, старша викладачка
кафедри політичної соціології соціологічного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

7. ДОБРОЧЕСНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ. МІСТА ДОБРОЧЕСНОСТІ

Актуальність проблеми

Дискусії навколо принципу доброчесності на службі в органах місцевого самоврядування виникли в українському дискурсі не так давно, проте важливість реалізації цього принципу не викликає сумнівів. Посадові особи органів місцевого самоврядування мають делеговані державою повноваження. Відповідно, їхні цінності та морально-етичні якості є віддзеркаленням влади для громадян. Співробітник органу місцевого самоврядування має бути не тільки професіоналом у своїй справі та мати не тільки певні навички та компетенції, але й певний набір особистісних морально-етичних якостей. Впровадження принципу доброчесності – один із механізмів заохочення моральної поведінки посадових осіб органів місцевого самоврядування. Проте це складний та комплексний підхід, що потребує як забезпеченість відповідною законодавчою базою, так і використання різних підходів до розвитку доброчесної свідомості посадових осіб органів місцевого самоврядування³⁸. В умовах воєнного стану з'являються нові ризики та види недоброчесної поведінки працівників органів місцевого самоврядування, наприклад, використання коштів, призначених для допомоги постраждалим від війни, для особистого збагачення або для фінансування особистих проєктів; присвоєння землі, будівель, іншого майна, яке було вилучено або зазнало пошкоджень внаслідок бойових дій; вимагання або отримання хабарів за надання послуг, видачу дозволів чи сприяння у вирішенні інших питань. Розгляд та дослідження практик впровадження та розвитку доброчесності етичної поведінки посадових

³⁸ Чеченко К. О. (2022). Принцип доброчесності державної служби: етимологія та генеза морально-етичної норми. Київський часопис права, (1), 143-151.
<https://doi.org/10.32782/kij/2022.1.22>

осіб місцевого самоврядування допоможуть краще розуміти перспективи впровадження та перепони, з якими вони стикаються на шляху до особистісного та професійного вдосконалення.

Доброчесність етичної поведінки в ідеальній моделі передбачає *«створення гармонійного середовища з почуттям спільної відповідальності»*³⁹, а також відповідність співробітника високим професійним стандартам.

Принципи доброчесності визначають:

- на державному рівні: «спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень»⁴⁰;
- на рівні місцевого самоврядування: «спрямованість дій на захист публічних інтересів та відмови від превалювання приватного інтересу під час здійснення повноважень»⁴¹.

Законодавча база та державні механізми впровадження принципів доброчесності

Одним із основних механізмів контролю доброчесності в Україні зараз є фінансовий контроль держслужбовців та посадових осіб місцевого самоврядування, який забезпечується Законами та нормативними актами України:

- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року № 3077;
- закон України «Про запобігання корупції».

А також:

- Етичний кодекс державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (2019);
- Закон України Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції від 17.10.2019 № 198-IX;
- Закон України «Про державну службу».

³⁹ Сприяння розбудові принципів доброчесності та належного врядування. Роздуми та найкращі практики для державних установ (2021). Підручник виданий Гаазькою академією місцевого самоврядування спільно із Національним агентством України з питань державної служби та за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Королівства Нідерланди через програму МАТРА. URL: <https://public-integrity-ukraine.org/wp-content/uploads/2021/04/Integrity-guidelines-UKУкраїни-Promoting-Integrity-and-Good-Governance-manual-.pdf>

⁴⁰ Закон України «Про державну службу», ст.4, п.5.

⁴¹ Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року № 3077.

Досвід впровадження проєкту «Міста доброчесності» в Україні

Одним із перших проєктів, що комплексно підходять до проблеми доброчесності та доброчесної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування в Україні, є «Міста доброчесності». Це антикорупційна ініціатива ЄС (EUACI), яка стартувала у 2018 році та охопила 5 міст: Маріуполь, Житомир, Нікополь, Червоноград та Чернівці. Зазначені міста пройшли процедуру оцінки корупційних ризиків та розробили муніципальні плани доброчесності (плани включають впровадження низки механізмів, спрямованих на підвищення прозорості та включення громади в прийняття рішень)⁴². Так, Житомирська міська рада у своєму звіті про співпрацю з ініціативою зазначила такі результати за 2018–2020 роки:

- *«проведено оцінку корупційних ризиків у роботі міської ради у таких сферах, як архітектура і містобудування, земельні відносини, публічні закупівлі, оренда комунального майна;*
- *за результатами оцінки спільно з виконавчими органами ради та депутатським корпусом робочою групою розроблено та затверджено План доброчесності міста;*
- *досліджено інструменти залучення громадян до процесу прийняття рішень міською радою, в тому числі механізмів проведення публічних слухань щодо критичних питань, що розглядаються на засіданнях міської ради (надано рекомендації);*
- *проведено три навчальні семінари для службовців виконавчих органів ради;*
- *розроблено та впроваджено 7 модулів Геоінформаційної системи Житомирської міської ради;*
- *затверджено нормативно-правові акти, що регламентують роботу модулів Геоінформаційної системи Житомирської міської ради;*
- *ініційовано верифікацію даних у реєстрах Геоінформаційної системи Житомирської міської ради;*
- *надруковано інформаційні матеріали для проведення кампанії із залучення житомир'ян до використання геопорталу Житомирської міської ради;*

⁴² ООН. Україна. (2020). Як місту стати доброчесним: 5 інструментів для зменшення корупційних ризиків у міських радах. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/news/yak-mistu-staty-dobrochesnym-5-instrumentiv-dlya-zmenschennya-koruptsiynykh-ryzykiv-u-miskykh-radakh>

- *розпочато роботу над розробкою Концепції електронної приймальної Житомирської міської ради (проведено аудит технічних можливостей, розроблено рекомендації) тощо»⁴³.*

Ми бачимо, що основну увагу проєкту зосереджено на підвищенні прозорості, громадського контролю та залучення. Важливим у цьому проєкті є те, що контроль та прозорість із законів та предписань стають інструментами, вдале використання яких може сформувати відповідну етику. Проєкт працює над максимальним залученням громади, в тому числі із використанням сучасних цифрових технологій. Тобто проєкт розглядає питання доброчесності комплексно. Не обходить він і навчання самих посадовців місцевого самоврядування, що є важливим у рамках формування уявлень про доброчесність і відповідного формування морально-етичних принципів. Так, «...у Житомирській міській раді провели тренінг для посадових осіб виконавчих органів. Протягом двох днів проходило навчання для посадових осіб виконавчих органів Житомирської міської ради щодо мінімізації корупційних ризиків у таких сферах, як архітектура і містобудування, земельні відносини, публічні закупівлі, оренда комунального майна. Окремо було обговорено сучасну антикорупційну політику, зокрема піднімалися теми електронного декларування, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, відповідальність за порушення антикорупційного законодавства...»⁴⁴. Навчання посадових осіб, що проводилося, стосувалося не лише загальних уявлень про впровадження принципів доброчесності та мінімізації корупційних ризиків, але й вузьконаправлених областей діяльності. Це допомагає конкретизувати уявлення та дії посадових осіб різних напрямків діяльності. Проєкт продовжує впроваджуватися в зазначених містах і під час повномасштабного вторгнення: на даний момент мова йде про впровадження та імплементацію розроблених на підставі аналізу механізмів.

Питання до обговорення:

1. *З якими перешкодами зіткнуться організатори проєкту під час його реалізації в умовах повномасштабного вторгнення?*
2. *Яким ще чином можна впроваджувати доброчесність як принцип етичної поведінки?*
3. *Як можна виміряти доброчесність як принцип етичної поведінки?*

⁴³ Офіційний сайт Житомирської міської ради (2021). Про проєкт «Міста доброчесності». URL: <https://zt-rada.gov.ua/?pages=14167>

⁴⁴ Офіційний сайт Житомирської міської ради (2020). У Житомирській міській раді провели тренінг для посадових осіб виконавчих органів влади в рамках ініціативи «Міста доброчесності». URL: <https://zt-rada.gov.ua/?pages=10347>

4. Чи спрацює логіка проекту «Міста доброчесності» в інших громадах в Україні, яким чином має адаптуватися концепція проекту до окремих громад в Україні?

Використані джерела:

- ООН. Україна. (2020). Як місту стати доброчесним: 5 інструментів для зменшення корупційних ризиків у міських радах. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/news/yak-mistu-staty-dobrochesnym-5-instrumentiv-dlya-zmenschennya-koruptsiynykh-ryzykiv-u-miskykh-radakh>
- Офіційний сайт Житомирської міської ради (2020). У Житомирській міській раді провели тренінг для посадових осіб виконавчих органів влади в рамках ініціативи «Міста доброчесності». URL: <https://zt-rada.gov.ua/?pages=10347>
- Офіційний сайт Житомирської міської ради (2021). Про проєкт «Міста доброчесності». URL: <https://zt-rada.gov.ua/?pages=14167>
- Сприяння розбудові принципів доброчесності та належного врядування. Роздуми та найкращі практики для державних установ (2021). Підручник виданий Гаазькою академією місцевого самоврядування спільно із Національним агентством України з питань державної служби та за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Королівства Нідерланди через програму МАТРА. URL: <https://public-integrity-ukraine.org/wp-content/uploads/2021/04/Integrity-guidelines-UKR-Promoting-Integrity-and-Good-Governance-manual-.pdf>
- Чеченко К. О. (2022). Принцип доброчесності державної служби: етимологія та генеза морально-етичної норми. Київський часопис права, (1), 143-151. <https://doi.org/10.32782/klj/2022.1.22>

Ірина Солдатенко

кандидатка соціологічних наук, доцентка, завідувачка кафедри прикладної соціології та соціальних комунікацій соціологічного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

Олександра Дейнеко

кандидатка соціологічних наук, доцентка кафедри прикладної соціології та соціальних комунікацій соціологічного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

Михайло Проценко

викладач кафедри прикладної соціології та соціальних комунікацій соціологічного факультету, аспірант історичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

8. ВІЙНА І ПРАВА ЛЮДИНИ. БІЖЕНЦІ

Права людини визначені та захищені низкою міжнародних документів, основним серед яких є Загальна декларація прав людини (1948 рік)⁴⁵. Цей документ Організації Об'єднаних Націй став першим універсальним визнанням основних прав і свобод людини. Він не має обов'язкової юридичної сили, але мав величезний вплив на розвиток міжнародного права з прав людини.

Наявність загрози національній безпеці обумовила необхідність введення 24 лютого 2022 року Указом Президента України No 64/2022 воєнного стану на всій території України з метою спрямування діяльності органів влади в секторі безпеки та оборони разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування України на оборонний характер з метою відсічі агресивних дій Російської Федерації⁴⁶.

Запровадження воєнного стану призводить до специфічних обмежень для життєдіяльності громадян, проте в жодному разі не стосується скасування таких безумовних прав, як: рівність громадян щодо конституційних прав і свобод та рівність перед законом; заборона позбавлення

⁴⁵Council of Europe. (2024). The Universal Declaration of Human Rights — Full Version. URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/the-universal-declaration-of-human-rights-full-version> (Retrieved January 12, 2024).

⁴⁶ Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України No 64 від 24.02.2022 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

громадянства, права зміни громадянства; невід'ємне право на життя; право на повагу до гідності людини; право на свободу та особисту недоторканність; право направляти індивідуальні/колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових/службових осіб цих органів; право на житло; рівні права і обов'язки подружжя у шлюбі та сім'ї; рівні права дітей; право на судовий захист; право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень; право знати свої права і обов'язки; незворотність дії в часі законів, нормативно-правових актів; право на професійну правничу допомогу; право не виконувати явно злочинні розпорядження чи накази; право не бути двічі притягненим до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення; презумпція невинуватості; право не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом⁴⁷.

Війна значно впливає на права людини, включаючи наступні аспекти (якими, проте, не обмежується):

- право на життя. Найбільш очевидним порушенням є втрата життя цивільних осіб і військовослужбовців. Цивільні часто стають жертвами військових дій, що є грубим порушенням міжнародного гуманітарного права;
- право на житло. Війна часто призводить до масових переміщень людей, які шукають притулку від конфлікту, що впливає на їхнє право на достатній житловий простір, освіту, охорону здоров'я та соціальне забезпечення;
- порушення гуманітарного права. Військові конфлікти часто супроводжуються порушеннями гуманітарного права, такими як використання забороненої зброї, напади на цивільні об'єкти, катування та погане поводження з військовополоненими;
- права дітей. Діти є особливо вразливими під час війни. Вони можуть страждати від недоїдання та втрати освіти;
- права жінок. Жінки та дівчата часто стикаються з підвищеним ризиком гендерно-зумовленого насильства, включаючи сексуальне насильство в зонах конфлікту;

⁴⁷ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4381>

- економічні права. Війни можуть призводити до економічного занепаду, що впливає на право людини на працю, соціальне забезпечення та адекватний рівень життя;
- свобода вираження думок та інформації. В умовах війни ціла низка правових норм обмежують свободу вираження поглядів з огляду на необхідність захисту національних інтересів України, її територіальної цілісності, забезпечення правопорядку тощо. Прикладом запровадження воєнної цензури є наказ Головнокомандувача ЗСУ від 03 березня 2022 року № 73 «Про організацію взаємодії між Збройними Силами України, іншими складовими сил оборони та представниками засобів масової інформації на час дії правового режиму воєнного стану». Згідно зі згаданим наказом, окрім іншого, затверджено перелік інформації, розголошення якої може призвести до обізнаності противника про дії Збройних Сил України, інших складових сил оборони, негативно вплинути на хід виконання завдань за призначенням під час дії правового режиму воєнного стану.

Війна змушує людей залишати місце свого проживання та шукати притулку та гуманітарної допомоги в інших місцях своєї та інших країн. За даними Організації Об'єднаних Націй на кінець грудня 2023 року, через війну з України виїхали 6 343 000 осіб⁴⁸. Серед них більшість – жінки та діти; частина з них змінили статус внутрішньо переміщених осіб (з 2014 року) на статус біженців. Їх об'єднують зовнішні та внутрішні виклики і реакції, з якими вони зіткнулися в новому статусі біженців.

З початку повномасштабного вторгнення Росії в лютому 2022 року, Україна вжила комплексних заходів для забезпечення евакуації та захисту своїх громадян, дотримуючись права на вільне пересування, права покинути будь-яку країну, включаючи й свою власну, і повертатися у свою країну (ст. 13 Загальної декларації прав людини). Уряд організував евакуаційні коридори з зон бойових дій, налагодив систему безкоштовних евакуаційних потягів, створив мережу тимчасових прихистків для внутрішньо переміщених осіб та запровадив програми їх фінансової підтримки. Було спрощено процедури перетину кордону, особливо для жінок з дітьми, та налагоджено співпрацю з сусідніми країнами для прийому біженців.

Держава створила єдиний інформаційний портал та гарячі лінії для надання актуальної інформації, а також активно співпрацювала з міжнародними організаціями для забезпечення гуманітарної допомоги. Попри значні виклики, включаючи обмеження на виїзд для чоловіків призовного

⁴⁸ Ukraine Refugee Situation. Operational Data Portal. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>

віку та складнощі з евакуацією з окупованих територій, дії України демонструють прагнення забезпечити безпеку своїх громадян та їхнє право на вільне пересування в надзвичайно складних умовах війни.

Стратегії евакуації, які використовували біженці з України, – отримати статус біженця, просто виїхати (не було до кого і куди їхати). Отримати колективний захист – переїхати до місця навчання та роботи (співпраці) або переїхати до родичів та друзів.

Біженці будь-якої стратегії стикалися з повсякденною рутинною і проблемами, вираженими різною мірою, такими як: психологічні травми, соціокультурна адаптація, доступ до їжі, сезонного одягу, місця проживання та медичного обслуговування, мовний бар'єр, робота.

«Війна в Україні: Соціологічне дослідження». Дослідження проводилося методом телефонного інтерв'ю (САТІ – Computer Assisted Telephone Interviews) 3 007 українських респондентів, проведеного з 13 по 23 березня 2022 року. Цей метод дозволяє проводити репрезентативне опитування в тому числі в умовах воєнних дій, що тривають, а також переміщення в межах України та за її межами⁴⁹.

Українці демонструють досить стійкий і врівноважений психоемоційний стан в умовах воєнного часу. Найпоширенішими тривожними почуттями серед опитаних є почуття суму (23 %), нервозність і тремтіння (21 %), а також страх і панічні атаки (20 %). Досить низькі показники (в межах 20-ти відсотків) цих індикаторів свідчать про те, що складні психоемоційні стани не є поширеними серед українців (вони не характеризують психічний стан більшості), і це дає підстави для оптимістичних прогнозів щодо сили українського спротиву.

Гендерні особливості у відповідях респондентів показують, що жінки переживають тривожні почуття та емоції майже вдвічі частіше, ніж чоловіки. Тут війна може розглядатися як простір маскулінності, що робить гендерні ролі (боротьба, захист, підтримка) і статуси (чоловіки як воїни, жінки як відповідальні за дітей) більш відчутними. Дані дослідження підкреслюють, що українські чоловіки не плачуть, а залишаються стійкими та врівноваженими під час військових атак. Важливо, що показники втоми, браку енергії та застою не є високими у відповідях респондентів – загалом лише 13 %. Це створює передумови для перспектив активних практик спротиву українців.

Аналіз кореляції психічного стану з місцем перебування в Україні з початку війни виявив несподівану тенденцію: чим далі від дому

⁴⁹ Deineko Oleksandra (2022). War in Ukraine: A Sociological Study. Norwegian Institute for Urban and Regional Research NIBR. OsloMet. 21. URL: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2992091/NIBR%20Working%20Paper%202022-102.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (retrieved January 12, 2024).

перебуває респондент, тим гірший його психоемоційний стан. Перебування в безпечному місці не обов'язково призводить до нормалізації психічного стану: навпаки, відчуття «дому» втрачається, з'являється обмеженість. Це особливо помітно у відповідях українців за кордоном. Найбільший стрес відчувають ті, хто виїхав із України: чим далі від дому, тим гірший психоемоційний стан. Опитування показало, що кожен другий українець, який перебуває за кордоном, повідомляє про відчуття смутку, страху та панічних атак; кожен третій легко плаче, страждає від тремтіння та відчуття самотності й ізольованості. Частково це можна пояснити гендерними особливостями тих, хто виїхав, – це переважно жінки та жінки з дітьми. Крім того, ці люди покинули свої домівки, але не створили нових за кордоном, опинившись у стані безвиході та невизначеності. По-третє, вони переважно виїхали з «гарячих» зон (із активними військовими діями), тому можуть зіткнутися з посттравматичним стресовим розладом. І, нарешті, вони опинилися в новому культурному та мовному середовищі, що може спричинити різні проблеми та труднощі. Ця група особливо потребує психологічної підтримки та соціальної допомоги в нових приймаючих громадах. Так, 20 % тих, хто виїхав за кордон, згадують про відчуття нікчемності; це ми розглядаємо як показник почуття провини (провини за те, що вони живі, провини за те, що виїхали за кордон). Волонтерство та участь у різноманітних інтеграційних заходах, активна підтримка України з-за кордону могли б допомогти цим біженцям подолати такі почуття та спрямувати їхню життєву енергію в конструктивне русло.

Суб'єктами, які забезпечують реалізацію міжнародного гуманітарного права біженців в країнах захисту, є: держава, локальний бізнес, суспільство (громадський сектор). Всі вони впливають на міграційну політику. Розглянемо внесок кожного з цих суб'єктів.

Держава. 4 березня 2022 року держави-члени Європейського Союзу вперше активували Директиву про тимчасовий захист українців. Директива передбачає, що всі держави-члени повинні надати тимчасовий захист українцям та особам зі статусом захисту в Україні, а також членам їхніх сімей, які проживають в Україні. Крім того, держави-члени ЄС надаватимуть тимчасовий захист або його національний еквівалент громадянам третіх країн або особам без громадянства зі статусом постійного проживання в Україні, які перебували в Україні до 24 лютого і не можуть повернутися додому.

Цією програмою забезпечується вирішення нагальних потреб:

- надання підтримки урядом приймаючих країн у зміцненні пунктів прийому, розширенні можливостей розміщення, наданні основних предметів першої необхідності і полегшенні доступу до послуг, зокрема медичної допомоги. Це включає в себе підтримку поточних

заходів реагування на COVID-19 шляхом забезпечення вакцин, зокрема для осіб з особливими потребами та осіб з інвалідністю, а також вакцин для запобігання спалахам кору та поліомієліту, зважаючи на низький рівень вакцинації та поточний спалах поліомієліту в Україні. Послуги з водопостачання, санітарії та гігієни є вкрай важливими, особливо на прикордонних пунктах. Основна увага приділяється забезпеченню водою, розповсюдженню критично важливих засобів гігієни та захисту гідності, зокрема для жінок і дітей, а також підтримці профілактики інфекцій і пропаганді гігієни;

- забезпечення дітей і підлітків навчальними та розважальними матеріалами, полегшення доступу до тимчасових навчальних, розважальних і розвиваючих заходів для дітей раннього віку, а також підтримка їхнього включення в національні системи освіти, щоб уникнути створення паралельних механізмів;
- надання негайної екстреної продовольчої допомоги біженцям, які тікають із України, на кордонах, у пунктах транзиту та прийому, а також у містах, а також постійне забезпечення гарячим харчуванням у визначених пунктах. Крім того, важливим є надання екстреної багатоцільової грошової допомоги та сприяння включенню біженців, які тікають із України, до існуючих програм соціального захисту;
- підтримка логістики, телекомунікацій та інфраструктури постачання, включаючи транспортування від прикордонних пунктів до міських районів і навіть далі до інших країн у контексті Директиви про тимчасовий захист.

Бізнес. Локальний бізнес створює робочі місця, допомагає біженцям знайти роботу, надає фінансові знижки для біженців (мобільні та транспортні послуги, знижки в супермаркетах, безоплатне проживання у готелях). Наприклад, міжнародна компанія Asos⁵⁰. Представник Asos заявив, що модний бренд вже найняв на роботу біженців із України і продовжує пропонувати українцям можливості працевлаштування, зокрема у сфері технологій та інженерії, завдяки висококваліфікованим ІТ-спеціалістам в Україні.

Громадянське суспільство. Із початку надзвичайної ситуації в Україні гуманітарні організації, зокрема агентства ООН, міжнародні та місцеві неурядові організації, підтримали зусилля урядів усіх сусідніх країн, які приймають біженців та інших людей, що потребують життєво необхідної допомоги. Місцеві партнери, а також громадянське суспільство і групи волонтерів продемонстрували безпрецедентну солідарність і надзвичайну відданість у підтримці скоординованих зусиль.

⁵⁰ ASOS. URL: <https://www.asos.com> (retrieved January 12, 2024).

Проблеми прав людини та біженців у контексті війни носять комплексний характер і вимагають всебічного та багатогранного підходу до їх вирішення. Відзначимо визначальну роль державних органів влади в забезпеченні прав людини в умовах війни.

Питання для обговорення

1. *Які права людини порушуються війною?*
2. *Які права людини можуть бути забезпечені приймаючими біженців країнами?*
3. *Яка роль держави у формуванні умов для успішної короткострокової соціальної адаптації?*
4. *Які соціальні технології можуть бути запропоновані державою, на Вашу думку, для забезпечення права на освіту дітей біженців?*
5. *Запропонуйте ряд заходів, які, на Вашу думку, можуть забезпечити право на доступ до питної води від меріи невеликого містечка, за Вашим вибором.*

Використані джерела:

- ASOS. URL: <https://www.asos.com> (retrieved January 12, 2024).
- Council of Europe. (2024). The Universal Declaration of Human Rights – Full Version. URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/the-universal-declaration-of-human-rights-full-version> (retrieved January 12, 2024).
- Deineko Oleksandra (2022). War in Ukraine: A Sociological Study. Norwegian Institute for Urban and Regional Research NIBR. OsloMet. 21. URL: <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2992091/NIBR%20Working%20Paper%202022-102.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (retrieved January 12, 2024).
- Ukraine Refugee Situation. Operational Data Portal. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- Верховна Рада України. (1996). Конституція України (№ 254к/96-ВР, оновлено 01.01.2020). [Законодавство України]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4381> (доступно на 12.01.2024).
- Конституція України: Закон України від 28.06.1996 №254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4381>
- Президент України. (2022). Указ Президента України №64. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (доступно на 12.01.2024)
- Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України No 64 від 24.02.2022 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
- Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (UNHCR). (n.d.). Ukraine situation. URL: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (retrieved January 12, 2024).

