

# ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ до процесу прийняття рішень Київською міською владою



2017

Дослідження здійснене Аналітичним центром CEDOS в рамках впровадження проекту Ради Європи «Сприяння участі громадян у демократичному процесі прийняття рішень в Україні»

CEDOS  
аналітичний центр



Дослідження здійснене  
Аналітичним центром CEDOS  
в рамках впровадження проекту  
Ради Європи  
«Сприяння участі громадян  
у демократичному процесі  
прийняття рішень в Україні»

Погляди, висловлені в дослідженні,  
належать авторам і не обов'язково  
відображають позицію Ради Європи

## ЗМІСТ

### ВСТУП

Методологія якісного соціологічного дослідження

Рекомендації

Рекомендації щодо вдосконалення існуючих механізмів залучення жителів до міського управління на основі аналізу нормативних документів.

Рекомендації для посилення залучення жителів та представників громадянського суспільства до міського управління на основі глибинних інтерв'ю.

Висновки за результатами дослідження.

### **Розділ I. ОЦІНКА МЕХАНІЗМІВ ЗАЛУЧЕННЯ ЖИТЕЛІВ ДО МІСЬКОГО УПРАВЛІННЯ.**

- 1.1. Оцінка механізмів громадської участі.
- 1.2. Оцінка механізмів залучення жителів до процесу прийняття рішень представниками громадянського суспільства.
- 1.3. Оцінка гендерної чутливості основних механізмів залучення жителів.
- 1.4. Платформи електронної демократії.
- 1.5. Оцінка наявних ресурсів для реалізації практик залучення жителів до міського управління.

### **Розділ II. СТРАТЕГІЇ ЗАЛУЧЕННЯ ЖИТЕЛІВ ТА ПРЕДСТАВНИКІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО МІСЬКОГО УПРАВЛІННЯ. ОЦІНКА ПОТРЕБ СТЕЙКХОЛДЕРІВ.**

- 2.1. Стратегії прийняття рішень про пріоритетні політики органами міської влади. Результатами якісного дослідження.
- 2.2. Практики залучення жителів міста та представників громадянського суспільства до прийняття стратегічних рішень та міських політик.
  - 2.2.1. Стратегія залучення мешканців міста Києва та представників громадянського суспільства до міського управління.
  - 2.2.2. Дієві механізми впливу на процес прийняття стратегічних рішень. Оцінка представників громадянського суспільства.
  - 2.2.3. Приклади взаємодії представників громадянського суспільства та органів міської влади.
- 2.3. Мотивація представників органів міської влади залучати жителів та представників громадянського суспільства до прийняття стратегічних рішень
  - 2.3.1. Мотивація залучення жителів до міського управління.
  - 2.3.2. Мотивація налагодження співпраці представників публічної влади та громадянського суспільства.
- 2.4. Пріоритетні напрямки розробки політик, до яких мають залучатись жителі та представники громадянського суспільства.
- 2.5. Бар'єри залучення жителів та ПГС до міського управління та міських політик.
- 2.6. Рекомендації для покращення процесу комунікації та інформування між ПГС та ППВ.
- 2.7. Знання та уміння, яких бракує ППВ та ПГС та які можуть бути отриманими у "Академії громадської участі".
- 2.8. Потреби, що можуть бути задоволені за допомогою он-лайн платформи.

## Скорочення

ГС	громадянське суспільство
ПГС	представники громадянського суспільства
НУО	неурядові організації
ОМВ	органи міської влади, до них належать: КМДА Київська міська державна адміністрація КМР Київська міська рада РДА Районна державна адміністрація
ППВ	представники публічної влади
ГБ	Громадський бюджет
ГР	Громадська рада
ОСН	органи самоорганізації населення
ГІ	глибинні інтерв'ю
ФГД	фокус-групові інтерв'ю
ЦНАП	центр надання послуг
КП УЗН	комунальне підприємство по утриманню зелених насаджень

## ВСТУП

Політичний науковець Ларі Даймонд виділяє 4 ключові елементи демократії: 1) політична система, що передбачає обрання та зміну влади через вільні й чесні вибори; 2) активна участь людей як громадян у політиці та громадському житті; 3) захист прав людини для всіх громадян; 4) верховенство права, за якого права і процедури застосовуються однаково для всіх громадян. Із цих критеріїв випливає, що громадянська участь є необхідною умовою існування демократії. З огляду на це, аналіз та вдосконалення механізмів громадянської участі є одним зі способів розбудови демократії.

В Україні функціонує кілька десятків механізмів громадянської участі, передбачених нормативно-правовими документами різних рівнів: від Конституції до рішень органів місцевого самоврядування. Ці механізми відрізняються між собою за способами залучення, обов'язковістю застосування, деталізованістю і визначеністю процедури здійснення, ефективністю, частотою, зручністю і простотою використання.

Незважаючи на існування різноманіття механізмів залучення жителів до міського управління, сьогодні існує високий рівень недовіри та апатії містян в питанні громадської участі. Для розуміння рівня ефективності існуючих методів залучення необхідний регулярний моніторинг та оцінка існуючих практик впровадження й використання цих механізмів. Оцінка має відбуватись як на рівні нормативно-правової бази, існуючих методичних рекомендацій, так і на рівні аналізу стратегій використання та мотивацій до впровадження методів залучення жителів до міського управління.

Важливим елементом громадянської участі у суспільному і політичному житті та процесі прийняття рішень у місті є також співпраця органів міської влади з організаціями громадянського суспільства (громадськими організаціями, ОНЧ, ініціативами та активістами). Організації громадянського суспільства, з одного боку, є представниками інтересів своїх членів, інтересів різних суспільних груп та широких суспільних інтересів. З іншого боку, вони самі є механізмом громадянської участі для жителів міста. З огляду на це, співпраця між органами влади та організаціями громадянського суспільства є стратегічно важливим завданням для розбудови демократії, ефективного врядування, побудови довіри та консенсусу в громаді. Оцінка існуючих практик взаємодії представників громадянського суспільства та представників органів міської влади дасть можливість виявити основні бар'єри до налагодження такої взаємодії для посилення ролі громадянського суспільства в міському управлінні.

В рамках дослідження було проведено аналіз основних механізмів залучення. Аналіз було зроблено на основі огляду та оцінки нормативно-правових документів, що регулюють впровадження механізмів залучення жителів, а також оцінок представниками громадянського суспільства, органів міської влади та експертами наявних практик використання методів залучення, виявлення мотивації використання методів та потреб змін, із якими вони стикаються у своїй діяльності.

Дослідження складається з двох розділів:

Перший розділ передбачає оцінку механізмів залучення жителів до процесу прийняття рішень. Оцінка здійснюється на двох рівнях аналізу. Перший рівень аналізу передбачає оцінку методів залучення на основі дослідження нормативно-правової бази. Метою аналізу є визначення наявних у Києві механізмів громадянської участі, документів, якими вони регулюються, їхніх плюсів та мінусів; визначення наявних платформ для комунікації між організаціями громадянського суспільства та організаціями громадянського суспільства і органами влади; визначення наявних для залучення ресурсів; надання рекомендацій щодо поліпшення процесу прийняття рішень з увагою до гендерного аспекту. Другий рівень аналізу передбачає оцінку існуючих механізмів залучення представниками громадянського суспільства, що залучились до дослідження.

Другий розділ містить аналіз практик та механізмів взаємодії представників органів міської влади та громадянського суспільства. На основі проведеного якісного соціологічного дослідження було виявлені стратегії прийняття рішень представниками органів міської влади про залучення жителів до міського управління; мотивації до залучення жителів; практики впливу жителів та представників громадянського суспільства на процес прийняття рішень. Аналіз стратегій залучення також передбачає збір освітніх потреб основних стейкхолдерів з метою розробки освітньої програми «Академії громадської участі» та он-лайн платформи для посилення взаємодії громадянського суспільства та органів міської влади в рамках проекту Ради Європи «Сприяння громадянській участі у демократичному прийнятті рішень в Україні».

Дослідження ґрунтується на основі аналізу глибоких інтерв'ю проведених із представниками органів міської влади, громадянського суспільства та експертами.

Відповідно до мети було реалізовано 8 основних задач:

- Виявити стратегії прийняття рішень щодо залучення представників громадянського суспільства представниками органів міської влади;
- Визначити рівень можливості впливу жителів та представників громадянського суспільства на процес прийняття рішень;
- Оцінити наявні практики залучення жителів на основі визначення основних бар'єрів, проблем та потреб, з якими зіштовхуються жителі, представники громадянського суспільства та органи міської влади в процесі залучення до прийняття рішень у сфері політик міського розвитку та міського планування;
- Виявити проблеми, з якими стикаються представники громадянського суспільства та представники публічної влади у взаємодії, та потреби, пов'язані із вдосконаленням їхньої взаємодії;
- Розробити рекомендації до вдосконалення існуючих практик залучення жителів до процесу міського управління на основі потреб основних стейкхолдерів;
- З'ясувати очікувані навички та знання, які представники публічної влади та представники громадянського суспільства хотіли б здобути у результаті навчання у Академії громадської участі.
- Сформулювати можливі зміст та наповнення для інформаційної Платформи для співпраці НУО між собою.
- На основі результатів дослідження запропонувати конкретні рекомендації для наповнення програми Академії громадської участі.

## Методологія якісного соціологічного дослідження

Виходячи із мети та задач дослідження, для його реалізації було обрано якісну методологію, яка дозволила зібрати максимально різноманітний та глибокий діапазон оцінок та стратегій поведінки, пов'язаних із залученнями громадян до прийняття рішень у місті.

У дослідженні було виділено три цільові групи, думки яких щодо залучення необхідно було дізнатися:

- (1) представники органів міської влади (ПОМВ);
- (2) представники громадянського суспільства (ПГС);
- (3) експерти з питань залучення.

Зважаючи на специфіку цих трьох груп було обрано два методи інтерв'ювання. Із ПГС було проведено фокус-групи (ФГД), адже їх можливо зібрати одночасно разом. Крім того, у ході бесіди вони можуть обмінятися досвідом із колегами. Із представниками органів міської влади та експертами було проведено глибинні інтерв'ю (ГІ). Також було проведено одне додаткове ГІ із ПГС.

ППВ були обрані із числа департаментів, які мають практику залучення ПГС до прийняття рішень, РДА та представника керівного складу КМДА. Посередником у процесі комунікації із ППВ виступав Департамент суспільних комунікацій КМДА.

ПГС було запрошено на ФГД: 1 ФГД із авторами петицій та проектів до ГБ, 1 ФГД із представниками НУО та активістами та 1 ФГД із членами Громадської ради (ГР) при КМДА.

Експертів було обрано за кількома критеріями: досвід роботи у ППВ та/або НУО не менш, ніж 5 років, тривала інтенсивна робота, пов'язана із залученням громадян до прийняття рішень на різних етапах прийняття рішень.

Всього було проведено 15 глибинних інтерв'ю та 3 фокус-групи, розподіл та кількість респондентів подано у таблиці.

<b>Глибинні інтерв'ю</b>	
<i>Департамент/підрозділ</i>	<i>Кількість</i>
КМДА	1
КМР	1
Департамент культури	1
Департамент соціальної політики	2
Департамент міського благоустрою та збереження природного середовища	2
Департамент транспортної інфраструктури	1
Департамент фінансів	1
Департамент суспільних комунікацій	1
Представник РДА м. Києва	1
Експерти із залучення	3
ПГС, зареєстрована ГО	1
<b>ВСЬОГО</b>	<b>15</b>
<b>Фокус-групи</b>	
ФГД1. Автори петицій та проектів ГБ	5
ФГД2. ПГС із НУО та активісти, які займаються міськими проблемами	8
ФГД3. Представники ГР при КМДА	6
<b>ВСЬОГО</b>	<b>19</b>

Інструментарій дослідження був розроблений виходячи із завдань дослідження та містив такі теми:

- бачення функціонування системи прийняття рішень у ППВ, в тому числі щодо стратегічних напрямків роботи;
- досвід та практики використання методів залучення представниками ППВ та оцінка практик участі жителів та ПГС;
- оцінка наявних механізмів залучення;
- оцінка бар'єрів, проблем та потреб, з якими стикаються ППВ та ПГС у процесі реалізації механізмів залучення;
- досвід співпраці НУО та ППВ, його оцінка;
- труднощі та бар'єри у співпраці ПГС та ППВ;
- вдалі та невдалі приклади залучення ПГС до прийняття рішень, причини;
- освітні потреби ПГС та ППВ у сфері комунікації, залучення та взаємодії, бажаний формат навчання;
- актуальні міські проблеми, які для ефективного вирішення вимагають залучення ПГС.



## Рекомендації

### **Рекомендації щодо вдосконалення існуючих механізмів залучення жителів до міського управління на основі аналізу нормативних документів:**

- ППВ варто відходити від практик інформування громадськості про вже прийняті рішення постфактум і переходити до залучення ПГС та жителів міста до обговорення можливих рішень для проблем, або проектів таких рішень, тобто переносити процес залучення на ранні етапи. Таким чином, можливі конфлікти, пов'язані зі необізнаністю громади у тому, що відбувається у місті, можуть бути мінімізованими.
- Диверсифікувати форми залучення до кожного з механізмів громадянської участі, даючи користувачам можливість вибрати, у який спосіб їм зручніше долучитися - публічний захід, особистий прийом, письмовий лист, телефонний дзвінок чи електронна участь. Це дозволить зняти бар'єри перед залученням певних суспільних груп, часто, вразливих, до певних механізмів громадянської участі, які наразі не передбачають варіативності форм залучення.
- Вживання спеціальних заходів для створення сприятливих умов і ліквідації бар'єрів до залучення вразливих груп<sup>1</sup>, зокрема, передбачати можливість проведення зустрічей у неробочий час; зниження порогу ресурсів, необхідних для того, щоби взяти участь.
- Проводити освітні і просвітницькі заходи, надаючи мешканцям міста, організаціям громадянського суспільства та громадським активістам необхідну інформацію з тематики, яка розглядається за допомогою певного механізму громадянської участі. Це дозволить зняти бар'єр необхідності мати певний рівень експертності для того, щоб бути залученим; а також зробить громадянську участь більш поінформованою та ефективною.
- Удосконалити процедуру проведення тих механізмів участі, де вона недостатньо прописана.
- За можливості, стандартизувати однотипні процедури, присутні у різних механізмах громадянської участі для спрощення користування ними.
- Поширити кращі практики, передбачені процедурами проведення успішних механізмів громадянської участі на інші механізми громадської участі.
- За можливості, уникати голосування як способу прийняття рішень на користь консенсусу, оскільки процедура голосування вразлива для підкупів і маніпуляцій, не передбачає врахування інтересів меншості, можливості роз'яснення проблемних питань, пошуку консенсусу, довіри та порозуміння, залучення усіх зацікавлених сторін.
- Створити зручну та зрозумілу інфографіку про процедури використання усіх механізмів громадянської участі, якими можуть скористатися мешканці Києва, а також єдину платформу, де можна було б знайти всю інформацію про усі механізми громадянської участі у зручній та доступній формі, а також безпосередньо взяти участь у цих механізмах.
- Вести протоколи засідань, реєструвати письмові звернення, давати аргументовані відповіді та зворотній зв'язок при застосуванні будь-яких механізмів громадянської участі.

<sup>1</sup> Вразливі групи (категорії) – це індивіди або соціальні групи населення, в широкому розумінні, що мають більшу ймовірність зазнати дискримінації та негативного впливу (соціального, психологічного, екологічного тощо), мати більш обмежений доступ до ресурсів та можливостей, порівняно з іншими соціальними групами та індивідами, на основі соціального статусу та роду діяльності, гендеру та віку, психологічних та фізіологічних особливостей тощо.

## **Рекомендації для посилення залучення жителів та представників громадянського суспільства до міського управління на основі глибинних інтерв'ю:**

- Налагодження співпраці, формальної та неформальної комунікації з обміну досвідом залучення жителів та взаємодії з представниками громадянського суспільства між різними підрозділами органів міської влади. Особливо гостра необхідність налагодження такого зв'язку існує на різних рівнях між представниками різних департаментів КМДА, а також підрозділів КМДА та іншими органами публічної влади.
- Запровадження системи неформальної освіти для жителів міста стосовно системи управління, розподілу обов'язків та підпорядкування, механізмів залучення до процесу прийняття рішення. Інформація має бути подана в доступній та зрозумілій формі. Можливі механізми залучення до процесу: 1) освітні зустрічі в школах з представниками органів міської влади та громадськими активістами; 2) міські фестивалі громадської участі; 3) соціальна реклама; 4) дні відкритих дверей в органах міської влади; 5) вебінари та он-лайн курси. Окремими напрямками такої освіти має бути здобуття навичок комунікації, ведення конструктивного діалогу та оволодіння інструментами конструктивної критики.
- Створення умов для обміну досвідом реалізації міських проектів та залучення жителів між представниками громадянського суспільства та органами міської влади. Процес взаємодії має відбуватись максимально неформально. Такий процес також має передбачати інформування жителів міста про успішні практики спільної реалізації проектів із залученням жителів. Процес інформування теж має бути організованим максимально неофіційно.
- Приміщення, де розміщуються органи міської влади, мають демонструвати просторову відкритість, демократичність та мають буди обладнанні з врахуванням потреб вразливих категорій жителів.
- Створення умов для залучення громадських організацій до конкурсних програм, проектів, спрямованих на реалізацію проектів міського розвитку. Такі програми дадуть можливість посилити співпрацю громадських організацій та органів міського управління.
- Запровадження практик раннього залучення та інформування жителів до процесу прийняття рішення. Механізмами такого залучення є, в першу чергу, інформування, проектні семінари, передпроектні дослідження, громадські обговорення концепцій.
- При необхідності прийняття рішень під час обговорень запровадити практики пошуку консенсусу, а не голосування, про який вже йшлося у рекомендаціях на основі аналізу документів. Голосування не дає можливості побудови діалогу та посилює рівень незадоволеності отриманим результатом. Консенсус, у свою чергу, дає можливість врахувати думку вразливих та непривілейованих категорій населення.
- Розглянути можливість створення офісів та кваліфікованих команд спеціалістів у районах, які будуть відповідати за напруцювання та реалізацію стратегій розвитку громад, територій району, опікуватися питаннями залучення жителів до процесу прийняття рішення та взаємодії з представниками громадянського суспільства.

## ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою оцінки існуючих механізмів залучення жителів до міського були аналіз нормативних документів, що регламентують процес залучення, аналіз переваг та недоліків існуючих механізмів залучення. На основі аналізу існуючих механізмів залучення були розроблені рекомендації їх вдосконалення.

Під час аналізу нормативно-правової бази було виділено 20 механізмів громадської участі у Києві. Їх можна класифікувати за різними ознаками:

- Тематикою: широкий спектр питань місцевого значення або конкретна сфера
- Масовістю: колективне або індивідуальне залучення
- Об'єктом: залучення представників недержавних організацій, активістів та експертів або залучення "звичайних" менш активних громадян
- Формою залучення: через інтернет, або публічні заходи, або особисті зустрічі, або листування, або телефонні дзвінки, або комбінацію різних форм

Наявність такого спектру різних механізмів дає варіативність вибору найзручнішого механізму участі, в тому числі, електронної участі. Частина з цих механізмів має визначені процедури і зразки документів, що полегшує їхнє використання. До переваг наявного спектру механізмів громадської участі можна віднести також те, що процедура більшості з них передбачає зобов'язання розгляду органами влади і надання мотивованої відповіді, а також висвітлення процесу розгляду на офіційних сайтах і в комунальних ЗМІ.

Втім, наявний спектр механізмів має також певні недоліки. Зокрема, використання голосування як способу прийняття рішень у кількох механізмах робить їх вразливим для маніпуляцій. Окрім цього, більшість механізмів не передбачають можливості врахування інтересів меншості, пошуку консенсусу, довіри та порозуміння, залучення усіх заінтересованих сторін. Використання низки інструментів, особливо тих, які передбачають широкий збір підписів чи голосів, потребують значних ресурсів, що є бар'єром для вразливих суспільних груп. Важливим є також те, що більшість механізмів громадської участі неузгоджені між собою. У тому числі, не всі механізми електронної участі передбачають альтернативний спосіб долучитися офлайн (і навпаки, більшість офлайн-механізмів не дозволяють долучитися онлайн). Процедури деяких механізмів є досить складними, при цьому у вільному доступі немає простих та зрозумілих пояснень, як їх застосовувати. Немає також єдиного порталу (спільного, для різних органів влади), де була б зібрана інформація про всі механізми громадської участі.