Олександра Дейнеко

*кандидатка соціологічних наук, доцентка кафедри прикладної соціології
та соціальних комунікацій соціологічного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*

9. ВІДКРИТИЙ ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Публічна інформація як додаткове джерело даних для наукових досліджень

Ми вже знайомі з поняттям «соціологічна інформація», що уособлює собою будь-які емпіричні дані, які містять інформацію про соціальну реальність: соціальні явища, соціальні процеси, соціальні спільноти, соціальні інститути, соціальні системи, соціальні групи та інші соціальні феномени. Разом із тим, дослідники, журналісти та експерти у ході своєї професійної діяльності нерідко мають необхідність отримувати інформацію про особливості діяльності органів державної влади, виконання ними державних програм чи розпоряджень, аналізувати тексти законів, положень, інструкцій та інших нормативно-правових актів. Це потрібно для того, щоб більш глибинно осмислювати соціальну реальність, розуміти змісти політичних процесів та правових змін в українському суспільстві. У цьому зв'язку важливим є ознайомлення з поняттям «публічної інформації» та засобів її отримання. Наявність у представників громадянського суспільства доступу до публічної інформації посилює громадянський контроль за діяльністю органів державної влади та формує засади для реалізації державної влади у прозорому та підзвітному форматі. Таким чином, доступ до публічної інформації є важливим індикатором посилення партисипативної демократії в Україні та розвитку громадянського суспільства.

Дослідники-правники⁵¹ зазначають, що нормативне регулювання виступає в якості найважливішої форми регламентації суспільних відносин, де держава відіграє провідну роль. В юридичній літературі існують різноманітні визначення поняття «правовий акт». Під нормативно-правовим актом розуміється вираження в письмовій формі рішення компетентних державних органів, в яких вміщені норми права.

⁵¹ Рабінович П. М. (2001). Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Видання 5-те, зі змінами. К. : Атіка. 176 с.

Нормативно-правовий акт є основним джерелом (формою) права в Україні. На думку О. Ф. Скакун⁵², джерелом (формою) права є вихідні від держави або визнані нею офіційно-документальні форми вираження і закріплення норм права, які надають їм юридичного, загально-обов'язкового значення. Поняття «нормативно-правові акти» містить комплекс актів правотворчості, виданих органами законодавчої і виконавчої влади. Нормативно-правові акти видаються органами державної влади лише у певній формі й у рамках компетенції певного правотворчого органу. Звідси юридична чинність нормативно-правового акту визначається місцем у системі органів держави того органу, від імені якого він виданий. Отже, нормативно-правовий акт⁵³ – це загально-обов'язкове офіційне рішення спеціально уповноваженого суб'єкта, ухвалене в певному порядку, що встановлює нові правові норми, змінює або скасовує вже наявні та ухвалюється органами державної влади в процесі правотворчості. Такі акти перебувають між собою в ієрархічній підпорядкованості, що й визначає юридичну силу документа.

Для нас є важливим зрозуміти особливості нормативно-правових актів для усвідомлення їхньої відмінності, наприклад, від текстів ЗМІ. Отже, звернімо увагу на такі особливості нормативних актів⁵⁴:

- створюються внаслідок нормотворчої, законодавчої діяльності органів держави або референдуму;
- містять норми права;
- є основним джерелом права;
- юридично обов'язкові для нефіксованого кола осіб;
- видаються у формі законів, указів, постанов, актів нормативного характеру;
- містять загальнообов'язкові правила поведінки (норми);
- стосуються всіх суб'єктів, які опиняються в нормативно регламентованій ситуації, а акт застосування положень права адресується конкретним особам чи організаціям і є обов'язковим до виконання тільки ними;
- регулюють певний вид суспільних відносин;
- діють тривалий час і не вичерпують себе фактами застосування.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»⁵⁵, який діє в Україні з 2011 року, під *публічною інформацією*

⁵² Скакун О. Ф. (2001). Теорія держави і права : підручник ; пер. з рос. Харків : Консум. 656 с.

⁵³ Загальна теорія держави й права. (2009). За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Х. : Право. 584 с.

⁵⁴ Теорія держави і права. (2006). Академічний курс : підруч. ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер. 343 с.

розуміють відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформацію, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених законом України (визначення відповідно до ст. 1 [1] з переліку рекомендованої літератури). Метою ухвалення цього Закону стало забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.

Доступ до публічної інформації здійснюється на принципах:

- прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації;
- рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Іншими словами, під час проведення соціологічних досліджень чи журналістських розслідувань ми можемо звертатись до суб'єктів владних повноважень щодо надання тієї чи іншої публічної інформації, якою вони володіють або яку вони створюють в результаті своєї діяльності.

Як отримати публічну інформацію?

Для того, щоб отримати необхідну публічну інформацію, нам потрібно звернутись до відповідного органу влади із запитом на публічну інформацію, оформленим відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації». Запит на публічну інформацію можна розглядати як додатковий метод збору соціологічної інформації, що виступає самостійним джерелом кількісних чи якісних даних.

Запит на публічну інформацію являє собою належним чином оформлене прохання запитувача до розпорядника інформації відносно надання публічної інформації, що знаходиться у його володінні. В Законі України «Про доступ до публічної інформації» наведено такі вимоги до оформлення запитів:

- 1) наявність імені (найменування) запитувача, поштової адреси або адреси електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є;
- 2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;
- 3) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

⁵⁵ Закон України від 13. 01. 2011 № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації». URL : https://minjust.gov.ua/m/str_35409

Важливо зауважити, що обов'язковим є дотримання усіх трьох вимог, зазначених вище. Дослідник має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним, а також подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі, але з дотриманням наведених вище вимог.

Як визначити орган влади, що є розпорядником публічної інформації?

Для того, щоб зрозуміти, до якого органу влади варто адресувати свій запит, необхідно ознайомитись із нормативно-правовою базою. По-перше, треба визначити, чи йдеться про компетенцію центрального (наприклад, міністерства) або місцевого органу влади (наприклад, територіального управління певного міністерства), місцевої державної адміністрації (наприклад, Харківська обласна державна адміністрація) або органу місцевого самоврядування (наприклад, Харківська міська рада). Для розуміння сфери компетенції відповідного органу влади необхідно ознайомитись із положеннями про його діяльність.

Коли можна отримати відповідь на запит?

Відповідно до профільного закону розпорядник інформації зобов'язаний надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У деяких випадках інформацію можна отримати оперативніше, якщо йдеться про інформацію, необхідну для захисту життя чи свободи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян. Такі запити про термінове опрацювання мають бути обґрунтованими.

В деяких випадках строк розгляду запиту органом влади може зайняти до 20 робочих днів. Це стосується ситуацій, коли запитувач просить надати великий обсяг інформації або якщо орган влади має здійснити пошук інформації серед значної кількості даних. У такому випадку розпорядник інформації має обґрунтувати продовження розгляду запиту та поінформувати запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів із дня отримання запиту.

Стилі формування змісту запиту на публічну інформацію

Профільний закон не встановлює особливих вимог до стилю формування змісту запиту на публічну інформацію. Письмовий запит подається в довільній формі, але дуже важливим є використання чітких формулювань. Запит може бути оформленим у вигляді:

- звичайних запитань (наприклад, якою є кількість іноземних студентів, які здобувають освіту в українських закладах вищої освіти у 2023 році?);
- конкретних показників чи інформаційних кластерів (наприклад, прошу надати інформацію щодо кількості іноземних студентів, які здобувають освіту в українських закладах вищої освіти у 2023 році);
- прохань надати коментар, підтвердити чи спростувати наведені інформаційні повідомлення (наприклад, в інтерв'ю для видання Українська Правда депутат ВРУ ХХ зазначив, що в Україні наразі продовжують навчання ХХ іноземних студентів. Чи можливо підтвердити, що наведений показник відповідає дійсності?).

Для отримання вичерпної відповіді на питання дуже важливим є чітке формулювання із зазначенням географічної прив'язки (якщо Вас цікавлять загальнонаціональні дані чи дані за конкретним регіоном України, наприклад), часового проміжку (статистика станом за зараз, за останній рік чи декілька років) та потрібного тематичного розрізу (наприклад, із зазначенням відповідальних органів чи установ, категорій, типів, підвидів). Чим чіткіше Ви сформулюєте запит, тим більш змістовну відповідь Ви зможете отримати.

Коли нам можуть відмовити в наданні відповіді на запит?

Однією з найпоширеніших причин відмови в наданні відповіді на запит є порушення запитувачем вимог до оформлення запиту на публічну інформацію. За такого випадку розпорядник інформації зазначає, що отриманий запит не відповідає вимогам статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Серед інших причин відмови може бути те, що запитувана інформація не належить до публічної інформації, а є, наприклад, службовою, таємною чи конфіденційною інформацією. Розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту, якщо він не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції володіти інформацією, щодо якої зроблено запит. Розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо чи то має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду

запиту на інформацію починається із дня отримання запиту належним розпорядником. Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовій формі. Закон передбачає право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації.

Приклад оформлення запиту на публічну інформацію

Приклад № 1. Запит адресовано Державній службі статистики України як розпоряднику публічної інформації. Запит має на меті збір і уточнення статистичних даних на розвідувальному етапі соціологічного дослідження (для визначення відповідних регіонів з пошуку учасників інтерв'ю). Варто звернути увагу на особливості формулювання суті запиту, а також на його оформлення (зокрема на зазначення усіх реквізитів, зміст першого та останнього абзаців).



ТОВАРИСТВО З ОБМЕЖЕНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ
"ІНФОРМАЦІЙНЕ АГЕНТСТВО
"ЕКСПЕРТИЗА РЕФОРМ"
м. Харків, 61145, вул. Клочківська, 111-А
ЄДРПОУ: 40552954 e-mail: expertreform@gmail.com
Свідоцтво про державну реєстрацію інформаційного
агентства як суб'єкта інформаційної діяльності
Серія КВ №477-342Р від 08.07.2016
Міністерство юстиції України

26.09.2019 № 137/01-03
На № _____ від _____

Державна служба статистики
України

Запит на публічну інформацію

Відповідно до статті 19 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та з урахуванням норм Положення про Державну службу статистики просимо надати інформацію про:

Кількісні показники чисельності етнічних груп, що проживають на території Харківської області в розрізі районів, сіл, об'єднаних територіальних громад (етно-національний склад населення Харківської області).


Зазначену інформацію просимо направити в установлений Законом України «Про доступ до публічної інформації» строк в електронному вигляді на електронну адресу Інформаційного агентства «ЕкспертиЗА реформ» expertreform@gmail.com.

Директор

О.О. Дейнеко

Рис. 1. Приклад запиту про публічну інформацію

Далі – приклад відповіді на наш запит, наведений вище як приклад № 1. Зверніть увагу на особливості оформлення відповіді (які атрибути у ній наявні). Чи надано розпорядником інформації відповідь на питання по суті? Яким чином отриману інформацію можна використати в рамках проведення дослідження?



ДЕРЖАВНА СЛУЖБА СТАТИСТИКИ УКРАЇНИ
(Держстат)

вул. Шота Руставелі, 3, м. Київ, 01601, телефон (044) 287-24-22, факс (044) 235-37-39
E-mail: office@ukrstat.gov.ua Web: http://www.ukrstat.gov.ua Код ЄДРПОУ 37507880

№ _____ На № вх. ЗПІ/ЗМІ-1204-19 від 26.09.2019

Товариство з обмеженою відповідальністю "Інформаційне агентство "Експертиза реформ"

вул. Ключківська, 111-А,
м. Харків, 61145

expertreform@gmail.com

На запит від 26.09.2019 (вх. № ЗПІ/ЗМІ-1204-19) Держстат повідомляє.

Дані щодо етнічного походження (національності) населення органи державної статистики отримують тільки за результатами проведення переписів населення. Ураховуючи це, надаємо наявну статистичну інформацію щодо розподілу населення Харківської області за етнічним походженням (національністю) за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року (станом на 5 грудня 2001 року) по адміністративних районах та містах (міськрадах) обласного значення (додається).


З метою забезпечення виконання вимог Закону України "Про державну статистику" щодо конфіденційності інформації дані наведені по етнічних групах (національностях), чисельність яких у вказаних адміністративно-територіальних одиницях становила 10 осіб і більше.

Формування статистичної інформації по сільських населених пунктах та об'єднаних територіальних громадах не здійснювалося.

Водночас інформуємо, що відповідна інформація щодо етнічного (національного) складу населення в розрізі адміністративно-територіальних одиниць розміщена на офіційному вебсайті Держстату (www.ukrstat.gov.ua) у розділі "Населення України"/"Всеукраїнський перепис населення"/"Банк даних"/"Національний склад населення, мовні ознаки, громадянство".

Додаток: файл "Етнічне походження_Харківська обл.xlsx".


Директор департаменту поширення інформації та комунікацій



О. ВИШНЕВСЬКА

Держстат

15.1.3-22/1153ПІ-19 від 02.10.2019



1153245

Тираж Чисельність 234 30 42

Рис. 2. Приклад відповіді на запит

Практичне завдання:

Розберемо практичний кейс. Наприклад, Ви проводите дослідження, в рамках якого Вам необхідно отримати офіційно підтверджений і вичерпний перелік монументальних пам'ятників, розташованих у м. Харкові, присвячених відомим харківським науковцям. Надайте розгорнуті відповіді на такі питання:

1. *Де можна отримати таку інформацію?*
2. *В який строк можливо реалізувати таке завдання?*
3. *Як переконатись, що ця інформація є офіційною, а перелік є вичерпним?*
4. *Якими будуть Ваші дії щодо отримання цих даних? Чия допомога Вам знадобиться?*

Розробіть проєкт запиту на публічну інформацію та визначте розпорядника інформації, якому має бути адресовано такий запит.

Питання для обговорення:

1. *Чи можна вважати запит на публічну інформацію додатковим методом збору соціологічної інформації? Чи можна назвати дані, отримані від органів державної влади, соціологічною інформацією?*
2. *Який закон регулює порядок складання запитів на публічну інформацію і отримання на них відповідей? Яким є строк розгляду запиту на публічну інформацію органом державної влади?*
3. *Хто може бути запитувачем публічної інформації? Чи має запитувач повідомляти мету спрямування запиту на публічну інформацію органу державної влади?*
4. *Що робити, якщо вам не відомо, хто є розпорядником необхідної вам публічної інформації?*
5. *Якими є стилі формування змісту запиту на публічну інформацію? Який стиль, на Вашу думку, є найбільш ефективним для соціологічної практики?*
6. *У який спосіб варто інтерпретувати відповіді, отримані на запит на публічну інформацію?*
7. *Якими, на вашу думку, є переваги застосування запитів на публічну інформацію під час проведення соціологічних досліджень?*

Використані джерела:

Загальна теорія держави й права. (2009). За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Х. : Право. 584 с.

Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13. 01. 2011 № 2939-VI.
URL : https://minjust.gov.ua/m/str_35409

- Рабінович П. М. (2001). Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Вид. 5-те, зі змінами. К. : Атіка. 176 с.
- Скакун О. Ф. (2001). Теорія держави і права : підручник ; пер. з рос. Харків : Консум. 656 с.
- Теорія держави і права. (2006). Академічний курс : підруч. ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. К. : Юрінком Інтер. 343 с.

Рекомендовані джерела:

- Каменська Н. П. (2020) Реалізація права на доступ до публічної інформації за інформаційними запитами. URL : <http://www.ippi.org.ua/kamenska-np-realizatsiya-prava-na-dostup-do-publichnoi-informatsii-za-informatsiinimi-zapitami>.
- Слизьконіс Д. М., Таран В. В. (ред). (2012). Абетка з доступу до публічної інформації : навчально-методичний посібник. К. : Центр Політичних Студій та Аналітики. 88 с.

Ірина Солдатенко

кандидатка соціологічних наук, доцентка, завідувачка кафедри прикладної соціології та соціальних комунікацій соціологічного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

10. АНТИКОРУПЦІЙНА МЕТОДОЛОГІЯ «ОСТРОВИ ЦІЛІСНОСТІ»™. ДОСВІД УКРАЇНИ

Актуальність проблеми

Незважаючи на зміну влади в Україні в 2014 році, корупція, як і раніше, пронизує всі сфери суспільства та має високі показники навіть в умовах започаткування діяльності низки антикорупційних державних органів і частково реалізованої антикорупційної реформи. І в умовах військового стану з 24 лютого 2022 корупція не зменшилася. Більше того, протягом останнього року, коли Україна веде війну проти росії, державні органи влади України перебувають у центрі уваги українських та міжнародних медіа через великі корупційні скандали із заступником Міністра оборони⁵⁶, головою Верховного суду⁵⁷ та інших високопосадовців.

В нашому кейсі ми будемо використовувати визначення корупції, надане Робертом Клітгаардом і описане формулою:

$$K = M + D - P/P,$$

де *K* – корупція, *M* – монополія на виконання, *D* – дискреція (широкі повноваження в прийнятті рішень), а *P/P* – підзвітність/прозорість⁵⁸.

У дослідженні міжнародної антикорупційної організації Transparency International Ukraine (TI Ukraine) йдеться, що Україна за 2022 рік отримала 33 бали зі 100 можливих в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI), що оцінює та ранжує рівень корупції в державному

⁵⁶ Тыловые крысы Минобороны во время войны «пилят» на продовольствии для ВСУ больше, чем при мирной жизни. Зеркало недели | Дзеркало тижня | Mirror Weekly. (2023, January 25). Онлайн-ресурс. Доступно за посиланням: <https://zn.ua/economic-security/tylovye-krysy-minoborony-vo-vremja-vojni-piljat-na-prodovolstvii-dlja-vsua-bolshe-chem-pri-mirnoj-zhizni.html>

⁵⁷ Madureira, W. by V. (n.d.). Ukraine detains head of Supreme Court over corruption allegations. OCCRP. <https://www.occrp.org/en/daily/17654-ukraine-detains-head-of-supreme-court-over-corruption-allegations>

⁵⁸ Роберт Клітгард, Рональд Маклін-Абароа, Г. Ліндсі Перріс. Корумповані міста. Практичний посібник з лікування та запобігання. Харків : Права людини, 2007. 144 с.

секторі. В 2023 Україна посіла 104-те місце зі 180 країн⁵⁹, додавши три бали за рік.

За результатами соціологічного дослідження «Корупція в Україні 2022: розуміння, сприйняття, поширеність», проведеного Info Sapiens за фінансової підтримки Антикорупційної Ініціативи Європейського Союзу в Україні (EUACI)⁶⁰, на перше місце у 2022 році серед інших проблем українці поставили Збройну агресію росії проти України (90,4 %), на друге – високу вартість життя та низькі доходи (69,2 %) і та третє – корупцію (64,2 %). Результати цього ж дослідження представляють найкорумпованіші, на думку опитаних українців, сфери. Такими названі судова система, митниця, прикордонний контроль.

Серед оцінок населенням України різних типів корупції на перше місце ставиться політична корупція на найвищому рівні (67,8 %). На друге місце – корупція в бізнесі, наприклад, при взаємодії з чиновниками (55,2 %). Третім серйозним типом корупції визначено побутову корупцію (школи, лікарні). Цей тип корупції позначили як серйозний 40,2 % опитаних⁶¹.

Акцентуючи увагу на все ще високому рівні побутової корупції, зазначимо, що оздоровлення суспільства та його звільнення від корупційних практик не буде ефективним без зміни ставлення до корупційних дій на особистісному рівні та впровадження антикорупційних програм та ініціатив на рівні місцевої влади. Ефективним вбачається не нав'язування антикорупційних політик, що теж має свій вплив із боку держави, а формування особистої та державної антикорупційної культури, неприйняття корупційних практик як на особистому, так і на будь-якому рівні державної чи місцевої влади.

Основні концептуальні підходи методології «Острови цілісності»TM

Вивчаючи успішний досвід боротьби з корупцією різних країн, можна помітити, що всі історії не є ідеальними. Історії успіху варіюються від класичних випадків, таких як Сінгапур, Гонконг, Китай⁶², до свіжіших прикладів прогресу, таких як Колумбія, Грузія, Індонезія, Малайзія,

⁵⁹ Transparency International. (2023). Corruption Perceptions Index 2023: Ukraine. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023/index/ukr>

⁶⁰ EUACI фінансується ЄС і співфінансується та впроваджується Міністерством закордонних справ Данії, – корупція серед топ-3 суспільних проблем в Україні.

⁶¹ Корупція в Україні 2022: Програма фінансується співфінансується ... (n.d.). https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/05/Prezent.opytuvannya-koruptsiya-2022_FINAL_ukr.pdf

⁶² Klitgaard, R. (1988), Controlling Corruption, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California.

Філіппіни, Катар і Руанда⁶³. Прогрес, досягнутий антикорупційними програмами в цих країнах, означає не викорінення корупції в усьому суспільстві, а поліпшення ситуації – зміну ставлення до корупційних практик, зменшення її масштабів у всіх або окремих соціальних сферах, формування нової антикорупційної культури.

Проблематика антикорупційних програм для місцевих органів влади продовжує залишатися актуальною. Україна отримує багато можливостей як у створенні своїх антикорупційних програм за участю міжнародних організацій, так і в імплементації методик із профілактики та викорінення корупційних практик, що вже мали успіх. Антикорупційні ініціативи знизу в органах управління не будуть успішними, якщо не будуть підтримані вищим рівнем управління в органах влади. І навпаки: можливість реалізації антикорупційних програм в органах влади з'являється тільки в разі, якщо в цьому зацікавлені чиновники різного рівня, і насамперед – білі комірці: вища управлінська ланка, відповідальна за ухвалення рішень.

Успішною антикорупційною методологією, яка була реалізована в декількох місцевих адміністраціях в Луганській та Донецькій областях в 2018–2020 рр. в Україні, є методологія «Острови цілісності» (Islands of Integrity™ Anti-Corruption Methodology). Ця технологія з виявлення та зменшення вразливостей до корупції в діяльності місцевої влади розроблена Рональдом Маклін Абароа (працював на посаді мером Ла-Паса (Болівія)) та засновницею ГО FPDL (Румунія) Ана Васілаче, які керувалися концептуальними рамками дослідника корупції професора Роберта Клітгаарда.

Одне з головних припущень при розробці цієї методології полягає в тому, що більшість людей в принципі чесні, якщо система дає змогу процвітати в межах закону. За винятком корумпованих осіб, які використовують систему для отримання приватної вигоди, потенційно існують чесні державні службовці, які бажають боротися з корупцією та покращувати роботу своїх організацій (та й самих себе) за умови, що вони отримають належне визнання та обґрунтоване грошове заохочення. Іншим припущенням є те, що люди поводитимуться чесно за умови, якщо система винагороджуватиме таку поведінку та обмежуватиме можливості й спокуси зловживання своїм становищем задля отримання приватної вигоди.

У цьому також полягає основна ідея книги Роберта Клітгаарда, Рональда МакЛіна Абароа, Ліндсі Парріс «Корумповані міста: практичний

⁶³ Klitgaard, R. (2015). Final addressing corruption together — oecd.org — OECD. <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/publications/FINAL%20Addressing%20corruption%20together.pdf>

посібник із лікування та запобігання» (2000): нам варто зосередити антикорупційні стратегії на зміні контексту, в якому живуть та працюють люди, а не просто орієнтуватися, як це роблять і зазнають невдачі більшість стратегій, на зміну людей за допомогою правового або морально-етично обґрунтованого тиску.

Люди схильні брати участь у корупційній поведінці, коли вважають, що *виграють більше, ніж втраять*, оскільки винагорода є великою, а ризики бути спійманими – низькими й покарання – м'яким. Люди схильні займатися корупційною діяльністю, коли вони працюють в організаціях, які надають їм монопольну владу над товаром або наданням послуги, мають право на власний розсуд вирішувати, чи отримає хтось товар або послугу, чи скільки отримає, а також не мають правил підзвітності й прозорості, аби інші люди бачили, коли та як вони приймають свої рішення⁵⁸. Це той контекст, який породжує корупцію. Роберт Клітгаард описує це за своєю відомою формулою:

$$K = M + D - P/P,$$

де *K* – корупція, *M* – монополія на виконання, *D* – дискреція (широкі повноваження в прийнятті рішень), а *P/P* – підзвітність/прозорість.