Метою якісного соціологічного дослідження було виявлення основних стратегій залучення жителів та представників громадянського суспільства до міського управління, виявити основні бар'єри ефективного використання цих методів та налагодження взаємодії між ПГС та ППВ. Метою дослідження було також виявлення потреб основних стейкхолдерів: яких знань та навичок їм бракує? У якому оптимальному форматі вони можуть бути здобуті? Відповіді на ці та інші питання було знайдено у результаті проведення якісного дослідження потреб стейкхолдерів процесу залучення громадськості до прийняття рішень у місті.

Аналіз стратегій прийняття рішень представниками органів міської влади показав, що рішення про пріоритетні напрямки розвитку приймаються на основі існуючих стратегічних документів міського розвитку; аналізу звернень, петицій та скарг громадян; та особистого досвіду, знання й уявлення про належне керівного складу органів міської влад (голови КМДА,

його заступників, голів департаментів). За результатами дослідження було виявлено, що основним рушієм в процесі прийняття рішень щодо пріоритетних міських політик є особисте бачення та воля міських управлінців.

Залучення жителів та представників громадянського суспільства не має системного характеру. Рішення про залучення приймається на основі існуючих нормативно правових документів та відповідного бажання зі сторони міських управлінців. Представники публічної влади визнають, що комунікація по залученню до співпраці ситуативна і розуміють, що потрібна стратегія, яку б розробили та впроваджували окремі нові спеціалісти.

Найбільш ефективними методами залучення жителів за оцінками представників органів міської влади та представників громадянського суспільства є механізми «віддаленого залучення», що передбачають систему обов'язкового зворотнього зв'язку: 1551, ГБ та електронні петиції. Найбільш розповсюджені механізми залучення виконують роль зворотнього зв'язку від жителів, проте не є такими, що діють на випередження, до прийняття якогось рішення. Одночасно, найбільший вплив на прийняття рішень мають громадські активісти, що мають більший рівень соціального капіталу; мають можливість особистої зустрічі з службовцями; є більш активними та наполегливими.

Практики залучення громадських активістів та жителів до міського управління варіюються в різних департаментах. Деякі департаменти проводять регулярні круглі столи, робочі групи, комісії із залученням представників громадянського суспільства та активних жителів. Такі форми участі мають дорадчий характер. Декілька департаментів мають програми фінансової підтримки НУО.

Проведене дослідження виявило основні бар'єри та труднощі з якими стикаються ППВ, жителі та ПГС у процесах комунікації, консультацій та власне при прийнятті рішень. Основною проблемою є взаємна недовіра та стереотипи по відношенню одне до одного, основою яких є ряд причин: низька обізнаність в системі міського управління та залучення жителів, упередження, попередній не гативний досвід співпраці, не системність взаємодії, вибіркоче ставлення представників органів міської влади до представників громадянського суспільства. Серед основних бар'єрів до залучення є і взаємне незнання та нерозуміння до кого саме звертатись для налагодження взаємодії; неспівпадіння взаємних очікувань жителів та представників органів міської влади: рішення приймаються повільно, низький рівень комунікації; звинувачення ППВ у байдужості та неефективній роботі; та травматичні конфліктні ситуації, через які доводилося проходити обом сторонам у процесі взаємодії. Це, в свою чергу, відбиває у ППВ бажання взаємодіяти із НУО у майбутньому, а до звичайних жителів взагалі закріплюється надто велика дистанція і найефективнішим механізмом їх залучення вважаються традиційні звернення та скарги. Також завантаженість основними посадовими обов'язками не дозволяє ППВ приділяти реалізації механізмів залучення достатньо часу. Вадливим бар'єром є і відсутність практик раннього залучення жителів до міського управління.

ПГС в свою чергу скаржаться на непрозорість системи. Вони шукають шляхів вирішення свого питання переважно через особистості, перед тим спробувавши ряд існуючих механізмів залучення та розчарувавшись у їх ефективності. З одного боку, таких механізмів залучення існує багато, але в усіх них думка громадськості носить виключно рекомендаційний характер. З досвіду ПГС рішення про те, враховувати чи не враховувати думку громадськості приймаються просто в залежності від обставин та існуючого суспільного резонансу. Всі ці бар'єри демонструють слабкість механізмів залучення та потребу у їх реформуванні, прописуванні чіткого механізму того, у який спосіб та за яких умов пропозиції громадськості можуть або мають бути врахованими при прийнятті рішення ОМВ.

Не зважаючи на те, що у ППВ та ПГС присутні дещо різні позиції та уявлення щодо того, як має відбуватися взаємодія між ними, але ефективно навчання якраз і може подолати цей бар'єр. Відповідно до результатів дослідження, у формуванні навчальної програми Академії громадської участі варто орієнтуватися в першу чергу на теми, які є спільними відповідно як для ППС, так і для ПГС: ведення комунікації, в тому числі конфліктної, інструменти модерації, фасилітації та медіації, основи PR та SMM (Facebook ключовий канал комунікації), вивчення успішних практик залучення, які застосовують ППВ у інших країнах.

Рекомендованими є практичні навчальні формати: тренінги, проектні семінари, рольові навчальні ігри, адже самі потенційні учасники навчання наголошували на важливості інтерактивності процесу, його практичній спрямованості. Також не менш важливим є результат навчання. За рекомендаціями експертів та інших учасників дослідження він теж має бути конкретним та практичним. Наприклад, вирішення змодельованої конфліктної ситуації, проект рішення актуальної міської проблеми, комунікаційна стратегія для департаменту КДМА, модель та положення роботи майбутнього комунікаційного офісу для взаємодії ППВ та ПГС, тощо.

Також окрему увагу потрібно звернути на час/розклад навчання. Воно має бути обов'язково організоване таким чином, щоб потенційним учасникам було зручно брати у ньому участь. Графік має бути зручним, як для ППВ різних кар'єрних позицій, так і для ПГС. З цією метою, деякі навчальні модулі можуть бути проведені окремо у вихідні та робочі дні (робочий та позаробочий час), щоб було більше можливостей долучитися.

Важливим результатом такого навчання, окрім отримання потрібних знань та навичок, може бути підвищення рівня взаємної довіри, адже під час занять ППВ та ПГС зможуть більше дізнатися про роботу один одного, подолати взаємні стереотипи та зрозуміти, що у них є спільні цілі, над досягненням яких можна узгоджено працювати.

## Розділ I.

# ОЦІНКА МЕХАНІЗМІВ ЗАЛУЧЕННЯ ЖИТЕЛІВ ДО МІСЬКОГО УПРАВЛІННЯ

Під громадською участю в дослідженні розуміється система методів, механізмів, інструментів, дій, спрямованих на участь жителів в процесі прийняття рішень, вирішенні проблем, визначенні пріоритетних напрямків та стратегій в міському розвитку, управлінні, розвитку конкретної міської території та спільноти. Це механізми впливу жителів на процес прийняття рішень в місті, діяльність органів міської влади в інтересах громадян. Громадська участь жителів в процесі прийняття рішень є важливим інструментом розвитку громадянського суспільства, розбудови демократії та посилення децентралізації розподілу влади в місті та країні. Відповідно до класифікації, запропонованої Радою Європи<sup>2</sup>, за рівнями залучення можна виділити чотири рівня громадської участі – інформування, консультації, діалог та партнерство. Відповідні рівні залучення можуть бути застосовані на різних етапах прийняття рішення. В рамках дослідження з оцінки механізмів громадської участі Аналітичним центром CEDOS було проаналізовано нормативну базу існуючих механізмів та проведена відповідна оцінка існуючих методів залучення.

### 1.1. Оцінка механізмів громадської участі

Під час аналізу нормативної бази було розглянуто Конституцію України, закони України, постанови Кабінету міністрів України, накази міністерств, Статут територіальної громади міста Києва, рішення Київської міської ради (Київради) та розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації, КМДА), які регулюють залучення громадян до процесу управління та прийняття рішень у Києві.

У результаті аналізу було ідентифіковано 20 механізмів громадської участі, передбачених нормативно-правовими актами різних рівнів: місцевий референдум, збори мешканців за місцем проживання, органи самоорганізації населення, громадські слухання, громадські слухання щодо містобудівної документації, місцеві ініціативи, громадська експертиза, консультації з громадськістю, громадські ради, звернення громадян, електронні петиції, Контактний центр 1551, особистий прийом, громадські приймальні, запит на публічну інформацію, консультативно-дорадчі органи, громадський бюджет, громадський контроль

2 Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений. Конференция МНПО Совета Европы. 1 октября 2009 года.

у сфері благоустрою, конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, участь у конкурсних комісіях та комітетах. Окрім цього було виявлено використання інших механізмів, які не передбачені наявною нормативною базою.

Для кожного з проаналізованих механізмів громадянської участі було визначено перелік нормативно-правових актів, які регулюють їхнє проведення; а також визначено переваги і недоліки. Зокрема, ідентифіковано, на який вид залучення спрямований кожен із механізмів, чи передбачає він процедури інформування та зворотнього зв'язку, чи є вразливим до маніпуляцій, чи є доступним для усіх соціальних груп, з особливою увагою до вразливих груп, а також інші переваги та недоліки.

**Місцевий референдум** передбачений Законом про місцеве самоврядування в Україні і Статутом територіальної громади міста Києва. Відповідно до Закону про місцеве самоврядування в Україні, порядок його проведення має визначати спеціальний закон. З 1991 року діяв такий Закон "Про всеукраїнський та місцевий референдуми". У 2012 році на заміну йому прийняли Закон "Про всеукраїнський референдум". З того часу проведення місцевих референдумів не врегульоване на національному рівні.

Теоретично, перевагами цього механізму громадської участі є те, що:

1. законом визначено, що місцевий референдум може застосовуватися для вирішення питань місцевого значення;
2. наявна можливість залучити до прийняття рішення повністю усіх членів територіальної громади Києва;
3. наявна можливість отримати рішення, що є обов'язковим до виконання відповідно до закону.

З іншого боку, його обмеженнями теоретично є те, що:

1. механізм референдуму є уразливим до маніпуляцій формулюваннями винесених на нього питань, незабезпеченням вільної агітації та вільного волевиявлення загалом;
2. референдум передбачає прийняття рішення більшістю, а не консенсусом, тому не враховує інтересів меншості, не сприяє розбудові довіри та порозуміння в громаді;
3. референдум потребує залучення значних фінансових та організаційних ресурсів для його проведення.

Так чи інакше, процедура проведення місцевих референдумів в Україні наразі не визначена, тому вони не проводяться.

**Загальні збори мешканців за місцем проживання** передбачені Законом про місцеве самоврядування в Україні. Статут територіальної громади міста Києва містить кілька ключових вимог до процедури проведення зборів. Процедура проведення зборів прописана у Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, прийнятому Постановою Верховної Ради 3748-12 від 17 грудня 1993 року, однак вона містить неузгодженості з нормами Статуту. Детальної процедури проведення зборів у Києві наразі немає.

Перевагами цього механізму є:

1. у законі визначено, що збори можуть застосовуватись для вирішення питань місцевого значення;
2. можливість їх скликання ініціативними групами громадян, а не лише органами влади;
3. можливість винести певне питання на розгляд Київради.

З іншого боку, недоліками є те, що:

1. у випадку відсутності 1000 підписів за рішення під протоколом зборів, воно не є обов'язковим до розгляду, а зібрати таку кількість підписів під час однієї публічної події може бути складно, у тому числі, через логістику;
2. організувати конструктивний діалог із залученням усіх присутніх і, тим паче, врахувати інтереси меншин, може бути ще важче.

Так чи інакше, наразі детальна процедура проведення загальних зборів у Києві не визначена, тому механізм загальних зборів використовується здебільшого при створенні ОСН, адже у цьому випадку процедура прописана як на національному, так і на місцевому рівнях.

**Органи самоорганізації населення** (ОСН) передбачені Конституцією України, Законом про місцеве самоврядування в Україні та Статутом територіальної громади міста Києва. Існує також спеціальний Закон про органи самоорганізації населення, який визначає основні повноваження ОСН та процедури їхнього створення і функціонування. Рішення Київської Ради Рішення Київської Ради про органи самоорганізації населення в місті Києві №10/170 від 26 вересня 2002 року детально визначає процедури створення та функціонування ОСН (Порядок надання дозволу на створення ОСН, зразки необхідних документів, Типове положення про ОСН). Детальна процедура контролю ОСН за якістю ремонтів житлових будинків визначена у Положенні про здійснення органами самоорганізації населення контролю за якістю проведення ремонтів у житлових будинках міста Києва, переданих до сфери управління районних в місті Києві державних адміністрацій, затвердженому рішенням Київської Ради №372/372 від 13 листопада 2014 року.

Перевагами цього механізму є:

1. можливість утворення постійного представницького органу для жителів певної території,
2. можливість утворення ОСН на різних рівнях: на рівні району, кварталу, вулиці, кількох вулиць, частини вулиці, мікрорайону, будинку, кількох будинків,
3. можливість внесення пропозицій до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку та проектів місцевих бюджетів,
4. наявність механізмів контролю за реалізацією політики, яку проводять органи влади щодо цієї території, зокрема, за якістю ремонтів житлових будинків,
5. наявність механізму отримання бюджетного фінансування на свою діяльність через участь у конкурсі проектів та програм розвитку місцевого самоврядування,
6. можливість присутності членів ініціативної групи під час розгляду Київською Радою рішення про створення ОСН,
7. обумовлена необхідність інформування про створення ОСН,
8. існують зразки документів, необхідних для створення ОСН.

Недоліком механізму є те, що він створюється на загальних зборах мешканців відповідної території з кворумом у половину її мешканців (а жодних електронних способів участі не передбачено). Ця норма є надто складною для виконання (особливо, якщо йдеться про ОСН на рівні району у 150-300 тисяч мешканців, або хоча б мікрорайону з населенням до 10 тисяч мешканців); незрозуміло, чи реально виконується ця норма.

**Громадські слухання** передбачені Законом про місцеве самоврядування в Україні. Статут містить кілька ключових вимог до процедури проведення слухань. Детальна процедура та зразки необхідних документів визначені у Порядку організації громадських слухань в місті Києві, затвердженому рішенням Київської Ради №120/2023 від 8 жовтня 2015 року.



Перевагами цього механізму є те, що:

1. він дає можливість проводити зустрічі громадян зі службовцями органів влади чи депутатами для заслуховування і схвалення їхніх звітів, надання пропозицій чи схвалення проектів їхніх рішень,
2. пропозиції громадських слухань обов'язково розглядаються органами місцевого самоврядування;
3. громадські слухання можуть ініціювати як органи влади, так і ініціативні групи громадян (щоправда, для цього їм потрібно зібрати від 100 до 500 підписів підтримки в залежності від рівня, на якому проводяться слухання),
4. громадські слухання призначаються на вихідний, або робочий день після 18 години на території відповідної частини міста Києва, що дозволяє максимально залучити місцевих мешканців, що належать до різних суспільних груп,
5. передбачені ведення і публікування протоколу слухань,
6. ініціатор слухань має право бути присутнім під час розгляду Київрадою пропозицій слухань,
7. передбачена можливість часткового врахування пропозицій слухань,
8. передбачена процедура інформування про проведення громадських слухань та результати розгляду їхніх пропозицій,
9. існують зразки документів, необхідних для ініціювання громадських слухань.

До недоліків механізму можна віднести наступні:

1. невиконання норми закону про те, що громадські слухання з питань, віднесених до відання міського голови та Київради, проводяться не рідше одного разу на рік,
2. відсутність визначеного переліку питань, щодо яких проведення громадських слухань є обов'язковим. В результаті цього застосування цього механізму залишається на розсуд службовців, якщо немає ініціативної групи,
3. рішення на слуханнях приймається більшістю, а не консенсусом, тому можуть не враховуватись інтереси меншості,
4. збір підписів на підтримку ініціативи з проведення громадських слухань може відбуватися лише шляхом письмового збору підписів, що потребує значних ресурсів для організації цього процесу, що може робити його недоступним для певних, особливо, вразливих, суспільних груп. Збір підписів підтримки в електронному форматі неможливий,
5. процедура проведення не передбачає обов'язкового залучення професійних модераторів чи фасилітаторів, що може негативно вплинути на можливість врахування інтересів усіх заінтересованих сторін,
6. прийняття рішень шляхом голосування створює можливості для підкупу голосів та маніпуляції.

**Громадські слухання щодо містобудівної документації** (повна назва — Громадські слухання щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні) передбачені Законом про регулювання містобудівної діяльності. Процедура їхнього проведення визначена у Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів №555 від 25 травня 2011 року.

Перевагами цього механізму є те, що:

1. він є механізмом врахування побажань громадян при розробці генерального плану, плану зонування території та детального плану території,
2. передбачена процедура інформування про проведення слухань та результати розгляду пропозицій,
3. пропозиції реєструються і є обов'язковими до розгляду, відмова має бути аргументованою,
4. у разі контроверсійних питань передбачене утворення погоджувальної комісії, представники громадськості у якій мають складати 50-70% (однак, у разі неспроможності комісії врегулювати такі питання між сторонами, рішення приймає орган влади).

Недоліками механізму є те, що:

1. пропозиції громадян повинні містити обґрунтування з урахуванням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів та правил. Це вимагає наявності певних компетенції і знань, тому є бар'єром для участі, зокрема, вразливих суспільних груп,
2. слухання відбувається виключно у формі подання письмових пропозицій, що виключає можливість обговорення, роз'яснення проблемних питань, пошуку консенсусу, довіри та порозуміння, залучення усіх заінтересованих сторін,
3. необхідність подання пропозицій виключно письмово поштою або у приміщенні органу влади, що може бути бар'єром для певних суспільних груп; натомість, електронної участі не передбачено,
4. навіть якщо усі громадяни, які взяли участь у слуханнях, відстоюють певну позицію, вони не мають можливості задекларувати це спільно і бути певними, що орган влади прийме відповідне рішення виходячи з цього.

**Місцеві ініціативи** передбачені Законом про місцеве самоврядування в Україні. Статут територіальної громади міста Києва містить кілька ключових вимог до процедури внесення ініціативи. Детальна процедура та зразки необхідних документів визначені у Порядку внесення та розгляду місцевих ініціатив в місті Києві, затверджений рішенням Київради №545/1549 від 8 грудня 2016 року.

Перевагами цього механізму є те, що:

1. він заохочує мешканців міста співпрацювати і об'єднуватись,
2. якщо ініціатива з певного питання внесена, її розгляд Київрадою є обов'язковим,
3. передбачена участь і виступ представника ініціативної групи під час розгляду радою,
4. навіть якщо протягом відведених 30 днів ініціатива не збрала необхідну 1000 підписів підтримки, ініціатива передається на розгляд відповідній комісії Київради, якщо вона збрала хоча б 500 підписів,
5. якщо в результаті перевірки підписів частину з них визнано недійсними, ініціативній групі надається 10 днів для додаткового збору,
6. відмова у початку збору підписів має бути мотивованою і лише у разі, коли підняте питання не відноситься до компетенції органів місцевого самоврядування,
7. передбачена система ініціативної групи про розгляд ініціативи Київрадою,
8. існують зразки документів, необхідних для внесення ініціативи,
9. ініціатива розгляду певного питання може бути внесена не лише у вигляді проекту рішення Київради, але й без проекту рішення.

До недоліків механізму можна віднести те, що:

1. збір підписів на підтримку ініціативи може відбуватися лише шляхом письмового збору підписів, що потребує значних ресурсів для організації цього процесу, що може робити його недоступним для певних, особливо вразливих, суспільних груп,
2. збір підписів підтримки в електронному форматі неможливий. Понад те, існує механізм електронних петицій, схожий на місцеві ініціативи за винятком того, що відповідь на електронну петицію дає міський голова, а місцеву ініціативу розглядає міська рада, і для внесення на розгляд електронної петиції потрібно у 10 разів більше підписів,
3. механізм місцевої ініціативи не передбачає врахування інтересів меншості, можливості роз'яснення проблемних питань, пошуку консенсусу, довіри та порозуміння, залучення усіх заінтересованих сторін.

**Громадська експертиза** діяльності органів виконавчої влади передбачена Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений Постановою Кабінету Міністрів №976 від 5 листопада 2008 року. У цьому ж документі визначено детальну процедуру її проведення.

До переваг цього механізму можна віднести те, що:

1. він дає можливість для громадських об'єднань здійснити аудит діяльності певного органу виконавчої влади
2. орган влади зобов'язаний видати розпорядження про проведення експертизи, призначити відповідальних і надавати запитувані документи,
3. передбачена участь організації, що проводила експертизу, під час розгляду її результатів,
4. пропозиції, подані за результатом громадської експертизи, повинні враховуватися при прийнятті рішень,
5. передбачено, що орган влади розробляє заходи, спрямовані на реалізацію пропозицій,
6. передбачений механізм інформування про результати експертизи та розгляду пропозицій.

До недоліків можна віднести те, що:

1. для проведення експертизи організації можуть бути потрібні часові ресурси та компетенції, що може робити цей механізм недоступним для певних суспільних груп, особливо вразливих,
2. механізм громадської експертизи не спрямований на врахування інтересів меншості, пошук суспільного консенсусу, довіри та порозуміння, залучення усіх заінтересованих сторін.

**Консультації з громадськістю** у формі публічних обговорень та електронних консультацій, передбачені Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів №996 від 3 листопада 2010 року. У цьому ж документі визначена процедура їхнього проведення. Щоправда, процедура проведення публічних обговорень не прописана детально.

Окремо визначено є Порядок проведення громадського обговорення під час розгляду питань про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій. Його затверджено Постановою Кабінету Міністрів №989 від 24 жовтня 2012 року. Порядок проведення таких обговорень у Києві затверджений Розпорядженням Київського міського голови №175 від 19 серпня 2014 року.

До переваг цього механізму можна віднести те, що:

1. механізм електронних консультацій дозволяє громадянам надавати пропозиції, коментарі і зауваження до проектів рішень органів влади,
2. щороку орган влади зобов'язаний прийняти орієнтовний план консультації,
3. громадськість може вносити пропозиції до плану консультацій; якщо 3 інституції громадянського суспільства підтримали пропозицію - консультації проводяться обов'язково,
4. передбачено три форми проведення: 1) публічне обговорення: конференції, форуми, громадські слухання, круглі столи, збори, зустрічі; 2) електронні консультації; 3) вивчення громадської думки: соціологічні дослідження і спостереження, гарячі лінії, моніторинги,
5. передбачено інформування про план консультацій та оприлюднення результатів консультацій,
6. передбачено, що результати консультацій мають враховуватися при прийнятті рішень.

До недоліків можна віднести те, що:

1. процедура механізму консультацій у формі публічних обговорень детально не прописаний,
2. не визначено, у яких випадках яка з форм консультацій має застосовуватись, що призводить до того, що здебільшого застосовуються електронні консультації,
3. застосування виключно електронних консультацій створює бар'єр для участі деяких суспільних груп, зокрема, вразливих,
4. консультації, а особливо, електронні консультації (які передбачають голосування за або проти проекту рішення), не спрямовані на врахування інтересів меншості, пошук суспільного консенсусу, довіри та порозуміння, залучення усіх заінтересованих сторін,
5. для обговорення проектів нормативно-правових актів необхідною є наявність певних компетенції і знань, що є бар'єром для участі, зокрема, вразливих суспільних груп.

**Громадські ради** передбачені Постановою Кабінету Міністрів №996 від 3 листопада 2010 року, яка також затвердила Типове положення про громадську раду. Положення про Громадську раду при КМДА затверджене Розпорядженням КМДА №1107 від 12 листопада 2015 року.

До переваг цього механізму можна віднести те, що:

1. рішення громадської ради носять рекомендаційний характер і є обов'язковими до розгляду органом влади,
2. існує механізм інформування про етапи утворення громадської ради, рішення громадської ради та результати їхнього розгляду органом влади,
3. орган влади зобов'язаний вказувати причини відхилення пропозицій чи зауважень,
4. передбачена розробка і прийняття річного плану роботи і звітування про його виконання.

До недоліків можна віднести те, що:

1. механізм громадської ради не спрямований на врахування інтересів меншості, пошук суспільного консенсусу, довіри та порозуміння, залучення усіх заінтересованих сторін,
2. участь у роботі громадської ради передбачає наявність часових ресурсів, що може бути бар'єром для участі, зокрема, вразливих суспільних груп,
3. процедури формування і діяльності громадської ради не передбачають електронної участі, що може бути бар'єром для участі.

## **Звернення громадян** передбачені Законом про звернення громадян.

До переваг цього механізму можна віднести те, що:

1. він дає можливість кожній людині подати свої пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги до будь-якого органу влади,
2. існують різні форми подання звернення: усно (під час прийому, через гарячу лінію), письмово (поштою, особисто), електронно,
3. орган влади зобов'язаний надати відповідь протягом 1 місяця,
4. відмова повинна бути аргументованою.

**Електронні петиції** є окремою формою звернень громадян, передбачений Законом про звернення громадян. Детальну процедуру їхнього подання визначає Положення про порядок подання та розгляду електронних петицій, затверджене Рішенням Київської міської ради №103/2006 від 8 жовтня 2015 року.

До переваг цього механізму можна віднести те, що:

1. він дає можливість винести певне питання на розгляд органу влади і привернути до нього суспільний резонанс,
2. він заохочує мешканців міста співпрацювати і об'єднуватися,
3. петиція, яка протягом відведеного часу у 3 місяці не набрала необхідних 10 000 підписів розглядається як звернення громадян і її автор також отримує відповідь,
4. передбачена процедура інформування про стан розгляду петиції,
5. у разі розгляду петиції у міській раді передбачена присутність її автора на засіданнях,
6. відмова у задоволенні петиції має бути аргументованою,
7. міський голова може призначити відповідальну особу за реалізацію петиції,
8. передбачена процедура звітування про реалізацію петиції,
9. можливість для авторів петицій, які набрали понад 1000 підписів, подавати проекти для участі в громадському бюджеті без етапу збору підписів на підтримку проекту.

До недоліків можна віднести те, що:

1. збір підписів на підтримку петиції потребує певних ресурсів, що може робити його недоступним для певних, особливо, вразливих, суспільних груп,
2. лише електронна форма участі у цьому механізмі робить його недоступним для певних суспільних груп, які не мають доступу до інтернету,
3. механізм електронної петиції не передбачає врахування інтересів меншості, можливості роз'яснення проблемних питань, пошуку консенсусу, довіри та порозуміння, залучення усіх заінтересованих сторін,
4. існування небезпеки фальсифікації (накручування) підписів на підтримку петиції.

**Контактний центр 1551** працює відповідно до Постанови Кабінету Міністрів №21 від 18 січня 2012 року, якою затверджено Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади і Типове положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, міст Києва і Севастополя. Положення про комунальну бюджетну установу "Контактний центр міста Києва" затверджене Розпорядженням КМДА №555 від 5 квітня 2012 року.

До переваг цього механізму можна віднести те, що:

1. він спрощує для мешканців Києва можливість подати звернення до органів влади, зокрема, дає можливість залишати звернення через гарячу лінію чи мобільний додаток,
2. контактний центр проводить аналіз виконання звернень підрозділами КМДА, надає її керівництву та публікує.

**Особистий прийом** громадян у КМДА відбувається відповідно до процедури, передбаченої Порядком організації та проведення особистого прийому громадян у виконавчому органі Київської міської ради (Київській міській державній адміністрації), який затверджений Розпорядженням КМДА №1300 від 10 листопада 2014 року.

До переваг цього механізму можна віднести те, що:

1. він спрощує можливість подати звернення до органів влади, зокрема, дає можливість особисто поспілкуватися з керівництвом органів влади, які безпосередньо приймають необхідні рішення,
2. передбачене інформування заявника про дату і час призначеного особистого прийому.

До недоліків можна віднести те, що запис на особистий прийом відбувається з поданням письмового звернення, без можливості подати його телефоном чи електронно, при цьому годинами роботи приймальні визначено будні з 9:00 до 18:00 - робочий час - що робить його недоступним для певних суспільних груп, зокрема, вразливих.

**Громадські приймальні** депутатів Київради функціонують відповідно до Положення про громадську приймальню депутата Київської міської ради, затверджене рішенням Київради № 172/833 від 22 лютого 2007 року.

До переваг цього механізму можна віднести те, що:

1. з міського бюджету для кожного з депутатів передбачено ресурси на функціонування однієї приймальні і 2 працівників,
2. передбачений обов'язок депутата здійснювати особистий прийом не рідше рази на місяць (щоправда, механізмів контролю за виконанням цього положення немає).

До недоліків можна віднести те, що відсутність прописаної процедури електронних звернень до депутатів Київради, що може обмежувати доступ до цього механізму для певних суспільних груп.

**Запит на публічну інформацію** передбачений Законом про доступ до публічної інформації.

Перевагами цього механізму є те, що:

1. він дозволяє звертатися до органів влади та отримувати від них інформацію, що носить публічний характер,
2. передбачені різні форми подання запитів: усно, письмово, поштою, факсом, електронною поштою, телефоном,
3. орган влади зобов'язаний надати відповідь або мотивовану відмову протягом 5 днів.

**Консультативно-дорадчі органи** при КМДА функціонують відповідно до процедур, визначених Розпорядженням КМДА про питання створення та діяльності консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) №70 від 11 лютого 2016 року.

Перевагами цього механізму є те, що:

1. він дозволяє залучити громадські організації, експертів та мешканців міста до робочого процесу прийняття рішень,
2. передбачено ведення протоколу засідань і моніторинг виконання рішень.

Недоліками є те, що:

1. рішення про те, кого з громадських організацій, активістів чи експертів залучити до робочої групи приймає орган влади, здійснюючи таким чином контроль за тим, хто може і хто не може бути залученим до цього механізму,
2. засідання консультативно-дорадчих органів відбуваються у робочий час, що створює бар'єри для участі певних суспільних груп, зокрема, вразливих,
3. не передбачено процедури публічного інформування про діяльність консультативно-дорадчих органів.

**Громадський бюджет** відбувається відповідно до детальної процедури, затвердженої у Положенні про громадський бюджет міста Києва, затверджене рішенням Київської міської ради №787/791 від 22 грудня 2016 року.

Перевагами цього механізму є те, що:

1. він дозволяє мешканцям міста пропонувати та обирати проекти, які будуть профінансовані з міського бюджету,
2. він заохочує мешканців міста співпрацювати і об'єднуватися,
3. супроводження громадського бюджету, публічне обговорення проектів, розгляд спірних ситуацій, рішення про прийняття проектів до голосування, затвердження результатів голосування, громадський контроль за реалізацією Положення про громадський бюджет, надання рекомендацій міському голові щодо його удосконалення, формування ТЗ на соціологічні дослідження покладено на Громадську бюджетну комісію,
4. засідання Громадської бюджетної комісії можуть проходити он-лайн, протоколюються на відео, а голосування відбувається через електронну систему,
5. Громадська бюджетна комісія формується з охочих громадських організацій, які обираються шляхом електронного голосування,
6. передбачений механізм інформування про процес формування Громадської бюджетної комісії та її діяльність, подання проектів, голосування та реалізацію проектів,
7. існують форми подання проектів для участі у громадському бюджеті,
8. відмови за результатами перевірки та експертизи проектів мають бути аргументованими,
9. автори проектів мають можливість допрацювати проекти у випадку відмов за результатами перевірки та експертизи,
10. обрані в результаті голосування проекти обов'язково підлягають реалізації,
11. автори проектів можуть здійснювати контроль за їхньою реалізацією та погоджувати проектну документацію,
12. виконавці проектів зобов'язані щомісяця і щороку звітувати про їх реалізацію.

Недоліками є те, що:

1. збір голосів за проект потребує певних ресурсів, що може робити його недоступним для певних, особливо, вразливих, суспільних груп,

2. лише електронна форма участі у цьому механізмі робить його недоступним для певних суспільних груп, які не мають доступу до інтернету,
3. механізм громадського бюджету не передбачає врахування інтересів меншості, можливості роз'яснення проблемних питань, пошуку консенсусу, довіри та порозуміння, залучення усіх заінтересованих сторін,
4. прийняття рішень шляхом голосування створює можливості для підкупу голосів та маніпуляції.

**Громадський контроль у сфері благоустрою** передбачений Законом про благоустрій населених пунктів та Правилами благоустрою міста Києва, затвердженими рішенням Київради №1051/1051 від 25 грудня 2008 року. Процедури здійснення контролю визначені у Положенні про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів, затвердженому Наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства №220/13487 від 13 березня 2007 року.

Перевагами цього механізму є те, що:

1. він дозволяє мешканцям міст ставати громадськими інспекторами з благоустрою проводити перевірки, складати протоколи про порушення і подавати їх органам влади для притягнення винних до відповідальності,
2. передбачає інструктаж, практичну і методичну допомогу для громадських інспекторів з благоустрою,
3. передбачає квартальну та річну звітність інспекторів.

До недоліків можна віднести те, що:

1. призначення інспекторів здійснюється органом влади за результатом співбесіди, що означає контроль органу влади за тим, хто може і хто не може бути залученим до цього механізму,
1. не передбачено процедури публічного інформування про громадський контроль у сфері благоустрою та його результати.

**Конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування** відбувається відповідно до Положення про міський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, затвердженого Рішенням Київської міської ради №832/7068 від 15 грудня 2011 року.

Перевагами цього механізму є те, що:

1. він дає можливість ОСН отримувати фінансування на свою діяльність з місцевого бюджету,
2. існують зразки документів, необхідних для участі в конкурсі,
3. передбачені процедури інформування про проведення конкурсу.

До недоліків можна віднести те, що склад конкурсної комісії затверджується органом влади, що означає залежність від органу влади рішення про те, хто отримає фінансування.

Громадська участь у **конкурсних комісіях та комітетах** передбачена різними нормативно-правовими актами, якими визначається необхідність і правила проведення відповідних конкурсів.

Перевагами цього механізму є те, що він дає можливість представникам громадських організацій та експертам брати участь у конкурсних комісіях та комітетах, зокрема, конкурсів на заміщення вакантних посад державної служби категорії «В»; конкурсів з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування; архітектурних та інших конкурсів.



До недоліків можна віднести те, що:

1. рішення про те, кого з громадських організацій, активістів чи експертів залучати до комісії чи комітету приймає орган влади, здійснюючи таким чином контроль за тим, хто може і хто не може бути залученим до цього механізму,
2. засідання відбуваються у робочий час, що створює бар'єри для участі певних суспільних груп, зокрема, вразливих,
3. умови, яким мають відповідати громадські організації для того, щоб делегувати своїх представників у певні конкурсні комісії, можуть створювати бар'єри для участі,
4. діяльність конкурсних комісій може бути чітко регламентована відповідними нормативно-правовими документами, що обмежує можливості представників громадських організацій чи експертів впливати на прийняття рішень, перетворюючи їхню участь на спосіб легітимовання бюрократичного конкурсного процесу.

Існують також **інші механізми** громадської участі, наприклад, семінари (проектні семінари, воркшопи), однак, їхнє проведення наразі не передбачене нормативно-правовими документами ні національного, ні місцевого рівня. З одного боку, застосування цих механізмів дозволяє уникнути необхідності виконання ускладнених бюрократичних процедур. З іншого боку, процедура їхнього проведення та рішення про те, хто може і хто не може бути залученим до цих механізмів, залишається за органами влади, які їх проводять.

## 1.2. Оцінка механізмів залучення жителів до процесу прийняття рішень представниками громадянського суспільства

В рамках якісного дослідження представники громадянського суспільства, що долучились до дослідження оцінювали рівень ефективності різних методів залучення жителів до міського управління. Для оцінки механізмів залучення учасникам дослідження було запропоновано оцінити за 5 бальною шкалою від 1 до 5 рівень ефективності методів за різними критеріями. Далі під час фокус груп були спільно обговорені ці методи. Оцінити різні методи залучення було запропоновано і експертам. Оцінювання відбувалось за 6 основними критеріями: 1) рівень впливу жителів на процес прийняття рішень; 2) рівень залучення жителів; 3) можливість залучення вразливих категорій жителів; 4) частота використання механізму; 5) легкість впровадження методу; 6) загальна ефективність методу.

Представники громадянського суспільства, що долучились до дослідження обговорювали переваги та недоліки лише тих механізмів, до яких безпосередньо залучались. Під час обговорення в групах найбільше відгуків отримали громадський бюджет, електронні петиції, депутатські звернення, акції прямої дії (протести, мітинги), участь в круглих столах та робочих групах, відвідування прийому публічного службовця, громадські слухання, громадська рада та проектний семінар. Методи залучення, що мали найменший рівень обізнаності серед представників громадянського суспільства, що долучились до дослідження були: загальні збори мешканців за місцем проживання, громадська експертиза, міська ініціатива.

За результатами оцінок учасників дослідження – представників громадянського суспільства найбільш ефективним методом залучення «**Контактний центр міста Києва – 1551**». Ефективність даного метода забезпечується можливістю швидко отримати зворотній зв'язок та результат.

Таблиця 1. Оцінка механізмів залучення жителів до міського управління представниками громадянського суспільства, що долучились до дослідження

	Рівень впливу жителів на процес прийняття рішень	Рівень залучення жителів	Можливість залучення вразливих категорій жителів	Частота використання механізму	Легкість реалізації методу	Загальна оцінка ефективності методу	Середня оцінка	Стандертне відхилення середньої оцінки
Контактний центр міста Києва 1551	2,7	3,1	4,1	4,4	4,3	2,7	<b>3,6</b>	<b>0,80</b>
Громадський бюджет	3,8	3,7	3,1	3,3	3,9	3,4	<b>3,5</b>	<b>0,31</b>
Запити на доступ до інформації	3	2,9	3,5	3,8	4,4	3,3	<b>3,5</b>	<b>0,56</b>
Електронні петиції	2,8	3,7	3,3	3,7	4,5	2,8	<b>3,5</b>	<b>0,65</b>
Звернення громадян	2,3	3	3,5	4,1	4,1	2,6	<b>3,3</b>	<b>0,76</b>
Звернення до депутата	2,8	2,8	3,5	3,4	4,2	2,9	<b>3,3</b>	<b>0,55</b>
Загальні збори мешканців за місцем проживання	2,7	3,6	3,4	3,3	3,3	3,1	<b>3,2</b>	<b>0,31</b>
ОСН	2,6	3,1	3	2,6	2,9	2,9	<b>2,9</b>	<b>0,21</b>
Зустрічі із службовцями	2,6	2,7	2,7	2,9	3,3	2,6	<b>2,8</b>	<b>0,27</b>
Круглі столи	2,5	3,1	2,6	2,6	3,1	2,5	<b>2,7</b>	<b>0,29</b>
Громадські слухання	2,5	3,1	2,6	2,8	2,8	2,4	<b>2,7</b>	<b>0,25</b>
Місцева ініціатива	2,4	2,8	2,7	2,5	3,1	1,8	<b>2,6</b>	<b>0,44</b>
Громадська Рада	2,5	2,6	2,6	2,1	2,9	2,3	<b>2,5</b>	<b>0,28</b>
Проектний семінар	2,4	2,9	2	2,1	3,1	2,1	<b>2,4</b>	<b>0,46</b>
Громадські слухання при розробці містобудівної документації	2,5	2,7	2,1	2,4	2,3	2,2	<b>2,4</b>	<b>0,22</b>
Обговорення проектів нормативно-правових актів	2,4	2,4	2,3	2,1	2,9	2,1	<b>2,4</b>	<b>0,29</b>
Робоча група	2,4	2,8	2,2	2,2	2,6	2	<b>2,4</b>	<b>0,29</b>
Громадська експертиза	1,7	1,8	1,8	1,6	1,7	1,9	<b>1,8</b>	<b>0,10</b>

Високо оцінили представники громадянського суспільства і **Громадський бюджет**. Активні жителі позитивно оцінюють метод, оскільки метод передбачає з одного боку активізацію міської спільноти, можливість об'єднати жителів навколо мети, але з іншого боку це один з небагатьох методів, який передбачає безпосередній вплив на процес прийняття рішення та за умови перемоги гарантує реалізацію проекту. Підвищує рівень довіри до методу серед представників громадянського суспільства і відкритість процесу розробки та вдосконалення механізму. Серед всіх методів залучення жителів, що реалізується органами публічної влади в Києві бюджет участі є найбільш прозорим та відкритим.