Методологія «Острови цілісності»TM використовує ці положення у діагностиці вразливості органів місцевого самоврядування до корупції та визначає пріоритетні напрямки, на які слід звернути увагу керівникам у зменшенні ризиків виникнення корупції. Ці ризики полягають у тому, що чим більше спокус дає контекст, тим більша ймовірність того, що ми зіткнемося з корупційною діяльністю. І в процесі діагностики, і в прийнятті рішення треба дотримуватися тих самих концептуальних завдань методології:

- порушення монополії шляхом посилення конкуренції у сфері діяльності/надання послуг;
- зменшення дискреції у прийнятті рішень шляхом встановлення та забезпечення дотримання чітких правил/процедур;
- посилення механізмів підзвітності та прозорості діяльності / надання послуг шляхом ефективного управління інформацією та даними;
- підвищення ймовірності бути спійманим і покараним за рахунок створення ефективних механізмів контролю;
- зменшення відносної вартості виграшу проти програшу шляхом створення стимулів/мотивації до результативної та чесної поведінки.

⁵⁸ Роберт Клітгаард, Рональд Маклін-Абароа, Г. Ліндсі Перріс. Корумповані міста. Практичний посібник з лікування та запобігання. Харків : Права людини, 2007. 144 с.

Реалізація методології «Острови цілісності»™ в Україні. Кейс Новопскова

Визнаючи необхідність невідкладного вирішення питань реконструкції, економічного відновлення та розбудови миру на територіях, що постраждали від війни, уряд України звернувся за технічною та фінансовою підтримкою до міжнародного співтовариства. На виконання цього запиту Організація Об'єднаних Націй (UNDP), Світовий банк (WB) та Європейський Союз (EU) здійснили «Оцінку відновлення та розбудови миру» (2014 р.), яка була затверджена Кабінетом Міністрів України (2015 р.). На основі отриманих результатів було розроблено Програму відновлення та розбудови миру (the Recovery and Peacebuilding Programme, RPP), яка стала рамковою програмою, що фінансувалася за рахунок коштів UNDP у співпраці з Урядом України та в партнерстві з UN Women, FAO, and UNFPA.

У рамках Програми відновлення та розбудови миру (RPP) у жовтні 2018 року розпочався новий проєкт, що фінансувався за кошти ЄС і мав на меті відновлення ефективного управління та сприяння примиренню в постраждалих від війни громадах Донецької та Луганської областей України. У рамках цього проєкту відновлення ефективного врядування була реалізована Антикорупційна методологія «Острови цілісності»™ (Islands of Integrity™ Anti-Corruption Methodology). Ця методологія має успішну історію впровадження в 30 органах місцевого самоврядування в 11 країнах Центральної та Східної Європи/ЦСЄ (ЦСЄ/ЦСЄ): Албанії, Боснії та Герцеговині, Грузії, Косові, Македонії, Польщі, Республіці Молдова, Румунії, Сербії, Хорватії, Чорногорії та Сербії, а також у Латинській Америці (Сальвадорі, Гватемалі, Гондурасі, Нікарагуа) і в Африці (Нігерії). Вона отримала міжнародне визнання у 2011 році завдяки премії ООН за публічну послугу⁶⁴ та включена до антикорупційних програм багатьох інших міжнародних організацій, таких як Partners Global, Світовий банк, Фонди «Відкрите суспільство», Міжнародна антикорупційна академія / IACA та Гаазька академія місцевого врядування.

Пілотним для реалізації в Україні антикорупційної методології «Острови цілісності»™ був обраний муніципалітет Новопскова (Луганська обл., Україна, 9900 мешканців). У період січень-червень 2019 року за підтримки практиків із антикорупційної методології Ірини Солдатенко та Олексія Солдатенка і консультанта ПРООН Ани Васілаче, співавторки методології, співробітники Новопсковської міської ради пройшли всі

64

United

Nations.

(n.d.).

United

Nations.

<https://conferences.unite.un.org/unterm/display/record/na/9d3be659-da78-402f-a97e-99497433c85f>

кроки методології, від діагностики вразливостей щодо корупції напрямків діяльності місцевої влади до розробки антикорупційної стратегії.

Етап 1. Діагностика. У лютому 2019 року Виконавчий комітет Новопокровської об'єднаної територіальної громади затвердив членів робочої групи для реалізації експериментального проєкту «Острови цілісності»^{ТМ} у Новопокровській ОТГ. До складу робочої групи увійшли міський голова, керівники різних напрямків діяльності місцевої влади. Під час першого воркшопу члени робочої групи провели загальну діагностику найбільш вразливих до корупції сфер діяльності. Робоча група мала обрати три напрямки діяльності місцевої влади, які в разі покращення принесуть користь більшій частині об'єднаної громади.

На етапі загальної діагностики робоча група узгодила такі види діяльності місцевої влади, які необхідно винести на поглиблену діагностику:

- 1) розпорядження комунальним майном;
- 2) утримання доріг;
- 3) видача довідок.

Об'єднавшись у три робочі групи, учасники провели поглиблену діагностику. Деталізація всіх кроків у реалізації діяльності чи наданні послуг дозволила детально оцінити вразливості до корупції всіх етапів надання обраних для аналізу послуг та напрямків діяльності:

1. Розпорядження комунальним майном:

- прийом заявок;
- прийом документів;
- процес відбору;
- підготовка попереднього рішення;
- погодження попереднього рішення з Антимонопольним комітетом;
- ухвалення рішення на засіданні;
- укладення договору.

2. Утримання доріг:

- проведення інвентаризації доріг, складання паспорта дефектів, підготовка проектно-конструкторської документації та оцінка/присвоєння бюджету;
- проведення тендеру, укладення контракту, перерахування платежів;
- забезпечення контролю якості під час виконання робіт і гарантійного терміну.

3. Видача довідок:

- подача документів;
- перевірка фактів;
- обробка заявки;
- видача довідки.

Керівники підрозділів, напрямки діяльності яких потрапили під аналіз, індивідуально заповнювали анкети, в яких проаналізували можливі корупційні прояви, що можуть мати місце на кожному з етапів: відповідали на питання, хто може отримати вигоду від таких проявів, кому може бути завдано шкоди, а також виявляли причини, що можуть спричинити корупційні дії.

Етап 2. Рішення. У травні 2019 року учасники робочої групи обговорювали та виробляли рішення щодо усунення причин вразливості та підвищення рівня доброчесності, підзвітності й прозорості обраних послуг/підрозділів, щоб завоювати довіру й повагу членів місцевої громади. Запропоновані рішення склали основу Антикорупційного стратегічного плану дій.

Головною метою Антикорупційної стратегії є запобігання корупції та створення єдиної антикорупційної політики, зміцнення довіри громадськості за рахунок підвищення прозорості та підзвітності органів публічної влади, розширення прав і можливостей громадянського суспільства, а також забезпечення прозорості та підзвітності, які є ключовими для належного врядування.

Антикорупційна стратегія має містити такі завдання:

- запобігти корупції шляхом зменшення корупційних ризиків;
- зміцнити принципи доброчесності, відкритості, підзвітності та прозорості при наданні муніципальних послуг;
- забезпечити участь громадських організацій в запобіганні корупції;
- підвищити обізнаність громадян про діяльність органів місцевого самоврядування.

Реалізація антикорупційної політики має ґрунтуватися на таких принципах/підходах:

- прозорість – усі кроки, що здійснюються органами місцевого самоврядування: на стадії планування, у процесі ухвалення рішень, а також під час оцінювання результатів, мають бути представлені як членам місцевої влади (прозорі внутрішні комунікації), так і громаді, щоб забезпечити справедливе залучення стейкхолдерів;
- підзвітність – розуміння та прийняття відповідальності кожною особою, залученою до розподілу ресурсів або надання послуг, за належне виконання своїх обов'язків, передбачених планом заходів, на узгоджених умовах;
- співпраця – безперервне консультування всіх зацікавлених сторін шляхом організації спільних зустрічей, створення робочих груп

і партнерств, що сприяють ухваленню рішень і реалізації дій на благо всієї громади;

- ефективність – усі заплановані заходи здійснюються із застосуванням методів, які дають найкращі результати з урахуванням наявних ресурсів та вкладених зусиль;
- інклюзивність – гарантує, що всі групи громади мають змогу отримати доступ до інформації та брати участь у розробці та реалізації заходів;
- добросовісність – морально-етична складова в діяльності державного службовця, що визначає межі та способи його поведінки і ґрунтується на принципах доброго ставлення до громадян, чесності в особистій поведінці, у виконанні службових обов'язків, а також в управлінні публічними ресурсами.

В результаті самоаналізу керівниками місцевої влади напрямків діяльності місцевої адміністрації були визначені наступні пріоритетні напрями діяльності/послуги в Новопсковській антикорупційній стратегії.

Розпорядження комунальним майном

Візія: створення доступної та прозорої інформаційної системи щодо реєстру об'єктів комунальної власності та їхньої оренди за умови добросовісної конкуренції та ефективного контролю за використанням реєстру.

Очікувані результати:

- I. провести інвентаризацію об'єктів комунальної власності та створити електронний реєстр об'єктів комунальної власності;
- II. оприлюднити реєстр та умови конкурсу оренди об'єктів комунальної власності;
- III. розробити та впровадити програму залучення громадян до оренди об'єктів комунальної власності;
- IV. розробити та запровадити систему контролю за використанням орендованих об'єктів комунальної власності.

Утримання доріг

Візія: ефективна система утримання доріг із застосуванням інноваційних методів інвентаризації та моніторингу.

Очікувані результати:

- A. розробити та впровадити інноваційну електронну систему інвентаризації та моніторингу доріг;
- B. розробити та впровадити електронну систему індикаторів для визначення пріоритетності ремонту доріг;
- C. створити «дорожній фонд» – цільовий бюджет на утримання доріг на основі прозорого інформування громадян про виділені кошти.

Видача довідок

Візія: електронна послуга отримання кваліфікованих послуг із електронним документообігом, можливістю віддаленого доступу та постійним зворотним зв'язком щодо якості наданих послуг.

Очікувані результати:

- i. закупити відповідне програмне забезпечення та створити реєстр громадян;
- ii. розробити та впровадити електронну послугу, оснащену можливістю дистанційної видачі довідки;
- iii. розробити систему захисту електронної бази даних;
- iv. підвищити кваліфікаційний рівень персоналу;
- v. впровадити систему електронного документообігу;
- vi. розробити та впровадити систему доступу до баз даних соціально-комунальних послуг;
- vii. розробити та впровадити систему обслуговування маломобільних соціальних груп населення;
- viii. розробити та впровадити систему постійного моніторингу якості наданих послуг.

Етап 3. Впровадження. У червні 2019 року Антикорупційний стратегічний план / план заходів було презентовано керівникам, менеджерам та іншим працівникам Новопокровського муніципалітету, а також представникам громадських організацій Новопокровської об'єднаної територіальної громади. Звіт про реалізацію програми представлений на сайті ПРООН⁶⁵.

Як підсумок, ще раз акцентуємо увагу на тому, що запорукою успішного впровадження будь-якої антикорупційної методології і, зокрема, «Островів цілісності»™, є вмотивованість чиновників муніципалітету різного рівня до зменшення рівня корупції, підвищення організаційної культури; і насамперед це стосується білих комірців – вищої управлінської ланки, відповідальної за ухвалення рішень. Посилює успіх реалізації антикорупційної методології залучення до етапів діагностики, аналізу ситуації, розробки антикорупційних стратегій та їхнього впровадження громадських організацій та активістів, журналістів, які виконують функцію громадського контролю влади.

⁶⁵ United Nations Development Programme. (2019). Report on Islands of Integrity™: Methodology and Implementation in Novopokrov ATC, Luhansk Oblast. Доступно за: <https://www.undp.org/ukraine/publications/report-islands-integrity™-c-methodology-implementation-novopokrov-atc-luhansk-oblast>

Питання для обговорення:

1. За яких умов люди схильні брати участь у корупційній поведінці?
2. Які принципи та підходи є ефективними в реалізації антикорупційних методологій?
3. Що посилює успіх реалізації антикорупційних методологій?
4. Яка роль медіа та журналістів у боротьбі з корупцією?
5. Як можна забезпечити прозорість та відкритість влади?
6. Пройдіть онлайн-гру під назвою «Добро. Чесність. Гра!»! Ця гра – симулятор найрізноманітніших ситуацій, котрі можуть трапитись у реальному житті. <https://integrity.platfor.ma/>

Використані джерела:

- Anti-corruption pendulum in Ukraine: A step forward after a step back* Transparency International Ukraine – Світ без корупції. (2023, July 6). <https://ti-ukraine.org/en/news/anti-corruption-pendulum-in-ukraine-a-step-forward-after-a-step-back/>
- Klitgaard R. (1988), *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California.
- Klitgaard R. (2015). *Final addressing corruption together* – oecd.org – OECD. <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/publications/FINAL%20Addressing%20corruption%20together.pdf>
- Madureira W. by V. (n.d.). *Ukraine detains head of Supreme Court over corruption allegations*. OCCRP. <https://www.occrp.org/en/daily/17654-ukraine-detains-head-of-supreme-court-over-corruption-allegations>
- United Nations Development Programme. (2019). *Report on Islands of Integrity™: Methodology and Implementation in Novopskov ATC, Luhansk Oblast*. Доступно за: <https://www.undp.org/ukraine/publications/report-islands-integrity-c-methodology-implementation-novopskov-atc-luhansk-oblast>
- United Nations. (n.d.). United Nations. <https://conferences.unite.un.org/unterm/display/record/na/9d3be659-da78-402f-a97e-99497433c85f>
- Корупція в Україні 2022: Програма фінансується співфінансується ... (n.d.). https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/05/Prezent.opytuvannya-koruptsiya-2022_FINAL_ukr.pdf
- Роберт Клітгард, Рональд Маклін-Абароа, Г. Ліндсі Перріс. *Корумповані міста. Практичний посібник з лікування та запобігання*. Харків : Права людини, 2007. 144 с.
- Тыловые крысы Минобороны во время войны «пилят» на продовольствии для ВСУ больше, чем при мирной жизни*. Зеркало недели | Дзеркало тижня | Mirror Weekly. (2023, January 25). Онлайн-ресурс. Доступно за посиланням: <https://zn.ua/economic-security/tylovye-krysy-minoborony-vo-vremja-vojny-piljat-na-prodovolstvii-dlja-vsu-bolshe-chem-pri-mirnoj-zhizni.html>

11. ІННОВАЦІЙНІ КОМУНІКАЦІЇ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ З ГРОМАДЯНАМИ УКРАЇНИ. КЕЙС ВОЄННОГО ЧАСУ

«Мені потрібна зброя, а не евакуація».
Володимир Зеленський

У контексті війни і невизначеності майбутнього, постійного збільшення політичних, економічних і соціальних проблем зростає роль професійних компетентностей державних службовців, представників органів державної влади, що сприяє ефективному кризовому менеджменту, дозволяє швидко реагувати на нові виклики та загрози, оптимізуючи використання обмежених ресурсів країни. Завдяки прозорому та компетентному управлінню зростає довіра до влади, покращується міжнародна співпраця. Такі компетентності забезпечують збереження функціональності державних інституцій, ефективну протидію дезінформації, підтримку морального духу населення та швидку адаптацію законодавства до вимог воєнного часу. Вони також сприяють безперервності надання критично важливих державних послуг, ефективній координації між різними структурами влади, розробці стратегій post-воєнного відновлення та максимізації ефективності міжнародної допомоги.

Законом України «Про державну службу»⁶⁶, який є основним у визначенні напрямків діяльності державної служби, професійну компетентність визначено як сукупність знань, умінь, навичок та інших особистісних якостей, що є необхідними для ефективного виконання службових обов'язків. Професійна компетентність включає:

- знання відповідної сфери діяльності – розуміння законодавчої бази, нормативно-правових актів, політичних процесів та інших аспектів, що впливають на діяльність державного службовця;

⁶⁶ Верховна Рада України. (2015). Про державну службу [Закон України № 889-19]. 17 січня 2024, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

- уміння та навички – містять аналітичні здібності, управлінські навички, здатність до прийняття обґрунтованих рішень, комунікативні навички тощо;
- особистісні якості – етичність, відповідальність, ініціативність, готовність до навчання, здатність працювати в команді та інші якості, що сприяють ефективному виконанню обов'язків.

Національним Агентством України з питань державної служби визначений перелік професійних компетентностей державних службовців, які є необхідними для опанування під час професійного навчання та для обіймання посад у державних органах влади⁶⁷. До основних компетентностей віднесені: законодавча грамотність та дотримання етичних норм; управлінські навички; комунікаційні навички; аналітичні навички, цифрова грамотність. Спеціалізовані компетентності включають: політичну обізнаність; вміння розробляти довгострокові плани та стратегії, а також прогнозувати можливі зміни та виклики; інноваційність; уміння ефективно спілкуватися та взаємодіяти з представниками різних культур та національностей.

І серед основних, і серед спеціалізованих компетентностей державного службовця важливе місце займає володіння комунікативними навичками. Комунікації в сфері державного управління є основним засобом обміну інформацією між різними структурами уряду, адміністрацій, громадянами та іншими зацікавленими сторонами. Ефективні комунікаційні дії сприяють прозорості, довірі до влади, ефективності державних процесів. Яскравим прикладом ефективних цифрових комунікацій між громадянами та державою є застосунок Дія, що продовжив працювати в умовах війни та залишився надійним каналом комунікації між державою та громадянами. На початку повномасштабного вторгнення застосунок дозволив не тільки безпечно та швидко надавати документи для перевірки особи, а й використовувався для поширення офіційної інформації щодо актуального стану подій.

Акцентуємо увагу на ролі керівника в формуванні комунікаційних програм, реалізації стратегічних комунікацій. Керівник державного органу повинен приділяти багато своєї уваги виробленню стратегії та управлінню комунікаційним процесом, багато речей повинен робити самостійно. «Заяви, зроблені саме першою особою, привертають більше уваги і преси, і громадськості, адже сам факт того, що керівник особисто звертається до представників цільових аудиторій, надає зверненню офіційний статус

⁶⁷ Верховна Рада України. (2020). [Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження орієнтовного переліку професійних компетентностей державних службовців»] [Постанова Кабінету Міністрів України №1018 від 16 грудня 2020 року]. 17 січня 2024, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0201859-20#Text>

і робить його більш надійним та важливим в очах представників цільових аудиторій»⁶⁸.

В умовах війни довіра і на горизонтальному (міжособистісні відносини), і на вертикальному (соціальні інститути) рівнях працює на задоволення різних соціальних потреб. На горизонтальному рівні довіра консолідує суспільство та сприяє мобілізації ресурсів для допомоги армії, переселенцям, волонтерам (перерахування грошей, надання притулку незнайомим людям). На нашу думку, більш значущу роль в умовах війни відіграє довіра на вертикальному рівні – до органів влади, які відповідають за формування стабільного психоемоційного стану населення, законну мобілізацію людських ресурсів для потреб армії та оборони, зниження рівня еміграції та виведення бізнесу за межі країни, забезпечення фізичної безпеки. Найбільший вплив на формування довіри до влади мають образи і комунікації представників влади і особливо – президента країни.

Розглянемо наративи у зверненнях Президента України Володимира Зеленського з моменту початку російсько-української війни та визначимо комунікативні конструкції та технології, спрямовані на формування довіри вертикального рівня, що визначається Е. Гіденсом як «узагальнена довіра» – «віра в надійність людини або системи» та основа стабільних довгострокових соціальних відносин. Він фактично ототожнює довіру з онтологічною безпекою, надійністю в соціальній поведінці та соціальних взаємодіях⁶⁹. За британським соціологом, мати почуття онтологічної безпеки означає знати на рівні практичної свідомості відповіді на основні екзистенційні запитання, що неминуче постають перед кожною людиною: про обмеженість людського життя, про співіснування з іншими індивідами, про забезпечення неперервної особистісної ідентичності та ін. На думку Гіденса, відчуття безпеки є надзвичайно важливим комплексним елементом нормального світосприйняття й життєдіяльності індивіда. Звичайно, ця структура є досить умовною, оскільки чітко встановити місце почуття онтологічної безпеки особистості досить складно. З одного боку, воно прямо залежить від зовнішнього середовища, формується й підтримується завдяки йому, а з іншого – впливає на сприйняття, а отже, й формування цього середовища⁷⁰.

Для представлення комунікативних конструкцій, спрямованих на формування «узагальненої довіри», наведемо операціоналізацію цього

⁶⁸ Коник Дмитро. Стратегічні комунікації. Посібник для державних службовців. Київ, 2016. С. 205 (@Міжнародний банк реконструкції та розвитку/Світовий банк)

⁶⁹ Гіденс Е. Соціологія / Е. Гіденс. — Київ : Основи, 1999. — 726 с.

⁷⁰ Giddens A. (1991). The consequences of modernity. Polity Press. P. 203–204.

поняття, і далі в аналізі медіаповідомлень будуть використані такі категорії та індикатори поняття «узагальнена довіра»⁷¹:

1. онтологічна (фізична, психічна) безпека, індикатори: безпека, захист, спокій, турбота, мир, перемога;
2. надійність у соціальній поведінці, індикатори: довіра, стабільність, знання, професійність, впевненість, переконливість;
3. ідентичність, індикатори: я, ми, наша, наші, наш, країна, Україна, родина, мати, діти, земля.

Із самого першого дня війни, з 24 лютого 2022 року, основним прийомом побудови комунікаційної стратегії Президента України є постійна взаємодія та відкритість до аудиторії. Першим зверненням від влади до народу України було звернення Володимира Зеленського. «Ми працюємо, армія працює, працює весь сектор оборони України. На зв'язку з вами (народом України) буду постійно я, РНБО, Кабінет Міністрів України... Без паніки, ми – сильні, ми готові до всього. Ми всіх переможемо. Бо ми – це Україна», – сказав Президент у першому своєму зверненні після початку повномасштабного нападу⁷². Це був початок нової традиції.

У своїх перших зверненнях Володимир Зеленський показував місце, де він знаходиться. Зокрема, він знімав Офіс Президента України на вулиці Банковій у Києві, підтверджуючи те, що Президент перебуває у тих же умовах, що і весь народ України. В одному зі звернень В. Зеленський сказав: «I need ammunition, not a ride»⁷³, що було закликком до США у відповідь на пряме звернення до Зеленського з пропозицією сховатися за кордоном: потрібна зброя, а не евакуація. Проголошення такої позиції Президентом України сприяло формуванню образу лідера не тільки у міжнародному політичному колі, а й у співгромадян.

За результатами дослідження, яке було проведено соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва у грудні 2022 року, 74 % респондентів відзначають позитивні зміни у секторі обороноздатності України. Серед суспільних інститутів найбільшою довірою користувалися ЗСУ (92,5 %), добровольчі

⁷¹ Померанська О. (2023) Комунікаційні стратегії просування бренду України періоду війни у нових медіа. Пояснювальна записка до кваліфікаційної роботи (ступінь магістра). Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна. 102 с.

⁷² Ми — це Україна !: By Володимир Зеленський. Facebook. (2022, February 24). Retrieved January 14, 2023, from <https://www.facebook.com/watch/?v=910863176253384&t=18>

⁷³ Kessler G. (2022, March 7). Analysis | Zelensky's famous quote of 'need ammo, not a ride' not easily confirmed. The Washington Post. Retrieved January 14, 2023, from <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/03/06/zelenskys-famous-quote-need-ammo-not-ride-not-easily-confirmed/>

батальйони (85,5 %), Національна гвардія України (84 %), Державна прикордонна служба (81 %), Державна служба з надзвичайних ситуацій (81 %) ⁷⁴. Таким чином, у період війни держава та органи влади виступають символами безпеки та захисту.

Для звернень до міжнародної спільноти та до народу України Президент України використовує всі доступні сучасні канали комунікацій – сайт Президента двома мовами, офіційні канали в x.com (колишній Twitter), в YouTube – англійською та українською, офіційні канали в Telegram та Viber українською. Президент України виступає не тільки з власними щоденними зверненнями, він активно демонструє наративи з формування довіри під час міжнародних зустрічей з президентами та урядами інших країн, Радою Безпеки ООН та на інших численних міжнародних зібраннях або великих самітах, на яких вирішуються питання щодо надання допомоги Україні. Тут основною аудиторією є політики, а основним повідомленням – «нам потрібна ваша підтримка, щоб прискорити мир». Президент у своїх зверненнях акцентує увагу на тому, що спротив України зараз є запорукою миру для всього світу, і перемога залежить від допомоги інших країн. Він привселюдно заявляє: від того, як будуть реагувати інші країни, залежить досягнення миру на території Європи ⁷¹.