За оцінками учасників дослідження, ПГС, серед переваг механізму є:

- створення громадської бюджетної комісії;
- плани по створенню освітніх заходів для зацікавлених долучитись до участі в наступному році;
- механізм дає можливість взаємодії громадських активістів та представників органів міської влади;

- механізм має освітню мету – автори проектів отримують досвідне знання щодо механізмів роботи муніципалітету;
- публічна система звітування про процес виконання;
- активне залучення до інформаційної кампанії активістів;
- активне залучення до процесу представників керівного складу департаментів, районних рад та представників Міської Ради;
- створення мобільних додатків для голосування;
- механізм сприяє кооперації активістів та створення формалізованих організацій.

На думку представників громадянського суспільства, що долучились до дослідження механізм має і недоліки:

- використання цього інструменту депутатами з метою самореклами;
- використання адміністративного ресурсу зі сторони освітніх та культурних закладів;
- повільність реалізації проектів, автори проектів мають бути залучені протягом тривалого періоду;
- необхідність проактивної позиції авторів, їх контроль процесу та підтримка особистого контакту з безпосередніми виконавцями впливає на якість реалізації проектів;
- відсутність необхідних компетенцій та активного залучення зі сторони безпосередніх виконавців;
- невмотивованість безпосередніх виконавців до співпраці з авторами ГБ;
- виключеність (фактична) з процесу ВПО та мешканців Києва, що давно проживають в Києві, але не зареєстровані;
- для ефективної участі в ГБ, як автор необхідно мати команду та компетенції з проектного менеджменту та складання бюджету;
- недовіра жителів через необхідність поділитись банківськими даними;
- побоювання від учасників дослідження, що збільшення кількості залучених проектів може призвести до збільшення кількості невиконаних проектів.

Учасниками дослідження були запропоновані і рекомендації до покращення методу:

- проведення освітніх заходів з навчання комп'ютерній грамотності для тих, хто голосує та консультує з питань голосування за ГБ;
- розглянути можливість впровадження квот фінансування для напрямків;
- необхідність системи освітніх програм для навчання основам проектного менеджменту, побудови бюджету, особливості роботи «Прозоро» для бажаючих долучитись до ГБ;
- необхідність раннього залучення зацікавлених авторів проектів для створення більш якісних проектів та інформаційних кампаній.

Іншою формою електронної демократії є **електронні петиції**. Порівняно з громадським бюджетом міські активісти оцінюють цей метод як менш ефективний. Основною причиною нижчої оцінки є низький рівень реалізації петицій. Одночасно більшість учасників дослідження позитивно оцінюють даний метод. Лише декілька представників громадянського суспільства, що долучились до дослідження, висловили недовіру до методу та розчарування в ньому. Учасники дослідження оцінили простоту застосування, популярність методу та можливість залучити велику кількість жителів. Представники органів міської влади розглядають метод як можливість «тримати руку на пульсі» — петиції дають можливість отримати зворотній зв'язок та виявити найбільш актуальні проблеми для жителів міста. Серед позитивних рис дослідження міські активісти зазначають:

- для органів міської влади механізм є можливістю зрозуміти потреби жителів, отримати зворотній зв'язок;
- тематика петицій впливає на визначення пріоритетних напрямків та політик;
- механізм постійно вдосконалюється;

- до обговорення можливості вдосконалення петицій долучаються автори петицій;
- механізм є популярним та відомим;
- простота залучення жителів;
- інтегрованість з іншими системами електронної демократії;
- участь в петиції дає можливість громадським активістам напрацювати мережу контактів взаємодії;
- публічна підзвітність ходу виконання петицій;
- це хороший інструмент для актуалізації важливих питань в спільноті;
- прозорість процесу та підзвітність безпосереднього виконавця перед автором петицій.

Недоліками методу для учасників дослідження – представників громадянського суспільства є:

- низький рівень реалізації петицій;
- автори петицій є лідерами громадської думки, нереалізованість петицій або бездіяльність виконавців призводить до розчарування та впливає на збільшення рівня недовіри (існує думка, що це механізм «спускання пари»);
- існує небезпека «накручування голосів» та маніпуляцій громадською думкою за допомогою петицій;
- незнання значною кількістю активістів того, що петиції, що набрали 10000 голосів не є обов'язковими до виконання;
- складний та довгий процес залучення на етапі реалізації, що потребує активної позиції та залучення автора петиції;
- відсутність розуміння механізму виконання петицій серед значної частини населення;
- відсутність механізму відсіювання петицій, що не можуть бути реалізовані або суперечать законодавству України.

Для покращення процесу залучення учасники дослідження, представники громадянського суспільства, радять наступне:

- реалізація деяких петицій залежить від декількох департаментів, для більш ефективної реалізації необхідна налагоджена співпраця між департаментами;
- можливість залучення до контролю виконання петицій не лише тих, хто ініціював, а й тих, хто підписує;
- провести більш якісну інформаційну кампанію щодо реалізації механізму;
- Передбачити можливість відсіювати петиції, що не можуть бути реалізованими на процесі подачі.

Серед існуючих методів залучення **проектний семінар** є одним із небагатьох механізмів, що застосовується для раннього залучення жителів до процесу прийняття рішення. Цей механізм часто використовується міськими активістами для взаємодії з жителями, проте представники органів міської влади звертаються до нього досить рідко. Найчастіше такий метод використовується для залучення експертів до консультацій представниками муніципалітету. Одночасно експерти високо оцінюють ефективність методу з точки зору можливості вибудувати діалог та довіру в спільноті, а також досягти консенсусу.

**Звернення та запити на доступ до публічної інформації** учасники дослідження використовують з метою отримання необхідної інформації, можливості контролю рішень органів міської влади. Недоліком даного методу є низька обізнаність жителів та міських активістів в механізмах реалізації метода, форми подачі та формулювання запитів, а також розуміння до якого департаменту чи структури необхідно писати звернення відповідно до мети та питання.

Найбільш ефективним типом звернень, на думку учасників дослідження, є **звернення до депутата**, за умови, що він чи вона в свою чергу ініціює депутатське звернення. Саме

депутатське звернення дає можливість 100% отримання результату. Громадські активісти використовують даний метод з метою отримання інформації, впливу для просування реалізації свого проекту чи реалізації електронної петиції. Недоліком методу є необхідність мати особистий контакт з депутатом міської ради.

Учасники дослідження неодноразово залучались до **круглих столів та робочих груп**. Спільними рисами даних механізмів є те, що представники органів міської влади найчастіше використовують їх для залучення активних жителів чи експертів.

Спостерігається неоднозначне ставлення спостерігається до **робочих груп** зі сторони представників громадянського суспільства, одні вважають цей механізм дієвим та мають успішний досвід залучення до нього, інші вважають метод неефективним та недієвим.

**Круглі столи** оцінюються учасниками менш критично. Позивною стороною методу є:

- Можливість висловити свою думку;
- Можливість безпосередньої взаємодії з керівництвом напрямків та департаментів.

Недоліком методу, на думку учасників дослідження є:

- Відсутність системної взаємодії;
- Неякісне інформування щодо можливості залучення;
- Відсутність навиків фасилітації зі сторони організаторів призводить до відсутності діалогу та порозуміння;
- Відсутність ведення протоколу;
- Відсутність практик зворотнього зв'язку;
- Відсутність розуміння можливості впливу учасників на прийняті рішення;
- Учасники круглих столів необізнані в компетенціях та обов'язках представників органів міської влади, що призводить до необґрунтованих звинувачень та конфліктної взаємодії;
- Часта присутність на таких заходах осіб, що зацікавлені зірвати процес;
- Час організації та місце проведення часто не враховує потреб маломобільних, вразливих категорій мешканців;
- Найчастіше в результаті круглих столів не приймаються жодні рішення.

Неоднозначне ставлення, як і до робочих груп, відзначили представники громадянського суспільства і до **участі в комісіях**.

Зі свого боку представники органів міської влади відзначають низький рівень поінформованості жителів в питаннях, що обговорюються під час відповідних заходів, що впливає на низький рівень продуктивності. Негативно на даний процес впливає, на думку службовців, і розрізненість точок зору активістів. Вирішити цю ці проблеми можна шляхом залучення професійного модератора для налагодження діалогу.

Для покращення впровадження даних механізмів необхідна більш системна взаємодії, налагодження прозорого та ефективного методу інформування про можливості залучення та впливу на рішення, а також налагодження системи зворотнього зв'язку.

Оцінка діяльності **Громадської ради при КМДА** представниками громадянського суспільства також різниться. З одного боку є новостворена Громадська рада при КМДА, і вони починають активну роботу із напрацювання стратегії своєї роботи. З іншого боку досвід роботи попередньої Громадської Ради показав низьку ефективність її роботи. Більшість організацій, що входять до громадської діють на загальноукраїнському, а не на локальному рівні. Представники громадянського суспільства, що не належать до ГР відзначають складність та непрозорість процедури відбору до Ради. В свою чергу представники ГР

нарікають на відсутність реального механізму впливу на органи міської влади, відсутність чіткого механізму формування громадської ради, громадські ради мають лише номінальну функцію контролю, а не фактичну. Важливо оцінити цей механізм і з точки зору гендерної чутливості. Рівень представленості жінок в ГР є вкрай низьким.

**Місцева ініціатива** була оцінена учасниками дослідження як такий механізм, що найближчим часом має повністю витіснитись електронними петиціями. Про низьку ефективність та рідкість використання в дослідженні зазначали і представники громадянського суспільства, і експерти, і представники муніципалітету.

Серед учасників дослідження до **громадської експертизи** звертались лише представники Громадської Ради. Вони оцінили метод як ефективний з точки розу контролю органів міської влади, проте жоден не довів експертизу до логічного завершення. Експерти та представники органів міської влади зазначають складність даного методу в реалізації та існування плутанини цього методу та запиту на доступ до інформації.

Оцінка громадських обговорень була ускладнена тим, що частина учасників дослідження – представників громадянського суспільства, не **розрізняють громадські слухання**, як консультаційний механізм, обговорення нормативно-правових актів та обговорення містобудівної документації. Спільними проблемами даних методів є те, у ситуації необхідності прийняття рішення, рішення приймається голосуванням, а не консенсусом. А також за умови реалізації не електронної процедури, а очної через велику кількість учасників та відсутність якісної модерації ведення діалогу та обговорення стає неможливим, що перетворює цей метод швидше на механізм інформування. Система електронного голосування, на прикладі перейменування вулиць, часто породжує конфлікти саме через те, що до голосування найчастіше долучаються найбільш активні та зацікавлені жителі. Основне нарікання на метод серед учасників дослідження пов'язане саме з тим, що цей метод не передбачає реального обговорення та досягнення порозуміння.

На думку представників громадянського суспільства розвиток **ОСН-ів** є дуже перспективним та створює умови розвитку локальних міських спільнот, але лише за умови ефективної роботи. Однак спостерігається неоднозначне ставлення до ОСН – з одного боку є приклади дієвих організацій, з іншого боку частина представників громадянського суспільства сумнівається в їх незаангажованості та дієвості. Більшість із них називають «кишеньковими».

Окремо учасники дослідження до ефективних методів залучення віднесли **звернення до ЗМІ та публікації в ФБ**. Ефективність методу учасники вбачають в тому, що публічність висвітлення проблеми впливає на прийняті рішення в місті. **Акції прямої дії** на думку представників громадянського суспільства є найбільш ефективним методом висловити свою думку та вплинути в ситуації вже прийнятого рішення. Метод дозволяє привернути увагу ЗМІ, що є ефективним інструментом впливу на процес прийняття рішення.

Аналіз критеріїв за якими оцінювали ефективність методів залучення жителів представниками громадянського суспільства дав можливість сформулювати принципи за якими можна охарактеризувати якісні механізми залучення:

1. Прозорість механізму залучення та процесу реалізації рішення
2. Можливість вплинути на зміни в реалізації механізму – постійне вдосконалення механізму
3. Можливість реального впливу на результат
4. Існує система зворотнього зв'язку
5. Чіткість прописаних правил участі та системи прийняття рішення про вплив
6. Доступність методу, залучення великої кількості жителів

### 1.3. Оцінка гендерної чутливості основних механізмів залучення жителів

За результатами дослідження існуючих практик та стратегій залучення жителів до міського управління було виявлено ключові тенденції врахування гендерного аспекту в процесі залучення:

1. Існуючі практики інформування жителів та реалізації механізмів залучення не є гендерно чутливими. Представники органів міської влади не формують окремих стратегій для посилення рівності залучення представників різних гендерів. В дискурсі службовців в питанні залучення жителів міста сприймаються як однорідна категорія. В питаннях необхідності особливих підходів до залучення відповідно до гендерних, вікових, соціальних та інших особливостей людей, представники органів міської влади виділяють необхідність приділення окремої уваги до залучення людей літнього віку, молоді, людей з інвалідністю. Відповідно до цих потреб створюються комунікаційні стратегії та особливі умови інформування.
2. Оцінка умов проведення подій з залучення показує, що організація процесу залучення – місце, час та умови проведення, також не відповідають вимогам гендерної чутливості. Більшість із заходів проводиться в робочий час. Таким чином обмежується можливість залучення людей, що працюють, особливо жінок, які окрім роботи також в більшості опікуються питаннями домогосподарства. Процес залучення не передбачає створення умов для батьків з дітьми. Відсутні активності для дітей, що могло б розвантажити батьків. Відсутні і умови для жінок з немовлятами – кімнати для годування грудьми та сповивальні.
3. Рівень відсутності гендерної чутливості існуючих практик залучення проявляється і в кількісному співвідношенні жінок та чоловіків, що залучаються до участі в круглих столах, робочих групах, комісіях. Частка жінок, що бере участь в таких заходах значно менша. Оцінка рівня залучення жінок є суб'єктивною, що базується на оцінці представників органів міської влади, оскільки на більшості заходів не ведеться чітка публічна фіксація присутності. Найбільш наочним відсутність гендерної чутливості є рівень залучення жінок до участі в Громадській раді. Частка жінок в складі Громадської ради при КМДА становить приблизно одна восьма.
4. Найбільш гендерно чутливі механізми залучення є методи електронної демократії. Існує єдине обмеження цього методу, пов'язане із залученням людей літнього віку. Однак сьогодні це питання також вирішується.

### 1.4. Платформи електронної демократії

Основними платформами для комунікації між органами влади Києва та організаціями громадянського суспільства є сайти Київради ([kmr.gov.ua](http://kmr.gov.ua)) та КМДА ([kyivcity.gov.ua](http://kyivcity.gov.ua)), а також їхні підсайти і сайти їхніх структурних підрозділів, газета Хрещатик. Саме офіційні сайти та газета Хрещатик визначені основними каналами комунікації у більшості нормативно-правових актах, що регулюють залучення механізмів громадянської участі.

Спеціальними підсайтами офіційних сайтів Київради та КМДА, за допомогою яких здійснюється залучення громадян та комунікація з організаціями громадянського суспільства є, зокрема:

- Громадський проект Київ ([gb.kyivcity.gov.ua](http://gb.kyivcity.gov.ua))

- Електронні петиції до Київради ([petition.kievcity.gov.ua](http://petition.kievcity.gov.ua))
- Громадське обговорення проектів нормативно-правових актів КМДА ([projects.kievcity.gov.ua](http://projects.kievcity.gov.ua))
- Контактний центр міста Києва 1551 ([1551.gov.ua](http://1551.gov.ua) та його мобільні додатки)

Окрім офіційних сайтів та газети Хрещатик, як органи влади, так і організації громадянського суспільства та міські активісти використовують соціальні мережі, перш за все, Facebook. Київрада, КМДА, їхні структурні підрозділи, комунальні підприємства та посадові особи, так само як і організації громадянського суспільства та міські активісти висвітлюють свою діяльність на сторінках у цій соціальній мережі, а також спілкуються, в тому числі, за допомогою тематичних груп (наприклад, обговоренню питань громадського бюджету присвячена група "Громадський бюджет Києва: СПІЛЬНО", [facebook.com/groups/public.budget.Kyiv.SPILNO](https://facebook.com/groups/public.budget.Kyiv.SPILNO)).

Серед платформ, які використовуються організаціями громадянського суспільства та міськими активістами для комунікації між собою та з органами влади, є:

- Ресурсний центр ГУРТ ([gurt.org.ua](http://gurt.org.ua))
- Велика ідея ([biggggidea.com](http://biggggidea.com))
- Громадський простір ([prostir.ua](http://prostir.ua))
- Жителі ([zyteli.com](http://zyteli.com))
- Mistosite ([mistosite.org.ua](http://mistosite.org.ua))
- Платформа міських інновацій ([cityip.org.ua](http://cityip.org.ua))
- Civil Society app ([gurtom.mobi](http://gurtom.mobi))
- Розумне місто ([rozumnemisto.org](http://rozumnemisto.org))
- Доступ до правди ([dostup.pravda.com.ua](http://dostup.pravda.com.ua))
- Відкрите місто ([opencity.in.ua](http://opencity.in.ua))
- Єдина система місцевих петицій ([e-dem.in.ua](http://e-dem.in.ua))
- Громадянське суспільство і влада ([civic.kmu.gov.ua](http://civic.kmu.gov.ua))

## 1.5. Оцінка наявних ресурсів для реалізації практик залучення жителів до міського управління

Основним структурним підрозділом КМДА, відповідальним за впровадження політик залучення мешканців міста до прийняття рішень, є Департамент суспільних комунікацій КМДА, який має штат спеціалістів, бюджетне фінансування своєї діяльності та можливості підвищення кваліфікації штатних працівників. Окрім цього, відповідальним за проведення низки механізмів залучення є Секретаріат Київської міської ради, Контактний центр 1551, а також відповідні профільні департаменти КМДА (наприклад, Департамент містобудування та архітектури щодо механізмів, пов'язаних з участю в розробці містобудівної документації). Бюджет фінансує також роботу депутатських приймалень.

Основними інформаційними ресурсами, які використовуються органами влади, є офіційні сайти КМДА та Київради, комунальні медіа (газети Хрещатик, Вечірній Київ, телеканал і радіо Київ). Для інформування також використовується можливість розміщувати оголошення та інформаційні матеріали у транспорті, в під'їздах (у першу чергу, щодо питань, які стосуються сфери ЖКГ або діяльності місцевих депутатів та мають локальне значення), на автомобільних шляхах (про перекриття руху), в публічних бібліотеках та в адміністративних будівлях, зокрема, Центрах надання адміністративних послуг та приймальнях депутатів. Використовується також інструмент соціальної реклами. Активно використовуються соціальні мережі, зокрема, Facebook. Попри те, що інформування через Facebook не передбачено нормативними



документами і не є офіційними джерелами, респонденти часто зазначають його основний канал комунікації з жителями міста. Окрім цього, Контактний центр 1551 має канал комунікації через смс-розсилку про перекриття руху чи інші надзвичайні події, на який мешканці міста можуть підписатися.

Існує проблема ресурсного забезпечення реалізації механізмів громадської участі та інформування жителів міста. Непрофільні структурні підрозділи не мають у своєму штаті відповідних фахівців (і фінансування для їхньої роботи), які мають час та компетенції займатися реалізацією механізмів громадської участі та інформування. Через це, ці функції виконують непрофесіонали разом зі своєю основною роботою і у той спосіб, який знають і вміють.

*Звичайно, окремо виділеної особи на це нема, десь я особисто роблю, десь там підключається секретар (департамент благоустрою, управління екології)*

*В департаменті же нет социологов, нет такой профессии и такой специальности. Соответственно, ты методом тыка сидишь и думаешь, кому эта информация нужна, кого бы ты хотел привлечь и как до них достучаться. Но учитывая очень большую загруженность людей, потому что... потому что департамент очень маленький для такого большого города и большого количества работы, которую он проводит. У нас 1 сотрудник на 35000 жителей.*

(Експерт із залучення)

Водночас, респонденти оцінюють недостатніми фінансові ресурси і тих каналів комунікації, які вже є. Це призводить до того, що страждає якість здійснюваної комунікації.

*На моє переконання, що ми не використовуємо ідеально канали комунікації. ... Тому що в нас наші комунальні ЗМІ маленькі, вони не мають бюджетів. І по великому рахунку поки що не виконують до кінця свою функцію. Вони інформують населення про факти – відбулась сесія, такі-то рішення прийняті, вони опубліковані. Цього ніби достатньо. Працювати на комунікацію, на переконання, на розповсюдження – поки вони не навчені, немає в них цього в голові.*

(Заступник голови КМДА)

Проведення заходів із залучення громадян у позаробочий час додатково не оплачується і не передбачено посадовими інструкціями. З іншого боку, саме це є важливим для забезпечення гендерно орієнтованого підходу та зняття бар'єрів для доступу певних суспільних груп, зокрема, вразливих, до механізмів громадської участі.

Ще однією проблемою є недостатня кількість зручних приміщень для проведення публічних заходів із залучення та інформування громадян. Особливо критичним є доступність будівель, де проводяться такі заходи. Жодна з адміністративних будівель не є доступною для людей на візках. Окрім цього, у адміністративних будівлях немає умов для залучення мам з дітьми, щоб вони також могли бути залученими. Окремим питанням є також наявність пеленальних столиків.

## Розділ II.

# СТРАТЕГІЇ ЗАЛУЧЕННЯ ЖИТЕЛІВ ТА ПРЕДСТАВНИКІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ДО МІСЬКОГО УПРАВЛІННЯ. ОЦІНКА ПОТРЕБ СТЕЙКХОЛДЕРІВ

### 2.1. Стратегії прийняття рішень про пріоритетні політики органами міської влади. Результатами якісного дослідження

За результатами серії проведених інтерв'ю з представниками органів міського управління були виявлені основні практики визначення пріоритетних напрямків міської політики. Рішення щодо пріоритетних напрямків, з одного боку, приймаються на основі наявних стратегій міського розвитку та галузевих стратегій, враховуючи наявні ресурси бюджету розвитку, а також на основі особистого досвіду представників публічної влади, аналізу наявних запитів та звернень від жителів, а також консультацій із профільними спеціалістами та експертами.

Для розробки довгострокових пріоритетних напрямків міського розвитку першочерговим орієнтиром є наявні стратегії міського розвитку, галузеві стратегії, програми міського цільового розвитку, затверджені Київською міською радою. Рішення ґрунтується також на розумінні наявних ресурсів на розвиток в міському бюджеті.

*«Стратегія має галузеві відповідні напрямки. І це є базові дороговкази, як кажуть поляки, тобто така розписана дорожня карта. І, відповідно, від цього будуються пріоритети. Звісно, довгострокові пріоритети. Звісно, що є короткострокові пріоритетні завдання»...*  
*«Пріоритети поділялись на ті, що відносяться до моделі виживання міста, і ті, що мають відношення до розвитку».*

(Заступник голови КМДА)

Рішення, прийняті Київською міською радою, передбачають залучення представників органів виконавчої влади.

*«Як правило, до розробки цих проектів рішень стараємось долучити виконавчий орган, департамент. Щоб не було такого, що ми щось прийняли, а вони потім не розуміють, як*

*це реалізувати. Тому долучаємо як виконавчий орган, так і представників громадськості. Оскільки вони мали би цим інструментом користуватись».*

(Представник КМР)

Рішення приймаються по управлінській вертикалі відповідно до прописаних процедур. Пріоритетність політик середньострокової та короткострокової перспективи приймається на рівні взаємодії Голови КМДА, заступників голови та голів департаментів. Управлінці приймають рішення на основі власного бачення та розуміння наявних тенденцій та потреб.

*«Ця пріоритетність все одно виникає в голові кожної відповідальної особи. Далі воно обговорюється, затверджується, проговорюється з міським головою.... Тобто ця пріоритетність, мені здається, з двох джерел мінімально, може, і більше. Це відчуття, що треба Києву сьогодні, який заклик від містян, від громадян. І те, що напрацьоване до нас [про Стратегію]».*

(Заступник голови КМДА)

*«Остаточне рішення має приймати чиновник. тому що наразі немає механізму, щоб виміряти, кого більше: того, хто за театр, наприклад, чи того, хто проти. З одного боку, вважаю, це правильне рішення будь-кого з чиновників, який може прийняти рішення, тому що повинен бути якийсь результат».*

(Представник РДА)

*«Вже директор визначає пріоритетність. Якщо немає суспільного резонансу чи тиску з боку керівництва міста, чи, можливо, країни, там якимось розпорядженням, наказами міністерств чи щось типу такого, то пріоритетизація визначається виключно директором департаменту».*  
(Експерт із залучення)

Стратегія прийняття рішень щодо пріоритетних напрямків розвитку та політик варіюється в різних департаментах та інших органах виконавчої влади. Стратегія залежить від підходу керівництва. Якщо керівник є більш демократичним в управлінні та налагоджує дорадчу систему взаємодії з підлеглими, службовці нижчого рівня управління можуть вплинути на процес прийняття рішення. Ініціативи керівництва до такого процесу можуть бути долучені і соціально активні жителі та експерти. Відповідною є і можливість впливу керівництва департаментів на загальноміську політику. Якщо керівник департаменту не має такої волі, рішення приймається на рівні керівництва міста, і представники департаменту, а також жителі, мають мінімальний вплив на ці рішення.

У своїх рішеннях представники органів міської влади, за результатами інтерв'ю, окрім власного досвіду та знань, для розуміння потреб жителів керуються аналізом звернень, листів, скарг громадян. На розуміння основних потреб та проблем впливають також аналіз тематик електронних петицій та громадського бюджету. Для більш зваженого рішення службовці звертаються до консультацій з експертами, активними жителями та представниками громадянського суспільства. Дорадчий голос мають громадські ради. Голови департаментів та адміністрацій долучаються до дискусій та круглих столів, конференцій.

У окремих департаментах (культури, благоустрою) є експертні або консультаційні ради, до яких можуть входити представники громадянського суспільства із відповідною кваліфікацією, але цей механізм залучення є дуже обмеженим і коло осіб, що можуть залучитись є обмеженим.

*«Я залучаю тільки громадськість, яка є експертним середовищем в моїй галузі. Вона є і громадськість, звичайно. Але все одно, вони є більш фахово підготовлені для того, щоб говорити з нами однією мовою».*

(Представниця Департаменту культури)

*«Розпочали ми у сфері співпраці з громадськістю у сфері захисту тварин. При нашому департаменті працює комісія з питань захисту тварин, яка утворена відповідно до 996 постанови установчими зборами всієї громадськості міста Києва. Звичайно, НУО які мають відношення до ветеринарної сфери».*

(Представник Департаменту благоустрою)

Рішення про стратегічні напрямки роботи залежать і від спеціалізованих напрямків роботи органів міської влади. Наприклад, якщо йдеться про РДА, то це «рутинна» робота із проблемами району – організація комфортного життя для мешканців, рішення поточних питань відповідно до скарг та звернень. Для прийняття таких рішень ППВ керуються законодавством та регуляторними нормами.

*«Ми орієнтовані в першу чергу на мешканця, на киянина. І все, що комфортно киянину, відповідно до цього приймаються управлінські рішення. Результат повинен бути такий, який буде зручний для мешканця міста чи району, в якому функціонує орган управління».*

(Представник РДА)

З метою більш зваженого рішення може бути проведене дослідження, наприклад, опитування громадської думки. Проте, такі дослідження проводяться дуже рідко. Представники органів публічної влади змогли назвати лише декілька випадків проведення досліджень з метою обґрунтування прийнятих рішень.

Так чи інакше, остаточне рішення приймається на рівні керівництва. На думку залучених експертів, у міській та районних адміністраціях існує ієрархічна система прийняття рішень. Рішення приймаються зверху вниз. Можливість прийняття рішення знизу вверх залежить лише від керівництва департаментів, підрозділів тощо. Основні рішення приймаються на рівні голови КМДА (мера) та його заступників.

Експерти позитивно оцінили наявні практики дорадчої системи управління, ініційовані керівниками деяких департаментів. Це система нарад, під час яких у службовців нижчого рівня підпорядкування є можливість реального впливу на процес прийняття рішення. Ініціативи можуть йти від заступників, керівників відділів. З іншого боку, такі ініціативи народжуються на основі досвіду службовця, проблем, що виникають під час його роботи, звернень людей. Одночасно, система моніторингу та дослідження потреб і проблем відсутня. Таким чином, цей процес також базується на бажанні, наполегливості, знаннях та досвіді службовців.

Ієрархічна система прийняття рішень створює умови для їхньої нестійкості. «Спущені згори до низу» рішення можуть вступати в протиріччя із досвідом та баченням безпосередніх виконавців. Вони можуть бути сприйняті із нерозумінням та викликати відчуження від процесу їхньої реалізації. Це, у свою чергу, може призвести до неефективного виконання рішень та незадоволення жителів якістю наданих містом послуг. Більш того, безпосередні виконавці не зможуть відстоювати це рішення за необхідності аргументувати його перед представниками міської спільноти чи громадянським суспільством.

Проблемною, на думку експертів, є і відсутність взаємодії між різними департаментами на рівні службовців середньої та нижчої ланок. Відсутність кооперації, координації та обміну досвідом створює суперечності в пріоритетах розвитку різних сфер міського життя.

Не зважаючи на те, що декларативно рішення приймаються на основі стратегії міського розвитку, програми соціально-економічного розвитку та безпосередньо міських цільових програм. На практиці, відзначають експерти, саме керівники департаментів, КМДА та заступники визначають пріоритетні напрямки. На рішення керівництва департаменту може вплинути рішення зі сторони керівництва КМДА та заступників, керівництва на рівні країни через відповідні накази, розпорядження тощо. Негативно на процес прийняття стратегічних рішень впливає і відсутність послідовності політики департаменту за ситуації зміни керівництва.

Інтерв'ю з представниками органів міської влади дало можливість виявити розуміння представниками міського управління відсутності достатньої обґрунтованості та суб'єктивності прийнятих рішень щодо пріоритетних напрямків розвитку. Водночас була висловлена готовність до змін та потреба в розробці більш зваженого підходу до процесу прийняття рішень.

## **2.2. Практики залучення жителів міста та представників громадянського суспільства до прийняття стратегічних рішень та міських політик**

### **2.2.1. Стратегія залучення мешканців міста Києва та представників громадянського суспільства до міського управління**

За результатами якісного соціологічного дослідження було виявлено основні сценарії та тенденції залучення жителів та громадських активістів до процесу прийняття стратегічних рішень, а також можливість їх впливу на ці процеси.

Відповідно до посадових інструкцій та нормативно-правової бази визначено перелік рішень, які передбачають обов'язкове залучення жителів до процесу прийняття рішення. Водночас більшість інструментів залучення мають дорадчий характер, результати такого залучення не є обов'язковими до виконання. Остаточне рішення щодо стратегій та пріоритетних політик приймається на рівні керівництва міста.

Більшість із механізмів залучення носять характер «зворотнього зв'язку»: залучення відбувається на етапі, коли рішення вже розроблене. Відсутність нормативного та законодавчого підґрунтя для запровадження механізмів раннього залучення жителів призводить до мінімізації впливу на процеси вибору напрямків розвитку міста зі сторони мешканців міста. Як наслідок виникають конфлікти між громадськими активістами та представниками органів міської влади. Низький рівень залучення породжує відчуженість жителів від міського управління.

Рішення щодо необхідності залучення жителів у випадку, коли нормативно-правова база не передбачає обов'язкового залучення, є питанням ініціативи конкретного представника

міського управління. Це, а також відсутність розроблених стратегій та методичних рекомендацій для більшості механізмів консультацій з громадськістю, призводить до непрозорості процесу прийняття рішення щодо залучення та можливості впливу на процес прийняття рішення.

Серед основних методів залучення, що використовуються представниками публічної влади, за результатами якісного дослідження, є, в першу чергу, **інформування жителів**. Для інформування використовують в основному електронні ресурси – офіційні сайти. Використовують і неофіційні ресурси – Facebook сторінки, як створені для департаментів, так і особисті сторінки керівників. Для інформування використовуються комунальні засоби масової інформації, рідко, проте використовують і оголошення в комунальних підприємствах, ЦНАПах, бібліотеках тощо. Для окремих потреб також використовуються оголошення у будинках, у громадському транспорті або на вулиці, соціальна реклама. Засіб комунікації обирається на основі власного досвіду та наявного ресурсу. Представники органів міської влади розуміють вади існуючих механізмів комунікації та визнають їхню часткову ефективність. Вони зазначають, що існують випадки, коли жителі звертаються до них із наріканням, що не змогли отримати потрібну інформацію.

Стосовно комунікаційної стратегії, яку використовують ППВ для залучення ПГС та мешканців міста до прийняття рішень, обидві сторони переконані, що стратегії як такої немає. Інформування відбувається, але часто у структурі департаментів немає однієї людини, яка за це відповідає, тому ці функції бере на себе прес-служба, керівники або працівники департаментів (крім самої КМДА, де є Департамент суспільних комунікацій). Варто зазначити, що ППВ вважають формування такої стратегії важливим напрямком для роботи, але наголошують, що для її створення необхідні умови та людські ресурси.

Для того, щоб інформувати ПГС про роботу департаментів та можливості залучення до прийняття рішень, ППВ використовують наступні способи та канали комунікації: сайти окремих департаментів та сайт КМДА, місцеві ЗМІ (телеканали, радіо та друковані), особисті сторінки або сторінки відповідних департаментів в Facebook. Крім того, ППВ інформують про можливості залучення на заходах, які вони організують. Державні службовці визнають, що самі ПГС та НУО, які відвідують такі заходи потім передають цю інформацію далі, тому співпраця із ГС є важливою і «вигідною» для ППВ ще і з комунікаційної точки зору.

Особливу увагу у своїх відповідях службовці звертали саме на ведення особистих або офіційних сторінок у Facebook. З одного боку, цей канал комунікації вважається сучасним, оперативним, його активно використовують як для інформування, так і для комунікації, збору скарг та пропозицій. Але, з іншого боку, ППВ розуміють, що аудиторія Facebook є, по-перше, обмеженою і, по-друге, цей канал не є регламентованим законодавством і залишається неформальним, тобто, вони не зобов'язані ним користуватися. Звичайно, це створює певні складнощі, але службовці намагаються їх подолати і готові розвивати навички комунікації у соціальних медіа.

*«Абсолютно не регламентований і не акредитований засіб масової інформації є. Не формалізований, але як таке от неформальне джерело комунікації воно ключове на сьогодні.*

*У нас є акаунт управління окремо, управління екології. Десь приблизно один раз в день, можливо, ну, там один раз на два дні виходить якась подія чи інформація. І вже потім. Ну, коментарі це постійно як би відслідковуються. Звичайно, окремо виділеної особи на це нема, десь я особисто роблю, десь там підключається секретар. Як фізично це у нас відбувається, тобто від управління допомагає людина, яка іншою роботою займається і в основний від роботи час підключається, допомагає в цьому напрямку. Основний сьогодні це Facebook».*

(представник Департаменту благоустрою)

Залучитись до створення стратегій міста, галузевих стратегій, цільових програм жителі можуть на рівні інформування. Активні жителі можуть долучитись до роботи комітетів Міської Ради при обговоренні відповідних політик та задати свої питання чи висловити критичні зауваження. Однак, рішення про врахування таких зауважень приймається безпосередньо представниками публічної влади.

Серед **методів консультування** з жителями, які найбільш активно використовуються представниками адміністрації, є запити та звернення, консультації з громадськістю у формі круглих столів та робочих груп. Представники міської адміністрації стверджують, що саме на основі запитів, звернень та індивідуальних зустрічей з міськими активістами управлінці приймають рішення щодо пріоритетів розвитку та напрямків діяльності.

Реально жителі можуть вплинути на прийняття важливих для міста рішень «подавши свою ініціативу на розгляд, подякувавши або поскаржившись на якийсь проект», тобто, зворотній зв'язок відбувається в основному постфактум.

Рішення про необхідність проведення консультацій з жителями у формі робочих груп, круглих столів, обговорень за результатами дослідження приймається на рівні керівництва департаментів, районних адміністрацій. Під час інтерв'ю представники органів міської влади зазначили, що найчастіше до такої форми залучення вони звертаються на основі відповідного запиту активних мешканців. Найчастіше така ситуація відбувається після застосування жителями методів прямої демократії - акцій прямої дії. Таким чином, залучення для консультування часто застосовується з метою вирішення конфлікту та для запобігання його розвитку. З іншого боку, учасники інтерв'ю наводили приклади ініціювання взаємодії з активними жителями для проведення консультацій зі сторони представників департаментів з метою попередніх консультацій та ознайомлення з прийнятими рішеннями.

Найбільш успішними, на думку представників органів міської влади, методами залучення є електронні петиції та бюджет участі. Методи електронної демократії, з одного боку, дають можливість залучити значну кількість киян. З іншого боку, це можливість для жителів більш глибоко розібратись в міському управлінні, познайомитись з особливостями діяльності органів міської влади, що сприяє розбудові довіри.

*«А позитивні результати в тому, що частина, от я згадую рік назад, коли цей процес от тільки відбувалися спілкування з авторами проектів, які подавали, що вони говорили, які в них були бачення. І тепер, коли їхні проекти реалізовані і вони пройшли от ці всі бюрократичні процедури разом з розпорядником, в них багатьох помінялася думка, що це таке. Тобто вони побачили, що це не просто дістав гроші, положив і сказав, що я так хочу».*

(Представник Департаменту Фінансів)

Загалом, представники органів влади декларують необхідність залучення жителів до міського управління та вважають необхідним розвиток та вдосконалення наявних практик.

Основними механізмами, через які ПГС можуть реально долучитися до прийняття рішень у місті як активісти, так і ППВ вважають громадський бюджет, електронні петиції та звернення напряму до ППВ або через ГР при КМДА. Аналізуючи тематику питань, які піднімає громадськість, службовці дізнаються «порядок денний» - що саме турбує людей. Таким чином, «порядок денний» від ГС може частково або повністю стати порядком денним і для ОМВ.

*«А так ми використовуємо зараз: петиції це загальна позиція, прийом громадян, засідання громадської ради. У нас є громадська рада в Подільському районі, яка сформована з числа*

*активних представників громадських організацій. Ми проводимо, вони мають дорадчий орган в районній державній адміністрації. Вони ініціюють деякі питання, які турбують громаду, - вони там по різних галузях представлені. Ми іноді виносимо якісь питання, які можуть нести за собою якісь кардинальні зміни. І намагаємось обговорювати з найбільш активними представниками громадськості».*

(Представник РДА)

*«Активність громадськості вона дає поштовх для влади вирішувати певні проблеми, які багато років не вирішувалися. Це є. Тобто активність в певному напрямку, в певних якихось речах, вона приводить до того, що влада починає помічати цю проблему».*

(Представник Департаменту фінансів)

Одночасно представники органів міської влади для залучення саме жителів міста, а не активних жителів або представників неурядових організацій, використовують інформування, запити, скарги, бюджет участі та електронні петиції. Інші методи передбачають залучення міських активістів. В дискурсі представників органів міської влади існує ототожнення залучення активних жителів, як громадськості, та власне жителів. Як наслідок, на процес прийняття рішень впливають лише активні жителі та представники громадянського суспільства, а вплив неактивних жителів та їх залучення мінімізується. Виправити ситуацію може розробка рекомендацій із залучення саме звичайних жителів до міського планування на ранніх етапах проектів та включення цих положень до посадових інструкцій представників публічної влади.

У різних структурних підрозділах КМДА та РДА стратегії прийняття рішення про залучення жителів варіюються. Стратегія, форми та процедури залучення жителів залежать від керівництва департаментів, адміністрацій та політичної волі керівника КМДА та його заступників. Існують як позитивні (створення конкурсного завдання на меморіал Героям небесної сотні, воркшоп на Бесарабській площі, Парк Наталка), такі негативні (конфлікт навколо театру на Подолі) приклади співпраці активних жителів та адміністрації. Є департаменти (наприклад, транспортної інфраструктури, суспільних комунікацій), адміністрації (наприклад, Подільського та Дарницького районів), які ініціюють процес діалогу: запрошують на зустрічі, проводять консультації. Є департаменти та районні адміністрації, які залучають до процесу прийняття рішень виключно експертів та мінімізують взаємодію з звичайними жителями, які не володіють необхідною експертністю.

Залучення жителів на ранніх етапах вирішення питань є виключною ініціативою керівництва департаментів. Таке залучення дає можливість напрацювати діалог з жителями та розробити проект із більш сталим результатом. Експерти вважають системне впровадження методів раннього залучення до процесу прийняття рішень основою для розбудови довіри жителів до органів міської влади, а також можливість забезпечення потреб вразливих категорій жителів.