У такий спосіб Володимир Зеленський одночасно досягає декількох цілей. По-перше, *формує порядок денний*, згідно з яким війна в Україні – це найважливіша тема, увагу до якої потрібно підтримувати. Оскільки він активно виступає та спілкується з представниками інших країн, постійно перебуває на зв'язку, то й бере на себе роль основного, стабільного і компетентного джерела інформації як для власних громадян, так і для міжнародних медіа.

По-друге, він *наголошує, що військова допомога є ключовим аспектом перемоги*. Без матеріальних, гуманітарних та збройних надходжень Україна не могла б протриматися так довго. Аби спонукати партнерів до продовження допомоги, він дякує та закликає допомагати більше, що впливає навіть не стільки на політиків, скільки на громадян інших країн, підтримуючи у них відчуття безпосередньої участі.

⁷⁴ Центр Разумкова. (2022, December). Політичні підсумки 2022 року: оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади, довіра до соціальних інститутів. Retrieved from <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/politychni-pidsumky-2022-roku-otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-gruden-2022r>

⁷¹ Померанська О. (2023) Комунікаційні стратегії просування бренду України періоду війни у нових медіа. Пояснювальна записка до кваліфікаційної роботи (ступінь магістра). Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна. 102 с.

По-третє, він *образно та лаконічно описує всі дії супротивника*. Свої приватні канали, Instagram, Twitter, офіційний сайт він використовує як засіб розповсюдження інформації про злочини Росії, її солдат та влади. Він говорить про те, що ми воюємо з «державою-терористом». «Будь-які правила цього світу Росія вже порушує» – цитата В. Зеленського про те, як Росія веде бойові дії, не дотримуючись жодних конвенцій з прав людини та правил ведення війни, які були узгоджені в усьому світі.

Варто згадати ще виступи Президента і на неполітичних заходах, де аудиторією виступали інші групи, в залежності від тематики заходу. В такий спосіб він розширював аудиторію та говорив на загал, популяризуючи повістку війни в Україні.

Важливою частиною у побудові бренду є візуальний образ, тобто картинка, що супроводжує інформацію. Тут Володимир Зеленський також працює над впізнаваністю за допомогою свого одягу, в якому він виступає. Це футболки або кофтини кольору хаکی, який асоціюється з військовими. Тим самим він показує, що бере участь у боротьбі, зменшує дистанцію з громадськістю, постаючи не беземоційною людиною у строгому костюмі, як більшість політиків, а людиною у формі, яка так само бореться за перемогу у війні. Саме у такому образі Володимир Зеленський зображений на передовиці журналу TIME від 26 грудня 2022 року, в якій видання назвало його людиною 2022 року⁷⁵.

Питання для обговорення:

1. *Які наслідки для державних органів несуть непрофесійні комунікації державних службовців?*
2. *Яка роль публічних комунікацій президента країни (керівника органу влади) в умовах війни?*
3. *Які комунікативні канали використовує Президент України Володимир Зеленський для комунікацій із міжнародною спільнотою?*

Використані джерела:

- Giddens A. (1991). The consequences of modernity. Polity Press. P. 203–204.
- Kessler G. (2022, March 7). *Analysis | Zelensky's famous quote of 'need ammo, not a ride' not easily confirmed*. The Washington Post. Retrieved January 14, 2023, from <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/03/06/zelenskys-famous-quote-need-ammo-not-ride-not-easily-confirmed/>
- Time Magazine. (2022, December 6). Volodymyr Zelensky: The Person of the Year. Retrieved from <https://time.com/person-of-the-year-2022-volodymyr-zelensky/>

⁷⁵ Time Magazine. (2022, December 6). Volodymyr Zelensky: The Person of the Year. Retrieved from <https://time.com/person-of-the-year-2022-volodymyr-zelensky/>

- Верховна Рада України. (2015). Про державну службу [Закон України № 889-19]. 17 січня 2024, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
- Верховна Рада України. (2020). [Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження орієнтовного переліку професійних компетентностей державних службовців»] [Постанова Кабінету Міністрів України № 1018 від 16 грудня 2020 року]. 17 січня 2024, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0201859-20#Text>.
- Гіденс Е. Соціологія / Е. Гіденс. Київ : Основи, 1999. 726 с.
- Коник Дмитро. Стратегічні комунікації. Посібник для державних службовців. Київ, 2016. С. 205 (@Міжнародний банк реконструкції та розвитку/Світовий банк)
- Ми – це Україна !: Ву Володимир Зеленський*. Facebook. (2022, February 24). Retrieved January 14, 2023, from <https://www.facebook.com/watch/?v=910863176253384&t=18>
- Померанська О. (2023) Комунікаційні стратегії просування бренду України періоду війни у нових медіа. Пояснювальна записка до кваліфікаційної роботи (ступінь магістра). Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна. 102 с.
- Центр Разумкова. (2022, December). Політичні підсумки 2022 року: оцінка громадянами ситуації в країні та дій влади, довіра до соціальних інститутів. Retrieved from <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/politychni-pidsumky-2022-roku-otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-dii-vlady-dovira-do-sotsialnykh-instytutiv-gruden-2022r>

Олена Мурадян
кандидатка соціологічних наук, доцентка,
доцентка кафедри політичної соціології соціологічного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

12. ЦІЛІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ: РЕЗУЛЬТАТИ УКРАЇНИ (ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО 2030)

Питання сталого розвитку стоїть на порядку денному кожного європейського суспільства від початку ХХІ століття, коли стали очевидними наслідки людської діяльності для довкілля і, як наслідок, для майбутнього людства. Сам термін «сталий розвиток» є доволі розповсюдженим та вживаним у різних дискурсах, через що може втрачатись його значення. В загальному розумінні сталий розвиток – це відбудова такої системи людського існування, де задовольняються потреби суспільств та індивідів, при цьому не завдається шкоди людству та навколишньому середовищу ані в поточному часі, ані в майбутньому. Структурно та цілісно ідея сталого розвитку оформилась лише 2015 року, коли був затверджений План дій сталого розвитку «Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development». План включає 17 цілей (рис. 1), реалізація яких наблизить людство до сталого розвитку⁷⁶.



Рис. 1. Глобальні цілі сталого розвитку

⁷⁶ Цілі сталого розвитку. Дія. Бізнес. 21.11.2021. URL: <https://business.diia.gov.ua/handbook/sustainable-development-goals/cili-stalogo-rozvitku>

Цілі сталого розвитку в Україні: державне регулювання

Якщо в країнах Європейського Союзу розгляд питань концепції сталого розвитку почався ще на початку століття, то в українському контексті ці питання стали поступово поставати лише у 2010-х роках⁷⁷. Указ Президента щодо підтримання Цілей сталого розвитку (затверджених у 2015 році) в Україні вийшов лише 2019 року. В Указі зазначається необхідність врахування специфіки розвитку України та необхідності адаптації цих цілей. Докладно про адаптацію Цілей сталого розвитку в українському контексті говориться у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна». У 2020 році Кабінет Міністрів України на державному рівні закріпив Цілі сталого розвитку як орієнтири для розроблення програмних та прогнозних документів. План має перелік індикаторів, за якими визначається ступінь досягнення кожної цілі; у 2021 році був запроваджений постійний моніторинг індикаторів цілей сталого розвитку⁷⁸. Відповідно, за останні декілька років до 24 лютого 2022 року Україна здійснила низку важливих кроків на шляху до досягнення Цілей сталого розвитку.

Повномасштабне вторгнення поставило під загрозу не тільки реалізацію Цілей Україною, але й реалізацію зазначеної стратегії на глобальному рівні, як зазначили в Кабінеті Міністрів України:

«Ми стабільно та впевнено забезпечували прогрес на шляху досягнення ЦСР (Цілей сталого розвитку – прим. автора), але 2022 року через повномасштабне вторгнення під загрозу було поставлено не лише реалізацію ЦСР Україною, а й фундаментальні основи світового порядку. Зокрема, досягнення ЦСР 16 – сприяння миру та справедливості – неможливе для світової спільноти, доки триває збройна агресія проти нашої держави. Але попри всі виклики Україна продовжує здійснювати послідовні кроки на шляху реалізації ЦСР. Ми плануємо й надалі інтегрувати кращі практики та досвід у післявоєнні процеси відновлення і модернізації в нашій країні. Тому основоположний принцип сталого розвитку "не залишити нікого осторонь" залишатиметься нашим пріоритетом»⁷⁹. Таким чином, Україна за мірою можливостей продовжує свій шлях до сталого розвитку.

⁷⁷ Миколайчук М. М.; Куспляк І. С.; Лантратов М. С. (2023). Особливості забезпечення сталого розвитку регіонів України у післявоєнний період. Державне управління: удосконалення та розвиток. №2. <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.2.8>

⁷⁸ Цілі сталого розвитку та Україна. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/cili-stalogo-rozvitku-ta-ukrayina>

⁷⁹ Цілі сталого розвитку: війна вносить свої корективи. Урядовий кур'єр. 03.11.2023. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/news/cili-stalogo-rozvitku-vijna-vnosit-svoyi-korektivi/>

Прогрес у досягненні Цілей сталого розвитку

Якщо розглядати ситуацію до 24 лютого 2022, то переважна частина успіхів у досягненні Цілей сталого розвитку стала можливою в Україні завдяки реформі децентралізації, коли вагома частина рішень стала ухвалюватися на місцях. Через таке реформування досягнення цілей на національному рівні неможливе без регіонального прогресу. Аналіз прогресу України на національному та регіональному рівнях був здійснений компанією Vox Ukraine та Держстатом. За підтримки Програми розвитку ООН в Україні у 2019–2020 рр. був розрахований прогрес України станом на кінець 2019 року⁸⁰.

Прогрес у досягненні Цілей сталого розвитку по регіону (undefined)



Рис. 2. Прогрес у досягненні Цілей сталого розвитку по Харківському регіону

На прикладі Харківського регіону ми бачимо, що відсутність прогресу спостерігається за двома цілями: 10 «Скорочення нерівності» та 13 «Пом'якшення наслідків зміни клімату». В цілому ж за період з 2015 до 2019 року Україна мала прогрес у 15 із 17 Цілей сталого розвитку. Проте на регіональному рівні можна спостерігати значний дисбаланс у цьому прогресі, що видно на прикладі Цілі 2 «Подолання голоду, розвиток сільського господарства» (рис. 3).

⁸⁰ Цілі сталого розвитку: війна вносить свої корективи. Урядовий кур'єр. 03.11.2023. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/news/cili-stalogo-rozvitku-vijna-vnosit-svoyi-korektivi/>

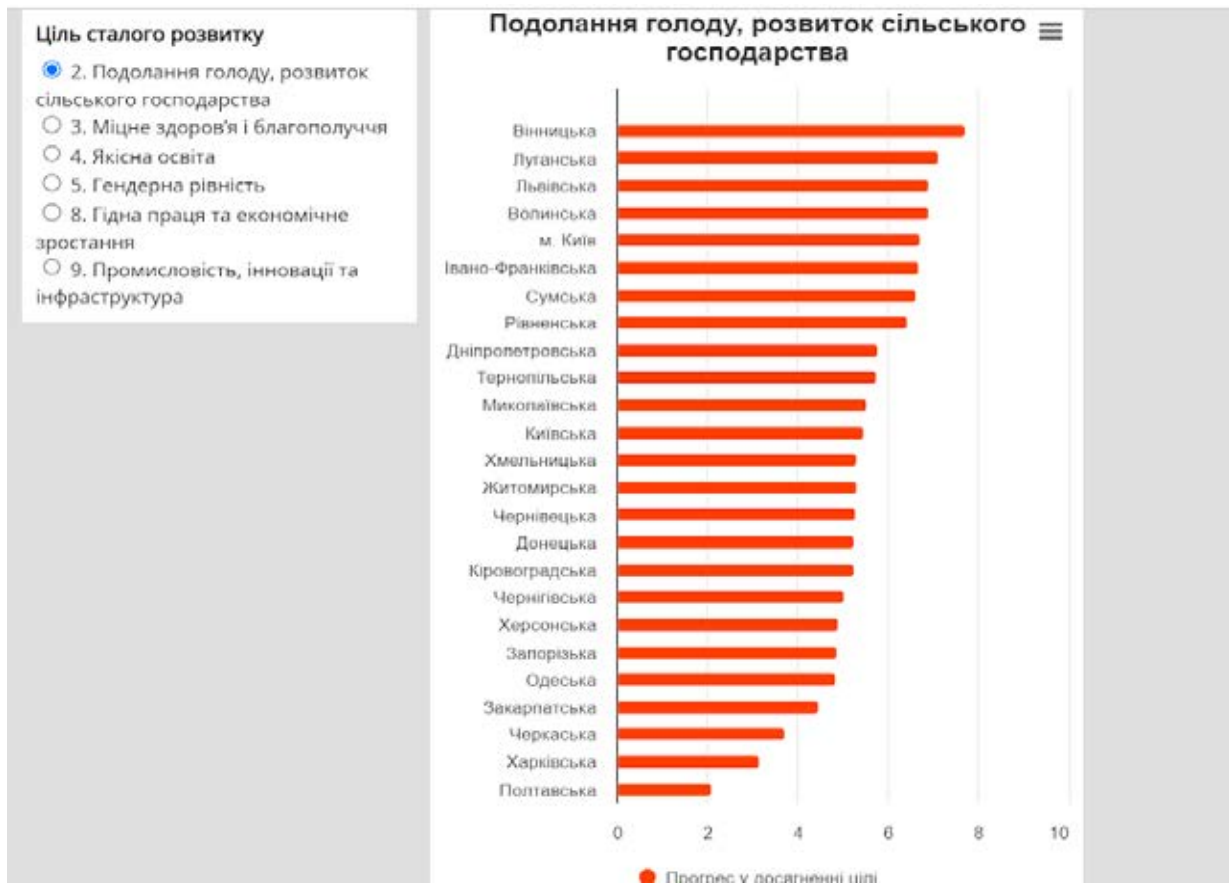


Рис. 3. Регіональний розподіл у реалізації Цілі 2 сталого розвитку

Ми бачимо вагомий контраст у прогресі між регіонами, що важливо, поза залежністю від їх регіонального розташування (нагадаємо, що мова йде про кінець 2019 року). Такі регіональні розбіжності пояснюються реформою децентралізації, ефективністю роботи адміністрацій новоутворених об'єднаних територіальних громад та залученістю громадськості до управління громадами. Саме участь населення у прийнятті рішень стала вагомим, якщо не ключовим індикатором, завдяки якому найбільший прогрес за 2015–2019 роки був досягнутий за Ціллю 11 «Сталий розвиток міст і громад». Цей прогрес вимірювався за такими індикаторами:

- частка регіонів, які затвердили й впроваджують регіональні стратегії, розроблені за участю громадськості;
- кількість пам'яток, включених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України;
- рівень впровадження місцевих автоматизованих систем централізованого оповіщення населення;
- кількість об'єктів культурної та природної спадщини, внесеної до ЮНЕСКО⁸¹.

⁸¹ Іванчук В., Мошняга Н.. Досягнення Цілей сталого розвитку у національному та регіональному розрізах. Вокс Україна. URL: <https://voxukraine.org/doslidzhennya-sdg/>

Врегульоване залучення громадськості до прийняття рішень на локальних рівнях є не тільки індикатором виміру сталого розвитку, але також і інструментом досягнення інших цілей, оскільки за такої залученості рішення, що приймаються в громадах, більше відповідають потребам та запитам населення.

Вимірювання цієї Цілі зараз можливе лише на національному (не регіональних) рівні, проте громади враховують Цілі сталого розвитку під час стратегування свого розвитку навіть за сучасних умов, під час повномасштабного вторгнення.

Окремо слід звернути увагу на зусилля у сфері науки, технологій та інновацій для досягнення Цілей сталого розвитку, подолання наслідків російської агресії та післявоєнного відродження України після двох років війни. Так, Міністерство освіти і науки України спільно з Державною науковою установою «Український інститут науково-технічної експертизи та інформації» розробили Дорожню карту використання науки, технологій та інновацій для досягнення Цілей сталого розвитку, яку 22 грудня 2023 року схвалено на засіданні Колегії Міністерства освіти і науки України. При цьому була використана методика ООН із урахуванням рекомендацій з підготовки дорожніх карт використання науки, технологій та інновацій для досягнення Цілей сталого розвитку, наданих Спільним дослідницьким центром Європейської комісії (JRC/EC)⁸².

Важливо відзначити, що вагому роль у сучасному прогресі (принаймні в утриманні та відсутності або мінімізації регресу) в Цілях сталого розвитку відіграють міжнародні організації, що підтримують місцеві громади, зокрема в питаннях поселення та адаптації внутрішньо переміщених осіб. Так, одним із індикаторів прогресу у досягненні Цілі 11 є забезпечення доступності житла (цей індикатор не був вимірюваний під час зазначеного аналізу Vox Ukraine): в умовах вторгнення громади за підтримки організацій розбудовують додаткові місця для проживання осіб з-поміж ВПО.

Питання для обговорення:

1. *Якою ви бачите роль державного управління у досягненні Цілей сталого розвитку? Наприклад, Ціль 4 «Якісна освіта» на рівні Міністерства освіти і науки України.*
2. *Які перспективи сьогодні має Україна у досягненні Цілей сталого розвитку? Які саме Цілі, на вашу думку, зараз знаходяться у зоні найбільшого ризику?*

⁸² Схвалено дорожню карту використання науки, технологій та інновацій для досягнення цілей сталого розвитку. МОН України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/shvaleno-dorozhnyu-kartu-vikoristannya-nauki-tehnologij-ta-innovacij-dlya-dosyagnennya-cilej-stalogo-rozvitku>

3. *Якщо комплексно розглядати проблему, то які виклики, пов'язані із досягненням Цілей сталого розвитку у повоєнний період, чекають на Україну?*

Використані джерела:

Іванчук В., Мошняга Н.. Досягнення Цілей сталого розвитку у національному та регіональному розрізах. Вокс Україна. URL:

<https://voxukraine.org/doslidzhennya-sdg/>

Миколайчук М. М.; Куспляк І. С.; Лантратов М. С. (2023). Особливості забезпечення сталого розвитку регіонів України у післявоєнний період. Державне управління: удосконалення та розвиток. №2.

<http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.2.8>

Схвалено дорожню карту використання науки, технологій та інновацій для досягнення цілей сталого розвитку. МОН України. URL:

<https://mon.gov.ua/ua/news/shvaleno-dorozhnyu-kartu-vikoristannya-nauki-tehnologij-ta-innovacij-dlya-dosyagnennya-cilej-stalogo-rozvitku>

Цілі сталого розвитку та Україна. Урядовий портал. URL:

<https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/cili-stalogo-rozvitku-ta-ukrayina>

Цілі сталого розвитку. Дія. Бізнес. 21.11.2021. URL:

<https://business.diia.gov.ua/handbook/sustainable-development-goals/cili-stalogo-rozvitku>

Цілі сталого розвитку: війна вносить свої корективи. Урядовий кур'єр.

03.11.2023. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/news/cili-stalogo-rozvitku-vijna-ynosit-svoyi-korektivi/>

Юлія Прус

*докторка філософії, доцентка кафедри управління та адміністрування
навчально-наукового інституту «Каразінська школа бізнесу»
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*

13. НАЛЕЖНЕ ФІНАНСОВЕ УПРАВЛІННЯ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Актуальність проблеми

Згідно з законодавством України до складових суспільства як об'єкт національної безпеки, поряд з його духовними, морально-етичними, культурними, історичними, інтелектуальними та матеріальними цінностями, інформаційним і навколишнім природним середовищем, віднесено ресурси. Рациональне використання ресурсів вважається пріоритетом національних інтересів України. Ресурсний потенціал територіальної громади характеризується наявними ресурсами, основними з яких виступають територіальні (просторові), земельні та фінансові ресурси.

Спроможність територіальних громад значною мірою визначається тим, наскільки результативно вони використовують ресурси, які є в їхньому розпорядженні та складають їхній ресурсний потенціал. Функціонування ринкової економіки вимагає від територіальної громади вирішення складних завдань управління ресурсним потенціалом, серед яких – максимально повне використання потенційних можливостей, формування здатності швидко адаптуватися до змінної ситуації на ринку.

Створення умов для ефективного використання ресурсного потенціалу, усунення основних диспропорцій, використання інструментів територіального маркетингу сприятиме спроможності територіальної громади та її представницьких органів до вирішення питань місцевого значення власними силами.

Фінансово-економічний потенціал будь-якої територіальної громади формується суб'єктами економічної діяльності, що діють на її території, та населенням, що там проживає. Ними утворюються фінансові ресурси громади, які залежать від ефективного функціонування визначених суб'єктів та рівня доходів населення. Ці фінансові ресурси займають одне з ключових місць і формують фінансову базу місцевих рад для економічного та соціального розвитку громади. Таким собі фінансовим планом розвитку

певної території, в якому відображаються найважливіші завдання місцевої влади та очікувані результати діяльності, виступає місцевий бюджет.

Місцевий бюджет як невід’ємний елемент бюджетної системи країни окреслює економічні відносини між територіальною громадою, суб’єктами господарювання та фізичними особами, спрямовані на формування фонду грошових коштів та фінансування місцевих і громадських потреб, підвищення соціально-економічного розвитку територій та поліпшення добробуту територіальної громади.

13.1 Гендерно орієнтоване бюджетування в територіальних громадах (на прикладі сфери фізичної культури та спорту)

Забезпечити права кожного мешканця села, селища чи міста на якісні послуги, муніципальні чи адміністративні, комфортні та безпечні умови проживання бюджетним коштом є основною метою процесу децентралізації. Децентралізація – передача повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей, органам місцевого самоврядування, що розпочалася у 2014 році.

2020 рік став ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: у результаті виборів 25 жовтня 2020 року більшість рад із невеликою кількістю населення утворили потужніші та більш спроможні громади, яким передано значний обсяг повноважень.

Передача значного ресурсу передбачає фінансову підзвітність органів місцевого самоврядування громаді, спрямування коштів на досягнення максимального ефекту якості відповідних послуг, за необхідності їхнього економічного та раціонального використання.

Оскільки у своїй діяльності органи місцевого самоврядування реалізують як деякі державні (делеговані) повноваження, що передбачають встановлення певних нормативів та індикаторів їхньої якості, так і власні повноваження, щодо яких відповідні стандарти та показники якості розробляються безпосередньо органами місцевого самоврядування, то виникає необхідність розрахунку та встановлення стандартів витрат на забезпечення відповідного рівня цих послуг.

Указом Президента № 647/2019 від 4 вересня 2019 року «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг»⁸³ визначено низку заходів, спрямованих на забезпечення належної реалізації прав фізичних та юридичних осіб у сфері надання публічних послуг та

⁸³ Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг : указ Президента України №647/2019 від 4 вересня 2019 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text>

забезпечення їх доступності. Крім того, Кабінету Міністрів доручено встановити єдині вимоги до надання публічних послуг, зокрема визначити основні показники ефективності, показники задоволеності громадян, а також запровадити механізм контролю за наданням публічних послуг. Міністерство фінансів також наголошує на проведенні аналізу ефективності надання публічних послуг, для проведення якого здійснюється аналіз цільових груп надавачів та отримувачів / користувачів публічних послуг (у тому числі за ознакою статі та, у разі доцільності, за іншими ознаками: вік, місце проживання, стан здоров'я, етнічне походження, соціально-економічний статус тощо)⁸⁴, їхніх потреб та інтересів, наголошуючи тим самим на необхідності врахування гендерних аспектів під час надання послуг населенню.

При цьому важливо підкреслити, що інтеграція гендерного підходу до надання послуг передбачає надання жінкам і чоловікам відмінних послуг у тому разі, якщо їхні потреби відрізняються, і однакових за якістю та кількістю в тому випадку, коли їхні потреби збігаються. Використання гендерного підходу при формуванні та реалізації галузевих бюджетних програм дозволяє покращити якість послуг без збільшення видатків за рахунок їхньої адресності та забезпечити фінансову ефективність і результативність надання послуг в усіх сферах. А застосування гендерного підходу органами місцевого самоврядування до надання послуг сприятиме підвищенню їхньої якості та формуванню гендерно чутливих послуг на рівні громад.