*«Больше всего, конечно, общественность могла повлиять на проекты развития, потому что мы старались обсуждать даже намерения идти в эту сторону. То есть, мы старались как можно раньше привлечь. Вот это раннее привлечение играло большую роль. Не тогда, когда принято решение информировать, а раннее привлечение».*

(Експерт із залучення)

Найбільш демократичні та відкриті керівники департаментів ініціюють системний процес взаємодії активних мешканців та представників департаментів. Продуктивності налагодження



діалогу сприяє залучення до процесу людей, які можуть професійно забезпечити комунікацію – модераторів, медіаторів, фасилітаторів та інших експертів.

*«Изначально он был за то, чтобы привлекались люди из других организаций, профильных общественных организаций, к такому участию. Так что, по сути, он меня нанял, зная, что у меня есть такой опыт в общении, чтобы мы привлекали людей к таким решениям».*

(Експерт із залучення)

Також, бувають випадки, коли ППВ запрошують ПГС на наради або транслюють нараду онлайн, щоб всі зацікавлені змогли долучитися, але тільки у якості слухачів. Тому такий механізм не можна назвати повноцінним механізмом залучення, але елемент інклюзивності у ньому є.

На рівні окремих департаментів існує практика, коли ППВ самі звертаються до знайомих НУО із пропозицією долучитися до прийняття рішень, співпрацювати.

*«Мы просто писали, обращались к тем ребятам, которые постоянно активно участвуют в дискуссиях, в этих группах. Это около 50, может больше. Пассивных участников групп в ФБ может быть больше 100... У нас не всегда было много времени. И если ты хочешь конструктивный диалог, то мы выбирали тех людей, которые точно не будут выходить из процесса принятия решений».*

(Експерт із залучення)

Водночас, службовці не мають достатньої кількості контактів громадських організацій, активних жителів, які можуть допомогти залучити більшу кількість зацікавлених осіб. Під час запрошення до взаємодії вони покладаються на мережу особистих контактів та розповсюдження інформації через групи у Facebook.

*«Я обращалась к тем, кого я знала. Допустим, есть группа заинтересованных киевских активистов про транспортное развитие».*

(Експерт із залучення)

Також серед механізмів залучення НУО службовцями були згадані конкурси фінансування для НУО, коли вони можуть отримати грант від ОМВ на статутну діяльність або окремий проект.

Крім того, самі НУО можуть запрошувати представників департаментів на координаційні ради або зустрічі до себе у організацію, таким чином, навпаки, залучаючи ППВ до своєї роботи.

*«Наша співпраця полягає в тому, що через нашу програму соціального партнерства в нас є відбір НУО. І програма передбачає фінансову підтримку цій НУО, яка пройшла відбір. На статутну діяльність, на оренду комунальних послуг. Тобто програма першопочатково була для підтримки громадськості міста Києва, соціально незахищених верств населення. Для того, щоб вони залишились на плаву і змогли далі функціонувати, шукати спонсорів».*

(Представниця Департаменту соціальної політики)

## **2.2.2. Дієві механізми впливу на процес прийняття стратегічних рішень. Оцінка представників громадянського суспільства**

За результатами глибоких інтерв'ю з представниками органів міської влади, громадськими активістами та експертами були виявлені загальні тенденції та найбільш дієві механізми впливу громадських активістів та активних жителів на процес прийняття стратегічних рішень місті Києві.

- Найбільший вплив на процес прийняття стратегічних рішень мають представники громадянського суспільства та активні мешканці, які проявляють ініціативу і активно шукають можливості взаємодії (діалогу чи конфлікту) з представниками органів міської влади. Ймовірність впливу посилюється за умови особистого знайомства з службовцями, позитивного досвіду попередньої співпраці, налаштованості на бажання домовлятися, а не лише критикувати та тиснути, наявності чіткої «конструктивної пропозиції» або особистих рекомендацій від інших. Особливу увагу в цьому контексті набувають особисті контакти та звернення.

*«Більше це іде від запиту громадськості. Ми не проводимо якогось такого дослідження, соціології, вивчення ситуації. Ми орієнтуємось на запити, які надходять до нас в паперовому, електронному, у дзвінках, на прийомах. Ми орієнтуємось на ту кількість запитів, які ми отримуємо. Якщо ми бачимо, якщо у громадськості є потреба, цікавить залучення до якихось процесів, то ми робимо на цьому акцент. Якщо ми бачимо, що є потреба в підтримці, подальшому проведенні конкурсів - то ми це робимо».*

*(Представниця Департаменту суспільних комунікацій)*

*«Заходиш у кабінет чиновника, сідаєш перед ним і йому розказуєш, що ти від нього хочеш. Чи це стало... Найважче і найголовніше людині зі сторони знайти правильну точку докладених зусиль».*

*(ПГС, автор e-петиції)*

*«И так вот работает взаимодействие, когда ты на личных контактах, когда ты нормальный, когда ты показываешь свою работу. В нашем случае работает.»*

*(ПГС, авторка ГБ)*

Успіх роботи із ППВ для активістів полягає, в першу чергу і у власній активності та наполегливості. Вони вважають, що будь-яка комунікація важлива: як он-лайн, так і особиста, тому ходять на зустрічі зі ППВ, додають їх у друзі у Facebook.

*«Я считаю, что нечего пинать на власть, если ты фактически ничего для этого не предпринимаешь. Не коммуницируешь. Чего ты рассказываешь, а они там что-то не делают? Бери и иди к ним. Звони им, добивайся. Какими-то хитростями контактируй, что ты вот. Ну, короче, нужно активно себя проявлять».*

*(ПГС, авторка ГБ)*

*«Большое количество организаций просто напролом приходят и добиваются, без всяких звонков и без знакомства заранее».*

(Експерт із залучення)

Результати дослідження показали, що ПГС сприймають позитивне рішення про залучення НУО до вирішення певного питання як результат вияву доброї волі державного службовця та збіг інших обставин, а не результат об'єктивного аналізу пропозиції.

*«Ну, люба проблема, любе питання з людськими лицем. І любе вирішення теж. Проблема дійти до цього кабінету, до цієї людини, попасти на прийом. А коли ти вже заходиш, то це вже 50% успіху. Тому що це контакт особистісній. Ну, все, що ми сьогодні говорили, знаєте, це якась така завуальована наша громадськими активістами-ідеалістами корупція».*

(ПГС, НУО)

З цим пов'язане і припущення, що для успіху громадської ініціативи канал комунікації із ППВ може бути не важливим, а важливим є знайти правильну людину, яка буде готова тебе слухати.

*«Найважче тобі зрозуміти, хто з чиновників і на якому рівні, і в якому кабінеті відповідає за вирішення твого питання. Всі можуть шукати до нього підхід, чи то буде офіційне звернення, чи то буде особиста зустріч, чи то будуть спільні знайомі, чи то будуть повідомлення у Фейсбуці».*

(ПГС, автор е-петиції)

- Соціальний капітал ініціатора чи активіста, що адвокатує розвиток політики або реалізацію проекту має значний вплив на процес прийняття рішення. Залучення до проекту мережі міських активістів, лідерів громадської думки, відомих людей посилює ймовірність реалізації проекту.

*«Якщо тебе ніхто в цьому місті не знає, якщо ти не наробив якийсь соціальний капітал собі, тебе ніхто не буде слухати. ... Як тільки ти починаєш чиновнику, який каже, що ви, звісно, молодці, що ви все зробили, але, типу, ви робите це для себе. А коли ти приходиш і кажеш, що до нас ходить Джамала, до нас ходить Сергій Жадан, що ми розвиваємо креативний простір в місті. До нас ходить інтелектуальна еліта і тоді він починає дивитися і думати, хм, мабуть це може бути корисне мені для піару. А друге, як тільки ти називаєш от ці свої ресурси соціальні, то до тебе починають прислухатися. Якщо ти ніхто, тебе просто звать якийсь соціальний активіст, до тебе ніколи ніхто не прислухається..»*

(ПГС, НУО)

Позитивним наслідком такої тенденції є створення умов для розширення контактів, взаємодії та неформального спілкування між представниками громадянського суспільства та органами міської влади, довгострокової взаємодії та розбудови довіри між окремими службовцями та міськими активістами. Таке високе значення соціального капіталу також створює умови до розбудови кооперації та координації своїх дій зі сторони НУО.

Негативним наслідком є те, що можливість впливати на прийняття рішень, навіть з добрими намірами, через особисті звернення і контакти, створює умови непрозорості процесу.

Непрозорість проявляється, як в процесі залучення, так і в можливості такого впливу. Посилення впливу на прийняття рішень найбільш активних мешканців створює умови виключення з процесу вразливих категорій (наприклад, соціально незахищених верств, людей літнього віку, жінок з дітьми, більш пасивних мешканців, що не мають достатнього досвіду та психологічної готовності до активізму, тощо), що мають менше можливостей, як об'єктивних, так і суб'єктивних, активно відстоювати свою точку зору, потреби та права. Відповідно до особливостей соціальної структури в місті та процесів розвитку громадянського суспільства існує небезпека посилення впливу найбільш привілейованих груп та ще більшого послаблення впливу соціально незахищених, дискримінованих та вразливих категорій.

- Вплив на процес прийняття стратегічних рішень зростає за умови залучення декількох механізмів. Наприклад, звернення до депутата та особиста зустріч на прийомі зі службовцем; звернення до департаменту та публікація матеріалу в ЗМІ (особливо ефективно працюють іноземні видання).
- В ситуації, коли необхідно вплинути на рішення, що вже було прийнято, найбільш ефективними методами представники громадянського суспільства вважають використання інструментів прямої демократії (мітинги, протести) та актуалізацію і поширення своєї точки зору у Facebook та через центральні ЗМІ. Деякі представники громадянського суспільства переконані в тому, що лише страх втратити підтримку зі сторони майбутніх виборців може вплинути на зміну ППВ прийнятих рішень. Вплив на процес прийняття рішення буде реалізований більш ефективно, якщо внаслідок акції прямої дії громадські активісти будуть долучені до консультацій, особистої взаємодії з службовцями, в чій компетенції лежить вирішення питання.

*«Чиновники звертають увагу на те, що виходить на електорат. Ключове питання для вирішення проблеми в будь-якій сфері це розголос. Якщо нема розголосу, нічого не відбувається. Якщо є розголос, ржавий механізм, починає ворухитись, щось відбувається»*  
(ПГС, НУО)

*«В отношении градостроительной документации, с одной стороны, здесь у жителей достаточно лимитированное право на высказывание мнения, потому что они залучаются не на ранней стадии, а когда уже проект есть, решение принято. И механизм личных встреч, презентаций, живого информирования отсутствует. ... И здесь жители могли влиять только через протест. И через скандал в принципе могли изменяться решения.»*

*(Експерт із залучення)*

Позитивним наслідком важливості методу прямої демократії для процесу прийняття рішення є можливість актуалізувати важливі міські теми для значно більшого кола жителів, розвинути мережу контактів. Акції прямої демократії створюють умови для виокремлення активного ядра людей, яке може стати основою майбутньої громадської організації.

Серед негативних наслідків можна виділити 2 основних. По-перше, протестні акції базовані на конфліктній взаємодії та значно ускладнюють можливість побудови діалогу. По-друге, вплив таких акцій лежить в основі принципу побудови політики: «хто голосніше кричить, думка того і буде врахованою». Даний підхід значно послаблює можливість отримати вплив більш вразливим групам, або менш активним, натомість його отримують групи із більшим ресурсом. Більш того, існує небезпека маніпуляцій зі сторони груп «псевдо-активістів», що прагнуть реалізувати свій вплив для прийняття необхідного та вигідного їм рішення.

В питанні ефективності акцій прямої дії думка ПГС та ППВ розходиться – останні вважають таку практику тиском і насильством, наголошуючи на тому, що вони очікують від ГС конструктивного діалогу.

- Найбільший вплив на процес прийняття стратегічних рішень та реалізації проекту може бути здійснений в умовах повної прозорості, публічності та взаємного контролю. У свою чергу, прозору та публічну політику мають вести як представники органів міської влади, так і активні жителі, які долучаються до процесу прийняття рішень.

### 2.2.3. Приклади взаємодії представників громадянського суспільства та органів міської влади

Як ОМВ, так і ПГС поділилися досвідом вдалих та невдалих випадків, коли громадськість було залучено до процесу прийняття рішення.

Серед невдалих прикладів було названо:

- Ситуацію навколо театру на Подолі, коли громадськість долучилися вже після будівництва споруди, а на етапі проектування це залучення реалізоване не було. Відповідно, наразі жителі та ПГС, які вважають вигляд театру неприйнятним, перебувають у конфлікті з міською адміністрацією та службовцями із профільних департаментів, адже це муніципальний театр і рішення про будівництво та затвердження проекту належить до компетенції ОМВ. Обидві сторони конфлікту визнають, що процес інформування про проект та подальша комунікація були організовані на низькому рівні. ППВ готові надалі вдосконалювати ці механізми, вчитися на помилках. На думку керівниці Департаменту культури, *«дана ситуація вимагала фахової медіації – залучення третьої незалежної сторони. І загалом, у спілкуванні з громадськістю необхідно мати фахівців – піарників, медіаторів»*. Водночас, вона вважає, що такий невдалий досвід, у свою чергу, виконав і латентну функцію – активізував, залучив ПГС і тепер їм не все одно, що відбувається у місті.

*«Плюсами я вважаю, що люди почали принаймні цікавитись тими подіями, які відбуваються в місті. Тобто ми розуміємо, що в кожній ситуації є два боки. Кожна ситуація навіть з мінусовим моментом може дати сплеск майбутньому. Мені здається, що ми змінилися. Якщо сказати, що це була така точка біфуркації, яка змінила все. Змінила все в місті.»*  
(Представниця Департаменту культури)

- Роботу районних УЗН по проектах Громадського бюджету. ПГС вважають їх працівників та керівників пасивними і такими, на роботу яких впливати дуже складно.
- На думку автора петиції про захист історичної спадщини, процес її виконання майже не рухається через брак кваліфікованих спеціалістів, які можуть бути інспекторами та займатися цією темою.
- Приклад реконструкції Поштової площі, де були проігноровані пропозиції громадськості по облаштуванню безбар'єрного середовища, щоб цей публічний простір став інклюзивним.
- Участь у громадських слуханнях з приводу певних питань активісти теж називають поганим досвідом, адже процедура реалізації такого методу залучення полягає у тому, що прислухаються до тих учасників слухань, які голосніше за всіх кричать.

- Участь у зустрічах із ППВ, де не ведеться протокол зустрічі теж можуть не призводити до реального залучення, адже просто факт розмови не зобов'язує державного службовця сприяти у вирішенні питання, із яким прийшов ПГС. Тобто, створюється лише видимість залучення.

*«Я стикався з імітацією взаємодії. Коли ти приходиш, ви проводите зустрічі, ви про щось спілкуєтесь, домовляєтесь, домовляєтесь, домовляєтесь і цей процес іде, іде, іде. Але коли справа доходить до часу, коли потрібно отримати результат, то якимось натхнення чиновника до доведення до результату всього цього процесу зникає.»*

(ПГС, міська ініціатива)

Але, попри невдалий досвід, у залученні жителів та ПГС до прийняття рішень у Києві є і вдалі практики:

- Консультації із громадськістю по створенню піхосхідної зони на Контрактовій площі. Організацією цього процесу займалася РДА, але до комунікації були залучені представники Департаменту транспортної інфраструктури, які теж оцінюють процес позитивно. Цей випадок ще не можна назвати партисипативним плануванням, але ПГС згадали цей приклад серед вдалих.
- Петиція про нічний громадський транспорт – частково реалізована, запроваджено кілька маршрутів.
- «Була петиція стосовно нічних рейсів автобусів, тролейбусів і вона там набрала велику кількість. От її реалізували і на сьогоднішній день є там декілька цих маршрутів нічних, які зробили. Ну, от один із. Тобто була ідея, її підтримало багато мешканців».
- Прийняття рішень про відкриття нових маршрутів громадського транспорту на основі транспортної моделі, розробленої за даними опитувань мешканців міста.
- Взаємодія із активними представниками організацій, які займаються питаннями ВПО і спільне формування міської цільової програми.
- Взаємодія із окремими представниками адміністрації по реалізації проектів громадського бюджету.
- Практика, коли НУО обираються для надання державних послуг у сфері соціального захисту на конкурсній основі.
- Створення та робота Громадської ради по захисту тварин як консультаційного органу при Департаменті благоустрою.
- Громадські інспектори із благоустрою при Департаменті благоустрою, в обов'язки яких входять також надання рекомендації за результатами своєї роботи.
- Можливість для активістів подавати проекти на Громадський бюджет – таким чином вони можуть краще зрозуміти бюджетний процес та особливості проектного менеджменту у державному секторі.
- 

## **2.3. Мотивація представників органів міської влади залучати жителів та представників громадянського суспільства до прийняття стратегічних рішень**

### **2.3.1. Мотивація залучення жителів до міського управління**

Рішення про необхідність, форму участі та рівень впливу на процес прийняття рішення жителів за результатами залучення, якщо це не передбачено законом та посадовими інструкціями

службовця, є його ініціативою та залежить від особистого досвіду і належного розуміння. Через високе значення особистості управлінця, виявлення мотивації представників органів місцевої влади є важливим фактором для посилення партисипативних практик прийняття рішень в місті та розвитку місцевої демократії.

За результатами якісного дослідження було виявлено мотивацію представників органів міської влади Києва до залучення жителів до міського управління, а також основні бар'єри, що з цим пов'язані. Ключовою мотивацією до залучення жителів до процесу прийняття рішень в місті є бажання вирішення конфліктів, необхідність отримати зворотній зв'язок, а також можливість кар'єрного зростання для службовця.

Основною мотивацією залучення жителів до міського управління для представників органів міської влади є можливість зрозуміти запит жителів, їх потреби та проблеми, можливість отримати зворотній зв'язок щодо своїх рішень.

*«Моя особиста думка - вона потрібна. Краще працювати з громадськими організаціями, тому що це можливість подивитись на питання чи на проблему збоку. Вони дивляться іншими очима, а ти приймаєш рішення. Тому обов'язково треба чути іншу сторону, і це дає тобі можливість приймати виважені рішення як людини, яка таке рішення приймає, як людини, від рішення якої залежить якийсь подальший розвиток».*

(Представник РДА)

Окремі ППВ у розмові наголошували та тому, що громадяни мають повне право впливати на прийняття рішень в місті як платники податків.

*«Тому що муніципальна політика і державна політика, переважно, будується на кошти і відрахування від громадян, на податки. І тому звичайно, люди які сплачують податки, повинні брати участь в реалізації цієї політики».*

(Представниця Департаменту соціальної політики)

Ініціація залучення жителів до вирішення стратегічних рішень на попередніх етапах є можливістю уникнути майбутніх конфліктів та критики зі сторони активної спільноти і заручитись підтримкою активних жителів. Залучення жителів на попередніх етапах також виступає можливістю розділити відповідальність за прийняте рішення. Серед найбільш успішних прикладів такої взаємодії є побудова діалогу з представниками ініціатив, що займались облаштуванням «Парку Наталка», проведення консультацій з експертами та активними жителями під час розробки проекту «Статуту територіальної громади міста Києва», побудова діалогу під час обговорення забудови конкурсного завдання «Terra dignities».

Залучення жителів до консультацій після застосування механізму акцій прямої дії для представників міського управління є можливістю врегулювання конфлікту та переведення його у взаємодію для досягнення консенсусу.

На думку громадських активістів мотивацією до залучення жителів зі сторони представників органів міської влади, що займають керівні посади та мають безпосередній вплив на процес прийняття рішень, є особисті амбіції, можливість кар'єрного росту, бажання «заробити хорошу репутацію» та політичні амбіції.

*«Потому что тут как раз хорошая синергия, когда депутат – глава администрации. Когда глава администрации сам депутат, он понимает, что*

*привлекая деньги дополнительно, он привлекает деньги в свой бюджет. Он выигрывает на округе свои предпочтения. Он выиграет для района.»*

*(ПГС, авторка ГБ)*

Залучені до дослідження експерти, у свою чергу, підкреслили необхідність більш ефективної розбудови системи мотивації працівників департаментів та районних адміністрацій долучатись до організації процесів залучення та безпосередньої взаємодії з жителями, особливо, якщо організація такого процесу передбачає участь в позаробочий час.

*«Возможно, может помочь как мотивация важность и значимость этой работы, которая будет проведена на эти выходные или после работы. Что это ляжет в основу каких-то нормативных документов, или будет иметь дальнейшее продолжение».*

*(Експерт із залучення)*

Позитивний досвід реалізації практик раннього залучення дає представникам органів міської влади можливість зрозуміти переваги цього процесу та ініціювати залучення та інформування жителів до початку реалізації проекту в майбутньому.

*«И вот эти полугодовые обсуждения конкурсного задания, что будет в задании, они же дали нам возможность увидеть, что это очень хороший эффективный метод не принять глупое решение. Ты проходишь горнило огромного количества мнений, перед принятием решения. И тогда мы запустили эту программу, где можно было выносить на обсуждение любые вопросы, кажущиеся нам важными. Здесь общественность максимально могла повлиять».*

*(Експерт із залучення)*

### **2.3.2. Мотивація налагодження співпраці представників публічної влади та громадянського суспільства**

Дослідження показало, що зі сторони представників публічної влади є ініціатива до взаємодії із представниками громадянського суспільства. Найчастіше це реакція на існуючу проблему або конфлікт. Проте, існує і робота «на випередження» - організація проектних семінарів, система фінансового заохочення НУО, громадські слухання перед роботою над важливими стратегічними документами. Крім того, якщо приходять активіст чи представник НУО зі своїм проектом із чітко сформованими пропозиціями, а проект співвідноситься із роботою певного департаменту і департамент має ресурси і бажання до нього долучитися – взаємодія відбувається успішно. Але ППВ очікують від ПГС пропозицій конкретних рішень, проактивної позиції і бажання довготривалої співпраці.

З одного боку, фокус-групи із ПГС показали, що активісти, зі свого боку, теж мотивовані до співпраці, але їм бракує знань, до кого можна звернутись. З іншого боку, ППВ теж розповідали про досвід, коли вони мали бажання залучати професійні НУО для консультацій, але не знали до кого можна звернутися.



Позитивною динамікою у такій взаємодії є те, що наразі активно запускаються практики налагодження співпраці між ППВ та ПГС – форум громадянського суспільства реалізований у партнерстві з департаментом суспільних комунікацій, форум для налагодження співпраці із молоддю, проведений Міською Радою.

Представники громадянського суспільства загалом більше мотивовані залучатися до прийняття рішень у місті, ніж цього б хотіли представники органів міської влади. Для того, щоб вирішити питання, які їх хвилюють, активні громадяни та інституціоналізовані НУО використовують різні інструменти: від ГБ та звернень до пікетів та акцій прямої дії. В свою чергу, державні службовці, які представляють ОМВ, наголошують, що залучення має відбуватися тільки у рамках законодавства і не для всіх рішень воно передбачене.

Представники громадянського суспільства, що долучились до дослідження, відмічають інертність та небажання до активної співпраці на рівні безпосередніх виконавців (КП, УЗН, представники публічної влади нижчого рівня). Для активізації такої співпраці вони радять проявляти більшу наполегливість та активність зі сторони активних жителів. Позитивно на мотивацію до більш активної співпраці та проактивної позиції службовців, на думку міських активістів, впливає постійний контроль, публічне висвітлення процесу, активне бажання до конструктивної співпраці зі сторони активістів та офіційні зобов'язання регулярної звітності в процесі виконання проекту. Саме публічність та прозорість взаємодії представники НУО вважають дуже важливими факторами мотивації представників органів міської влади до залучення жителів та взаємодії з представниками громадянського суспільства.

*«Они вообще не понимали, что от них хотят. Очень долго им приходилось неоднократно при встрече рассказывать, заставляют читать положения, исполнять положения, составляют календарный план. Потом они это наконец-то поняли. Сейчас я на контакте, мне постоянно звонят. Мы, как авторы проекта, мы имеем право, просто обязаны следить за реализацией проекта и подписывать тендерные документации, технические (документы), которые идут на Прозоро. Мы всё это подписываем, с нами идут на контакт».*

*(ПГС, авторка ГБ)*

Залучення представників НУО можуть мати і професійний характер. Так, представники громадянського суспільства можуть бути залучені саме як експерти. Представник Департаменту транспортної інфраструктури навів приклад залучення професійної громадськості до внесення пропозицій по реорганізації руху на Бессарабській площі у Києві. Це залучення відбулося у форматі воркшопу (проектного семінару). Він пояснив, що таке рішення було прийняте тому, що це питання є актуальним, складним та таким, вирішення якого департамент займається вже деякий час, але не має готового рішення.

*«Ми розуміємо, що у нас немає чіткого бачення. Ми хочемо мінімалізувати ризики, які можуть бути після того, як ми впровадимо ту чи іншу схему організації дорожнього руху. Хочемо для себе зрозуміти максимальну кількість думок, яка схема буде зручна для якомога більшої кількості населення, різних груп. І от воно постійно переговорюється, і поки що немає остаточного рішення. Ми готові до співпраці».*

*(Представник Департаменту транспортної інфраструктури)*

Як представники громадянського суспільства, так і представники органів міської влади відзначили, що позитивний досвід співпраці мотивує до подальшого налагодження процесу взаємодії. Під позитивним досвідом учасники розуміють готовність всіх сторін до

діалогу та готовність домовлятися, психологічно комфортні умови комунікації та взаємну відповідальність сторін. При цьому важливу роль відіграє неформальна взаємодія учасників процесу.

## 2.4. Пріоритетні напрямки розробки політик, до яких мають залучатись жителі та представники громадянського суспільства

За результатами якісного дослідження, представники громадянського суспільства та органів міської влади досягли згоди щодо основних пріоритетних питань, до яких мають обов'язково залучатись жителі. З іншого боку, всі стратегічні рішення, або рішення, що впливають на повсякденне життя містян, мають доноситися до жителів зручних для них способом, а саме повідомлення має бути зрозумілим та доступним). До пріоритетних напрямків, що потребують залучення належать такі:

1. Розробка стратегій розвитку міста та галузевих стратегій розвитку, стратегій розвитку районів, спільнот та пріоритетних політик в сфері діяльності департаментів, розробка програм соціально-економічного розвитку;
2. Створення та трансформації публічних просторів та інших просторів, що мають загальноміське значення;
3. Проекти трансформації, розвитку в історичному середовищі;
4. Питання меморіалізації в міському середовищі;
5. Питання трансформацій, що стосуються конкретних локальних територій і можуть вплинути на повсякденне життя локальної спільноти (питання благоустрою, будівництва по сусідству, соціальна та культурна інфраструктура, розвиток конкретних територій, інші локальні процеси змін, створення ОСН, тощо);
6. Створення інфраструктури, просторів чи об'єктів для окремої категорії містян (наприклад, велоінфраструктура, умови для маломобільних людей) потребує залучення для консультацій цієї категорії користувачів, щоб майбутні об'єкти та простори були для них зручними та відповідали їхнім потребам.

*«Я не думаю, що прості люди, якщо вони не юристи або не політологи, не економісти, в деталях будуть формулювати новели нормативно-правового акту. Але якщо вони придуть і скажуть, що мені не байдуже. Я не знаю, як це написати, але я хочу мати вільний прохід до Дніпра ..., цього вже достатньо».*

*(Заступник голови КМДА)*

*«Мне кажется, смотря что вкладывают в слово «вовлечение». Я считаю, что все проекты должны хорошо коммуницироваться в целом, люди просто должны о них знать и иметь право сказать свое мнение по отношению к этому проекту. И главное – адекватно реагировать. Например, если это вопрос транспорта. Там, где человек не есть экспертом, но, возможно, комментарий человека, который просто там живет, подтолкнет инженера к более верному решению, и они смогут предложить альтернативное решение, или адаптировать проект и оптимизировать его. Жители пользуются всей инфраструктурой, которая создается городом».*

*(Експерт із залучення)*

Учасники дослідження не досягли згоди в питаннях необхідності залучення жителів до створення міського бюджету. Зважаючи на висловлені думки, можна виокремити два підходи. Частина представників міської адміністрації висловили застереження щодо компетентності жителів приймати рішення в питанні розподілу бюджету міста. Відсутність експертизи в питаннях міського управління, незнання законодавства, відсутність цілісного розуміння міських проблем та пріоритетних потреб, на їхню думку, обмежують можливість жителів приймати зважені рішення щодо розподілу міського бюджету. Вони переконані, що представники міської спільноти сьогодні і так мають достатньо можливостей до окремих процесів формування бюджетної політики міста: можливість долучитись до Громадського бюджету та обговорення бюджету під час роботи відповідних комісій та його розгляду у міській раді. Але щоб впливати на більш високому рівні, жителі міста не мають необхідних знань та експертизи для залучення до прийняття рішень щодо міського бюджету.

З іншого боку, інші ППВ висловили думку про те, що жителі міста мають долучатись до розробки пріоритетних напрямків бюджету розвитку і у процесі доручення набувати експертність. Для забезпечення конструктивного процесу обговорення мають бути розроблені освітні програми для жителів, що сприятимуть покращенню розуміння процесу бюджетотворення та дадуть можливість жителям залучитись та приймати поінформовані рішення.

З метою напрацювання сталих та якісних рішень до процесу вирішення ключових проблем міста мають бути залучені жителі міста та представники громадянського суспільства. За результатами дослідження **основними міськими проблемами, які потребують вирішення, на думку ПГС є:**

- Міські політики не узгоджуються із Стратегією розвитку Києва 2025
- Незрозуміла ситуація із генеральним паном міста (існування 2 генеральних планів)
- Неврегульованість міської політики щодо забудови, житлового фонду, будівель, які не використовуються (неконтрольовані забудови, відсутність рішень щодо незаконних забудов, навмисне руйнування історичних пам'яток для звільнення місця під нові забудови)
- Відсутня системна політика захисту історичної та архітектурної спадщини
- Погана якість рекреаційної інфраструктури (парки, зелені зони)
- Погана екологічна ситуація (низька якість повітря, викиди, недостатня кількість зелених насаджень)
- Робота над інклюзивністю публічних просторів ведеться несистемно або не ведеться взагалі
- Проблеми із системою громадського транспорту (відсутність регулювання виконання правил дорожнього руху на смугах громадського транспорту, погана якість рухомого ГТ, неузгодженість між собою різних видів ГТ, і, відповідно, довгий час на переміщення з точки А в точку Б як результат)
- Ускладнений доступ до публічної інформації, погана якість документообігу у міській адміністрації і державних структурах
- Відсутність стандартів для рекламних вивісок – дизайн-коду для всього міста.
- Проблема вуличних тварин у контексті їх захисту від знищення.
- Відсутність або недосконалість існуючих механізмів електронної демократії.
- Відсутність ініційованих адміністрацією креативних проєктів у сфері культури.

Під час інтерв'ю з представниками органів міської влади та експертами було також проблематизовано питання складності залучення жителів до участі в прийнятті інноваційних та непопулярних рішень, або таких, що відповідають потребам вразливих категорій, які є менш активними в спільноті. Оскільки незадоволені жителі в спільноті є більш активними, ніж ті, хто задоволені, то у спільноті, як і у представників муніципалітету, може скластись

враження активного спротиву інноваціям. Тому прийняття таких рішень особливо потребує залучення всіх зацікавлених сторін на ранньому етапі та використання методу досягнення консенсусу, а не голосування більшістю.

Перелік цих проблем відповідає баченню громади про стратегічні напрямки розвитку міста і може бути взятий до уваги ППВ при формуванні пріоритетів у роботі своїх департаментів.

## 2.5. Бар'єри залучення жителів та ПГС до міського управління та міських політик

Відповідно до результатів якісного дослідження було виявлено перелік бар'єрів на шляху до посилення рівня залучення жителів до міського управління. На основі сформованого представниками міської влади, громадських активістів та експертів переліку можна виділити такі основні типи бар'єрів:

**1. Високий рівень взаємної недовіри:** жителів до управлінців з одного боку та представників муніципалітетів до жителів з іншого боку. Існує взаємна недовіра жителів та міських управлінців, недовіра жителів до міських активістів. Більш того, в суспільстві склалась ситуація недовіри один до одного. Серед причин високого рівня недовіри є:

- Причини, що залежать як від жителів, так і від міського управління:
  - 1) Низька обізнаність жителів в питаннях міського управління, нерозуміння сфер відповідальності міських управлінців різного рівня, незнання своїх прав та обов'язків;
  - 2) Низька поінформованість жителів в міських процесах, новинах;
  - 3) Відчуження від міста, відсутність відповідальності жителів за прийняті рішення;
  - 4) Низька обізнаність жителів в механізмах участі в міському управлінні;
  - 5) Негативний досвід участі та розчарованість в формах залучення;
- Причини, що закладені системою міського та державного управління:
  - 1) Незначна кількість успішних прикладів впливу жителів на процес прийняття рішення;
  - 2) Низька частота безпосередньої взаємодії жителів та службовців;
  - 3) Непрозорість процесу прийняття рішень, відсутність доступного та зрозумілого обґрунтування прийнятих рішень в місті;
  - 4) Відчуття закритості органів влади (ментальні та просторові бар'єри);
  - 5) Забюрократизованість процесу взаємодії службовців та жителів; складність та незрозумілість процесу (починаючи від мови комунікації);
  - 6) Неспівпадіння основних джерел отримання інформації жителів та основних засобів комунікації органів міської влади;
  - 7) Вибіркове ставлення службовців до міських активістів та загальне вихолощення поняття міського активізму.

*«Сприймання активіста як волонтера. Тотальна недовіра. Сприйняття активістів, як неадекватних, непрофесійних, неконструктивних. Треба доводити, що ти чогось вартуєш. Головний, мені здається, бар'єр - це недовіра. Як громадських активістів до*

*представників влади, так само і представників влади до громадських активістів. Громадських активістів сприймають як волонтерів, які нічого, ну, просто як гарячі голови, які не розуміють, чим вони займаються, не мають спеціалізації, професійності у своєї роботі. Діють ситуативно. І в цьому є проблема. І постійно, особливо навіть в регіонах доводиться тобі доводити, що ти професіонал, що ти знаєш, що ти робиш. І людина потім починає тобі довіряти, іде на контакт, підтримує».*

(ПГС, НУО)

*Самая главная проблема – высокий уровень недоверия. Дело в том, что любой человек, который приходит в департамент первый раз, он ему не верит. Не верит ни тебе, никому. Если ты своей работой доказываешь, что ты делаешь все правильно и с человеком начинаешь работать, то постепенно он начинает понимать, что чиновник - это тоже человек, что один из видов деятельности человеческой. И что здесь ему готовы помочь, а не навредить. Тогда, такие люди в дальнейших проектах с большим доверием относятся к тебе и к департаменту как к «установі», которую ты представляешь.*

(Експерт із залучення)

## **2. Несистемність процесу залучення жителів та необхідного нормативного врегулювання:**

- 1) Рішення про залучення та вплив дорадчого голосу жителів на результат залежить від особистості посадової особи, що приймає рішення;

*«Тобто ніхто не працює просто так, не розуміючи своїх бенефітів, да. То треба пояснити, що чиновник отримує? Так. Ти ... на пальцях їм пояснюєш що це йому принесе, там, піар, не знаю, позитивні відгуки, голоси, інвестиції в місто, що він отримує, що ти йому зробиш публічний простір, що люди будуть спілкуватися, будуть щасливішими, будуть вас більше любити. Тобто, це ваша програма, знову ж таки».*

(ПГС, НУО)

- 2) Вибірковість процесу та бажання обмежити участь жителів в процесі взаємодії зі сторони представників органів міської влади через небажання вступати в конфлікт з відповідно налаштованими жителями.

*«По сути, очень часто звучал призыв к таким действиям от руководства. Тем не менее, когда ты предлагал реальные способы «залучення», они отходили на пол шага назад. Давайте сделаем так, но не совсем так. Давайте привлечем, но не всех. Если они хотят поговорить, давайте сделаем круглый стол с теми, кто хочет поговорить. По сути, не было полного добра на привлечение и интеграцию других организаций или людей в процесс принятия решений».*

(Експерт із залучення)

- 3) Відсутність постійного використання механізму живих зустрічей, презентацій, обговорення;
- 4) Відсутні практики раннього залучення. Жителі дізнаються про обрані політики тоді, коли вже є готовий результат, залучення, якщо відбувається, має найчастіше дорадчий характер та непрозору процедуру можливого впливу. Таким чином, як найбільш ефективний інструмент впливу, жителі використовують акції прямої дії;

*«И в отношении градостроительной документации, с одной стороны, здесь у жителей достаточно лимитированное право на высказывание мнения, потому что они залучаются не на ранней стадии, а когда уже проект есть, решение принято. И механизм отсутствия личных встреч, презентаций, живого информирования, он отсутствует. Выставка, журнал и письма, на которые никто никогда не отвечает. Короче, с этим есть такая проблема. И здесь жители могли влиять только через протест».*

(Експерт із залучення)

- 5) Більшість існуючих механізмів залучення не передбачає індивідуального зворотнього зв'язку (лише публікація про подію в офіційних джерелах), таким чином, у жителів відсутнє розуміння реальної можливості свого впливу;
- 6) Відсутність налагодженого моніторингу ефективності практик залучення жителів;

*Мы пишем столько звітів по консультаціям, мы пишем величезну кількість інформації в Кабмін, в усі структури - яким чином ми це робимо - але ніхто ніколи не аналізував, наскільки взагалі те, що визначив законодавець, є ефективним.*

(Представниця Департаменту суспільних комунікацій)

- 7) В більшості випадків залучення жителів, що не передбачене посадовими обов'язками, є ініціативою службовця. Така ініціатива ніяким чином не заохочується. З іншого боку, є потужний демотиватор зі сторони самих активістів. Під час процесу взаємодії через відсутність навичок спілкування та конфліктність ситуації активісти можуть поводити себе агресивно, були випадки і прямого звинувачення в порушенні посадових інструкцій за ініціативність.

*«Это самый главный барьер. В конституции Украины записано, что госслужащий действует только в способ, определенный законодательством. Если в законодательстве не определено проводить обсуждения или ранние привлечения, он этого делать не будет. Если ему написать, положить это положение про департаменты в инструкцию, а еще дать методичку, как это делается, хочет он или не хочет, ему придется это делать. У него будет не получаться, на его место придет другой, у которого будет получаться лучше».*

(Експерт із залучення)

### **3. Конфлікт взаємних очікувань жителів та представників органів міської влади:**

- 1) Випадки неякісного виконання своїх обов'язків, недотримання домовленостей, необізнаності в можливостях вирішення проблемного питання зі сторони представників міського управління.

*«Оскільки Замкова гора має 5 захисних статусів, то необхідно пройти багато шляхів аду. Плюс у нас виявляється, що у нас зараз взагалі вся сфера зберігання культурної спадщини, вона деградувала. І ось ти приходиш, і дуже мало людей знають, як цей шлях правильно пройти, щоб до тебе не було ніяких питань».*

(ПГС, активіст)

*«Первый месяц было тяжело, потому, что они не читали положение. Они вообще не понимали, что от них хотят. Очень долго им приходилось неоднократно при*

*встрече рассказывают, заставляют читать положения, исполняют положения, составляют календарный план. Потом они это наконец-то поняли».*

*(ПГС, авторка ГБ)*

- 2) Відсутність знань та навичок комунікації та проведення зустрічі з жителями серед представників органів влади. Процес комунікації та залучення не супроводжується відповідними спеціалістами – модераторами, фасилітаторами, психологами. Більш того, достатні навички ведення діалогу та взаємодії відсутні і у представників НУО, активістів та жителів, що долучаються до процесу.

*«Люди не навчені діалогу. Сьогодні дуже високий градус агресії в суспільстві. Це можна пояснити. Це турбулентні події 13-го року, це війна на сході, це незадоволення економічним зростом і так далі».*

*(Заступник голови КМДА)*

*«Чиновники сьогодні в Україні в переважній більшості не навчені комунікувати з людьми. Вони бояться людей. Чиновник боїться спілкування з людьми. Тому що люди приходять до них з претензією зразу з порогу. Тому що це така ж сама дилема недовіри один до одного. Люди вимагають від влади ще, на жаль, із соціалістичним надбанням «ви нам винні».*

*(Заступник голови КМДА)*

- 3) Неспівпадіння взаємних очікувань: жителі очікують від службовців проактивної позиції, з іншого боку, представники органів влади переконані, що таку активність та інтерес до міського управління мають проявляти жителі.