Фізична культура та спорт (ФКіС) є важливою складовою виховного процесу дітей і підлітків, учнівської та студентської молоді, що відіграє значну роль у зміцненні здоров'я, підвищенні фізичних і функціональних можливостей організму людини, забезпеченні здорового дозвілля, збереженні тривалості активного життя дорослого населення.

Цілісний підхід управління у сфері молоді та спорту передбачає визначення стратегічних цілей розвитку закладів та врахування заходів з їхнього досягнення у місцевій програмі розвитку ФКіС, що будуть реалізовані у певних бюджетних програмах.

Варто виокремити основні проблемні питання галузі. Насамперед це незадовільний стан утримання і використання матеріально-технічної бази ФКіС громад. У більшості випадків через відсутність стабільних джерел фінансування наявна система спортивних споруд не відповідає санітарно-гігієнічним і технічним вимогам. Недостатня увага приділяється фізичному вихованню в сім'ях, відбувається згортання фізкультурно-оздоровчої та спортивно-масової роботи у виробничій сфері. Отже, виникає гостра потреба у визначенні програмних підходів та пріоритетних напрямів

⁸⁴ Про огляди витрат державного бюджету : наказ Міністерства фінансів України №446 від 23 жовтня 2019 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1277-19#Text>

фізичного виховання, ФКіС, необхідності формування, насамперед у молоді, позитивного іміджу спортивно-масової роботи, які б забезпечували ефективне функціонування галузі в сучасних умовах.

Задля підвищення ефективності та доступності послуг у сфері фізичної культури та спорту на рівні громад, потрібно впроваджувати політику рівного доступу до ресурсів та послуг для мешканців та мешканок, із урахуванням гендерних чинників та подолання наявних гендерних розривів, які полягають у тому, що⁸⁵:

- видатки на хлопців / чоловіків у бюджетних програмах у сфері фізичної культури та спорту значно перевищують видатки на дівчат / жінок;
- наявна інфраструктура, в межах якої надаються послуги в громадах, переважно є не модернізованою і погано диференційованою задля надання якісних та доступних послуг для різних гендерних та вікових груп, а також людей з інвалідністю;
- жінки, які належать до середніх та старших вікових груп, особливо ті, які проживають у сільській місцевості, мають значно менші можливості для занять фізичною культурою та спортом;
- існують стереотипи щодо розподілу видів фізичної активності спорту на «жіночі» (художня гімнастика, волейбол, гандбол, фітнес) та «чоловічі» (бокс, боротьба, футбол, хокей), що транслиються надавачами послуг; а також гендерні стереотипи та загальнозживані рольові моделі поведінки жінок та чоловіків, які визначають їхні уподобання з вибору видів фізичної активності та спорту, що стримує змістовне розширення послуг із фізичної активності та спорту в громадах;
- серед тренерів / викладачів фізичної культури / спортивних секцій / ДЮСШ, у всіх видах фізичної активності та спорту в громадах, чисельно переважають чоловіки.

Для зменшення наявних гендерних розривів потрібно формувати гендерний портрет отримувачів послуг у громаді на підставі відомчих даних та даних надавачів послуг (щодо статі, вікової групи, типу населеного пункту, в якому проживають споживачі/-ки послуг, характеру споживання послуг – інтенсивності та змістовної спрямованості, стану здоров'я споживачів тощо) з метою вироблення більш чутливої секторальної політики та врахування гендерних чинників у моніторингу та оцінюванні секторальних програм. Крім того, важливо цілеспрямовано покращувати інфраструктуру надання послуг із фізичної активності та спорту, збільшуючи кількість потенційних споживачів різних гендерних та вікових груп.

⁸⁵ Стандарти витрат у розрізі галузей як основа ефективного фінансового управління для різних типів ОТГ: путівник для органів місцевого самоврядування. URL : <http://surl.li/qppza>

Гендерно чутливу політику в галузі фізичної культури та спорту бажано супроводжувати проведенням ситуаційного аналізу секторальних програм, планів та бюджетів, зокрема гендерним аналізом відповідних бюджетних програм. Це дозволить системно здійснювати гендерні аналізи споживачів послуг, секторальної інфраструктури надання послуг та надавачів послуг, враховувати гендерні аспекти за напрямками використання коштів та результативними показниками програм, виявляти гендерні розриви та дискримінації. Також громадам, які бажають розвивати гендерно чутливу політику та послуги з фізичної культури та спорту, слід звернути увагу на необхідність проведення навчання спеціалістів із впровадження гендерного підходу до своєї професійної діяльності та проводити роботу в спортивних закладах щодо подолання гендерних стереотипів. Крім того, розглянути можливість покращити графіки роботи закладів фізкультури та спорту з урахуванням можливості отримання послуг для більшої кількості мешканців та мешканок громади в зручний для них час і для різних груп споживачів.

Основним джерелом фінансування галузі молоді та спорту є кошти місцевих бюджетів України. У 2019 році у структурі видатків місцевих бюджетів у галузевому розрізі найбільша частка припадала на видатки, пов'язані з наданням освіти, – 187,1 млрд грн, або 33,6 %, а найменший обсяг фінансування було спрямовано на ФКіС (серед галузей соціально-культурної сфери) – 6,8 млрд грн, або 1,2 % (рис. 1).



Рис. 1. Структура видатків місцевих бюджетів у розрізі галузей у 2019 році, млрд грн, %⁸⁶

⁸⁶ Стандарти витрат у розрізі галузей як основа ефективного фінансового управління для різних типів ОТГ: путівник для органів місцевого самоврядування. URL : <http://surl.li/qppza>

Із 6,8 млрд грн, виділених на фінансування ФКіС, 61 %, або 4,2 млрд грн спрямовано на розвиток дитячо-юнацького та резервного спорту. У 2019 році обсяг видатків на фінансування галузі бюджетів регіонального рівня склав 1,8 млрд грн, або 26,9 %; субрегіонального рівня – 0,8 млрд грн, або 11,6 %; базового рівня – 4,2 млрд грн, або 61,5 % (рис. 2).

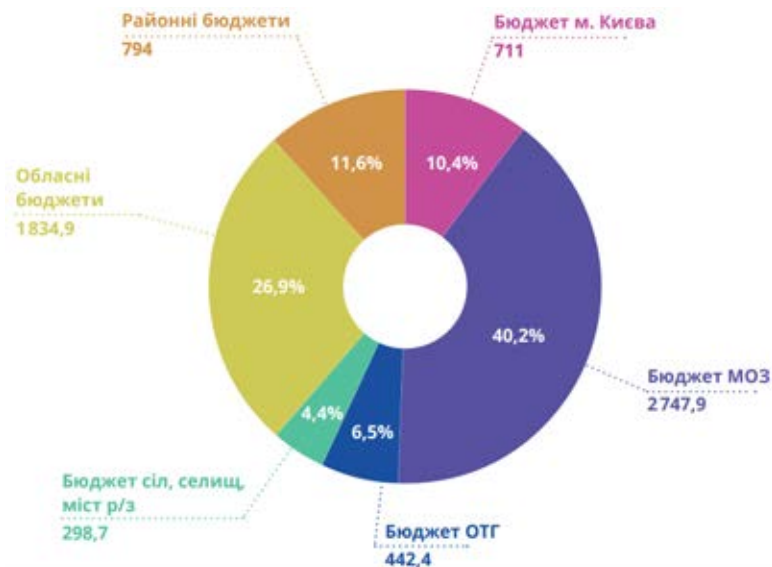


Рис. 2. Структура видатків місцевих бюджетів на фінансування галузі ФКіС у 2019 році, млрд грн, %⁸⁷

Розподіл повноважень

Повноваження у сфері молодіжної політики та спорту є власним повноваженням виконавчих органів місцевих рад щодо управління молодіжними підлітковими закладами та закладами фізичної культури та спорту. Його реалізують шляхом створення комунальних закладів у галузі молоді та спорту (ДЮСШ, молодіжних центрів, спортивних клубів за місцем проживання). Крім того, виконавчі органи місцевих рад сприяють роботі товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у галузі молоді та спорту, а також створення умов для виховання молоді, занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку.

Основний розподіл повноважень у сфері молоді та спорту між рівнями місцевого самоврядування передбачений у Законі № 280⁸⁸ (рис. 3), визначає розподіл на власні та делеговані повноваження у відповідній сфері та більш детально визначений у статті 89 Бюджетного кодексу України⁸⁹ (рис. 4).

⁸⁷ Стандарти витрат у розрізі галузей як основа ефективного фінансового управління для різних типів ОТГ: путівник для органів місцевого самоврядування. URL : <http://surl.li/qppza>

⁸⁸ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1997. №24, ст. 170. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁸⁹ Бюджетний кодекс України (2010). Відомості Верховної Ради України. №50–51, ст. 572. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>



Рис. 3. Повноваження громад у сфері молоді та спорту, визначені Законом №280⁹⁰



Рис. 4. Повноваження громад у сфері молоді та спорту, визначені Бюджетним кодексом України⁹¹

Стандарти та норми

Систему стандартів у сфері ФКіС складає державний соціальний стандарт – Наказ Міністерства молоді та спорту України «Про затвердження Державного соціального стандарту у сфері фізичної культури та спорту» від 28.03.2013 № 1⁹². Відповідно до статті 14 Закону України

⁹⁰ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1997. №24, ст. 170. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁹¹ Бюджетний кодекс України (2010). Відомості Верховної Ради України. №50–51, ст. 572. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

⁹² Про затвердження Державного соціального стандарту у сфері фізичної культури і спорту : наказ Міністерства молоді та спорту України №1 від 28 березня 2013 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0559-13#Text>

«Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії»⁹³, до державних соціальних нормативів у сфері ФКіС належать:

- перелік та обсяг безоплатних послуг, які надаються населенню закладами фізичної культури, спорту, а також дитячо-юнацькими спортивними школами;
- нормативи забезпечення населення закладами фізичної культури та спорту.

Державний соціальний стандарт у сфері ФКіС – комплекс соціальних норм і нормативів, на основі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій щодо надання послуг у сфері ФКіС.

Соціальні норми та нормативи у сфері ФКіС – сукупність показників обов'язкового забезпечення потреб у закладах фізичної культури та спорту та отримання фізкультурно-спортивних послуг. Послуги у сфері ФКіС надаються дитячо-юнацькими спортивними школами, центрами фізичного здоров'я населення, центрами фізичної культури та спорту людей з інвалідністю, спортивними клубами, фізкультурно-оздоровчими закладами. Цей Стандарт містить:

- нормативи забезпечення населення закладами фізичної культури та спорту;
- перелік, зміст та обсяги фізкультурно-спортивних послуг;
- вимоги до надання фізкультурно-спортивних послуг.

Соціальні норми та нормативи у сфері ФКіС включають:

- забезпечення дітей та молоді віком від 6 до 18 років дитячо-юнацькими спортивними школами з розрахунку один заклад на 3000 дітей та молоді цього віку, але не менше одного закладу на одну адміністративно-територіальну одиницю (район, місто, у тому числі спеціального статусу, обласного та районного значень, райони у містах, селища міського типу);
- забезпечення центрами фізичного здоров'я населення з розрахунку не менше одного центру на одну адміністративно-територіальну одиницю (район, місто, район у місті), у тому числі всеукраїнського та обласного значення;
- забезпечення центрами ФКіС людей з інвалідністю з розрахунку не менше одного центру на адміністративно-територіальну одиницю (район, місто), у тому числі всеукраїнського та обласного значення;
- забезпечення спортивними клубами та фізкультурно-оздоровчими закладами з розрахунку один заклад на 5 тис. населення;
- нормативи забезпечення штатними одиницями закладів, що надають фізкультурно-оздоровчі та спортивні послуги;

⁹³ Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2000. №48, ст. 409. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>

- норми забезпечення спортивних шкіл усіх типів спортивними спорудами, спортивним обладнанням та інвентарем загального користування, в тому числі з урахуванням потреб людей з інвалідністю, вихованців та тренерів спортивним одягом, спортивним спеціальним взуттям, спортивним інвентарем індивідуального призначення, а також і терміни його використання для участі у навчально-тренувальному процесі та змаганнях;
- нормативи витрат на одного вихованця дитячо-юнацької спортивної школи;
- норми наповнюваності груп відділень із видів спорту та режим навчально-тренувальної роботи;
- норматив мінімального віку зарахування до навчальних груп із видів спорту.

Також визначається перелік, зміст, вимоги, обсяг, показники якості та моніторинг послуг, які надаються закладами ФКіС відповідно до наказу Міністерства молоді та спорту України «Про затвердження Державного соціального стандарту у сфері фізичної культури та спорту» від 28.03.2013 № 1⁹⁴.



Рис. 5. Схема планування заходів із Програм розвитку ФКіС⁹⁵

⁹⁴ Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2000. №48, ст. 409. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>

⁹⁵ Стандарти витрат у розрізі галузей як основа ефективного фінансового управління для різних типів ОТГ : путівник для органів місцевого самоврядування. URL : <http://surl.li/qppza>

Фінансове забезпечення

Основним джерелом видатків на сферу молоді та спорту є державний (у вигляді цільових субвенцій) та місцеві бюджети, а також інші не заборонені законодавством джерела. Обсяг видатків залежить від можливостей місцевого бюджету. Бюджетні видатки спрямовуються на:

- реалізацію державної політики у молодіжній сфері;
- проведення спортивної роботи в регіоні;
- здійснення фізкультурно-спортивної та реабілітаційної роботи серед людей з інвалідністю;
- розвиток дитячо-юнацького та резервного спорту;
- підтримка і розвиток спортивної інфраструктури;
- підтримка фізкультурно-спортивного руху;
- інші заходи з розвитку фізичної культури та спорту.

Фінансування бюджетних програм здійснювалося коштом місцевого бюджету, які передбачаються у кошторисах відповідних виконавців програм, а також планами асигнувань одержувачів бюджетних коштів. Заклади ФКіС мають право надавати платні послуги. Перелік таких послуг встановлено Постановою Кабінету Міністрів № 356⁹⁶.

Розрахунок витрат на виконання заходів

При формуванні стратегічних та програмних документів і бюджетних програм необхідно орієнтуватися на ефективне бюджетування, і одним із інструментів є застосування програмно-цільового методу. Наразі типовий перелік результативних показників бюджетних програм у зазначеній галузі потребує перегляду та удосконалення з огляду на зміни повноважень органів місцевого самоврядування у відповідній сфері і повинен враховувати результати та конкретні індикатори якості послуг ФКіС.

Органи місцевого самоврядування можуть напрацьовувати власні результативні показники ефективності та якості, що оцінюватимуть використання бюджетних коштів. Основою для складання прогнозних розрахунків за видатками на середньостроковий період можуть бути власні стандарти витрат цих послуг (рис. 6).

Найпоширенішими для органів місцевого самоврядування є програми утримання та навчально-тренувальна робота комунальних дитячо-юнацьких спортивних шкіл та підтримка спорту вищих досягнень та організацій, які здійснюють фізкультурно-спортивну діяльність в регіоні. Результативні показники та приклад розрахунку витрат із ура-

⁹⁶ Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами фізичної культури і спорту, що утримуються за рахунок бюджетних коштів : Постанова Кабінету Міністрів України №356 від 14 квітня 2009 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356-2009-%D0%BF#Text>

хуванням повноважень органів місцевого самоврядування подано у табл. 13.1–13.3.



Рис. 6. Розрахунок витрат на виконання заходів Програми розвитку ФКіС⁹⁷

Таблиця 13.1

Приклад формування стандарту витрат для утримання та навчально-тренувальної роботи ДЮСШ для здійснення фінансування у межах повноважень ОМС

Стратегічна ціль	Покращення якості надання фізкультурно-спортивних послуг для дівчаток / хлопчиків / жінок / чоловіків, які займаються в ДЮСШ
Ціль державної політики	Забезпечення розвитку здібностей вихованців в обраному виді спорту, визнаному в Україні, створення необхідних умов для гармонійного виховання, фізичного розвитку, повноцінного оздоровлення, змістовного відпочинку і дозвілля дітей та молоді, самореалізації, набуття навичок здорового способу життя, підготовки спортсменів/-ок для резервного спорту
Програма розвитку ФКіС	Забезпечення надання гарантованого рівня фізкультурно-спортивних послуг у громаді
Розрахунок стандарту витрат	Витрати за заходами, що передбачають забезпечення спортивним обладнанням та інвентарем. Придбання спортивного обладнання та інвентарю сприятиме підвищенню якості надання фізкультурно-спортивних послуг хлопчикам / дівчатам

⁹⁷ Стандарти витрат у розрізі галузей як основа ефективного фінансового управління для різних типів ОТГ : путівник для органів місцевого самоврядування. URL : <http://surl.li/qppza>

Таблиця 13.2

**Результативні показники за Бюджетною програмою
«Утримання та навчально-тренувальна
робота комунальних дитячо-юнацьких спортивних шкіл»
з урахуванням індикаторів якості послуг із ФКіС**

Показники ефективності	витрати на 1 вихованця ДЮСШ, у т. ч. за гендерними групами: – хлопчики / дівчатка, у т. ч. у кожній гендерній групі сільські жителі: середні витрати на забезпечення участі 1 учня ДЮСШ у регіональних спортивних змаганнях; – хлопчики / дівчатка, у т. ч. у кожній гендерній групі сільські жителі: середня вартість 1 придбаного малоцінного спортивного обладнання та інвентарю для ДЮСШ
Показники якості	кількість підготовлених у ДЮСШ майстрів спорту України / кандидатів у майстри спорту України, у т. ч. за гендерними групами: – хлопчики / дівчатка, у т. ч. у кожній гендерній групі сільські жителі: кількість учнів ДЮСШ, які здобули призові місця в регіональних спортивних змаганнях; – хлопчики / дівчатка, у т. ч. у кожній гендерній групі сільські жителі: динаміка кількості учнів ДЮСШ у порівнянні з минулим роком

Таблиця 13.3

**Результативні показники за Бюджетною програмою
«Підтримка спорту вищих досягнень та організацій,
які здійснюють фізкультурно-спортивну діяльність у регіоні»
з урахуванням індикаторів якості послуг із ФКіС**

Показники ефективності	середні витрати на одного учасника спортивного заходу, що проводиться організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості, в т. ч.: – чоловіки, жінки; – сільські жителі: чоловіки, жінки
Показники якості	динаміка кількості учасників спортивних заходів, що проводяться організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості у порівнянні з минулим роком, в т. ч.: – чоловіки, жінки; – сільські жителі: чоловіки, жінки

Упровадження та вдосконалення громадського бюджету

Партиципаторне бюджетування (також цей інструмент демократії називають громадським бюджетом або бюджетом участі) упроваджують у світі вже понад 30 років, і з кожним роком воно набуває дедалі більшої

популярності. Це й не дивно, адже партиципаторне бюджетування дає змогу у відносно короткий строк вирішувати нагальні потреби громади, стимулює економічний розвиток на місцевому рівні, поліпшує відносини між інституціями та представниками громадянського суспільства й органами влади. До того ж громадський бюджет сприяє ефективному використанню бюджетних коштів й активізації громадськості, її участі в ухваленні рішень щодо використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Також цей інструмент прямої демократії допомагає соціально захищеним представникам більшості дбати про вразливу меншість: наприклад, про осіб із інвалідністю, безробітних, внутрішньо переміщених осіб, літніх людей, безпритульних і сиріт.

Україна запозичила світовий досвід громадського бюджетування 2015 року, зокрема завдяки проєкту «Бюджети за завданнями» Польсько-української фундації співпраці ПАУСІ, який реалізовували за підтримки Європейського Союзу та Центральноєвропейської ініціативи. Першими містами проєкту стали Черкаси, Полтава й Чернігів: у серпні 2015 року їх міські ради розробили й ухвалили положення про громадський бюджет. Упродовж 2015–2016 років за сприяння Польсько-канадської програми підтримки демократії в межах проєктів Фундації ПАУСІ в Україні розпочалося масштабування цього інструменту партиципації, а географія охочих впровадити громадський бюджет міст стрімко розширювалася. Через рік у межах проєкту USAID «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи» (ЗМФІ II) громадська організація SocialBoost запустила технологічне рішення для бюджетів участі «Громадський проєкт». Станом на серпень 2020 року цей онлайн-інструмент для збору проєктів і голосування було запроваджено більше ніж у 90 містах та територіальних громадах⁹⁸. Також проєкт надавав містам юридичну, консультаційну й рекламну підтримку.

Підвищення рівня залучення громад до процесу ухвалення політичних й економічних рішень через планування та впровадження громадського бюджету в Україні відбувається поступово: якщо у 2015 році його впровадили лише два українські міста, то станом на червень 2020 року таких органів місцевого самоврядування (міст, територіальних громад, областей) налічувалося вже 238⁹⁹. Але не містами єдиними: стрімке поширення громадського бюджету в Україні зумовлене тим, що його впроваджують у всіх типах населених пунктів, а також на районному й обласному рівнях. У 2020 році з державного фонду

⁹⁸ Прозорий бюджет участі Вашого міста або громади : громадський проєкт. URL : <https://pb.org.ua/>

⁹⁹ Портал відкритих даних. URL : <https://data.gov.ua/>

регіонального розвитку було виділено 30 млн грн¹⁰⁰ на реалізацію Всеукраїнського бюджету участі, тож можна сподіватися на значне зростання обсягів фінансування після повномасштабного впровадження бюджету участі на національному рівні (на цей час такий проєкт реалізують у кількох областях за підтримки різних організацій, зокрема й міжнародних).

13.2. Залучення громадян до бюджетного процесу

Запоріжжя (Запорізька область)

У Запоріжжі програму громадського бюджету було започатковано у 2016 році, а механізм її реалізації щороку системно вдосконалюється. Наприклад, у 2017 році фінансування громадських ініціатив сягнуло 10 млн грн, що вдвічі більше за попередній рік. А у 2019 році до Положення про громадський бюджет¹⁰¹ було внесено зміни щодо вимог до подання та розгляду проєктів, порядку голосування та підрахунку голосів. Громада міста позитивно сприйняла цей інструмент демократії та активно його використовує. За чотири роки існування цієї практики кількість жителів, які регулярно долучаються до громадського бюджету, становить близько 30 тис. осіб, а кількість поданих проєктів з року на рік невідмінно зростає.

Кожен запорожець може подати на конкурс свою ідею, а найкращі проєкти, визначені за допомогою публічного конкурсного відбору, влада зобов'язана втілити в життя. Обрахунки кошторисів реалізації проєктів беруть на себе розпорядники коштів: профільні департаменти, управління, комунальні підприємства або районні адміністрації, відповідальні за безпосереднє впровадження ініціативи. Організатором конкурсу є координаційна рада з питань громадського бюджету. Її представники опікуються реалізацією основних заходів і завдань щодо впровадження та функціонування громадського бюджету в Запоріжжі.

Проєкти громадського бюджету Запоріжжя поділяються на великі та малі: вартість реалізації малого проєкту становить не більше ніж 400 тис. грн, а великого – не більше ніж 1 млн грн. Усі подані проєкти поділяються на три категорії, на кожен з яких виділяють певну частину коштів:

1. загальноміські проєкти (великі) – 50 % від загальної суми громадського бюджету: стосуються життєдіяльності всієї громади міста;

¹⁰⁰ Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктура України. URL : <https://mtu.gov.ua/>

¹⁰¹ Офіційний сайт Запорізької міської ради. URL : <https://zp.gov.ua/uk/>

2. проекти, пов'язані з комунальними закладами, установами й некомерційними підприємствами міського підпорядкування (малі), – 30 % від загальної суми громадського бюджету: реалізація таких проектів передбачається на території або в самих закладах, які є загальнодоступними для жителів міста;

3. проекти, пов'язані з житловим сектором (малі), – 20 % від загальної суми громадського бюджету: передбачається впровадження на прибудинкових територіях, до яких мають загальний доступ жителі міста.

Особливістю Запоріжжя є активне залучення до процесу партиципаторного бюджетування молоді, щоб заздалегідь привчати її до механізму демократичної участі в муніципальному управлінні. Проактивністю відзначається як студентська молодь, так і представники молодіжної міської ради, з якими успішно співпрацює координаційна рада з питань громадського бюджету: молоді запоріжці з неабияким інтересом навчаються практикам партиципації, переймають досвід інших міст, подають власні проекти, а також пильно відстежують втілення відібраних ініціатив. З огляду на це місто вже розробляє механізми впровадження шкільного громадського бюджету.

Вінниця (Вінницька область)

Вивчивши успішний досвід партиципаторного бюджетування Польщі, Вінниця запровадила громадський бюджет 2016 року. Було проведено відразу два конкурси проектів, і відтоді вінничани активно долучаються до ухвалення рішень щодо розподілу бюджетних коштів для розвитку й розбудови рідного міста. Жителі зазначають, що процедура впровадження громадського бюджету у Вінниці посилила їхню впевненість у реальному впливі на процеси управління містом, а також збільшила довіру до влади, адже практично всі проекти-переможці конкурсу «Бюджет громадських ініціатив» було впроваджено. У 2020 році у Вінниці реалізовано 62 проекти.

Рішенням міської ради затверджено Положення про Бюджет громадських ініціатив м. Вінниці¹⁰², яке визначає основні засади взаємодії органів місцевого самоврядування та членів територіальної громади щодо впровадження громадського бюджету. У документі зазначено, що загальний обсяг Бюджету громадських ініціатив Вінниці на бюджетний рік становить до 1 % від затвердженого обсягу власних і закріплених доходів загального фонду бюджету міста. Також виконавчий комітет міської ради ухвалив Положення про Координаційну раду проекту «Бюджет громадських ініціатив м. Вінниці», її склад й експертну групу для здійснення аналізу проектів, запропонованих жителями.

¹⁰² Офіційний сайт Вінницької міської ради. URL : <https://gromada.vmr.gov.ua/default.aspx>

Усі проєкти розміщено на сайті Вінницької міської ради «Бюджет громадських ініціатив»¹⁰³. Для зручності передбачено дві форми подання: онлайн – електронною поштою, офлайн – у паперовому вигляді у відділі звернень апарату міської ради та її виконкому. У 2020 році через карантинні заходи з метою запобігання поширенню COVID-19 до умов конкурсу проєктів було внесено певні зміни: сам відбір розпочався пізніше, а проєкти можна подавати лише онлайн. Водночас місто збільшило фінансування на реалізацію ініціатив переможців.

Ініціювати проєкти для громадського бюджету має право кожен житель міста. Відповідно до Статуту територіальної громади м. Вінниці¹⁰⁴ це всі особи, які на законних підставах постійно чи тимчасово проживають, володіють нерухомим майном, працюють на території міста, здійснюють іншу діяльність, пов'язану зі сплатою податків до міського бюджету Вінниці. Особливістю Вінниці є те, що представники інститутів громадянського суспільства беруть активну участь в обговоренні умов конкурсу й безпосередньо долучаються до подання проєктів на конкурс.

Шкільний громадський бюджет Кременчук (Полтавська область)

Кременчук став одним із перших міст в Україні, яке ухвалило програму шкільного громадського бюджету. Розробити та впровадити цю практику в місті допомогли експерти Проєкту ПРОМІС. Громадський бюджет діє в Кременчуці з 2016 року, проте через вікові обмеження брати участь у цій міській програмі можуть не всі: учні шкіл були практично вилучені з переліку осіб, які мають право подати проєкт або взяти участь у голосуванні. Експерти Проєкту ПРОМІС вважають, що запровадження шкільного громадського бюджету дасть можливість ефективно використати кошти, передбачені на розвиток закладів освіти в місті. Реалізація програми дасть змогу максимально врахувати інтереси школярів і батьків, адже краще за них потреби конкретної школи не розуміє ніхто.

На початку 2020 року в Кременчуці було створено спеціальний орган – раду з питань шкільного громадського бюджету¹⁰⁵. До її складу ввійшли представники міських органів влади (серед них керівник департаменту освіти й керівник відділу підтримки партиципаторних практик), а також директори, педагоги та представники учнівських

¹⁰³ Офіційний сайт Вінницької міської ради. URL : <https://gromada.vmr.gov.ua/default.aspx>

¹⁰⁴ Про затвердження Статуту Вінницької міської територіальної громади. URL : <http://surl.li/iingu>

¹⁰⁵ Офіційний веб-портал Кременчуцької міської ради. URL : <https://kremen.gov.ua/?view=decision-mayor-archive&decision-mayor-period=2020-01&page=2>

колективів закладів загальної середньої освіти Кременчука – загалом 13 осіб. Результатом роботи ради стало створення міської цільової програми «Шкільний громадський бюджет м. Кременчука на 2020–2024 роки»¹⁰⁶, ухваленої Кременчуцькою міською радою. Функції нової ради полягають у контролі за виконанням відповідних нормативних актів і реалізацією ініціатив переможців. Також спеціально створений орган сприятиме розвитку партнерських відносин між органами місцевого самоврядування та шкільною громадськістю. Ідеї проєктів шкільного громадського бюджету пропонуватимуть самі школярі, а фінансування на впровадження найкращих із них виділятимуть із міського бюджету.

У 2020 році за допомогою жеребкування визначили чотири пілотні школи міста для реалізації шкільного громадського бюджету в перший рік дії програми. Узяти участь у конкурсі могли учні 6-х–11-х класів. Запропонувати можна було один проєкт, проголосувати – теж лише за один проєкт. Ініціювати ідеї та віддавати голоси за них учні могли лише в межах своєї школи, що унеможливило конкуренцію між закладами освіти.

Загальна сума, виділена на впровадження обраних проєктів шкільного громадського бюджету, у 2020 році становила 100 тис. грн. На кожний навчальний заклад із міського бюджету виділялося до 50 тис. грн. Максимальна вартість одного проєкту не перевищувала 50 % від суми, виділеної на школу, тобто мала становити не більше ніж 25 тис. грн. Проєкти-переможці мали бути реалізовані в приміщенні або на території школи до кінця бюджетного року. Автори програми вважають, що вона допоможе:

- задовольнити найважливіші потреби учнівської спільноти;
- розвивати лідерські якості школярів;
- об'єднати шкільну громаду навколо спільних ідей;
- підвищити рівень обізнаності, громадської активності та участі кременчуцьких школярів у процесах управління містом (зокрема і в бюджетних процесах);
- збільшити вплив учнів і їхніх батьків на шкільне середовище;
- розширити участь учнівської молоді в механізмах демократичного управління містом.

Надалі цю програму планують реалізувати в усіх 30 кременчуцьких школах. Рада з питань шкільного громадського бюджету допомагатиме учням упроваджувати шкільний громадський бюджет, проводитиме спеціальні тренінги, аналізуватиме проєкти та виноситиме на розгляд виконавчого комітету рішення щодо переможців.

¹⁰⁶ Офіційний веб-портал Кременчуцької міської ради. URL : <https://kremen.gov.ua/?view=decision-mayor-archive&decision-mayor-period=2020-01&page=2>

Івано-Франківськ (Івано-Франківська область)

Івано-Франківська міська рада впроваджує цільову програму «Партиципаторне бюджетування (бюджет участі) у місті Івано-Франківську» починаючи з 2016 року, а у 2020 році місто одне з перших в Україні запровадило новацію – програму «Шкільний бюджет участі». У 2020 році на партиципаторне бюджетування міська рада виділила 15 млн грн, із них 200 тис. грн – для впровадження програми шкільного громадського бюджету.

Експерти Проекту ПРОМІС допомогли Івано-Франківську тоді, коли в міста виникло бажання впровадити шкільний громадський бюджет, але ще не було достатньо знань про практичну реалізацію програми. Фахівці долучилися на етапі підготовки механізму роботи й організації процесу впровадження шкільного громадського бюджету: провели низку зустрічей із школярами та вчителями, консультували бенефіціарів і стейкхолдерів, менторили у процесі імплементації програми в місті, зокрема сприяли визначенню вектора розвитку, а також допомогли із формуванням Положення про партиципаторне бюджетування (бюджет участі) в Івано-Франківську¹⁰⁷. Для реалізації шкільного громадського бюджету було створено спеціальну робочу групу. Окрім розробки механізму імплементації програми, її завданням є вирішення спірних питань на етапі реалізації проєктів.

До підготовки програми залучались усі зацікавлені сторони, зокрема й учнівське самоврядування міста, яке взяло активну участь у розробці відповідного положення. Школярі створили рекомендації для робочої групи, тим самим окресливши своє бачення шкільного бюджету. Крім того, в обраних закладах освіти є робочі групи, які працюють над адаптацією положення до умов кожної окремої школи.

На реалізацію проєктів кожної зі шкіл було виділено по 100 тис. грн. Важливою умовою є те, що вартість одного проєкту може становити не більше ніж половину суми, виділеної на школу, тобто не більш як 50 тис. грн.

Пілотними для шкільного громадського бюджету місто зробило дві школи: початкову школу «Пасічнянська» й загальноосвітню школу № 25. На етапі планування шкільного бюджету участі директори обраних закладів освіти були не готові делегувати дітям право розпоряджатися бюджетами. Тому координатори програми провели серед керівництва

¹⁰⁷ Кейс стаді «Упровадження та вдосконалення громадського бюджету : досвід українських міст і рекомендації». (2020). Федерація канадських муніципалітетів / Проєкт міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст». URL : https://decentralization.ua/uploads/library/file/708/PLEDDG_Casestudy_Participatory_Budgeting_2020.pdf

шкіл інформаційно-роз'яснювальну роботу щодо принципів і механізму реалізації громадського бюджету. Завдяки цьому школярі таки отримали можливість вирішувати, що саме треба поліпшувати в їхніх закладах.

Проекти, подані на «Шкільний бюджет участі», оцінюватимуть окремо, а от процедура й етапи ідентичні загальноміському «Бюджету участі»: спершу у приміщенні закладу освіти розміщують повідомлення про можливість поліпшити школу, потім відбувається марафон із написання проєктів, голосування, визначення переможців і реалізація ініціативи. У кожному класі буде встановлено скриньки для голосування. Промоція в цьому процесі відіграє велику роль, адже що потужнішу підтримку зуміє забезпечити автор ідеї, то більше шансів, що саме його проєкт отримає фінансування.

Перша школа, яку було обрано методом жеребкування, – початкова. Механізм упровадження програми в цьому разі зазнав модифікацій, тож відрізняється від процедури для старших учнів. Передбачено, що школярі спільно з батьками подають проєкти-малюнки.

Переформатування ініціативи: обласний бюджет

Полтавська область

Реалізація громадського бюджету може відбуватися на різних адміністративних рівнях. Громаді Полтавщини вдалося застосувати громадський бюджет на рівні області, щоб ефективно вирішувати проблеми регіону у сфері енергозбереження, безпеки та громадського порядку, довкілля, комунального господарства, культури й освіти, спорту та туризму.

Упровадження громадського бюджету Полтавської області відбувається з 2017 року відповідно до Положення про супровід і реалізацію проєктів бюджету участі Полтавської області¹⁰⁸. Обласна програма громадського бюджету розрахована на 2017–2020 роки та має циклічний щорічний механізм. Кошти обласного й місцевих бюджетів у співвідношенні 50/50 спрямовують на реалізацію найкращих проєктів розвитку громад, які надійшли до обласної ради від жителів Полтавщини.

Задля ефективної реалізації громадського бюджету Полтавщини було створено робочу групу. Її основне завдання – забезпечити координацію здійснення основних заходів із упровадження та функціонування обласної програми громадського бюджету. До складу робочої групи увійшли 12 осіб: голови та начальники уповноважених відділів обласної ради, директор департаменту фінансів Полтавської обласної державної адміністрації, представники молодіжних організацій,

¹⁰⁸ Офіційний сайт Полтавської обласної ради. URL : https://oblrada-pl.gov.ua/budget_uchasti/pologennya2019.pdf

Інституту розвитку міста, регіональний представник Національної асамблеї інвалідів України.

У перший рік імплементації громадського бюджету жителі області подали 189 проєктів, із них 42 стали переможцями й були втілені в життя. Більшість проєктів стосувалася створення дитячих і спортивних майданчиків. У 2018 році було подано вже 267 проєктів, із них до голосування було допущено 260. До «типових» проєктів дитячих і спортивних майданчиків додалися проєкти з облаштування публічного простору: встановлення вуличного освітлення на сонячних батареях, альтанки із зоною Wi-Fi і буккросингом, створення паркової зони відпочинку із фонтаном.

У 2019 році жителі області подали 205 проєктів і віддали майже 330 тис. голосів. Перемогу здобув 71 проєкт із 17 районів області. На втілення громадських ініціатив у 2019 році з обласного бюджету було спрямовано близько 6 млн грн і стільки ж із місцевих бюджетів. У 2020 році загальний бюджет програми «Бюджет участі Полтавської області на 2017–2020 роки» становив 9,357 млн грн.

Також у 2019 році Полтавська область запровадила шкільний громадський бюджет для дітей віком від 14 до 18 років із фінансуванням на суму близько 3 млн грн. Для участі в цій програмі подали проєкти школяри з 23 районів області. За допомогою відкритого громадського голосування було обрано 62 переможці. Діти найбільше переймалися дизайном шкільних приміщень, закупівлею спортивного знаряддя, технічним забезпеченням кабінетів фізики та хімії. Серед найцікавіших ідей були VR-окуляри для уроків фізики й хімії, «зелені» класи, шкільне радіо.

З 2020 року через карантинні заходи для запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19 голосування відбувається лише онлайн і через термінали Приватбанку та Монобанку. Крім протидії епідемії коронавірусу, ці нововведення спрямовані також на мінімізацію фальсифікацій, які можуть траплятися під час паперового голосування.

13.3. Кращі практики забезпечення прозорості бюджетів

Результати дослідження рівня прозорості місцевих бюджетів за останні два роки свідчать про те, що органи місцевого самоврядування поступово запроваджують на системному рівні окремі практики прозорості. Якщо використання найбільш поширених із них (відкритість інформації) сягає високого рівня, то механізми залучення громадян до активної участі у формуванні бюджетної політики та впровадження інноваційних практик не так розвинуті в містах. Наведені реальні

прикладі практик міст-учасників дослідження можуть використовувати інші органи місцевого самоврядування як базис для запровадження таких практик у своїх містах.

Приклади кращих практик прозорості 2019 року не є результатом реалізації лише базових норм законодавства України. Навпаки, максимальне значення отримали показники, які демонструють прагнення ОМС до підвищення рівня доступності інформації про бюджет і залучення громадян, в тому числі через використання інновацій. До кращих практик прозорості можна зарахувати залучення багатосторонніх дорадчих органів до процесу розробки бюджету, закупівлі, бюджет участі, відкриті дані про капітальні видатки та їхньої візуалізації, оприлюднення звітів про використання коштів місцевого бюджету у машиночитному форматі.

Закупівлі: Вінниця, Івано-Франківськ, Кременчук, Ладизжин

Майже всі органи місцевого самоврядування Івано-Франківська використовують майданчик системи закупівель ProZorro для оприлюднення річних планів закупівель і змін до них. Проте тільки чотири міста оприлюднили річний план закупівель у машиночитному форматі. Найсучаснішим прикладом є реалізація цієї практики в місті Івано-Франківську. На офіційному сайті міста створено окремий розділ «Державні закупівлі», де річний план закупівель разом зі змінами оприлюднюють у вигляді актуального інтерактивного переліку закупівель міста¹⁰⁹. Завантажені дані можуть бути автоматично прочитані й оброблені комп'ютером.

Громадський бюджет: Вінниця, Запоріжжя

На офіційному сайті міста Запоріжжя створено розділ «Громадський бюджет», що містить вичерпну й корисну інформацію щодо бюджету участі. У розділі оприлюднюють інформацію щодо всіх етапів проходження проєктів і склад координаційної ради, яка затверджує рішення про допуск проєктів на голосування. Крім того, на сайті міста системно оприлюднюють протоколи засідань координаційної ради з результатами розгляду кожного проєкту¹¹⁰. Починаючи з 2016 року, опубліковують не тільки перелік проєктів-переможців, а й відхилені проєкти. Для голосування за проєкти створено платформу «Громадський бюджет», де жителі міста можуть проголосувати онлайн. Положенням про громадський бюджет також передбачено можливість для громадян голосувати за громадські проєкти у спеціальних пунктах голосування. Цікавим і доступним у широкому використанні є візуалізація звітів про реалізацію проєктів-переможців громадського бюджету у вигляді інтерактивної мапи.

¹⁰⁹ 7. Офіційний сайт Івано-Франківської міської ради. URL : <https://www.mvk.if.ua/>

¹¹⁰ Офіційний сайт Запорізької міської ради. URL : <https://zp.gov.ua/uk/>

Залучення багатосторонніх дорадчих органів до процесу розробки бюджету: *Вінниця*

Створення робочої групи з питань формування проекту рішення ради про бюджет, до складу якої входять представники виконавчих органів, депутатського корпусу та громадських організацій, передбачено Бюджетним регламентом міста Вінниці. Персональний склад і Положення про робочу групу затверджують рішенням виконавчого комітету. Робоча група залучається до процесу формування проекту бюджету ще до винесення остаточного проекту рішення на розгляд постійної комісії з питань фінансів. Проект бюджету на 2019 рік розглядали на засіданнях робочої групи 9 жовтня та 7 листопада 2019 року. За результатами розгляду пропозицій щодо внесення змін до проекту було сформовано й оприлюднено на офіційному сайті міста протоколи засідань і детальну інформацію про результати опрацювання звернень, розглянутих на засіданнях¹¹¹.

Відкриті дані про капітальні видатки та їх візуалізації: *Вінниця, Кременчук Приклад Кременчука*

У місті Кременчуці запроваджено роботу порталу «Відкриті дані». Затверджені титульні списки капітальних видатків оприлюднюють у машиночитних форматах¹¹², що дає змогу оперативно відстежувати видатки на капітальні роботи тощо. Усі капітальні видатки також візуалізовано пооб'єктно на мапі ремонтів із деталізацією виконавців робіт та обсягу фінансування.

Оприлюднення звітів про використання коштів місцевого бюджету в машиночитному форматі: *Вінниця*

Місто на цей час є одним із найкращих прикладів ефективно впровадженої роботи порталу «Відкриті дані»¹¹³, де більшість бюджетної інформації оприлюднено в машиночитному форматі. Орган місцевого самоврядування, серед іншого, оприлюднює кварталні та річний звіти про використання коштів місцевого бюджету в машиночитних форматах.

Питання для обговорення:

1. Як розподіляються повноваження у сфері фізичної культури та спорту між рівнями місцевого самоврядування?
2. Якими стандартами та нормативами керуються органи місцевого самоврядування при реалізації повноважень у сфері фізичної культури та спорту?

¹¹¹ Офіційний сайт Вінницької міської ради. URL : <https://gromada.vmr.gov.ua/default.aspx>

¹¹² Офіційний веб-портал Кременчуцької міської ради. URL : <https://kremen.gov.ua/?view=decision-mayor-archive&decision-mayor-period=2020-01&page=2>

¹¹³ Портал відкритих даних Вінницької міської ради. URL : <https://opendata.gov.ua/>

3. *Як органи місцевого самоврядування проводять розрахунок витрат на виконання заходів у сфері фізичної культури та спорту?*
4. *Громадський бюджет – данина моді чи необхідність?*
5. *Назвіть ключові етапи громадського бюджету.*
6. *Із використанням яких інструментів можна забезпечити прозорість місцевих бюджетів?*

Використані джерела:

Бюджетний кодекс України (2010). Відомості Верховної Ради України. №50–51, ст. 572. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>

Кейс стаді «Упровадження та вдосконалення громадського бюджету : досвід українських міст і рекомендації». (2020). Федерація канадських муніципалітетів / Проєкт міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст». URL : https://decentralization.ua/uploads/library/file/708/PLEDDG_Casestudy_Participatory_Budgeting_2020.pdf

Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктура України. URL : <https://mtu.gov.ua/>

Офіційний веб-портал Кременчуцької міської ради. URL : <https://kremen.gov.ua/?view=decision-mayor-archive&decision-mayor-period=2020-01&page=2>

Офіційний сайт Вінницької міської ради. URL : <https://gromada.vmr.gov.ua/default.aspx>

Офіційний сайт Запорізької міської ради. URL : <https://zp.gov.ua/uk/>

Офіційний сайт Івано-Франківської міської ради. URL : <https://www.mvk.if.ua/>

Офіційний сайт Полтавської обласної ради. URL : https://oblrada-pl.gov.ua/budget_uchasti/pologennya2019.pdf

Портал відкритих даних Вінницької міської ради. URL : <https://opendata.gov.ua/>

Портал відкритих даних. URL : <https://data.gov.ua/>

Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2000. №48, ст. 409. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text>

Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг : указ Президента України № 647/2019 від 4 вересня 2019 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647/2019#Text>

Про затвердження Державного соціального стандарту у сфері фізичної культури і спорту : наказ Міністерства молоді та спорту України №1 від 28 березня 2013 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0559-13#Text>

Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами фізичної культури і спорту, що утримуються за рахунок бюджетних коштів : Постанова Кабінету Міністрів України №356 від 14 квітня 2009 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356-2009-%D0%BF#Text>

- Про затвердження Статуту Вінницької міської територіальної громади. URL : <http://surl.li/iingu>
- Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1997. №24, ст. 170. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
- Про огляди витрат державного бюджету : наказ Міністерства фінансів України №446 від 23 жовтня 2019 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1277-19#Text>
- Прозорий бюджет участі Вашого міста або громади : громадський проєкт. URL : <https://pb.org.ua/>
- Стандарти витрат у розрізі галузей як основа ефективного фінансового управління для різних типів ОТГ : путівник для органів місцевого самоврядування. URL : <http://surl.li/qppza>

Аліна Калашнікова
*кандидат соціологічних наук,
доцент кафедри прикладної соціології і соціальних комунікацій
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,
експертка ГО «Українська експертна ліга»*

14. ЗАСНОВАНЕ НА ДАНИХ СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Актуальність

Планування розвитку територій є одним із ключових завдань державного управління як на центральному, так і на місцевому рівні. Із прийняттям децентралізації за стратегічну основу розвитку держави органи місцевого самоврядування фактично отримали суб'єктність у питаннях визначення напрямів реалізації економічного потенціалу відповідних адміністративних одиниць. Фактично, в рамках децентралізації громади мають діяти як самостійні суб'єкти господарювання й економічної діяльності, тобто як окремі учасники цивільних, господарських відносин. Одним із ключових інструментів забезпечення такої діяльності є стратегічне планування, що становить основу як для безпосередньо річних планів активності у громаді, так і для подальшого визначення ефективності їх реалізації та відповідного перерозподілу ресурсів.

В рамках реалізації принципів демократичного управління, у процесі створення стратегії розвитку території мають бути враховані як об'єктивні чинники (соціодемографічний профіль, наявність ресурсів та виробництв тощо), так і інтереси та побажання мешканців. Часто це також є однією з умов, які грантодавці включають у процес реалізації програм з розвитку територій.

У 2021 році команда Мереф'янської міської ради взяла участь у навчанні від школи місцевого самоврядування Швейцарсько-українського проекту DESPRO. За результатами навчання, Мереф'янська територіальна громада¹¹⁴ стала першою у рейтингу громад-учасниць Школи, що дало можливість отримати грант на фінансування стратегічного проекту. Цим стратегічним проектом став проект «Просування бренду Мереф'янської

¹¹⁴ Далі ММ ОТГ, МТОТГ, Мереф'янська громада.

міської територіальної громади», який мав на меті розробку і просування бренду громади.

Створення власного бренду сприяє підвищенню конкурентоспроможності громади, відповідно, веде до залучення інвестицій, поповнення бюджету та зростання добробуту мешканців. Мереф'янська громада планувала реалізувати проєкт, який міг би сприяти залученню інвестицій і створенню нових підприємств, збереженню та розширенню діючих підприємств, збільшенню кількості робочих місць, покращенню іміджу на місцевому, національному та міжнародному рівнях, започаткуванню взаємовигідних партнерств тощо.

У 2021 році було розпочато роботу з розробки бренд-стратегії Мереф'янської громади. Для цього було прийнято рішення вивчити думки, уявлення, ідеї про перспективи розвитку громади, які циркулюють серед представників груп, тією чи іншою мірою зацікавлених у подальшому успішному розвитку громади.

Існує декілька способів забезпечити дотримання принципу врахування думки мешканців: опублікування певних документів на порталі або у медіа органу місцевого самоврядування, громадські обговорення, запуск певних ініціатив через конкурси проєктів, бюджет участі тощо. При тому, що усі ці методи є релевантними, вони зорієнтовані на місцевих активістів, тобто на тих людей, які стежать за каналами інформування і з власного бажання присвячують помітну частину свого часу участі у заходах з обговорення та оцінки. Відповідно, у такому випадку не можна забезпечити участь ані неактивної більшості мешканців, ані потенційних бізнес-партнерів, якщо лише вони не стежать за подіями у конкретній громаді. Натомість, проведення досліджень громадської думки, реалізоване у відповідності до методологічних вимог, здатне забезпечувати як кількісну репрезентативність (представленість думок усіх мешканців громади), так і якісну (представленість думок окремих груп, у яких громада має особливу зацікавленість). Саме останній спосіб було обрано для того, щоб урахувати думки мешканців Мереф'янської громади.

Для реалізації поставлених завдань представниками громадської організації «Українська експертна ліга» у співпраці із Відділом міжнародних відносин та проєктно-інвестиційної діяльності Мереф'янської міської ради було реалізовано якісний блок дослідження методом фокусованого групового інтерв'ю. Для того, щоб охопити і зовнішню, і внутрішню аудиторію потенційних та реальних контрагентів громади, громадськість була аналітично сегментована. Як основні сегменти були визначені:

- 1) потенційні і реальні партнери (грантодавці, експерти з оцінки міжнародних програм),
- 2) потенційні і реальні інвестори (представники національного та міжнародного бізнесу, зацікавлені у співпраці з територіями),
- 3) представники місцевого бізнесу,
- 4) мешканці громади.

Відповідно до плану дослідження, воно реалізовувалося у два етапи: якісний та кількісний. Перший етап мав на меті виявити основні думки контрагентів про сильні та слабкі сторони, якість життя ММОТГ, ідеї та інсайти щодо наповнення бренду, перспективних напрямків розвитку тощо. Цей етап було виконано методом фокусованих групових інтерв'ю та індивідуальних інтерв'ю за потреби (n = 4 ФГІ, літо 2021). Такі дослідження дають можливість отримати інформацію про те, як саме відбуваються певні соціальні явища, яким чином вони пов'язані між собою. При цьому, однак, через невелику кількість учасників результати таких досліджень не мають кількісної репрезентативності, тому їх не можна автоматично поширювати на всю спільноту.

Для того ж, щоб дізнатися про те, наскільки поширеною є певна думка, застосовують кількісні методи дослідження. Другий етап (кількісний) був реалізований методом face-to-face вуличного анкетного опитування мешканців громади у визначених населених пунктах з числа тих, які до неї входять, пропорційно кількості та статеві-віковій структурі населення згідно з даними адміністрації ММОТГ (n = 455, осінь 2021). Проведення цього етапу дозволило зробити висновки про те, яка доля мешканців підтримує ту чи іншу думку або твердження.

Результати кількісного та якісного блоків мали б стати підґрунтям для подальшої розробки елементів бренду громади (варіантів логотипу, шрифтового зображення бренду, брендбуку) та написання Маркетингової стратегії громади. Проте у зв'язку з повномасштабною збройною агресією російської федерації проти України даний проєкт не є на часі і усі етапи його реалізації відкладено.

Серед результатів першого етапу був представлений широкий спектр уявлень, асоціацій та різних досвідів, пов'язаних із проживанням, бізнесом, роботою чи іншою взаємодією з Мерэф'янською громадою. Тут зосередимося на розгляді інформації про загальне бачення ідеальної громади та основні вектори економічного розвитку.

Портрет ідеальної громади

Таблиця 1

Узагальнене бачення бажаної (ідеальної) громади по групах інформантів (складено за результатами групових та індивідуальних інтерв'ю)

Група	Бачення
Мешканці	Така, що розвивається Така, що використовує ресурси Облагороджена Ініціативна Організована Приваблива для туристів
Місцевий бізнес	Облагороджена Приваблива для туристів Сателіт Харкова (спальний район, сімейне передмістя)
Грантодавці	Візуальна приємність, чистота, зелень Сучасність Безпека Туристична інфраструктура (готелі, ресторани, кафе) Хороші дороги Місця для проведення дозвілля Економічна успішність Щасливі люди Працююче виробництво Житло, що будується
Інвестори	Безпечна Відкрита до інновацій Низький рівень бюрократії Висока швидкість ухвалення рішень Позитивна атмосфера в громаді, щасливі вмотивовані люди Позитивний торговельний баланс

На основі узагальнення цих характеристик було вироблено питання для другого етапу дослідження. В результаті опитування громадської думки виявилось, що мешканці Мереш'янської громади найбільше хочуть бачити її такою, що розвивається, повністю використовує свої ресурси (56,1 %). Далі слідує характеристики, що позначають благоустрій (з хорошими дорогами і транспортом – 35,9 %, облагороджена, красива – 30,2 %) та безпеку (33,4 %).



Діаграма 1. Якою жителі хочуть бачити Мереш'янську громаду (% до тих, хто відповів, можна було вибрати до трьох варіантів, за результатами опитування)

Відповідно до отриманих результатів, було рекомендовано зробити акцент у Стратегії розвитку території на використанні ресурсів, медійному висвітленні показників розвитку громади, а також на забезпеченні благоустрою та безпеки у населених пунктах.

Основні вектори економічного розвитку громади

За результатами інтерв'ю на першому етапі дослідження було визначено три основні можливі вектори економічного розвитку для Мереш'янської громади:

- 1) Туризм. Екологічний, туризм вихідного дня, гастрономічний, етнічний, історико-культурний, релігійний, сезонний відпочинок для харків'ян. Передбачає експлуатацію водних ресурсів, облагороджування території, реставрацію пам'яток і організацію туристичної інфраструктури.
- 2) Промисловість. Перезапуск об'єктів, наявних на території ОТГ, будівництво і запуск нових об'єктів. Передбачає активний пошук інвесторів адміністрацією ОТГ, власні інвестиції у виробничу інфраструктуру. У перспективі можуть виникнути проблеми з екологією в громаді.

- 3) Логістика. Організація складських приміщень, транспортної розв'язки, перевалочного пункту товарів, споживаних Харковом. Передбачає переобладнання і будівництво приміщень, забезпечення хорошого стану і посилення транспортної інфраструктури.

В рамках опитування мешканцям громади було запропоновано розставити у порядку спадання привабливості джерела, з яких громада могла би отримувати прибуток. Найвищий рейтинг отримало джерело «Виробництво та підприємства», що в цілому відповідає спрямованості мешканців громади до розвитку, використання наявних ресурсів повною мірою.

Таблиця 2

**Джерела, з яких громаді було би найкраще отримувати прибуток
(фінальний рейтинг оцінок тих, хто відповів, за результатами
опитування)**

Місце в рейтингу за привабливістю	Джерело	Рейтинговий коефіцієнт (мінімум – 1, максимум – 5)
1	Виробництво та підприємства	3,83
2	Малий і середній бізнес	3,53
3	Склади і логістика	2,90
4	Житло в оренду	2,54
5	Туризм, історія, природа	2,32

Відповідно, за результатами досліджень, було рекомендовано будувати бренд громади на основі таких ключових понять, як розвиток, мобільність, безпека та естетичність, орієнтуватися на отримання основного доходу від підприємств і виробництв на території, а також малого бізнесу (зокрема роздрібною торгівлю). Ці рекомендації стали основою для формування Стратегії розвитку Мереф'янської громади до 2027 року¹¹⁵, реалізація якої, на жаль, значно ускладнилася через повномасштабне вторгнення. Втім проведення спеціальних соціологічних досліджень для планування й оцінки розвитку територій зарекомендувало себе у світовій практиці як ефективний спосіб отримувати об'єктивні дані. Для отримання даних високої якості краще звертатися за допомогою

¹¹⁵ Див. за посиланням: <https://merefaoth.gov.ua/strategiya-rozvitku-meref%E1%BE%BFyanskoj-miskoi-ob%E2%80%99ednanoi-teritorialnoi-gromadi-do-2027-roku-ta-plan-ii-realizacii-na-period-20182020-rokiv-12-33-38-09-10-2/>

у проведенні досліджень до наукових інституцій, громадських організацій, спеціалістів відповідного профілю. Але і самим держслужбовцям слід мати загальне розуміння того, які дані потрібні, яким чином можна їх отримати та як оцінити якість даних.

Питання для обговорення:

1. *Під час планування розвитку території / адміністративної одиниці чи потрібно враховувати думку пересічних громадян, чи лише думку представників бізнесу, інвесторів тощо? Чому?*
2. *Чи існують якісь обмеження у використанні статистичних і соціологічних даних для планування? З чим це пов'язано?*
3. *Як ви гадаєте, чи потрібно повторювати дослідження? Чому?*

Практичне завдання:

Сформуйте перелік тем, інформацію щодо яких вам хотілося б отримати від населення певної території. Оберіть 1-2 теми та визначте, якими методами це можна зробити – якісними чи кількісними.

Використані джерела:

Стратегія розвитку Мереф'янської міської об'єднаної територіальної громади до 2027 року та план її реалізації на період 2018–2020 років.
URL: <https://merefaotg.gov.ua/strategiya-rozvitku-meref%E1%BE%BFyanskoj-miskoi-ob%E2%80%99ednanoi-teritorialnoi-gromadi-do-2027-roku-ta-plan-ii-realizacii-na-period-20182020-rokiv-12-33-38-09-10-2/>

Ірина Солдатенко
*кандидатка соціологічних наук, доцентка,
завідувачка кафедри прикладної соціології та соціальних комунікацій
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*
Галина Кравченкова
голова ГО «Українська експертна ліга»

15. МЕДИЧНА РЕФОРМА: ФОРМУВАННЯ ДОВІРИ ДО ДЕРЖАВНОЇ МЕДИЧНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

З 2018 року в Україні реалізується медична реформа – масштабний процес трансформації системи охорони здоров'я, спрямований на покращення доступності, якості та ефективності медичних послуг. Головна мета реформи – змінити фокус з лікарень на пацієнта, забезпечити рівні можливості для всіх громадян отримати необхідну медичну допомогу і зробити систему більш прозорою та підзвітною. Ключовий документ, який регулює медичну реформу, – Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення»¹¹⁶.

Ключові напрямки реформи:

- Впровадження Програми медичних гарантій. Це фінансовий механізм, за яким держава оплачує певні пакети медичних послуг, а не окремі процедури. Це дозволяє пацієнтам обрати лікаря та заклад, які надають необхідну допомогу.
- Реформування первинної медико-санітарної допомоги. Створення сімейної медицини як першого контакту пацієнта з системою охорони здоров'я.
- Розвиток спеціалізованої медичної допомоги: оптимізація мережі спеціалізованих закладів та забезпечення їх сучасним обладнанням.
- Електронізація системи охорони здоров'я: впровадження електронних медичних записів, що дозволяє покращити координацію між різними рівнями надання медичної допомоги та підвищити якість обслуговування пацієнтів.
- Децентралізація управління: передача повноважень та відповідальності за охорону здоров'я на місцевий рівень.

¹¹⁶ Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» (Відомості Верховної Ради України, 2018 р., № 5, ст. 31).

Аналізуючи основні цілі реформи, а саме:

- зміна парадигми з лікарневоцентричної на пацієнтоцентричну систему – пацієнт в центрі уваги системи охорони здоров'я;
- забезпечення рівного доступу до якісної медичної допомоги для всіх громадян незалежно від місця проживання, соціального статусу та рівня доходів;
- підвищення якості медичної допомоги шляхом упровадження нових технологій, стандартизації медичних послуг та підвищення кваліфікації медичних працівників;
- оптимізація використання бюджетних коштів та підвищення прозорості їх витрачання, акцентуємо увагу на ролі довіри до лікаря, до системи охорони здоров'я загалом.

Результати соціологічного дослідження «ДУМКИ І ПОГЛЯДИ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ ЩОДО ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ІНШИХ ПИТАНЬ: БЕРЕЗЕНЬ 2019, Київський міжнародний інститут соціології» демонструють, що серед населення переважають негативні оцінки змін у сфері державних медичних послуг. Протягом 2018–2019 рр. 35 % опитаних відзначили погіршення ситуації проти 21 %, які відзначають покращення¹¹⁷.

Чому «до лікарів люди починають звертатися тоді, коли вже нічого не допомагає... І тому хвороби, які гарно лікуються на перших і других стадіях, вони виявляють на третіх і четвертих?» (Віктор Ляшко, головний санітарний лікар України). Серед причин зазначимо такі:

1. *Несформована культура відповідальності за власне здоров'я.* Добровільно медичний огляд проходить критично мала кількість українців. Як наслідок, тривалість життя в Україні на 10 років менша, ніж у країнах ЄС. Причина в тому, що хвороби, які можна діагностувати на ранній стадії, виявляють надто пізно.
2. *Співвідношення рівня доходів населення і вартості профілактичного огляду і лікування не на користь бажанню звернутися до лікаря.* Але цю проблему необхідно вирішувати на державному рівні.
3. *Низький рівень довіри населення до лікарів і медичних закладів.* Впевненість у професіоналізмі і компетентності працівників медичних закладів виразили 51,3 % українців, але 40,9 % висловили невпевненість¹.

Це дуже високий показник, який потребує не тільки змін державної політики, а й формування *нової культури взаємовідносин лікаря і пацієнта.*

¹¹⁷²http://kiis.com.ua/materials/pr/20182706_health/Healthcare_2019/Report_Healthcare_March2019_fin.pdf

Зупинимося на останній тезі й поговоримо, як сформувати цю нову культуру взаємовідносин між лікарем і пацієнтом, яка заснована на довірчих відносинах і є запорукою успішного результату лікування.

За визначенням британського соціолога Ентоні Гідденса, довіра – це віра в надійність людини або системи (Е. Гідденс, 1984). Е. Гідденс виділяє три форми довіри, що існують у сучасному світі: особистісна довіра, яка ґрунтується на кровноспоріднених та дружніх зв'язках; безособистісна довіра до абстрактних систем та інститутів і узагальнена довіра як базова настанова до взаємодії у суспільстві¹¹⁸.

Довіра може бути результатом досвіду як безпосередньої взаємодії, так і опосередкованого стороннього спостереження. Залежно від їх результатів довіра виникає чи ні, зміцнюється або слабшає.

Існує декілька моделей спілкування лікаря і пацієнта:

- інформаційна (повністю незалежний пацієнт, консультативна медицина);
- інтерпретаційна (лікар переконує, підходить для малоосвічених людей);
- дорадча (колаборація, довіра і взаємна згода щодо лікування, підходить для освічених людей);
- патерналістська (лікар-опікун) – в наші дні не застосовується, за винятком ситуацій, що становлять безпосередню загрозу життю хворого, коли мова йде про екстрені операції, реанімації.

Довіра не є результатом одномоментного впливу – для її утворення потрібен певний час. У процесі безпосередньої інтеракції або в ході стороннього спостереження за діями об'єкта у свідомості індивідів і груп формується той чи інший образ об'єкта, що спостерігається. Цей образ стає основою певного ставлення до нього.

У минулих століттях роль лікаря нерідко зводилася до простого спостереження за природним перебігом хвороби. Й до недавніх пір стиль стосунків полягав у тому, що пацієнт довіряв лікареві право приймати рішення. Це довіра, заснована на сліпій вірі (у пацієнта немає інших альтернатив). Такий вид довіри слід відрізнити від довіри заслуженої (цінність такої довіри виникає в умовах можливості вибору для пацієнта й конкуренції серед лікарів).

У наш час, коли є конкурентна ситуація не тільки серед лікарів комерційних чи державних закладів, а й всередині як комерційних, так і державних закладів і пацієнт може зробити вибір, – для обох сторін важливо створити довірчі відносини, коли лікар і пацієнт співпрацюють, діляться сумнівами, говорять один одному правду, порівну ділять відповідальність за результат лікування.

¹¹⁸Giddens, Anthony (1984) *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.

Як досягти відносин, побудованих на довірі та взаєморозумінні лікаря та пацієнта? Є ряд необхідних умов, які виявляються в комунікації та забезпечують формування довіри:

Підтримка. Якщо пацієнт усвідомлює, що лікар має намір допомагати, а не змушувати, то він, ймовірно, активніше буде брати участь у лікувальному процесі.

Розуміння. Пацієнт впевнений, що його скарги почуті, зафіксовані у свідомості лікаря, і той їх обмірковує.

Повага передбачає визнання цінності людини як особистості. Особливо важливо це на етапах збору анамнезу, коли лікар знайомиться з обставинами життя пацієнта.

Співчуття – ключ до встановлення співпраці з пацієнтом. Треба зуміти поставити себе на місце пацієнта і поглянути на світ його очима. Важливо розуміти і враховувати внутрішню картину захворювання – все те, що відчуває і переживає пацієнт, не тільки його місцеві відчуття, але і загальне самопочуття, самоспостереження, його уявлення про свою хворобу, про її причини.

Для того, щоб цей досвід призвів до сталих довірчих відносин, ознайомимося із необхідними умовами формування і підтримки відносин, які супроводжують всі взаємодії чи спостереження:

Порядність – репутація чесною і вірною своєму слову людини.

Компетентність – здатність до швидкого і правильного прийняття рішень, а також володіння спеціальними знаннями і навичками міжособистісного спілкування.

Чесність – правдивість, щирість перед іншими і перед самим собою відносно тих мотивів, якими людина керується,

Послідовність – надійність, передбачуваність і здоровий глузд у різних ситуаціях.

Відкритість – психологічна доступність або готовність вільно ділитися з іншими ідеями та інформацією.

У червні 2019 року в рамках Проєкту «Ефективна первинна медицина в громаді» Агентство змін «Перспектива» і «Українська експертна ліга» провели опитування серед клієнтів медичних установ Харківської області і оцінили якість спілкування мешканців Харківської області з терапевтом / сімейним лікарем (оцінка проводилася за міжнародною методологією оцінки задоволеності пацієнтом загальної медичної практики EUROPEP¹¹⁹). Соціологи опитали 2150 людей. До вибірки потрапили мешканці Пісочинської ОТГ, міста Дергачі, смт Мала

¹¹⁹ The European Association of Quality and Safety in General Practice/Family Medicine (EQuiP). (2024). The European practice assessment instrument. WONCA Europe.

URL: <https://equip.woncaeurope.org/sites/equip/files/documents/publications/resources/grolwensing2000theuropepinstrumentequipwonca.pdf>

Данилівка, міста Вовчанськ, Золочів, смт Нова Водолага, міста Балаклія, Ізюм та Куп'янськ – від 18 років і старші. Оцінка здійснювалась не за результатами окремого візиту, а в цілому за останні 12 місяців.

Питання, за якими була оцінена якість спілкування, яке лежить в основі формування довірчих відносин (вибірково):

1. Чи виділяв лікар достатньо (з вашої точки зору) часу для Вас на прийом (консультацію)?
2. Чи проявляв зацікавленість до Вашої особистої ситуації?
3. Чи сприяв лікар довірливості розмови, щоб Вам було легше повідомити йому про Ваші проблеми?
4. Чи залучав Вас лікар у процес прийняття рішення про медичну допомогу? (Наприклад, радився, чи зручна форма прийому ліків)
5. Чи слухав лікар уважно все, про що Ви говорили?
6. Чи забезпечував лікар конфіденційність медичних записів та інформації про Вас?
9. Чи ретельно підійшов до Ваших проблем?
12. Чи пояснював лікар мету обстежень, аналізів і лікування?
13. Чи розповідав Вам достатньо про Ваші симптоми і / або хвороби?
14. Чи допомагав Вам впоратися з емоціями, пов'язаними з Вашим станом здоров'я?
15. Чи пояснював, чому так важливо дотримуватися призначень?
16. Чи знав (пам'ятав), що було сказано / зроблено Вам під час попередніх відвідувань медзакладу?
17. Чи роз'яснював і готував Вас до того, що очікувати від стаціонарного лікування або інших лікарів?

Опитування показало, що на задоволеність пацієнтів взаємодією з лікарем найбільше впливає довірча атмосфера, що створює лікар під час спілкування, увага до проблем пацієнта та інтерес до його особистої ситуації.

77,4 % опитаних вважають, що лікар приділяв їм достатньо часу на прийомі. 69,3 % відзначили, що лікар сприяв довірчості бесіди, а 69,5 % зазначили, що сімейний лікар виявляв зацікавленість іншою особистою ситуацією. 72,2 % респондентів заявили, що задоволені інформацією, яку надає лікар під час візиту: пояснює цілі обстежень та сенс призначених ліків чи аналізів, роз'яснює про хвороби та симптоми тощо. Проте 12,1 % вважають, що не отримують необхідної інформації.

Щодо рівня задоволеності взаємодією пацієнтів з медичними закладами, то 73,1 % респондентів відзначили доброзичливість і ввічливість персоналу. 63,9 % – підтвердили наявність можливості запису на прийом по телефону або через інтернет. 63,1 % опитаних високо оцінили швидке отримання допомоги при невідкладних проблемах зі здоров'ям¹²⁰.

¹²⁰ https://hromadahealthcare.org/wp-content/uploads/Med_analitic_report-16.08-1.pdf

Підводячи підсумки, наголосимо, що формування довірчих відносин між пацієнтом і лікарем є результатом поєднання не тільки психологічних прийомів установлення контакту та професійної майстерності лікаря – це постійний процес *підвищення* про пацієнта. Це стосується не тільки лікаря, а й держави в цілому.

Питання для обговорення:

1. *Які індикатори представленого дослідження необхідно використати для формування довіри громадськості до лікарів? Назвіть конкретні індикатори та їхні наявні показники. Які зміни можна планувати та в який час їх впроваджувати?*
2. *Чому Google довіряють більше, ніж лікареві, і чи можна сформувати такі довірчі відносини між пацієнтом і лікарем, від яких виграють обидві сторони? Які заходи потрібно вжити для підвищення рівня довіри до лікарів? Які інструменти можуть допомогти у створенні довірчих відносин?*
3. *Які основні причини негативних оцінок змін у сфері державних медичних послуг за останні 2 роки? Обговоріть причини, чому 35 % опитаних відзначили погіршення ситуації. Які кроки можна вжити для поліпшення сприйняття медичної реформи?*
4. *Як культура відповідальності за власне здоров'я впливає на тривалість життя і своєчасність звернення до лікаря? Що можна зробити на державному рівні для підвищення відповідальності громадян за своє здоров'я? Які освітні кампанії та заходи можуть сприяти зміні культури відвідування лікарів?*
5. *Як моделі спілкування між лікарем і пацієнтом впливають на формування довіри? Розгляньте різні моделі (інформаційну, інтерпретаційну, дорадчу) і їх вплив на пацієнтів з різним рівнем освіти. Як можна адаптувати ці моделі в контексті української медичної системи для підвищення довіри?*

Практичне завдання:

Проведіть фокус-групу та сформууйте стратегію побудови довіри пацієнтів до лікарів первинної медицини, якщо головна стратегія комунікації – дорадча. Ось перелік питань для гайду фокус-групового інтерв'ю, спрямованого на поглиблене вивчення проблем довіри пацієнтів до лікарів первинної медицини, з акцентом на дорадчу стратегію комунікації:

1. Загальне враження та досвід.
 - Як Ви оцінюєте свій досвід взаємодії з лікарями первинної медицини?
 - Чи були випадки, коли Ви відчували себе повністю підтриманими та зрозумілими лікарем? Розкажіть про ці випадки.
2. Очікування від лікарів.
 - Що Ви очікуєте від свого лікаря при першому візиті?
 - Які аспекти комунікації з лікарем для Вас є найважливішими?
3. Рівень залученості в процес прийняття рішень.

- Чи залучає Ваш лікар Вас до процесу прийняття рішень щодо Вашого лікування? Наведіть приклади.
- Як би Ви оцінили свій рівень комфорту при обговоренні різних варіантів лікування з лікарем?
- 4. Довіра до професійних знань лікаря.
 - Наскільки Ви впевнені у професійних знаннях і навичках свого лікаря?
 - Що може підвищити Вашу довіру до компетентності лікаря?
- 5. Комунікативні навички лікаря.
 - Чи вважаєте Ви, що Ваш лікар приділяє достатньо часу для обговорення Ваших медичних питань?
 - Як Ваш лікар реагує на Ваші запитання та занепокоєння?
- 6. Прозорість та відкритість у спілкуванні.
 - Чи відчуваєте Ви, що Ваш лікар відкрито ділиться всією необхідною інформацією про Ваше здоров'я та можливі варіанти лікування?
 - Яка інформація, на Вашу думку, повинна бути обов'язково надана лікарем під час консультації?
- 7. Повага та емпатія.
 - Чи відчуваєте Ви, що Ваш лікар ставиться до Вас з повагою та емпатією?
 - Як Ви вважаєте, що Ваш лікар міг би зробити, щоб покращити взаєморозуміння та підтримку під час візиту?
- 8. Попередній досвід та вплив на довіру.
 - Як Ваш попередній досвід взаємодії з лікарями впливає на Вашу довіру до поточного лікаря?
 - Які аспекти попереднього досвіду Ви вважаєте позитивними, а які негативними?
- 9. Пропозиції щодо покращення комунікації.
 - Що, на Вашу думку, може зробити лікар для покращення довіри та взаєморозуміння під час консультації?
 - Які зміни в комунікації Ви б запропонували для покращення взаємодії з лікарем?
- 10. Індивідуальні потреби та очікування.
 - Які індивідуальні потреби у Вас є під час медичних консультацій, які Ви хотіли б, щоб лікар враховував?
 - Чи є щось конкретне, що могло б покращити Ваш досвід взаємодії з лікарем?

Використані джерела:

- Закон України від 20.12.2019. № 421 IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/421-20>
- Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» (Відомості Верховної Ради України, 2018 р., № 5, ст. 31).
- Звіт за результатами соціологічного дослідження «ДУМКИ І ПОГЛЯДИ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ ЩОДО ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ІНШИХ ПИТАНЬ: БЕРЕЗЕНЬ 2019, Київський міжнародний інститут соціології» /

URL: http://kiis.com.ua/materials/pr/20182706_health/Healthcare_2019/Report_Healthcare_March2019_fin.pdf

Радіо Свобода. (2017, серпень 18). Люди довіряють Google більше, ніж лікареві – представник Центру громадського здоров'я.

URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28683952.html>

Оцінка якості взаємодії лікарів / медичних установ первинної медицини з пацієнтами, презентація за результатами соціологічного опитування. Харківська область, 2019. URL: https://hromadahealthcare.org/wp-content/uploads/Med_analitic_report-16.08-1.pdf

Giddens A. (1984). The constitution of society: Outline of the theory of structuration. Cambridge: Polity Press.

The European Association of Quality and Safety in General Practice/Family Medicine (EQuiP). (2024). The European practice assessment instrument. WONCA Europe. URL: https://equip.woncaeurope.org/sites/equip/files/documents/publications/resources/grolwensing2000theuropeinstrumentequip_wonca.pdf

Richard Grol and Michel Wensing. PATIENTS EVALUATE GENERAL /FAMILY PRACTICE. The EUROPEP instrument. URL: <https://equip.woncaeurope.org/sites/equip/files/documents/publications/resources/grolwensing2000theuropeinstrumentequipwonca.pdf>

Лариса Хижняк
*докторка соціологічних наук, професорка,
професорка кафедри прикладної соціології та соціальних комунікацій
соціологічного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*

16. КОНСАЛТИНГОВИЙ СУПРОВІД СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Актуальність теми

Консалтинг призначений перевести той чи інший об'єкт із реального стану до бажаного. Саме цьому сприяє стратегічне бачення його розвитку. Потреба у консалтингу виникає внаслідок усвідомлення клієнтом консультанта того, що йому необхідна допомога фахівців. Завдання консалтингу територіальних громад різні у мирний час (до повномасштабного вторгнення РФ); під час військових дій і проголошення в Україні військового стану; у післявоєнний період.

Об'єднана територіальна громада (ОТГ) виступає основою місцевого самоврядування в Україні. Важливим чинником проблематизованості розвитку територіальних громад на першому етапі було недостатнє державне забезпечення принципу добровільності об'єднання мешканців у територіальну громаду. Практика свідчить, що на перших етапах проведення реформи децентралізації цей принцип подекуди порушувався, особливо коли входження до ОТГ окремих поселень супроводжувалося зниженням їх адміністративного статусу (наприклад, втрата районного значення території).

Під час військового стану територіальні громади управляються на основі створення військових адміністрацій. Частиною першою статті 4 Закону України від 12.05.2015 р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану»¹²¹ передбачено, що на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони

¹²¹ Про правовий режим воєнного стану. Закон України № 389-VIII (2015). Відомості Верховної Ради України, 28, ст. 250. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених цим Законом. У післявоєнний період загостриться необхідність розробки і прийняття перспективного плану розвитку територіальних громад на основі визначення їх специфіки у контексті національного і регіонального розвитку.

Однак на всіх етапах актуалізовані такі питання, до вирішення яких доцільним стає консалтинговий супровід: поширення адекватної роз'яснювальної інформації про переваги процесу об'єднання територіальних громад; організація тренінгів та навчальних семінарів для посадових осіб місцевого самоврядування та представників громадськості щодо різних аспектів партнерства у вирішенні проблем територіальної спільноти; узагальнення досвіду розвитку територіальних громад в Україні, його поширення та порівняння з досвідом інших країн.

Наразі серед завдань консалтингу актуалізовано сприяння урахуванню громадської думки в діалозі влади і населення шляхом проведення громадських слухань, референдумів з актуальних питань життєздатності і стратегії розвитку ОТГ.

Проблеми функціонування та розвитку ОТГ потребують консалтингового супроводу у таких питаннях, як розробка соціального портрету (паспорта) цієї спільноти; наукове обґрунтування програми її життєзабезпечення та стратегії розвитку; заходів та інструментів, що сприяють реалізації стратегії усталеного соціального розвитку ОТГ.

Передумови і процес консалтингу

Консалтинг розвитку територіальних громад передбачає такі моменти:

1) з'ясування нормативно-правових засад, на яких функціонує конкретна територіальна громада. В умовах воєнного стану ними є: Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про правовий режим воєнного стану», «Про національний спротив», «Про співробітництво територіальних громад» та урядові документи: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; Методика формування спроможних територіальних громад тощо. Основні ознаки правового статусу територіальних громад: територіальна – простір, в межах якого мешканці територіальної громади можуть вирішувати питання своєї повсякденної життєдіяльності і

стратегічного розвитку; інтегративна – наявність населення та його соціально-демографічний склад; інтелектуальна – стан колективної свідомості та ступінь соціальної консолідації на основі усвідомлення спільних інтересів, необхідності їх організованого представництва і участі в реалізації; майнова (матеріальна) – спільна комунальна власність у розпорядженні громади і можливість її використовувати);

2) уточнення того, чи є певна територія суб'єктом публічного права, тобто має можливість колективно вирішувати місцеві проблеми, а саме: а) захищатися від різноманітних проявів корупції місцевих чиновників: незаконної приватизації різних об'єктів (земель, лісів, екологічно небезпечного видобутку природних багатств території, забруднення повітря і водних ресурсів), від свавілля чиновників та поліції. Консультанту важливо орієнтуватися в питанні щодо можливостей конкретної територіальної громади розробляти та впроваджувати стратегію свого розвитку;

3) визначення типу територіальної громади. Вони поділяються на території, які окуповані РФ, і ті, на яких ведуться (велися) бойові дії; а території, на яких ведуться (велися) бойові дії, включають території можливих бойових дій і території активних бойових дій; території, на яких велися бойові дії та які були тимчасово окуповані з 24 лютого 2022 року і на яких бойові дії або тимчасова окупація завершилися. Під час російсько-української війни Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій постійно вносить зміни до Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих РФ, у 2024 році передусім вони стосуються територіальних громад Донецької та Харківської областей. Від типу території залежить державний вплив на їх ресурсність (наприклад, особливості справляння податків і зборів), а також державна підтримка членів громад (зокрема, право на виплати мають особи, які виїхали з населених пунктів, що включені до переліку як території: можливих бойових дій; активних бойових дій; тимчасово окуповані РФ, на яких не визначено дату завершення бойових дій (дата припинення можливості бойових дій) або тимчасової окупації РФ);

4) визначення органу, який може стати замовником консалтингових послуг і має легітимне право на впровадження результатів консалтингу ОТГ.

Сутність стратегії розвитку ОТГ полягає в тому, щоб нарощувати її потенціал (демографічний, людський, промисловий, науково-технічний тощо) і засобами державного управління та місцевого самоврядування забезпечити його реалізацію, ефективно використання ресурсів і соціальну консолідацію. Загальноновизнано такі принципи, на яких має базуватися така стратегія: збереження самобутності громад і підвищення їх ролі

в розбудові незалежної, демократичної країни; поєднання самоорганізаційних процесів і цілеспрямованого управлінського впливу на розвиток громад; демократизація управління розвитком громад; поєднання економічного зростання і соціальної якості життя населення.

Стратегія розвитку ОТГ – містить принципи реалізації процесу планування її перспектив; передбачає прийняття рішень, що займається тим конкретним майбутнім, якого головні місцеві середовища прагнуть для своєї територіальної громади, і якого можливо досягнути з огляду на вплив різноманітних факторів. Отже, консалтинговий супровід стратегічного розвитку ОТГ має сприяти переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень.

Соціальні наслідки дефіциту науково обґрунтованих даних про стан і перспективи ОТГ різноманітні. Серед них відзначають такі: стигматизація мешканців окремих регіонів (громад); поширення недовіри до представників окремих ОТГ серед політиків, бізнесменів, пересічних громадян; порушення адекватності іміджевих характеристик конкретних ОТГ реальному стану справ у них; міфологізація життєдіяльності населення або окремих груп у ОТГ; поширення стереотипів щодо них і навіть забобонів щодо спілкування з їх мешканцями та інтолерантності; зменшення привабливості (інвестиційної та ін.) окремих ОТГ.

Особливу значущість у суспільстві ризику має аналіз систем екстремального життєзабезпечення населення (особливо його інфраструктурної, управлінської і інформаційно-комунікативної складової), адже є практикою, яка найбільше привертає увагу як держави, так і громадськості. Основні параметри для оцінки стану соціальної інфраструктури громади: загальні статистичні показники; соціальні нормативи та орієнтири; соціальні оцінки (задоволеність населення станом інфраструктури, функціонуванням її об'єктів); ставлення зацікавлених акторів до заходів, спрямованих на вдосконалення соціальної інфраструктури. Важливою є відповідність життєзабезпечення громади державним соціальним стандартам, які базуються на певній системі суспільних цінностей; слугують певним зразком, якому мають відповідати кроки в напрямку соціальної політики для упорядкування життєдіяльності людини, громади і соціуму в цілому. Дослідження свідчать про складну взаємодію стандартів, права і моралі.

Існують три основні методи забезпечення соціальних стандартів: стандарт як форма нормативного правового акту, за порушення якого настає відповідний примус з боку держави (санкція, норми права); громадський осуд чи підтримка (позитивні санкції моралі); санкції при відсутності необхідної системи регламентації процесу життєзабезпечення громади через стандарти. Доведено, що стандартизація систем жит-

тезабезпечення не може не враховувати громадську думку населення ОТГ про стан соціальної інфраструктури і бажані зміни у ній. А управлінські рішення щодо життєзабезпечення населення громади ефективні лише за умови врахування при їх прийнятті потреб, інтересів, очікувань різних соціальних груп. Теоретичні напрацювання у цій сфері свідчать про таке: а) життєзабезпечення населення громади відноситься до соціальної сфери і характеризує не тільки досягнутий рівень задоволення потреб населення, а й соціальний простір життя територіальної спільноти, що об'єднана в громаду; б) системи життєзабезпечення громади мають певні обмеження, які стосуються кадрових, управлінських, правових, економічних, матеріально-технічних умов і ресурсів; в) стан систем життєзабезпечення громади виступає індикатором ефективності регіонального (місцевого) управління, серед завдань якого – створення, підтримка і розвиток цих систем, забезпечення координації дії між ними і населенням.

Джерельна база для консалтингового супроводу стратегії розвитку ОТГ:

1. Громада.інфо – це інформаційний портал з контактною базою новостворених громад України.

2. Офіційний веб-сайт Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій.

3. Конкурс «Кращі практики місцевого самоврядування», що проводиться Міністерством розвитку громад і територій у партнерстві із офісом Ради Європи. Такий конкурс за зразком українського конкурсу почав проводитися у Молдові, Вірменії, Туреччині. Критеріями відбору кращих практик місцевого самоврядування виступають ініціативність, інноваційність, ефективність, впливовість та сталість результатів. Основні номінації, за якими відбувалося відзначення кращих практик у 2021 році: згуртованість громади; організація системи надання медичних послуг на місцевому рівні в контексті реформи системи охорони здоров'я; громадськість + бізнес + влада = успішна громада; запровадження комплексного підходу до реалізації проєктів у сфері енергоефективності; створення умов для згуртування жителів навколо покращення санітарного стану території громади та зменшення шкідливого впливу твердих побутових відходів на довкілля; згуртованість громади – успішна формула протистояння пандемії COVID-19; створення ефективної системи цивільного захисту в ОТГ; забезпечення доступності якісних медичних послуг та ін.

4. Дані офіційної державної статистики.

5. Матеріали соціологічних досліджень (національних і локальних). Прикладом слугує соціологічне дослідження «Повноваження органів

місцевого самоврядування та критерії оцінки спроможності територіальних громад» Центру політико-правових реформ у рамках реалізації проєкту «Підтримка формування державної політики розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», що сприяв розробці Концепції щодо розмежування та розподілу повноважень місцевого самоврядування і виконавчої влади. Загалом соціологічні дослідження, з одного боку, надають інформаційну базу для розробки стратегії розвитку конкретних ОТГ, а з другого – допомагають законотворцям узгодити нормативну базу з сучасними реаліями.

6. Інформація на веб-сайті ОТГ, її інформаційне наповнення або контент (тексти, мультимедіа, графіка, офіційні текстові матеріали).

Консалтингова послуга, що замовлена для ОТГ, є інтелектуальним продуктом, що залишається у володінні її замовника після завершення консалтингу. Останній може включати винятково інформаційні послуги, що стосуються надання адресно-довідкової інформації; інформаційно-консалтингові послуги у двох аспектах – інформаційному та консалтинговому; власне консалтингові послуги, які передбачають консультування в різних сферах діяльності ОТГ.

Консалтинг ОТГ передбачає аналіз її життєдіяльності; побудову моделей окремих сфер: структурної, функціональної, імітаційної і ряду інших, що дозволяють описати її поточний стан «Як є»; побудову стратегічної моделі «Як повинно бути»; формування уявлення щодо розвитку ОТГ як цілісної системи; розробку проєкту змін в ОТГ та інформаційно-комунікативної системи їх забезпечення; здійснення організаційних дій по запуску проєкту; поради щодо проведення змін в оргструктурі, системі посадових обов'язків і відповідальності працівників різних сфер ОТГ, організаційних регламентах їх діяльності, здійснення необхідного навчання та перенавчання; розробку поетапного впровадження комплексу заходів, що відповідають особливостям конкретної ОТГ.

Замовлення на проведення консалтингу ОТГ передбачає не тільки оцінювання її реального стану, а й допомогу у проведенні змін. Власне, вважається, що консалтинг був недоречним або неуспішним, якщо після його проведення не відбулося змін. Для виконання консалтингового проєкту важлива побудова силового поля ОТГ: виділення сили сприяння змінам і сили стримання змін; уявлення про необхідність змін і умов забезпечення рівноваги у ставленні різних акторів до конкретної зміни.

Консалтинг дозволяє ідентифікувати проблеми ОТГ, пропонувати варіанти їх вирішення; надавати допомогу в реалізації порад та впровадженні конструктивних змін, що визнані доцільними в теорії і практиці

управління розвитком організаційних утворень різного рівня; визначити можливості (потенціал) ОТГ та шляхи його нарощування. При цьому консультанти не мають влади і не приймають управлінські рішення і тому несуть відповідальність лише за якість і завершеність порад щодо змін в ОТГ. Універсальна схема етапів роботи консультанта в ОТГ включає аналіз ситуації в ОТГ; діагностику проблем у її сферах; визначення зони стратегічного розвитку; оцінку потенціалу ОТГ; розробку програми стратегічних змін; моніторинг процесу реалізації програми змін; оцінка результатів проведених змін.

Процес консалтингового супроводу включає визначення стану спроможності територіальних громад: інформувати членів громади про її проблеми і залучати їх до участі в обговоренні і прийнятті рішень щодо їх вирішення; надавати доступ до колективного споживання різноманітних суспільних благ; надавати адміністративні і соціальні послуги населенню (особливо соціально вразливим групам); представляти місцеве населення у політичних процесах і як безпосереднього суб'єкта процесу управління; забезпечувати державно-приватне партнерство у розвитку громади як соціальної спільноти.

Питання для обговорення:

1. *Будь-який консалтинг (за М. Кубром) передбачає вирішення тріади завдань: на виправлення ситуації, яка погіршалася; на удосконалення існуючої ситуації; на утворення нової ситуації. Наведіть опис таких ситуацій на прикладі ОТГ. Які організаційні зміни та інформація необхідні для вирішення кожного з цих типів завдань? Поміркуйте над питанням: чому ці завдання, як правило, взаємопов'язані?*
2. *Будь-який консалтинг (за М. Кубром) передбачає консультування за такими видами змін: а) незаплановані зміни; б) заплановані зміни; в) нав'язані зміни; зміни з участю; г) зміни з використанням переговорів між тими, кого вони зачіпають. Розробіть перелік ризиків, які виникають при консультуванні наведених змін в ОТГ.*
3. *Запропонуйте показники для створення соціального паспорту ОТГ. Опишіть, яким чином консультант може отримати ці показники. Визначте напрямки використання соціального паспорта ОТГ для консалтингового супроводу стратегії розвитку ОТГ різних типів.*
4. *Уявіть, що Ви отримали замовлення на проведення діагностики розвитку ОТГ (тип ОТГ визначте самостійно). Для цього а) розробіть перелік показників, які необхідні для характеристики актуальних проблем ОТГ, стану її соціальної інфраструктури та інформаційної системи; б) визначте та обґрунтуйте тип завдання на проведення консалтингу (на виправлення ситуації, на покращання ситуації, на створення нового) та інформації, що знадобиться для здійснення консалтингового проєкту; в) розробіть план звіту і окресліть систему показників для опису загального*

погляду на проблеми ОТГ та стратегію її соціального розвитку за такою схемою: минулий, сучасний та майбутній стан справ в ОТГ; сильні і слабкі сторони, можливості і загрози стратегічного розвитку ОТГ; аналіз інформаційних джерел; перелік можливостей поліпшення стану справ в ОТГ; необхідні першочергові дії керівництва, в тому числі в медійному просторі; г) структуруйте консалтингові поради щодо функціонування і розвитку ОТГ (допомога ОТГ з боку фахівця з консалтингу); д) розробіть контракт на проведення консалтингового супроводу стратегії розвитку обраної ОТГ.

Практичне завдання:

- Які ознаки свідчать про те, що територіальна громада виступає суб'єктом регулювання територіального розвитку?
- Які ризики формування спроможних територіальних громад в умовах війни?
- Які особливості розвитку прикордонних територіальних громад в умовах російсько-української війни?
- За якими показниками проводиться оцінювання соціально-демографічної ситуації в ОТГ?
- Яким принципам має відповідати функціонування соціальної сфери ОТГ?
- Які чинники обумовлюють вимогу до сайту територіальної громади бути активним, на ньому має оперативно розміщуватися достовірна, доступна і актуальна соціальна інформація?
- У чому відмінності комунікаційного плану від комунікаційної стратегії розвитку ОТГ? Чому громаді потрібні обидва документи?
- Як комунікативні стратегії сприяють перетворенню територіальної громади із об'єкта управління на суб'єкт, здатний самостійно забезпечувати свою життєздатність і спроможність до розвитку згідно з існуючими викликами?
- Яку роль у розвитку територіальної громади відіграє використання у практичній діяльності органів публічного управління практик таких напрямків, як коучинг, брендинг поселень громади, бенчмаркінг, краудсорсинг, аутсорсинг?
- Які інструменти розвитку ОТГ різних типів в умовах надзвичайних ситуацій?
- Які існують форми співпраці ОТГ з міжнародними інституціями, фондами тощо?

Використані джерела:

- Gromada.info – Портал об'єднаних громад України. URL: <https://gromada.info/>
- Герасименко О., Семен І. Комунікації та інформаційний простір в управлінні та розвитку територіальної громади. Молодий вчений. 2019. № 11 (75). С. 800-803. <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-11-75-168>
- Дейнеко О., Білокопитов Д., Філіппова О. Реформа децентралізації в оцінках лідерів об'єднаних територіальних громад: нові виміри соціальної суб'єктності. *Український соціологічний журнал*. 2019. Вип. 21. С. 16-24.

- Дейнеко О. О. Об'єднані територіальні громади як нові локальні спільноти в Україні: механізми формування соціальної згуртованості. ВІСНИК НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. Випуск 1 (49). 2021 С. 14-21. <http://socio-journal.kpi.kiev.ua/archive/2021/1/4.pdf>
- Локальні соціологічні дослідження. Довідкова інформація. 2023. <https://inmol.org/lokalni-sotsiologichni-doslidzhennia-dovidkova-informatsiia/>
- Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій: офіційний веб-сайт. URL: <https://minre.gov.ua/news/onovleno-aktualnyy-perelik-gromad-u-rayonah-boyovyh-diy-na-tot-ta-tyh-shcho-v-otochenni-1>
- Павлович-Сенета Я. П., Лепіш Н. Я. Територіальні громади в умовах воєнного стану в Україні: адміністративно-правове забезпечення та особливості функціонування. <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/267567/263393>
- Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій: офіційний веб-сайт. URL: <https://minre.gov.ua/news/onovleno-aktualnyy-perelik-gromad-u-rayonah-boyovyh-diy-na-tot-ta-tyh-shcho-v-otochenni-1>
- Павлович-Сенета Я. П., Лепіш Н. Я. Територіальні громади в умовах воєнного стану в Україні: адміністративно-правове забезпечення та особливості функціонування. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/11/40.pdf>
- Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Київ : Асоціація міст України, 2020. 140 с.
- Результати соціологічного дослідження «Повноваження органів місцевого самоврядування та критерії оцінки спроможності територіальних громад». 2023. <https://decentralization.ua/news/17494>
- Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку : монографія / за ред. В. С. Кравціва, І. З. Сторонянської. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», 2020. 531 с.
- Шторгін І. 10 прикладів успіху територіальних громад: від створення робочих місць до скейтпарків. <https://www.radiosvoboda.org/a/pryklady-uspikhu-terytorialnykh-hromad/31631448.html>

The manual was prepared by a team of authors from V. N. Karazin Kharkiv National University. The guide contains case studies on the implementation of the principles of “good governance” in Ukraine. Special attention is given to issues of transparency, accountability, the rule of law, citizen participation in decision-making, and strategic planning. This guide is intended for students, public administrators, local government officials, representatives of non-governmental organizations, activists, community leaders, and researchers in the field of public administration.

Електронне навчальне видання комбінованого використання
Можна використовувати в локальному та мережному режимі

Дейнеко Олександра Олександрівна
Запорожченко Руслан Олександрович
Крижанівська Вікторія Ігорівна
Калашнікова Аліна Олександрівна
Кравченкова Галина Миколаївна
Кузіна Ірина Іванівна
Мурадян Олена Сергіївна

Прус Юлія Ігорівна
Солдатенко Ірина Олександрівна
Хижняк Лариса Михайлівна
Яшкіна Дар'я Дмитрівна
Лобанов Дмитро Олександрович
Проценко Михайло Володимирович

**ЕФЕКТИВНЕ ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ:
ПРИКЛАДИ УСПІШНИХ ПРАКТИК
ДЛЯ МАЙБУТНІХ ФАХІВЦІВ ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВ
ПРАКТИЧНИЙ ПОСІБНИК**

За редакцією Ірини Солдатенко

Коректор *О. В. Анцибора*
Комп'ютерне верстання *Н. О. Ваніна*
Макет обкладинки *Н. Є. Пруднік*

Підписано до розміщення 21.11.2024. Гарнітура Times New Roman.
Ум. друк. арк. 5,06. Обсяг 2,799 Мб. Зам. № 325/24.

Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна,
61022, м. Харків, майдан Свободи, 4.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3367 від 13.01.2009
Видавництво ХНУ імені В. Н. Каразіна