*«Влада сама нічого робити не буде, ще раз повторюю. Коли хтось каже, що чиновник має щось зробити. Нічого він нікому не має. В нього і так повно роботи кожний день поточної. Те, що я казав, модель виживання. Хочете змін – ідіть до влади».*

*(Заступник голови КМДА)*

#### **4. Інші бар'єри розвитку залучення, пов'язані з роботою державного службовця:**

- 1) Попередній негативний досвід залучення породжує бажання обмежити живе спілкування з жителями;
- 2) Службовців особливо демотивує необґрунтована критичність зі сторони активних жителів. ППВ скаржаться на нефахові зауваження та закиди від громадськості до своєї роботи, неперевірені звинувачення, загальну неосвіченість громади та відсутність системного бачення міських проблем у ПГС.

*«Просто окремі люди в окремих речах є не обізнані. Але є дуже проактивними до того, що відбувається. І є просто люди, яких турбує якась певна сфера. В мене є більш загальна рамка, а в людей воно звужується до якоїсь вулиці, до певного будинку. Тобто вони не бачать картинки в цілому деколи».*

*(Представниця Департаменту культури)*

- 3) Навантаження службовця паперовою роботою, що передбачає швидку відповідь на запити, тоді як якісне виконання роботи передбачає більше часу та взаємодії з

іншими департаментами та спеціалістами. Найчастіше така можливість відсутня. Залучення жителів є додатковою функцією до вже наявних обов'язків.

#### 5. Інші бар'єри розвитку залучення, що впливають на жителів:

- 1) Повільність процесу впровадження рішень зі сторони представників міського управління та бажання швидких рішень та «швидких перемог» зі сторони жителів. Більш того залучення ПГС робить тривалий процес прийняття рішень ще тривалішим, відповідно, актуальність результатів залучення може з часом втрачатися;
- 2) ППВ зауважують, що не всі зміни, які громадяни пропонують внести, наприклад, у маршрути громадського транспорту, можуть бути прийнятні. І це залежить не від готовності або неготовності департаменту, а від обмежень законодавства;
- 3) «Канцеляризм». Мова, яка використовується в комунікації службовцями та мова офіційних документів незрозуміла для звичайного жителя, що знаходиться поза системою управління та не має попереднього досвіду залучення. Деякі методи залучення передбачають звернення жителів, що мають відповідати наявним стандартам звернення громадян, якими вони не володіють та не розбираються в них.

*«... мені навіть здається, що наше законодавство настільки перевантажено цією термінологією для громадськості, що 80% чиновників її не розуміє. І депутатів, і помічників. Громадськість - так тим паче. Лише ті, які профільно займаються цими питаннями.»*  
(Представниця Департаменту суспільних комунікацій)

#### 6. Бар'єри налагодження взаємодії представників НУО та представників публічної влади:

- 1) Несерйозне ставлення до ПГС та їхньої роботи з боку ППВ, можливість взаємодії тільки після особистої рекомендації когось із адміністрації, за наявності особистих контактів у КМДА або медіа-розголосу, залучення авторитету відомих людей.

*«Тобто до громадських організацій відносяться так як до клубу по інтересам, просто так людям немає чим зайнятись і просто займаються громадською діяльністю».*

(Представник ГР при КМДА)

*«Як тільки ти починаєш чиновнику, якій каже, що ви, звісно, молодці, що ви все зробили, але, типу, ви робите це для себе. А коли ти приходиш і кажеш, що до нас ходить Джамала, до нас ходить Сергій Жадан, що ми розвиваємо креативний простір в місті. До нас ходить інтелектуальна еліта і тоді він починає дивитися і думати, хм, мабуть це може бути корисне мені для піару».*

(ПГР, міська ініціатива)

- 2) Плинність кадрів у НУО, що заважає налагодженню тривалої співпраці між НУО та ППВ з одного боку, та плинність кадрів у деяких підрозділах органів міської влади, що теж заважає активістам вести послідовну комунікацію із ППВ.

*«Від деяких організацій приходять на зустрічі, на наради спочатку одні люди, потім інші, потім треті, четверті, п'яті. І немає системності в передачі взагалі інформації. Сходила одна, закрила, умовно кажучи, якийсь контроль. Бо він сховався на цю зустріч. Все, забули історію, відпрацювали. Приходить нова людина і їй потрібно заново пояснювати».*

(Експерт із залучення)



- 3) Складність та неузгодженість у діяльності ГР – немає законодавчо закріпленого зобов'язання для ОМВ враховувати рекомендації ГР.
- 4) Існування так званих «кишенькових», заангажованих НУО, яким не можна довіряти і які можуть своєю роботою дискредитувати реальні НУО, які працюють в інтересах людей. Відповідно, до НУО виникає недовіра. Такий бар'єр був названий як ПГС, так і ППВ.
- 5) Недовіра між представниками публічної влади та громадянського суспільства, взаємні упередження теж можуть суттєво заважати взаємодії.

*«Обсудить с ними варианты решений, но в открытую, вчистую. Тогда возникает доверие. После доверия есть шанс, что НУО перейдет в стадию протеста, в стадию конструктивного диалога».*

(Експерт із залучення)

*«Ти нічого априорі гарного зробити не можеш, і живеш ти за мої податки. Оце улюблена теза всіх, напевно, громадян, яка теж укорінилася в свідомості. Що ти живеш за мої податки, значить зобов'язаний робити так, як я тобі кажу».*

(Представник Департаменту транспортної інфраструктури)

- 6) Якість взаємодії напряму залежить від особистості керівника департаменту чи іншого підрозділу, його відкритості, особистісних якостей.
- 7) У окремих випадках ПГС говорили про те, що через різницю у віці (деякі працівники департаментів - це люди похилого віку) ППВ не розуміють нових трендів розвитку міста, із якими працюють представники ГС.
- 8) Ефективній взаємодії між ППВ та ПГС також може заважати відсутність політичної волі, особиста незацікавленість та конфлікт інтересів ППВ, так вважають ПГС.
- 9) Приклади невдалого залучення ПГС до прийняття рішення, які були згадані у цьому дослідженні та інший досвід обох сторін може потім у майбутньому негативно впливати на подальші спроби реалізації залучення і розчарування у самій практиці.

Наслідком поєднання перелічених вище проблем на думку учасників дослідження є:

1. Ускладнення побудови конструктивного діалогу між жителями, НУО та представниками органів міської влади – конфліктність та агресивність процесу комунікації;
2. Низький рівень активності та апатія жителів у питаннях залучення;
3. Емоційне вигорання та розчарування представників органів міської влади та міських активістів;
4. Взаємна недовіра жителів, НУО та службовців і розчарування в наявних механізмах залучення;
5. Небажання представників міського управління залучати жителів та НУО до прийняття рішень, якщо це не передбачено посадовими інструкціями.

Практика проведення інтерв'ю із працівниками різних департаментів продемонструвала також і проблему ускладненої комунікації між самими департаментами, відсутність оперативного реагування на нагальні проблеми. Наприклад, до департаменту транспортної інфраструктури приходять скарги про те, що немає маршруту, який би сполучав віддалені об'єкти соціальної інфраструктури (пенсійний фонд, центр надання соціальних послуг, поліклініку). Але, насправді, простіше було б департаменту соціального захисту

скооперуватися із департаментом охорони здоров'я та подумати над тим, які із їхніх підрозділів можна розташувати у одному приміщенні або поруч, щоб користувачам було зручніше між ними переміщатися.

*«Ну чесно кажучи, моя думка, що іноді бувають такі проблеми, які перекладають на транспорт. Тобто там одна установа, наприклад... установа чи заклад охорони здоров'я десь в районі знаходиться в одній стороні. А якийсь центр, який обслуговує пенсіонерів, інвалідів, ветеранів в другій стороні. І район не хоче перейматися, щоб наприклад установу з однієї будівлі перенести в іншу, щоб вони були поруч і людям було зручно. Це потім зводиться до «відкрийте маршрут»»*

(Представник Департаменту транспортної інфраструктури )

Взаємодія між ГС та представниками публічної влади, ППВ та жителями може бути покращена, а вищенаведені бар'єри – подолані або нівельовані, переконані майже всі респонденти. Для цього потрібно, щоб міські активісти та представники органів міської влади оволоділи необхідними навичками комунікації і зуміли побачити одне в одному партнерів рівного статусу, у яких є спільні цілі.

*«Комунікувати це так само важливо, як приймати фінансові чи безпекові рішення. Одне без іншого не може бути».*

(Представник РДА)

*«Коли це був один представник от як раз з відділу оренди, якій сів зі мною і годину мені нормальною мовою все розказував. Він спілкувався зі мною не як з студентом, не як з якимось хіпі, не як з якимось, не знаю, тобто нас взагалі просто ніхто не сприймав кілька років. Зараз ти знаходиш підтримку тільки тому, що люди бачать, кажуть, а, ви кандидат наук, так, так, а ви це робите, а ви це робите, добре, давайте ми вас послухаємо».*

(ПГС, міська ініціатива)

## **2.6. Рекомендації для покращення процесу комунікації та інформування між ПГС та ППВ:**

(1) Створення офісів розвитку районів, комунікаційних офісів або консультаційних центрів;

*«Вот этот консультационный центр, куда активисты могут обратиться от власти, люди помогут всё правильно и грамотно составить и помочь, и кому обратиться. Понимаете, классная петиция может набрать 10000 голосов, но из-за того, что она написана неправильно и вопрос поставлен неправильно, то достаточно отписки, чтобы её не реализовывают.»*

(ПГС, авторка ГБ)

*«І мені б дуже хотілося, щоб оці академії, які плануються, які будуть пілотними, - переросли в дещо більше, ніж просто навчання. Як такі собі центри комунікації або комунікативні центри, де громадським організаціям можна отримувати всю інформацію».*

(Представниця Департаменту суспільних комунікацій)

- (2) Вироблення для ППВ системи підзвітності та відповідальності за комунікацію із ПГС, щоб активісти та НУО чітко розуміли до кого з яким питанням є можливість звернутись для вирішення проблеми або консультацій. Створення відповідних інструкцій, «методичок» для ПГС – до кого звертатись за яким питанням, а також створення прозорого та зрозумілого опису послуг, що надає департамент та питань за якими до них можна звертатись.
- (3) Створення баз експертів та баз НУО, до яких можуть звернутись ППВ.
- (4) Впровадження системи підзвітності та чіткого роз'яснення до процесу залучення та того, яким саме чином участь може вплинути на процес прийняття рішень. Запровадження системи індивідуального зворотнього зв'язку.
- (5) Впровадження інструментів модерації для взаємодії представників ГС та органів міської влади. Впровадження умов для неформального знайомства ПГС та ППВ, а також службовців із різних департаментів між собою. Прикладом може бути модель, «Департамент відкриває двері».

## 2.7. Знання та уміння, яких бракує ППВ та ПГС та які можуть бути отриманими у «Академії громадської участі»

За результатом проведених глибинних, експертних та фокус-групових інтерв'ю із ППВ та ПГС було сформовано перелік освітніх потреб для обох груп. Слід зазначити, що деякі освітні потреби є спільними, тобто виявилось, що і ППВ і ПГС бракує одних і тих же знань та навичок. Вони винесені у окремий список і подані після окремих потреб для двох цільових груп.

Освітні потреби ПГС:

- Системний, комплексний підхід до розуміння роботи всього третього сектору, а не тільки своєї НУО.
- Проектний менеджмент на прикладі підготовки проектів для ГБ.
- Правила та вимоги до формування інформаційних запитів, щоб відповідь була саме на те запитання, яке поставлене у запиті.
- Знання про різноманіття механізмів залучення до прийняття рішень, щоб знати у яких ситуаціях який механізм використовувати.
- Принципи та функціонал роботи ОМВ, закони, внутрішні правила, підпорядкування, хто за що відповідає.

*«Было полезно, если бы органы районной администрации, городской, больше бы рассказывали, как оно внутри у них всё работает, функционирует. Поскольку сейчас это какой-то такой чёрный ящик, полностью закрытый». (ПГС, міська ініціатива)*

- Освоїти базові навички роботи із ЗМІ (для НУО це запорука успіху, бо є думка, що у вирішенні питань потрібен розголос в медіа, тоді увага ППВ буде більшою).
- Взяти до уваги курси про функціонування громадських організацій навчальної програми Національної академії державного управління при Президентіві України, але зробити їх менш формальними.
- Основи бюджетного процесу – часові терміни, особливості, як підлаштовувати планування проекту під бюджетний рік.
- Базові юридичні знання, основи профільного законодавства – про звернення, роботу ОМВ.
- Психологія впливу.

*«Ну, якісь вміння працювати з елементами психологічного тиску, щось таке. Я по собі скажу. Коли зі мною говорить цей чиновник, я сиджу, і я вже забула про те питання, яке я прийшла з ним обговорити».*

(ПГС, НУО)

Доречним у цьому розділі буде навести результати дослідження НУО м. Києва (2017)<sup>3</sup>, відповідно до яких, ПГС хотіли б отримувати таку підтримку від ППВ: фінансова (66%), інформаційна (54%), надання приміщення (50%). Також, серед конкретних пріоритетних тем для навчання були вказані такі: написання проектів, основи публічно-ділових відносин, менеджмент організації та окремих проектів, адвокація, стратегії роботи зі ЗМІ, стратегічне планування, фінансовий менеджмент, фандрейзинг, ефективна комунікація, підготовка презентацій, ведення переговорів, написання публічних звітів про діяльність НУО, робота з персоналом, волонтерами, лобювання інтересів та побудова коаліцій, створення соціальних підприємств, моніторинг та оцінка проектів, організація роботи органів управління (правління та наглядових органів), розробка місії/бачення та структури, тайм менеджмент.

Отже, бачимо, що потреби зазначені ПГС у обох дослідженнях перетинаються – це означає що вони є релевантними для багатьох НУО м. Києва.

Освітні потреби ППВ:

- Стажування для державних службовців у НУО, щоб зрозуміти специфіку їх роботи.
- Навчальні поїздки у країни Європи для вивчення досвіду залучення у ОМВ за кордоном.
- Секретарські навички роботи з комп'ютером, обмін документами, робота із он-лайн документами, хмарні сервіси.
- Проектний менеджмент по Іцхаку Адізісу.
- Тайм-менеджмент.
- Креативність, креативне мислення.
- Планування та реалізація соціологічних досліджень, складання опитувальників.
- Практика публічних виступів, як варіант на основі формату TED, коли за 15 хвилин потрібно донести свою думку.

Освітні потреби обох груп:

- Комунікаційні навички, паритетна комунікація (коли нівельовані статуси активіст-службовець), комунікаційна етика, ведення переговорів.
- Конфліктологія, конфліктна комунікація.
- Основи PR.
- Стажування у НУО або у ГР при ОМВ за кордоном.
- Просування у соціальних медіа/SMM (ПГС для просування проектів ГБ, ППВ – для ефективної комунікації через соціальні медіа, *«як працювати із коментарями у Facebook, як взагалі комунікувати із громадськістю у соціальних мережах, які правила, механізми»*).
- Гігієна психологічного здоров'я – як знімати психологічне навантаження після складних конфліктних ситуацій, як запобігати професійному вигоранню.

Найбільш бажаним форматом навчання у Академії є практичні форми – тренінги, семінари, практикуми, воркшопи, польові виїзди у місто та за кордон. Такі пропозиції звучали як від ППВ, так і від ПГС. Лекційний формат теж є можливим, але учасники дослідження наголошували та тому, що такі лекції мають бути короткими, цікавими, щоб слухачам не було нудно. Також підбір лекторів має бути релевантним.

3 Звіт за результатами дослідження ОГС м. Києва / Упоряд.: Любов Паливода – К.: ВАІТЕ, [ГО «Лабораторія досліджень ТЦК»], 2017. – 40 с. <http://www.ccc-tck.org.ua/library/drukovani-vidannya/>

*«По формі я знаю, що це однозначно не лекції. Тому що лекції це пішов, передремав, повернувся. Що сказали? А щось казали. Це повинні бути тренінги, дискусія якась. Щоб людина долучалась і хоч трошки працювала, а не поспала і повернулася».*

(Представник Департаменту транспортної інфраструктури)

Під час інтерв'ю та фокус-груп було згадано про різні навчальні формати: робота із конкретною проблемою або проектом, мозкові штурми, підготовка конкретних рішень або готових проектів в кінці навчання, підготовка проекту на ГБ від початку до кінця (для ПГС), рольові ігри із обміном ролями, коли ППВ стають ПГС і навпаки (наприклад, ігри на кшталт «Колонізації Марсу»).

*«Мне кажется, им просто нужно давать какое-то задание, реализовать какой-то проект. Ставить какой-то дедлайн, чтобы они вместе его реализовали. Ну разработку какую-то, или что-то сделали. Тут суть даже не в том, какая тема будет поднята. А суть в том, что им придется делать это вместе. Вот это будет главный результат Академии, мне так кажется».*

(Експерт із залучення)

*«Можливо, якась рольова гра, коли людина на час стає міським активістом, а інша людина стає чиновником. І один робочий день в ДА з усіма листами, приймальними днями, щось таке».*

(Експерт із залучення)

Думки опитаних щодо оптимального часу для навчання розділилися. Частина ППВ вважають, що таке навчання має відбуватися у робочий час, інші – що навпаки, робочий час завантажений поточними обов'язками і керівництво може не відпустити підлеглих з роботи. ПГС більш схильні до того, що навчання як для них, так і для ППВ має відбуватися у позаробочий час, на вихідних за містом, щоб можна було повністю зануритися у процес та не відволікатися.

Учасниками навчання у Академії можуть бути як ППВ, які займають керівні посади (Голови РДА, керівники департаментів та управлінь), так і їхні заступники та спеціалісти, які відповідають за залучення і комунікацію із громадою. Також, від ПГС прозвучала пропозиція залучати з боку ГС не тільки активістів та представників зареєстрованих НУО або ініціатив, а й активних учнів старших класів шкіл.

Деякі навчальні сесії можуть бути спільними для ПГС та ППВ, а деякі, навпаки, окремими, вважають респонденти. Така логіка впливає також і з пріоритетних напрямків для навчання – деякі з них перетинаються, а деякі, навпаки, є різними. Також, для керівного складу ППВ можуть бути окремі навчальні сесії для того, щоб зробити для них процес навчання більш привабливим.

## 2.8. Потреби, що можуть бути задоволені за допомогою он-лайн платформи

За результатами взаємодії з представниками громадянського суспільства та представниками органів міської влади був сформований перелік потреб та запитів для потенційної реалізації за допомогою інформаційної он-лайн платформи. Перелік можливих тем та матеріалів розміщений відповідно до частоти згадування:

- Структура, розподіл обов'язків, система підпорядкування, сфера відповідальності, механізми прийняття рішення в органах міської влади. Інформація має бути додана чітко, зрозуміло та доступно.
- Доступні на даний момент механізми та інструменти залучення до процесу прийняття рішень. Має бути чітке та детальне роз'яснення суті існуючих механізмів; роз'яснення умов застосування; механізму врахування результатів такого залучення. Відповіді на основні питання, що стосуються методу залучення та спростування хибних уявлень про нього. Важливим є і відображення критеріїв оцінки ефективності методів залучення.
- Методичні рекомендації щодо способів організації, модерації та отримання зворотнього зв'язку для реалізації на практиці різних механізмів залучення. Була висловлена потреба методичних рекомендацій щодо стратегій використання методів залучення жителів до міського управління.
- Інформація щодо можливості залучитись до процесу прийняття рішення в Києві. Перелік заходів, час, умови участі, розділені за напрямками.
- Висвітлення кращих практик та існуючого досвіду залучення жителів до процесу прийняття рішень та співпраці представників громадянського суспільства та органів міської влади.
- База даних експертів та громадських організацій, до яких можна звернутись за консультацією або із пропозицією співпраці. Детальний опис досвіду та сфер діяльності. Можливо, запровадити опцію оголошення про потребу у співпраці.

Представники громадянського суспільства зазначили, що деякі із перелічених пунктів, особливо ті, що стосуються питань можливої співпраці та методичних рекомендацій щодо використання різних методів залучення, вони отримують з інших вже існуючих інтернет ресурсів та Facebook спільнот. Однак для них буде корисною система оперативного сповіщення про можливості залучення та співпраці за обраними напрямками з між собою та за представниками органів міської влади.



[www.coe.int](http://www.coe.int)

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини континенту. Вона включає в себе 47 держав-членів, 28 з яких є членами Європейського союзу. Усі держави-члени Ради Європи підписалися під Європейською конвенцією з прав людини - договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства закону. Європейський суд з прав людини контролює здійснення Конвенції у державах-членах.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE