

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»
Навчально-науковий інститут економіки
Факультет менеджменту

Кафедра прикладної економіки, підприємництва та публічного управління

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня бакалавра

Здобувача вищої освіти ПАВЛЮКА Артура Максимовича

академічної групи 281-21-1 ФМ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

спеціалізації за освітньо-професійною (освітньо-науковою) програмою _____

на тему: «Удосконалення механізмів формування довіри громадян до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та відновлення України»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи				
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:				
-----------------	--	--	--	--

Дніпро
2025

ЗАТВЕРДЖЕНО:
завідувач кафедри
прикладної економіки, підприємництва
та публічного управління
(повна назва)

_____ Олександра ВАГОНОВА
(підпис) (прізвище, ініціали)
« _____ » _____ 2025 року

ЗАВДАННЯ
на кваліфікаційну роботу
ступеня бакалавра

Здобувача вищої освіти Павлюку А.В. академічної групи 281-21-1 ФМ
спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування
спеціалізації за освітньо-професійною програмою _____
на тему «Удосконалення механізмів формування довіри громадян до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та відновлення України»
затверджену наказом ректора НТУ «Дніпровська політехніка» від 06 травня 2025 р. № 347/с

Розділ	Зміст	Термін виконання
Теоретичний	Сутність та значення довіри у публічному управлінні. Теоретичні підходи до формування довіри між громадянами та органами публічної влади.	12.05.2025 р. – 15.06.2025 р.
Аналітичний	Аналіз динаміки суспільної довіри до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.	16.05.2025 р. – 02.06.2025 р.
Прикладний	Інструменти зміцнення громадської довіри до органів місцевого самоврядування. Рекомендації щодо вдосконалення механізмів прозорості, підзвітності та участі громадян.	03.06.2025 р. – 22.06.2025р.

Завдання видано _____ Елла СЕРГІЄНКО
(підпис керівника) (прізвище, ініціали)

Дата видачі 12 травня 2025 р.

Дата подання до екзаменаційної комісії 23 червня 2025 р.

Прийнято до виконання _____ Артур ПАВЛЮК.
(підпис здобувача освіти) (прізвище, ініціали)

РЕФЕРАТ

ДОВІРА, ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ПРОФЕСІЙНА ЕТИКА

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи бакалавра на тему «Удосконалення механізмів формування довіри громадян до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та відновлення України».

65 с., 14 рис., 2 табл., 55 використаних джерел, додатки.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають в процесі формування довіри громадян до органів місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – процеси удосконалення механізмів формування довіри громадян до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та відновлення України.

Метою роботи є вивчення теоретичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів формування довіри громадян до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та відновлення України.

Методи дослідження – метод наукового узагальнення та систематизації; метод виокремлення, групування, деталізації та порівняння; аналітичний метод; логіко-структурний метод.

Отримані результати. У першому розділі досліджуються теоретичні основи формування довіри громадян до органів місцевого самоврядування.

Другий розділ присвячено аналізу динаміки суспільної довіри до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

У третьому розділі обґрунтовано рекомендації щодо зміцнення довіри громадян до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення.

Сфера практичного застосування результатів роботи – подані рекомендації можуть бути використані керівниками всіх рівнів публічного управління для формування довіри через взаємодію з громадськістю.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДОВІРИ ГРОМАДЯН ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	8
1.1. Сутність та значення довіри у публічному управлінні.....	8
1.2. Теоретичні підходи до формування довіри між громадянами та органами публічної влади.....	16
РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНУ ДОВІРИ ГРОМАДЯН ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ	24
2.1. Місцеве самоврядування як інститут формування суспільної довіри через взаємодію з громадськістю.....	24
2.2. Аналіз динаміки суспільної довіри до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.....	34
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ДОВІРИ ГРОМАДЯН ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ.....	53
3.1. Інструменти зміцнення громадської довіри до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення	53
3.2. Рекомендації щодо зміцнення довіри громадян до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення	60
ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ.....	66
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	69
ДОДАТКИ.....	76

ВСТУП

Актуальність теми. Одним із важливих чинників, що забезпечують розвиток демократичного суспільства, є довіра. Довіра до соціальних та державних інститутів є важливою характеристикою суспільних відносин, ключовим соціокультурним явищем, яке значною мірою визначає ефективність державної політики з формування громадянського суспільства, розвитку демократії та соціально-економічного розвитку країни в цілому.

В умовах сучасних суспільно-політичних викликів, зокрема повномасштабної війни та процесів повоєнного відновлення, довіра до органів місцевого самоврядування є ключовим фактором ефективності управління. Одним із основоположних чинників формування довіри виступає дотримання професійної етики посадовими особами. Етична поведінка, чесність, прозорість і відкритість влади значною мірою визначають готовність громадян до співпраці та участі в місцевому управлінні.

У науковому полі актуалізація цього питання призвела до формування низки теорій та підходів вивчення цього складного феномену. Дискусії з цієї теми розгорнулися наприкінці ХХ століття в працях Ш. Айзенштадта, Б. Барбера, С. Ліпсета, Н. Лумана, Б. Міцтел, Л. Роніджера, А. Селігмана, У. Шнейдера, П. Штомпки та інших. Проблематика довіри та соціальної довіри представлена у роботах таких українських дослідників різних галузей наук, як: Є. Головаха, О. Кожем'якіна, Н. Костенко, О. Кучабський, С. Липов, С. Макєєв, О. Макух, С. Наумкіна, Т. Пояркова, С. Погорелий, В. Письменний, В. Печерський, С. Серьогін, Т. Стеценко, С. Тимофєєв, К. Урсуленко та інших. Незважаючи на значну кількість робіт, ступінь наукової розробленості теми соціальної довіри характеризується теоретичною фрагментарністю. Зазначене і обумовлює актуальність проведеного дослідження.

Метою роботи є вивчення теоретичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів формування довіри громадян до

органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та відновлення України.

Досягнення зазначеної мети обумовило необхідність вирішення таких завдань:

1. Дослідити сутність та значення довіри у публічному управлінні
2. Висвітлити теоретичні підходи до формування довіри між громадянами та органами публічної влади.
3. Проаналізувати динаміку суспільної довіри до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.
4. Охарактеризувати інструменти зміцнення громадської довіри до органів місцевого самоврядування.
5. Обґрунтувати рекомендації щодо вдосконалення механізмів прозорості, підзвітності та участі громадян.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають в процесі формування довіри громадян до органів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є процеси удосконалення механізмів формування довіри громадян до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та відновлення України.

Вирішення визначених задач дослідження проводилося із застосуванням загальнонаукових і спеціальних методів дослідження:

- метод наукового узагальнення та систематизації – під час визначення теоретичних засад формування довіри громадян до органів місцевого самоврядування;
- методи виокремлення, групування, деталізації та порівняння – для визначення сутності та значення довіри у публічному управлінні;
- аналітичний метод – для оцінки динаміки суспільної довіри до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану;
- логіко-структурний метод – визначення інструментів зміцнення громадської довіри до органів місцевого самоврядування.

Практична цінність одержаних результатів (сфера використання результатів роботи): полягає в тому, що подані рекомендації можуть бути використані в органах публічного управління для вдосконалення механізмів формування довіри громадян до органів місцевого самоврядування.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається з вступу, трьох розділів, основних висновків, 14 рисунків, 2 таблиць, списку інформаційних джерел (55). Текстова частина викладена на 65 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДОВІРИ ГРОМАДЯН ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Сутність та значення довіри у публічному управлінні

У сучасних умовах, коли суспільство переживає глибокі трансформації, зокрема у зв'язку з воєнним станом в Україні, проблема довіри набуває особливої ваги. Вона визначає рівень готовності громадян до взаємодії з владою, сприйняття її дій як справедливих і доцільних, а також впливає на загальний клімат у суспільстві. У публічному управлінні довіра громадян до влади виступає одним із ключових чинників стабільності, ефективності управлінських рішень та легітимності державних і місцевих інституцій.

Довіра – це історично усталена та постійно відтворювана система соціальних відносин, що забезпечує його інтегрованість і виконує функцію взаємопов'язаність інституційних елементів довіри між основними підсистемами суспільства – ідеології, політики, права та економіки [1].

Довіра у сфері публічного управління є складним соціальним феноменом, який формується на основі досвіду, спостережень, цінностей і комунікацій між владою та громадянами. Вона має як емоційний, так і раціональний вимір і може проявлятися на різних рівнях – від особистого сприйняття окремого посадовця до загального ставлення до інституцій державної влади. Усвідомлення природи довіри, її чинників і механізмів формування є важливою передумовою для побудови відкритого та результативного публічного управління, особливо в період кризи та післявоєнного відновлення.

Спектр досліджень довіри в публічній сфері є надзвичайно різноманітним: від вивчення генези феномена довіри в публічному управлінні, структури різних типів довіри, факторів, що впливають на рівень довіри до влади до розгляду довіри як окремого інституту [2].

Теоретики довіри виходять із того, що феномен довіри виконує цілий перелік важливих функцій. Перш за все, довіру оцінюють як один із факторів, що підтримує стійкість та інтегрованість суспільства. Тобто, довіра впливає на конструювання горизонтальних і вертикальних суспільних відносин. В цьому випадку довіра приймає участь у формуванні:

- групових ідентичностей (усвідомлення загальної приналежності зокрема до певного колективу, співтовариству);
- нових відносин співпраці та солідарності;
- різноманітних форм громадських асоціацій (суспільний рух, політичні партії, клуби інтересів, етнічні асоціації, релігійні деномінації, групи взаємодопомоги та ін.).

Хоча суспільні асоціації можуть бути побудовані і на основі різних організаційних принципів, членство в них визначається спільною уявою, добровільністю в прийнятті визначених рішень, взаємодовірою. Нині «побудова довіри» є необхідною складовою системи публічного управління: лише тоді взаємодія між органами влади та суспільством може бути ефективною, якщо в процесі такої взаємодії є можливість побудувати довгострокові взаємовигідні відносини між її сторонами. неїзвестна

За визначенням американського філософа Ф. Фукуяма, довіра – це «виникаюче у членів співтовариства очікування того, що інші його члени будуть поводитись більш-менш передбачувано, чесно та з увагою до потреб оточуючих, у відповідності з деякими загальними нормами». Отже, за Ф. Фукуямою, довіра виникає у рамках певного суспільства як очікування того, що його члени будуть поводити себе нормально й чесно, виявляючи готовність до взаємодопомоги відповідно до визнаних у суспільстві норм [3].

При цьому дослідник виокремлює три основних шляхи її прояву:

- перший – заснований на сім'ї та родинних стосунках,
- другий – на добровільних асоціаціях позародинного типу (наприклад, навчальних закладах різних рівнів освіти, клубах, професійних організаціях тощо),

– третій – держава. Також Ф. Фукуяма наголошує, що різні суспільства мають різний потенціал довіри та солідарності, оскільки останні мають переважно культурну природу [3].

На думку більшості вчених, існують дві детермінанти довіри: культурологічна та інституційна, в кожній з яких виділяють два рівня аналізу довіри: мікро- та макрорівні. На індивідуальному рівні увага акцентується на окремій особистості; відповідно довіра до політичних інститутів буде відрізнятися у кожної особи, залежно від її норм та цінностей. На макрорівні розглядається, передусім, культурний досвід і особливості сприйняття великої групи людей, певної спільноти, народу. На цьому рівні довіра політична варіюється залежно від країни, де індивіди довіряють або не довіряють. Це становить основу першого підходу до визначення довіри – культурологічного [4].

В. Липов розглядає довіру як цінність, що характеризує суб'єктивно-етичний аспект відношення особистості до соціального оточення, очікування відносно поведінки інших людей у майбутньому, яке зумовлює стратегію її поведінки в умовах неможливості контролю за ситуацією. Дослідник зазначає, що ключового значення набувають такі характеристики довіри, як орієнтація на майбутнє, поведінку інших людей, певні очікування від них і дію, засновану на цих припущеннях [1].

Роберт Патнем у своїх працях про особливості творення демократії в європейських країнах розглядав довіру як один з найважливіших факторів успішного функціонування політичної системи і наголошував на її здатності накопичуватись з часом. По суті, за його концепцією, довіра тісно поєднується з рівнем задоволення суспільства владою: в залежності від поєднання очікувань людей та їх фактичного виконання виникає довіра, що є ціннісним «моральним ресурсом», який при використанні не зменшується, а наростає, і навпаки, без ужитку, – зникає [5, с. 152]. Іншим вагомим фактором є рівень міжособистісної довіри, яка радше створює базу для індивідуальної оцінки дій влади [1].

Відповідно, через культурну природу різних суспільств рівень довіри у суспільствах може значно відрізнятись. При цьому, другий шлях проявів довіри, а саме добровільні асоціації позародинного типу – є властивим для громадянського суспільства. Тому тут простежується взаємозв'язок між добровільними асоціаціями та рівнем розвитку громадянського суспільства [3].

По своїй суті, довіра – це віра в надійність людини або системи; впевненість індивіда, групи, суспільства, нації в тому, що оточуючий світ не має намірів завдати їм шкоди [6]. Довіра як така базується на очікуванні, що поведінка оточуючих нас індивідів, груп, інститутів буде сприятливою для нас; забезпечить стабільність не лише в повсякденному житті, а й у надзвичайних ситуаціях.

Наявність довіри зближує, її відсутність віддаляє взаємодії. Довірчі відносини передбачають психологічну готовність до прояву довіри у взаємодії. Чим вище довіра, тим люди ближче один до одного і менше між ними психологічна дистанція. Рівень довіри до оточення і до себе визначає вибір стратегії поведінки в міжособистісній взаємодії. Так, рівною мірою довіра до себе й оточення сприяє стійкості особистості та її діяльності. Якщо переважає довіра до оточення, то проявляється тенденція пристосування до нього [7].

У 2020 році С. Кумагаї (S. Kumagai) та Ф. Іоріо (F. Iorio) здійснили у межах досліджень World Bank Group огляд найбільш ґрунтовних досліджень, які фокусувалися на тому, що таке довіра, як вона вимірюється, чи існує взаємозв'язок між довірою до влади та залученням громадян, що уряди можуть зробити, щоб підвищити довіру своїх громадян [2]. Найвагомійшим висновком дослідження стало те, що доступність даних для підтвердження твердження про розрив довіри та управління обмежена через проблеми вимірювань довіри та їх інтерпретації.

Колективна монографія «Соціальна довіра» під редакцією К. Вальєра та М. Вебера, опублікована у 2021 році, стала результатом масштабного дослідження, проведеного з метою аналізу природи та особливостей соціальної довіри в умовах трансформацій сучасного суспільства. Вони стверджують, що їх

результати не дають жодних доказів існування норми довіри. Більш того, дані їх дослідження свідчать про те, що немає ніякої різниці у нормативних переконаннях людей щодо довіри друзям та незнайомцям. Найчастіше норми є контекстуальними, оскільки вони охоплюють лише певний клас ситуацій. Наприклад, може бути так, що існує загальний обов'язок довіряти друзям, але не чужим людям. Однак, дослідження показали, що навіть у близьких взаємовідносинах, довіра, здається, нормативно не вимагається. Більш того, довіра ґрунтується на нормах взаємності. Саме існування довіри дає підстави для очікування взаємності. Ми очікуємо, що люди, яким ми допомагали, будуть допомагати й нам. Відповідно, ми очікуємо від тих, кому ми довіряємо, мати зобов'язання шанувати нашу довіру. Саме з цієї причини ми стверджуємо, що довіра може бути раціональною настільки, наскільки одна людина своїми діями очікує від іншої людини відповідати нормі взаємності і, таким чином, викликати у неї адекватну реакцію на свої дії. Таким чином, результати дослідження цих західних вчених говорять про те, що існує присутність норми взаємності, яка викликає довірчу поведінку в безособовому контексті. Цікавим є той факт, що люди, яким проявляють довіру, зазвичай повертають свою довіру у такому ж або у меншому об'ємі. Такий взаємозв'язок між людьми у взаєминах, заснованих на довірі, також може бути прояснений теорією дотримання норм, згідно з якою відповідність залежить від наявності належних очікувань [3].

Роберт Патнем у співавторстві з дослідниками Р. Леонарді та Р. Нанетті наголошує, що суспільства, в яких довіра обмежується лише родинними зв'язками, а схильність до кооперації з іншими є низькою, зазвичай перебувають у стані економічної стагнації. На думку вчених, довіра – це одна з базових рис особистості, яка проявляється через спільну діяльність і сприяє підвищенню рівня добробуту. При цьому вона може виступати як джерелом, так і наслідком соціального капіталу [3].

На переконання О. Кожем'якіної, довіра – це «складне ієрархічне соціальне явище, що відображає певне ціннісне відношення, яке має характер очікування бажаного результату потенційно некерованих взаємодій та базується

на упевненості в правильності та ефективності дій об'єкта довіри, визнанні його діяльності як відповідної певним етичним вимогам (чесності, відповідальності, професійної компетентності та ін.)» [8, с. 11]. Тобто довіра пов'язана з етичними, правильними та ефективними діями об'єкта довіри.

На думку Т. О. Стеценко, негативний досвід невиправдання довіри є важливим бар'єром для формування довірчих відносин і подальшого накопичення соціального ресурсу довіри у суспільстві. Незалежно від обсягу ресурсу довіри у певному суспільстві в певний період його розвитку, соціальна система і життя людини диктують необхідність здійснювати вибір на постійній основі, а отже знову й знову вирішувати для себе яку позицію обрати щодо різних об'єктів соціальної реальності – довіри чи недовіри [9, с. 8]. Слід зазначити, що вибір довіряти чи ні ми робимо на постійній основі, і на основі цього формується або ні ресурс довіри у суспільстві.

О. Князева у статті «Довіра в дискурсі державного управління» [10] характеризує окремі позиції, які виникають у дискусії про роль (не)довіри в державному управлінні, що триває вже кілька десятиліть. На думку дослідниці, однією з ключових наукових проблем є питання балансу між довірою, необхідною для ефективного функціонування демократичної системи і недовірою громадян, необхідною для здійснення соціального контролю.

У роботах А. Клименко [11] розглянуто соціальну довіру жителів громади як ресурс розвитку територіальних громад через надання соціальних послуг.

П. Штомпка наголошує на тому, що «в сучасному суспільстві довіра посилює згуртованість, зв'язки між окремою людиною і спільнотою, сприяє комунікації, формуванню толерантності, злагоди, мультикультуралізму, а також зміцнює почуття ідентичності та солідарності, прагнення співпраці та взаємодопомоги» [12, с. 44]. Слід наголосити на тому, що довіра є базовим елементом громадянського суспільства. Адже засадничими для громадянського суспільства є добровільні форми асоціацій, які існують поза державою. Такого роду спільності в своїй основі як обов'язковий елемент мають

саме довіру, яка створює сприятливу атмосферу для розвитку співробітництва та взаємодії [8, с. 11]

У нашому дослідженні ми виходимо з розуміння «довіри» (trust) як соціологічної та психологічної категорії, що позначає відкриті, позитивні взаємовідносини між особистостями (сторонами довіри), які відображають отриману за досвідом попередніх транзакцій впевненість у доброчесності й доброзичливості іншої сторони, з котрою той, хто довіряє, знаходиться в тих чи інших відносинах [2].

Професор Маматова Т.В. стверджує, що довіра може виникнути лише на основі спільних цінностей, зіставленого сприйняття соціального світу, своїх власних та інших соціальних практик, усвідомлення можливості їхнього узгодження. Характеризуючи особливості реалізації цієї цінності у мережевих системах місцевого розвитку, акцентовано на тому, що розпорошення ресурсів і демократичні процедури узгодження рішень можуть значно ускладнити мережеве співробітництво, якщо не досягнуто високого рівня довіри між учасниками мережі [2].

У контексті зазначеного вище відзначимо, що довіра пов'язана також з поняттям ризику і рівнем невизначеності та невпевненості людини у суспільстві і конкретно до об'єкта довіри. Це відбувається тому, що «довіру відрізняє певний ступінь вірогідності, що приводить до ризику, адже вона виникає, на відміну від упевненості, в ситуації невизначеності, недостатності або відсутності потрібної інформації та певних гарантій, що посилює ризик, водночас даючи шанс побудови нових стосунків» [8, с. 14].

Зазвичай негативний досвід довіри знижує готовність довіряти людям і призводить до недовіри і появи підозрливості, у тому числі й до органів публічної влади. У контексті вищезазначеного на увагу заслуговують погляди О. Вишняка, який зазначає, що хоча довіра до політичних і державних інститутів і ґрунтується на ставленні до їх рішень та дій, вона не зводиться до оцінки цих рішень та дій постфактум. Важливим є те, що довіра до органів публічної влади

як і до інших соціальних інститутів включає в першу чергу очікування громадян щодо рішень та дій цих інститутів у майбутньому, а не тільки в минулому.

Загальна довіра в суспільстві та довіра до формальних інститутів є ключовим фактором політичної стабільності та економічного процвітання сучасних демократій. Довіра також може бути важливим чинником підвищення стійкості суспільства до великих криз [13].

Як зазначає С. Тимофєєв, «низький рівень довіри до влади, у свою чергу, зовсім не сприяє прийняттю дієвих рішень, оскільки навіть якщо вони будуть доцільні, не сприймання їх громадськістю в кінцевому результаті впливатиме на їх практичне впровадження» [14, с. 156]. Загалом дослідники, як було зазначено нами вище у цій роботі, вважають, що довіра пов'язана з попереднім досвідом – поява довірчих відносин цілком залежить від позитивного чи негативного досвіду довіри в минулому.

У разі високого рівня довіри в суспільстві ключові сфери життя (економіка, політика, право) функціонують значно краще, з більшою користю для членів суспільства. У разі ж низького її рівня в суспільстві спостерігається соціальна напруженість, політичні і соціальні конфлікти, виникнення яких можна пояснити тим, що кожна людина має поріг довіри, а саме – той критичний момент, від якого довіра переходить у недовіру [15, с. 62].

Здатність формувати і підтримувати довіру залежить від цілого комплексу чинників – культурних, інституційних, етичних та психологічних. Це вимагає відкритості, передбачуваності, доброчесності дій з боку публічної влади, а також діалогу й участі з боку громадян. За умов демократичного розвитку, довіра не може бути встановлена наказом згори – вона є результатом тривалого процесу взаємодії, побудованої на взаємній відповідальності та повазі. Саме тому довіра має розглядатися як ресурс, який здатен зміцнювати громадянське суспільство, забезпечувати ефективне управління та консолідувати суспільство у складні історичні моменти.

1.2. Теоретичні підходи до формування довіри між громадянами та органами публічної влади

Ефективне публічне управління сприяє здійсненню публічної політики, що виникає зі зміни акценту від відповідальності відомих лідерів до особистої участі кожного громадянина та громадянських організацій. Громадська довіра у підзвітності місцевих органів влади має пріоритетну позицію порівняно з відповідальністю та контролем. І основним індикатором такої довіри є прозорість у діяльності органів влади [23].

За оцінкою фахівців Інституту соціології НАН України, в українському суспільстві з початком повномасштабного вторгнення росії в Україну відбулося зростання соціальної довіри, зокрема на 6 % до знайомих; на 9% загалом до людей; на 13 % до сусідів; на 14 % до жителів населеного пункту. Це, своєю чергою, свідчить про «потенціал самоорганізації та взаємодопомоги на мікрорівні в надзвичайно складних і стресових ситуаціях» українців [16, с. 349].

Традиційно прийнято вважати, що для українців «Я» значно важливіше за «Ми», тобто ніколи колективізм не визнавався нашою сильною рисою. А от зараз «Я» відступає перед «Ми». Близько 80 % громадян беруть участь у захисті країни. 45 % допомагають захисту країни фінансово, волонтерством та допомогою людям/військовим займаються 35 %, беруть участь в інформаційному опорі – 18 %, працюють у критичній інфраструктурі – 13 %, беруть участь у теробороні – 3 %, або військові – 3% [16].

Люди розуміють, що поодинці сьогодні вижити не можливо, і треба об'єднатися, щоб разом подолати ворога. Отже, спостерігаємо таку суспільну зміну як формування колективізму. Українці врешті-решт позбулися свого комплексу меншовартості. Уже ніхто не вважає українських вояків гіршими за, скажімо, російських, українських політиків слабшими за французьких чи німецьких. Наразі Україна розуміє справедливість своїх претензій на абсолютно іншу, значно важливішу роль на, щонайменше, європейській цивілізаційній мапі. Україна зараз вже визнаний суб'єкт, а не об'єкт міжнародної політики [1].

Особливі вимоги до відповідальності публічних інституцій базуються на їх ролі у вирішенні суспільних проблем. Неналежне або неефективне використання публічної влади призводить до втрати соціальної довіри не тільки до її носіїв, але й до державних інститутів влади. Практичний характер, орієнтації на об'єктивні результати обумовлює особливу актуальність відповідальності в рамках політичної діяльності. Саме в цих взаємовідносинах соціальна довіра виявляється як міжособистісна довіра (між членами суспільства) і довіра до абстрактних систем (державних структур, політичних і громадських інститутів тощо).

Таким чином, довіра або недовіра населення до органів публічної влади є реакцією людей на ефективність їх роботи. Звідси рівень довіри громадян можна вважати одним із головних індикаторів результативності владних дій. При цьому рівень довіри населення до органів публічної влади переважно залежить від загальної оцінки їх діяльності, оскільки саме якість життя громадян значною мірою визначає ефективність роботи влади.

Механізм виникнення, формування та підвищення довіри до влади з боку населення являє собою складну систему суб'єкт-суб'єктної взаємодії у вирішенні найбільш актуальних соціальних проблем та задоволенні постійно зростаючих потреб населення в умовах сучасних викликів в Україні. Суспільство з високою довірою характеризується пріоритетом суспільних цінностей і здатністю до ефективної суспільної взаємодії.

Довіра також передбачає добровільне взяття на себе членами суспільства, громадянами зобов'язань щодо здійснення суспільних функцій. Відповідно в громадянському суспільстві довіра населення формується шляхом:

по-перше, забезпечення відкритості органів публічної влади задля розуміння громадянами сутності, цілей і завдань, що виникають у відповідній сфері життєдіяльності, а

по-друге, ефективного вирішення актуальних проблем населення з позиції представлення більшості інтересів громадян.

Тому, на переконання доктора наук з державного управління С. Серьогіна, довіру громадян до публічної влади слід розглядати, по-перше, як один з основних чинників підвищення суспільного добробуту, а подруге, – як рушійну силу ефективного суспільного розвитку через реалізацію державних реформ [17, с. 62, 65].

Дослідники соціальної довіри в контексті соціального капіталу пов'язують його з розвиненим громадянським суспільством, дотриманням прав і свобод людини та громадянина, демократією, економічним процвітанням, що актуалізується в контексті заявлених цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, таких як:

- сприяння побудові миролюбного и відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях;

- сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх;

- зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках глобального партнерства в інтересах сталого розвитку;

- забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх; забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці тощо [18]. Виявлення соціального капіталу, джерел ефективної взаємодії людей та органів публічної влади, що заснована на соціальній довірі до інститутів, зумовлюють потужний дослідницький інтерес до зазначеної проблематики.

Досвід публічного управління в умовах демократизації суспільного життя і розвитку ринкової економіки свідчить про неефективність традиційних організаційно-управлінських засобів і заходів та про необхідність пошуку нових шляхів вирішення питань управління, що відповідають складності сучасних викликів і стратегій розвитку України.

Характер взаємовідносин між представниками органів публічної влади й громадянами може бути різним. У тому числі, це – довіра до владних структур, надія на захист, допомогу, підтримку в складних життєвих ситуаціях громадян по відношенню до влади й здатність влади (або її нездатність) відповідати цим очікуванням. Кредит довіри до влади залежить від характеру реальних взаємодій, які складаються між владою і громадянами [3].

На думку Є. Головахи, «реальний шлях підвищення довіри у суспільстві – це послідовний перехід від контролю держави над суспільством і особистістю до послідовного контролю громадянського суспільства відносно державного апарату та його методів управління соціально-політичною сферою і економікою» [19, с. 10]. Таким чином, можна говорити про необхідність участі громадян у формуванні і реалізації публічних політик, виконання громадянами функції контролінгу над діяльністю органів публічної влади. Це підвищить і рівень соціальної довіри до органів публічної влади, і буде ознакою розвитку громадянського суспільства.

Слід зазначити, що дієві демократичні трансформації суспільства уможлиблюється в основному не адміністративним реформуванням, а інвестиціями у виховання почуття особистої та національної гідності, професійної компетентності, відповідальності, мужності громадянської активності, готовності ризикувати, взаємного виконання зобов'язань, що реалізується у стосунках людей і стає інтегративним підґрунтям соціального капіталу. Економічна та соціальна складова локального соціального капіталу відображають можливості взаємодії горизонтального рівня – субсидіарної участі та самоорганізації громадян у вирішенні конкретних питань, безпосередньо пов'язаних із проблемами місцевого рівня. Політичний контекст позначає вертикальні відносини – участь в управлінні муніципальною власністю, забезпечення місцевої безпеки, а також контроль громади над діяльністю владних інституцій. У цьому сенсі культура довіри передбачає також активну вертикальну недовіру як право на критику влади, вимогу її підзвітності та прозорості, відповідального виконання взятих зобов'язань, демонструючи

можливості перехресного контролю, співучасті та ефективних взаємодій інституцій держави та громадянського суспільства.

Такий ракурс концептуалізації соціального капіталу передбачає розрізнення соціальної та політичної довіри, що відображають, відповідно, оцінку надійності взаємин з соціальним оточенням, та оцінку ефективності діяльності політичних інституцій. Організаційним втіленням ресурсних можливостей локального соціального капіталу є інституції громадянського суспільства, дієвість яких є однією з основних ознак розвитку громади, дозволяючи вирішувати локальні проблеми (наприклад, соціального захисту, територіального облаштування та ін.) без звернення до державних інституцій на основі неформальних норм [8, с. 122-123].

Завдання відновлення довіри до влади набуває особливого значення в сучасних умовах тривалої політичної кризи та спонукає до розвитку соціального діалогу в органах державної влади. Як переконливо свідчить досвід урядування в країнах розвиненої демократії, без соціального діалогу неможливо досягти прийняття ефективних рішень, удосконалення якості соціальних та державних інститутів і підвищення довіри до органів державної влади. Зміцнення рівня довіри до державних та соціальних інститутів – нагальна проблема сьогодення. Адже стійка довготривала недовіра здатна призвести до феномену, який науковці та незалежні експерти називають «ірраціональною нелюбов'ю громадян до державних та соціальних інститутів», і який через його закріплення у свідомості населення буде складно подолати [20].

Зміцнення довіри до влади залежить від особливості комунікації і взаємодії громадян та держави, зокрема прозорості та відкритості цих процесів. Мова йде про актуальну та достовірну інформацію щодо політичної діяльності органів влади, їх відповідних рішень та виконання, розуміння громадянами процесу прийняття політичних рішень, вільний доступ до інформації для суспільства [21, с. 12].

При цьому недовіра також може накопичуватись. Глибока недовіра, зазвичай, є результатом набуття громадянами негативного досвіду, зокрема у

діалозі з владою. Якщо в суспільстві сформована глибока й тотальна недовіра, її досить складно подолати через здатність до самовідтворення. Цілком логічно припустити, що всі інші форми політичного капіталу, такі як авторитет, репутація, харизма в умовах недовіри також зростають й посилюються.

Громадяни наділяють владою певних осіб та інститути, надають їм кредити довіри, а ті, в свою чергу, мають виконувати покладені на них обов'язки. Згідно з інституційною теорією, довіру до політичних інститутів також доцільніше розглядати на мікро- та макрорівнях. На мікрорівні актуальною є конкретна особистість, яка знаходиться при владі і якій громадянин делегує своє право представляти її інтереси. На макрорівні увага акцентується на оцінці громадянами загальної ефективності управління державою, що включає в себе економічні показники, рівень корупції, захист прав людини тощо. Відповідно й формується довіра. Левчук

В. Мішлер і Р. Роуз спробували поєднати і внести щось нове до вже існуючих детермінант і вивели власну концепцію. Суть її полягає в тому, що довіра до політичних інститутів залежить від декількох чинників: рівня соціалізації (міжособистісної довіри), дії влади, діалогу з громадянами, і, власне, набутого індивідом досвіду [22, с. 37]. Саме цей концепт в процесі формування довіри до владних інститутів відіграє ключову роль. При цьому низький рівень довіри або значна недовіра не завжди означає слабку розвиненість демократії в державі. Надвисокий рівень довіри («thick trust») можливий в період демократичної трансформації держави і значною мірою пов'язаний з безпосередньою політичною участю і тісними міжособистісними стосунками. Проте, на сучасному етапі розвитку відносини між людьми є більш опосередкованими, що проявляється у слабкій довірі («thin trust»).

Нині «побудова довіри» є необхідною складовою системи публічного управління: лише тоді взаємодія між органами влади та суспільством може бути ефективною, якщо в процесі такої взаємодії є можливість побудувати довгострокові взаємовигідні відносини між її сторонами. Взагалі, довіра до органів публічної влади – це ступінь визнання громадськістю рішень органів

публічної влади та певних посадових осіб на основі різного роду факторів (раціональних, правових, соціально-економічних), що є результатами певних дій цих органів та посадових осіб. Як суспільно-політичне явище в публічному управлінні, довіра може зображати спроможність державних інститутів репрезентувати цінності суспільства, має динамічний характер, пов'язується з поняттям «кредит довіри», «включає очікування найбільш позитивних дій та рішень від органів публічної влади в майбутньому» [24].

Характер взаємовідносин між представниками органів публічної влади й громадянами може бути різним. У тому числі, це – довіра до владних структур, надія на захист, допомогу, підтримку в складних життєвих ситуаціях громадян по відношенню до влади й здатність влади (або її нездатність) відповідати цим очікуванням. Тому ми говоримо про те, що кредит довіри – це очікування більш позитивних дій від органів публічної влади у майбутньому, ніж вони, на думку громадян, зробили в минулому. І навпаки, відсутність кредиту довіри – це впевненість громадян у тому, що в майбутньому нічого хорошого від органів державної влади вони не очікують. Кредит довіри до влади залежить від характеру реальних взаємодій, які складаються між владою і громадянами» [3].

Таким чином, можемо зробити висновок, що, низький рівень довіри громадян до органів влади пояснюється відсутністю ефективного соціального діалогу. І навпаки, побудова продуктивного діалогу між владою та громадянами стає стимулом до формування громадської думки про основні механізми, форми і методи досягнення соціальної солідарності, політичної згоди в суспільстві. Проте довіра може набувати й граничної форми – недовіри. «Синдром недовіри» хоч і вносить дезорганізаційний ефект, але саме завдяки йому особа навчається розпізнавати «по-іншому» [6].

Отже, довіра у публічному управлінні постає не лише як емоційне чи моральне ставлення громадян до влади, а як фундаментальний соціальний механізм, що забезпечує стабільність політичної системи, ефективність управлінських рішень та стійкість суспільних зв'язків. У контексті воєнного стану, трансформаційних процесів і післявоєнного відновлення України її

значення лише посилюється. Довіра – це не лише реакція на дії влади, а й очікування, засноване на досвіді, культурі, комунікаціях і спільних цінностях. Вона охоплює як мікрорівень міжособистісної взаємодії, так і макрорівень – суспільну легітимацію державних інститутів.

РОЗДІЛ 2

ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНУ ДОВІРИ ГРОМАДЯН ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ

2.1. Місцеве самоврядування як інститут формування суспільної довіри через взаємодію з громадськістю

Війна триває, але держава вже робить кроки на відновлення країни, регіонів та громад. І у цьому напрямку органам місцевого самоврядування необхідно починати працювати вже зараз, щоб розробити стійкі проєкти. У реалізації проєктів відбудови держава розраховує на допомогу територіальних громад. Успіх відновлення залежить від того, як громади самі гуртуватимуться та визначатимуть пріоритети. «Залучення громадян – це комплекс засобів та технологій, який дозволяє залучити членів територіальної громади до прийняття рішень в межах компетенції громади та здійснення реального самоврядування, гарантованого законодавством» [25, с. 14].

Довіра держави до населення та громад стала вирішальною у формуванні взаємної довіри в суспільстві. Така довіра нині створює потужну основу для єдності регіонів нашої держави перед навалом російських фашистів. Громади в тилу забезпечують соціально-економічну основу перемоги України, а громади, які опинились у тимчасовій окупації, продемонстрували високу стійкість в умовах війни, зберігаючи потенціал спротиву і здатність відновитися після звільнення. «Стійкість, виявлена громадами різного типу, доводить правильність ідеї децентралізації й потребу її поглиблення в межах повоєнної розбудови. Органи місцевого самоврядування і далі виконують свої повноваження, спрямовані розв'язувати питання місцевого значення з урахуванням специфіки функціонування в умовах воєнного стану», – про це йдеться в аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень [26].

Згідно з Законом України про місцеве самоврядування, «місцеве самоврядування в Україні є гарантованим державою правом та реальною

можливістю територіальної громади – жителів села чи об'єднаних сільських громад, селища, міста – самостійно або через відповідальних осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України. Органи місцевого самоврядування відповідають за організацію шкільної та дошкільної освіти, охорону здоров'я на первинному рівні, культурні заклади, благоустрій території – освітлення вулиць, стан доріг, прибирання, громадський порядок та інші важливі щоденні питання» [27]. У цьому контексті Верховна Рада України 9 липня 2022 року ухвалила закон № 5323 «Про засади державної регіональної політики» [28], який визначає основні принципи відновлення та розвитку регіонів і громад.

Адже ніяких обмежень повноважень при введенні воєнного стану не передбачено. Органи місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада; її виконавчі органи та голова) і надалі продовжують виконувати власні повноваження, покладені на них Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Додатково до цього Закону повноваження органів місцевого самоврядування регулюються положеннями Закону України № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» [29].

Якщо органи місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють або не мають можливості здійснювати покладені на них Конституцією та законами України повноваження, то відповідно до Закону «Про правовий режим воєнного стану» утворюються тимчасові державні органи – військові адміністрації населених пунктів в межах територій територіальних громад. В умовах збройної агресії вони здійснюють делеговані повноваження органів місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Територіальні громади доводять, що розширення компетенції місцевого самоврядування через делегування його органам частини державних повноважень є виправданим і розумним кроком. 24 лютого 2022 р. Указом Президента України № 68/2022 на всій території України на базі місцевих державних адміністрацій було створено обласні та районні військові адміністрації, які діють на період воєнного стану

для забезпечення дії Конституції та законів України (ст. 4, ст. 8 Закону № 389). Відповідно до ст. 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти діяльності військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Управління на місцевому рівні у взаємодії з державною владою в особі військових адміністрацій передбачає три режими їх співпраці:

- 1) заміщення органів місцевої влади військовою адміністрацією;
- 2) спільне управління громадою;
- 3) розширені повноваження органів місцевого самоврядування із частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня.

Необхідність залучення громадян місцевою владою до окремих елементів управління населеним пунктом прямо зазначено в конституції, законах та нормативних актах європейських країн, рішеннях органів місцевого самоврядування. В Конституції України місцевому самоврядуванню присвячено цілий XI розділ (статті 140–146), у якому за територіальною громадою закріплено право на місцеве самоврядування, яке вона може реалізувати безпосередньо або через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [27].

У реалізації проектів відбудови, держава покладається на допомогу територіальних громад. Успіх відновлення залежить від того, як громади зможуть об'єднатися та визначити пріоритети. Залучення громадян – це набір методів і технологій, який дозволяє залучати членів територіальної громади до прийняття рішень у межах її компетенції та здійснення реального самоврядування, що гарантується законодавством.

Як відмічають дослідники, довіра держави до громадян стала ключовою у формуванні взаємної довіри в суспільстві. Така довіра створює міцну основу для єдності регіонів України в умовах агресії з боку РФ. Громади в тилу забезпечують соціально-економічну стабільність для перемоги України, а громади, які потрапили під тимчасову окупацію, продемонстрували вражаючу стійкість у війні, зберігаючи потенціал спротиву та здатність відновлюватися

після звільнення. Стійкість, продемонстрована громадами різних типів, підтверджує правильність децентралізації та необхідність її подальшого розвитку.

Участь громад у великих державних ініціативах є надзвичайно важливою. Територіальні громади перебувають в центрі процесів планування та реалізації, їхня роль визначальна у формулюванні потреб місцевих жителів і розробці проєктів відбудови, що відповідають цим потребам.

В Україні питання взаємодії публічного управління і громадськості регулюється низкою нормативно-правових актів, до яких належать:

- Конституція України: гарантує право громадян на участь в управлінні державними справами, зокрема, через механізми прямої та представницької демократії [27].

- Закон України «Про доступ до публічної інформації» гарантує право кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні розпорядників публічної інформації, та створення механізмів прозорості для діяльності органів влади. Ключові положення: громадяни мають право на безперешкодний доступ до публічної інформації; інформація має надаватися за запитом без пояснення причин; встановлюються терміни для надання інформації (п'ять робочих днів) [30].

- Закон України «Про публічні консультації» визначає порядок проведення публічних консультацій з громадськістю з питань, що стосуються прийняття публічних рішень [31].

- Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає правові та організаційні засади місцевого самоврядування, включаючи механізми участі громадян у місцевому управлінні. Ключові положення: місцеві ради та їх виконавчі органи мають право залучати громадськість до ухвалення рішень; механізми залучення включають громадські слухання, місцеві ініціативи, консультації. [32].

- Закон України «Про звернення громадян» врегульовує порядок розгляду звернень громадян до органів державної влади та місцевого

самоврядування. Ключові положення: визначає форми звернень: пропозиції, заяви, скарги; встановлює обов'язок органів влади реагувати на звернення у визначені строки (до 30 днів); механізми оскарження дій органів влади у разі незадовільного вирішення звернень [33].

– Закон України «Про інформацію» регулює між суб'єктами (фізичними та юридичними особами, об'єднаннями громадян і суб'єктами владних повноважень) відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації як об'єкта інформаційних відносин. В Україні державна інформаційна політика здійснюється за такими напрямками: забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування у державі інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; забезпечення інформаційної безпеки; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню до світового інформаційного простору [34].

– Закон України «Про електронні довірчі послуги» визначає створення правових умов для використання електронних довірчих послуг, що сприяє інтеграції електронних засобів у взаємодію громадськості з органами влади; регулює електронний підпис, електронні печатки, електронні відмітки часу, що використовуються для підвищення прозорості та ефективності урядових послуг. Закон України «Про електронні довірчі послуги» забезпечує правові умови для розвитку електронних комунікацій у сфері публічного управління. Ключові положення: введення електронної ідентифікації громадян для доступу до державних послуг; розширення спектра електронних державних послуг [35].

– Закон України «Про державну службу» законодавчо забезпечує демократизацію публічного управління, що означає нову якість державної

служби відповідно до кращої європейської практики демократичних країн. Закон встановлює правові та організаційні засади державної служби як професійної, політично неупередженої діяльності на благо держави й суспільства, головною сутнісною ознакою якої є пріоритет прав та інтересів громадянина, зміна співвідношення державного й приватного інтересу [36].

Інші закони та нормативно-правові акти: регулюють окремі аспекти взаємодії публічного управління і громадськості, наприклад, проведення громадських слухань, участь громадськості в екологічній оцінці впливу на довкілля, тощо.

– Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» визначає порядок проведення консультацій з громадськістю. Ключові положення: органи виконавчої влади зобов'язані проводити консультації з громадськістю під час розробки нормативно-правових актів; встановлюються процедури для забезпечення прозорості і врахування громадської думки.

– Положення «Про громадські ради при органах виконавчої влади» врегульовує діяльність громадських рад при органах виконавчої влади. Ключові положення: громадські ради є консультативно-дорадчими органами, що сприяють залученню громадськості до ухвалення рішень; регламентує порядок створення, функціонування та ліквідації громадських рад.

– Положення «Про бюджетні слухання на місцевому рівні» регулює питання забезпечення прозорості формування місцевих бюджетів. Ключові положення: включає механізми для проведення громадських обговорень бюджетних пропозицій; встановлює обов'язковість врахування результатів обговорень у бюджетному процесі.

Створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і

громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації призвело до прийняття Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

У Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні визначені основні принципи її реалізації [37], серед яких:

- пріоритет прав і свобод людини;
- верховенство права;
- рівність та недискримінація;
- взаємна відповідальність держави і громадянського суспільства за вирішення завдань розвитку суспільства та держави;
- відкритість та прозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час здійснення ними своїх повноважень;
- партнерство та конструктивна взаємодія держави і громадянського суспільства;
- стимулювання громадської активності;
- залучення інститутів громадянського суспільства до формування та реалізації державної політики, у тому числі державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, на всіх рівнях;
- невторчання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в діяльність інститутів громадянського суспільства, у тому числі засобів масової інформації, за винятком випадків, установлених законом.

Рівень довіри до органів місцевого самоврядування є критично важливим аспектом функціонування місцевих громад під час війни. Як зазначив заступник міністра розвитку громад та територій України В'ячеслав Негода посилаючий на результати дослідження КМІС [38]: «В умовах війни рівень підтримки децентралізації серед населення став ще вищим. Відтак в Україні сформовано позитивне відношення до моделі місцевого самоврядування. Українці впевнені, що більшість питань мають вирішуватись у самій громаді важливо, щоб довіра

людей до децентралізації була збережена і розвинена в нових формах після завершення війни». Вплив конфлікту на довіру є комплексним, і існує кілька факторів, які впливають на ці відносини. Емпіричний аналіз детермінант довіри до органів місцевого самоврядування та адміністративних послуг під час конфлікту може надати цінну інформацію про те, як зміцнити довіру громадян до органів місцевого самоврядування. Зрештою, це може сприяти зміцненню стабільності та стійкості громад в умовах конфлікту і побудові більш сталого та інклюзивного постконфліктного суспільства.

Рівень довіри до органів місцевого самоврядування та надання адміністративних послуг в умовах війни залежить від різних факторів, таких як:

Прозорість та підзвітність є важливими факторами, що впливають на довіру до органів місцевого самоврядування під час війни. Коли органи місцевого самоврядування є прозорими, громадяни мають доступ до інформації про їхні дії та рішення. Ця інформація може допомогти громадянам зрозуміти, чому приймаються ті чи інші рішення і які заходи вживаються у відповідь на конфлікт. Коли органи місцевого самоврядування підзвітні, громадяни можуть вимагати від них відповідальності за їхні дії. Це може сприяти зміцненню довіри, оскільки громадяни знають, що їхні проблеми будуть розглянуті і що органи місцевого самоврядування реагують на їхні потреби. Корупція є основною перешкодою для побудови довіри до органів місцевого самоврядування та надання адміністративних послуг під час війни. Коли громадяни сприймають корупцію як повсюдне явище, вони менш схильні довіряти місцевим органам влади.

Корупція може набувати різних форм, таких як хабарі, відкати та кумівство. Під час війни корупція може завдати особливої шкоди, оскільки громадяни можуть вважати, що корумповані чиновники наживаються на конфлікті за їхній рахунок. Для розбудови довіри під час війни важливо вжити заходів для боротьби з корупцією, таких як посилення антикорупційних заходів, підвищення прозорості та сприяння підзвітності. Ефективна комунікація має важливе значення для розбудови довіри між громадянами та органами місцевого

самоврядування під час війни. Громадяни повинні бути поінформовані про дії органів місцевого самоврядування та надання адміністративних послуг, особливо під час таких кризових ситуацій, як конфлікт. Коли органи місцевого самоврядування ефективно комунікують з громадянами, вони з більшою ймовірністю будуть їм довіряти.

Ефективна комунікація може допомогти громадянам зрозуміти, які заходи вживаються для вирішення конфлікту, які послуги їм надаються і як вони можуть отримати доступ до цих послуг. Це може сприяти зміцненню довіри до органів місцевого самоврядування.

Розподіл ресурсів органами місцевого самоврядування також може впливати на довіру під час війни. Громадяни очікують, що органи місцевого самоврядування визначатимуть пріоритети їхніх потреб і справедливо розподілятимуть ресурси. Якщо ресурси розподіляються несправедливо або неефективно, громадяни можуть вважати органи місцевого самоврядування неефективними або корумпованими, що може підірвати довіру. Під час війни ресурси можуть бути дефіцитними, що робить ще більш важливим їх справедливий та ефективний розподіл. Щоб зміцнити довіру під час війни, органи місцевого самоврядування повинні надавати пріоритет потребам громадян і забезпечувати справедливий і прозорий розподіл ресурсів.

Інституційна стійкість – це здатність органів місцевого самоврядування ефективно функціонувати під час війни. Коли місцеві органи влади є стійкими, громадяни з більшою ймовірністю довіряють їм. Цю стійкість можна підвищити за допомогою таких заходів, як планування на випадок надзвичайних ситуацій, мобілізація ресурсів та залучення зацікавлених сторін. Під час війни органи місцевого самоврядування можуть зіткнутися зі значними викликами, такими як підвищений попит на послуги, обмеженість ресурсів та загрози безпеці. Для розбудови довіри під час війни важливо забезпечити готовність органів місцевого самоврядування відповідати на ці виклики та їхню спроможність ефективно функціонувати навіть у складних умовах. Це може сприяти

зміцненню довіри до органів місцевого самоврядування та надання адміністративних послуг.

Разом із тим, виснажливість війни може спонукати частину громадян до зневіри демократії і сприяти їх позитивному баченню авторитарного правління. Природньою в умовах війни постає тенденція влади щодо централізації процесу прийняття управлінських рішень. Іншими словами централізоване керівництво є більш ефективним щодо мобілізації усіх ресурсів, ніж демократичне керівництво, яке має більш забюрократизовані процедури. Співвідносно наведеного, визначається значущість володіння керівництвом виконавчої влади бачення «червоних ліній», які не можна переходити, оскільки це може привести до утвердження авторитаризму, що неодмінно призведе до ізоляції від демократичного світу [39].

На нашу думку, у зазначеному контексті окреслюється значущість суб'єктності керівника як в органах державної влади так і в органах місцевого самоврядування, його здатності впливати на людей без застосування адміністративної влади, коли люди з готовністю виконують розпорядження керівництва, оскільки така влада користується довірою і авторитетом.

Важливо підкреслити, що війна спричинила безліч серйозних проблем: зменшуються державні ресурси, падають доходи жителів, місцева економіка занепадає, частина чоловіків на війні, інші виїхали за кордон або переїхали в інші регіони, повертаються люди з інвалідністю, в деяких громадах з'явилися ВПО, виникають конфлікти між різними групами населення, загострюються психологічні проблеми. У таких умовах зростають ризики у виконанні програм донорської підтримки громад, оскільки необхідно швидко реагувати на постійно змінювані потреби. Тому важливо залучати жителів до спільного вирішення конкретних місцевих проблем. Серед шляхів посилення ролі органів місцевого самоврядування під час воєнного стану та у післявоєнний період, вважаємо діяльність територіальних громад, спрямовану на створення умов для ВПО і повернення місцевих жителів, змушених виїхати через бойові дії, Роль ОМС в створенні умов для ВПО і повернення осіб з-за кордону є ключовою в процесі

відновлення територій та забезпечення стабільності, оскільки місцеві органи влади мають прямий контакт з громадами та здатні оперативно сприяти їхньому соціальному, економічному та культурному відновленню.

Отже зазначимо, що в Україні взаємодія публічного управління і громадськості регулюється декількома ключовими законами та нормативними актами, які формують основу для забезпечення прозорості, підзвітності та громадської участі. новаченко

2.2. Аналіз динаміки суспільної довіри до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану

Довіра до державних інститутів є критично важливою для стабільності політичної системи та легітимності урядової політики. Водночас інституційна довіра стимулює економічну активність, зміцнюючи у громадян відчуття порядку та заохочуючи участь, співпрацю і навіть інновації. У контексті України це питання набуває особливої ваги, оскільки рівень довіри до інституцій безпосередньо впливає на успіх економічної відбудови та забезпечення рівних можливостей після завершення війни [40].

Довіра має вирішальне значення для легітимності влади та задоволеності населення діями інституцій, вона сприяє дотриманню правил та посилює демократичний процес і громадянську активність. У наукових роботах поширена думка, що громадяни вважають місцеві органи влади більш надійними, ніж центральні органи влади. Цю тезу ми бачимо і в опитуванні OECD, де місцеві органи влади в середньому користуються вищим рівнем довіри населення (46,9 %), ніж національні уряди (41,4 %), а також національні законодавчі органи – конгреси та парламенти (39,4 %) – або політичні партії (24,5 %) [13].

У листопаді 2024 року компанія Research.ua LLC дослідила рівень інституційної довіри в Україні через онлайн-анкетування. В анкеті було 26 запитань. Опитування проводили українською мовою та було орієнтоване на репрезентативну вибірку населення України віком від 16 до 55 років. Загалом у

ньому взяли участь 850 осіб, 71,2 % учасників відповіли на анкету. Вибірка була сформована відповідно до демографічної структури населення України на 2022 рік. Серед респондентів 49,8 % становили жінки, а 50,2 % – чоловіки. Більшість із них (59,6 %) мали вищу освіту, а 61,3 % зазначили, що середньомісячний дохід їхніх домогосподарств не перевищує 20 тис. гривень. 28,8 % респондентів проживали у західних областях України, 16,1 % – у північних, 13,8 % – у південних і лише 7,5 % – у східних регіонах. Інші респонденти мешкали у центральній частині України (24,9 %) та Києві з прилеглою областю (9,8 %) [40].

Респонденти оцінювали свою довіру до різних інституцій за 7-бальною шкалою Лайкерта, де 1 означало «Зовсім не довіряю», а 7 – «Повністю довіряю». Оцінка 4 відповідала нейтральній позиції, що трактувалася як стан нерішучості або амбівалентності. Окрім стандартних запитань про довіру, опитування також містило питання щодо здатності української влади та політиків впроваджувати конкретні політичні реформи.

Дані свідчать про значний скептицизм, що часто межував із відвертою недовірою до більшості політичних інституцій. Зокрема, оцінюючи довіру за 7-бальною шкалою, респонденти здебільшого обирали оцінку, близьку до 3 (рис. 2.1).



Рис. 2.1. Довіра українців до [40].

Найвищий рівень недовіри (оцінки 1, 2, 3 за 7-бальною шкалою) спостерігався до державного апарату та чиновництва (81,3 %), парламенту (75,4 %), судової системи (74,9 %) та виборчих комісій (69,8 %). Трохи нижчий,

але все ж значний рівень недовіри був зафіксований до національного уряду (62,7%) та місцевого самоврядування (61,0%). Натомість захисні установи мали порівняно нижчий рівень недовіри: 48,8 % респондентів висловили недовіру до поліції, і лише 13,1 % – до армії.

Ця недовіра не обмежувалася лише конкретними інституціями, а також містила скептицизм щодо здатності української влади та політиків швидко розв'язувати актуальні проблеми. Згідно з результатами опитування, 74,2 % респондентів не вірять у здатність української влади та політиків забезпечити політичну стабільність у країні. Крім того, 75,6 % сумніваються в дотриманні верховенства права, а 83,5 % висловлюють скептицизм щодо можливості зменшення корупції. Трохи нижчий, але все ж значний рівень недовіри спостерігається щодо забезпечення чесних та прозорих виборів (68,9 %), збереження свободи слова (69 %) та забезпечення національної безпеки (55,5 %).

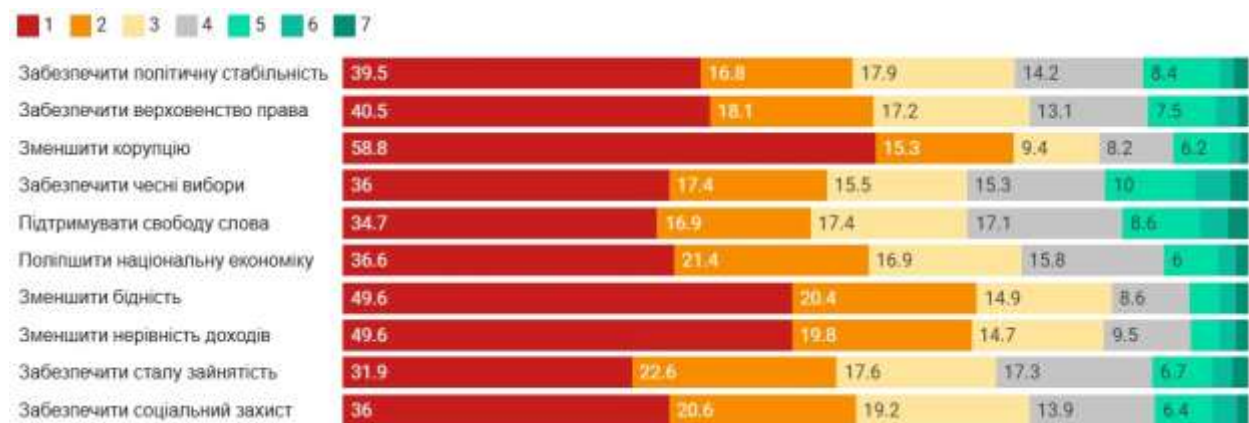


Рис. 2.2. Довіра українців до спроможності української влади та політиків [40]

Схожий скептицизм спостерігається і щодо економічних реформ. Зокрема, 74,9 % респондентів не вірять у здатність влади сприяти загальному економічному поліпшенню. Наприклад, 84,9 % сумніваються, що влада може зменшити рівень бідності, 84,1 % не довіряють її зусиллям зі зменшення нерівності доходів, а 72,1 % не вірять у підвищення сталості зайнятості. Крім

того, 75,8 % респондентів висловили недовіру щодо здатності влади забезпечити соціальний захист громадян України.

Довіра громадян до здатності української влади та політиків проводити реформи тісно пов'язана з довірою до різних політичних інституцій (коефіцієнти кореляції між 0,5 та 0,9 без урахування армії). Це свідчить про серйозні проблеми, з якими стикається Україна у різних сферах, а також про загальну нездатність політичних інституцій ефективно їх розв'язувати.

Загалом, політична довіра в Україні повернулася до рівня, який був до війни. Це означає, що, попри великі зміни через шоківі події війни, люди знову не довіряють інститутам, що є стабільною тенденцією для України.

У контексті війни за незалежність від Росії, яка, по суті, є боротьбою за демократію, люди висловлюють глибоку недовіру до демократичних інститутів, зокрема до уряду, парламенту, виборчих комісій, органів місцевого самоврядування та судів. Однак ця недовіра не зменшує прагнення українців до демократії чи їхньої віри в Україну як незалежну державу. Це вказує на те, що низький рівень довіри до інститутів не підриває легітимності демократичного режиму в країні.



Рис. 2. 3. Важливість демократії та незалежності серед українців у листопаді 2024 р. [40].

Зокрема, респондентів попросили оцінити важливість низки питань за шкалою від 1 («Зовсім не важливо») до 7 («Цілком важливо»). Результати показали, що 80,7 % учасників вважають важливим, щоб Україна залишалася демократичною країною. Крім того, 83,3 % зазначили, що громадяни повинні

використовувати свій голос для впливу на національну та місцеву політику, 88,6 % наголосили на важливості незалежності України, а 82,5 % вважають важливою територіальну цілісність. Окрім того, 83,8 % заявили, що державною мовою країни має бути українська.

Кореляція між вищезазначеними питаннями та довірою до інституцій – низька, переважно від 0,02 до 0,20. Це підтверджує, що поширений серед українців скептицизм до політичних інституцій не підриває підтримки самого політичного режиму. Недовіра, спрямована, найімовірніше, на політиків, які їх представляють.

В Україні також принаймні з 2002 року довіра до місцевої влади майже завжди була вища, ніж до центральної. З початком децентралізації довіра значно виросла. В громадах, у яких децентралізація була проведена ще у перші роки реформи, значущо вища довіра до місцевої влади порівняно з громадами, де реформа була проведена пізніше [41].

На графіку з дослідження (рис. 2.4) [41] відображено частку респондентів, які повідомили, що частково або повністю довіряють місцевим органам влади (суцільна лінія) та національному уряду (пунктирна лінія) в Україні. Дані взяті з Моніторингу Інституту соціології НАНУ, який включає в середньому 1800 респондентів на рік. Питання, на яке потрібно було надати відповідь за п'ятибальною шкалою, звучало так: «Наскільки Ви довіряєте місцевій/центральної владі?».

Важливо розуміти, що формує довіру до місцевої влади, та вимірювати її. Адже довіра до місцевих інституцій – це одна з ключових складових стійкості громади. У багатьох країнах світу використовується такий інструмент як індекс сприйняття стійкості громади (Index of Perceived Community Resilience – IPCR), в якому довіра до місцевої влади та загальна довіра між мешканцями є ключовими складовими [13].

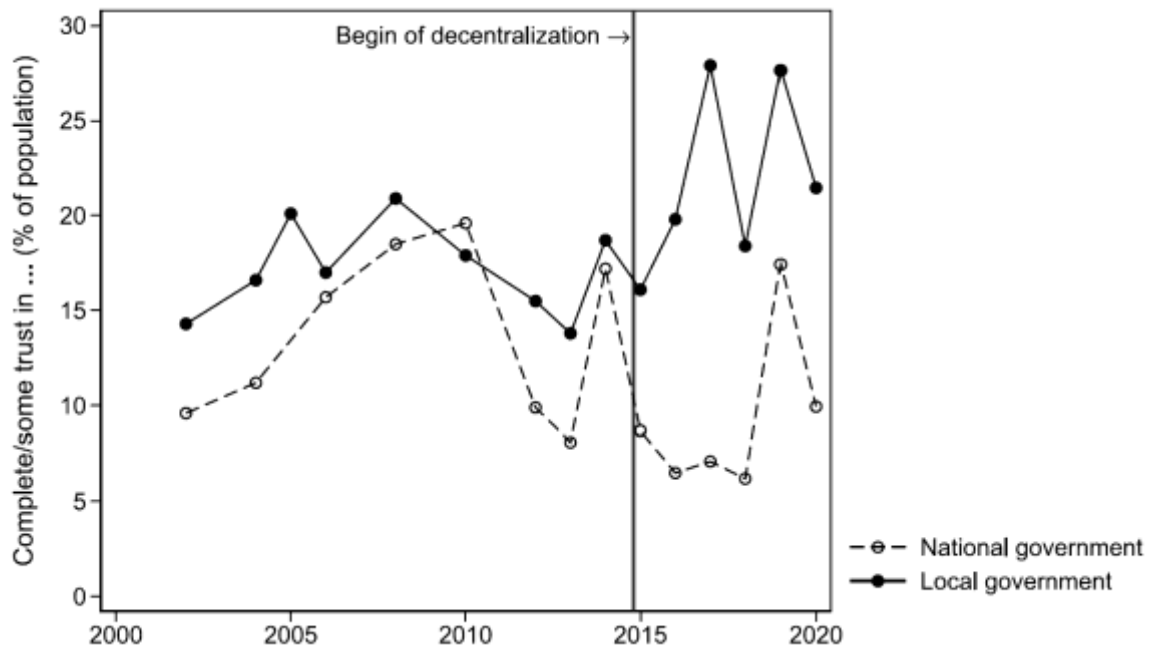


Рис. 2.4. Довіра до місцевої та центральної влади в Україні, 2002-2020 рр. [41]

У березні 2023 р. було проведено дослідження в рамках спільного проєкту Центру Соціологічних Досліджень, Децентралізації та Регіонального Розвитку KSE Institute та London School of Economics and Political Science в рамках програми PeaceRep, яке проводилось в 40 територіальних громадах, що знаходяться у 19 областях із усіх макрорегіонів України для регулярного збору даних. Цей підхід було обрано з кількох причин: (1) складність побудови репрезентативної вибірки в умовах тотальної війни; (2) потреба в детальному розумінні місцевого контексту, якого важко досягнути лише за допомогою великої вибірки; (3) необхідність поєднання якісних і кількісних методів дослідження. Основними вимогами до респондентів було проживання в громаді щонайменше рік до повномасштабного вторгнення та активна участь у житті громади, наприклад, у соціальних, волонтерських чи інших проєктах. Загалом в опитуванні взяли участь 118 активістів, по 2-3 від кожної представленої громади. 13 % респондентів були з південних областей, 15 % – із північних [13].

Повномасштабне вторгнення ненадовго змінило цю ситуацію: так, за даними КМІС, у жовтні 2022 року уряду та Верховній Раді довіряли 74 % та

58 % українців відповідно, тоді як місцевій владі – 50 %. У жовтні 2023 року показники довіри до місцевої влади залишилися незмінними, тоді як довіра до уряду та парламенту впала до майже довоєнних рівнів – 39 % та 21 % відповідно. Тобто довіра до місцевої влади малочутлива до криз, адже схожі показники довіри були й у попередні роки [13].

Однією з причин зростання довіри до місцевої влади може бути поліпшення якості публічних послуг у громадах, яке є наслідком децентралізації – адже саме ця реформа водночас створила стимули для місцевої влади підвищувати якість послуг і надала для цього ресурси. Другою причиною можуть бути різні підходи до оцінювання якості роботи місцевої та центральної влади. Розглянемо ці причини детальніше.

Респонденти відзначили позитивні зміни в деяких процесах у громаді, спричинені реформою децентралізації (рис. 2.5).



Рис. 2.5. Оцінка результатів реформи децентралізації. Відповідь на запитання «Наскільки ефективною була реформа децентралізації у досягненні таких результатів у вашій громаді?» [13].

Переважна більшість респондентів відзначили позитивний вплив децентралізації на підвищення доступності та якості адміністративних послуг, покращення соціальних і культурних аспектів життя громади, збільшення можливостей громадян впливати на рішення влади та підвищення якості інфраструктури. З іншого боку, більшість вважає, що децентралізація не підвищила економічний добробут мешканців громади та не змогла подолати корупцію. Респонденти могли обрати одну з відповідей: «1 – дуже неефективна, 2 – скоріше неефективна, 3 – скоріше ефективна, 4 – дуже ефективна». На графіку показані середні оцінки.

Серед позитивних аспектів реформи респонденти відзначили збільшення бюджету громад внаслідок запровадження нових місцевих податків, доступність органів місцевої влади, підвищення оперативності та ефективності вирішення місцевих проблем, а також різке зростання залучення місцевого населення [13].

Іншою причиною вищої довіри до місцевої влади може бути те, що громадяни формують довіру до місцевої та центральної влади на основі різних факторів. Так, громадяни оцінюють центральні органи влади з точки зору економічної ефективності, тобто якості надання публічних послуг та задоволеності станом економіки, а від місцевих органів влади більше очікують підзвітності та можливості участі. Тому було сформульовано три блоки запитань, які дозволяють оцінити «Задоволеність економічною ситуацією та економічну ефективність влади», «Підзвітність і прозорість місцевої влади», а також «Можливості участі в ухваленні рішень на місцях».

Можливості участі в ухваленні рішень. Учасники дослідження зазначили, що місцева влада зараз охочіше співпрацює з організаціями громадянського суспільства, ніж до повномасштабного вторгнення. Наприклад, до вторгнення лише в 11 із 40 громад ОМС зустрічалися з представниками громадянського суспільства принаймні раз на місяць, а після вторгнення зустрічі щомісяця або частіше проводяться у половині громад (20 із 40 громад) [13].

Покращилась і ситуація із залученням жителів до життя громади та ухвалення рішень. Так більшість громад залучали бізнес або громадськість до вирішення проблем, спричинених повномасштабним вторгненням (рис. 2.6). Значно виросла співпраця місцевої влади практично з усіма дотичними організаціями. На першому місці, зрозуміло, армія та силові структури, за ними – волонтери та міжнародні організації. Сподіваємося, ця співпраця залишатиметься на високому рівні.

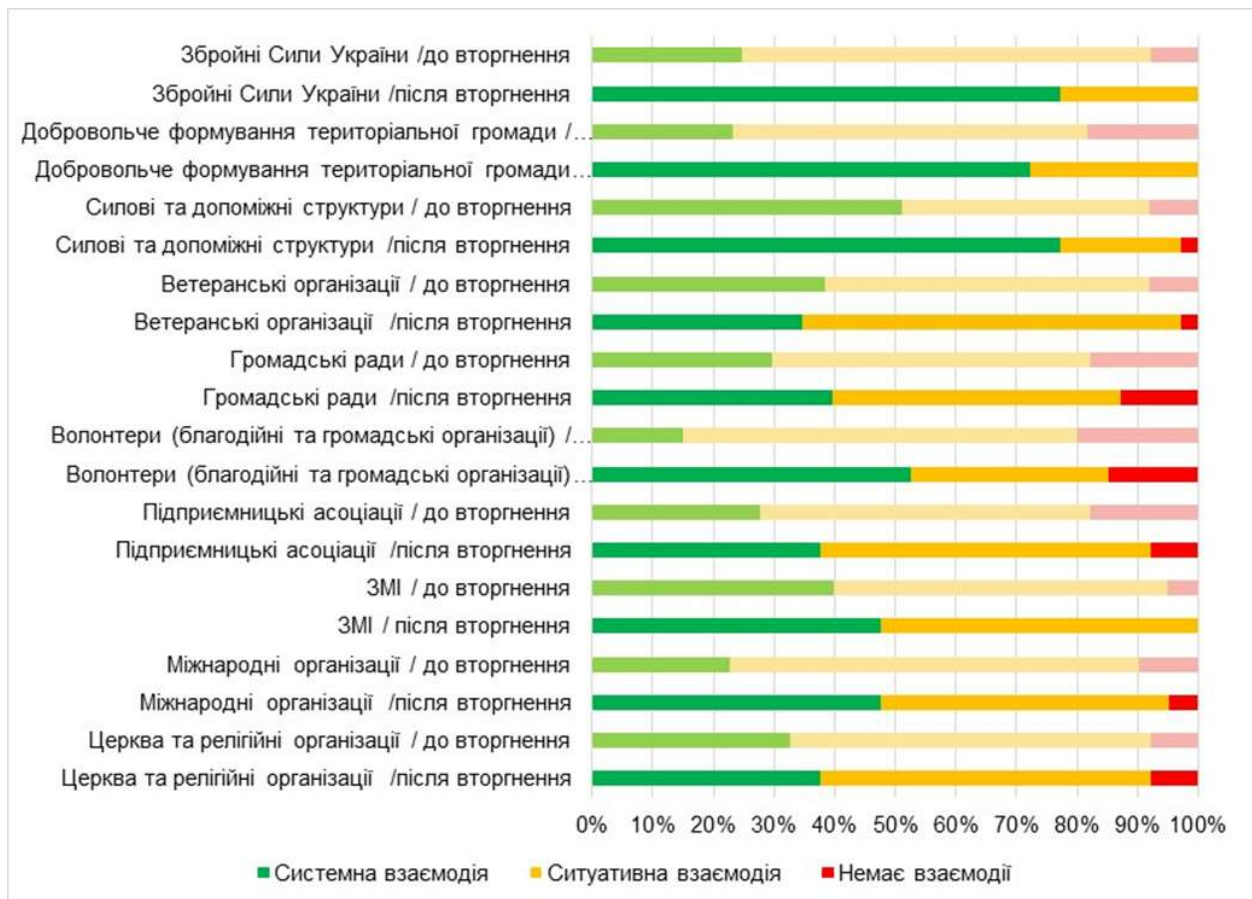


Рис. 2.6. Результати опитування щодо зміни рівня співпраці між місцевою владою й такими суб'єктами [13]

Примітка. Світліші кольори позначають ситуацію до вторгнення, темніші – після вторгнення [13].

Цікаво, що про збільшення залучення частіше повідомляли в сільських громадах та на Заході, рідше – на Півночі та Півдні. На жаль, залучення переважно обмежувалось інформуванням зацікавлених сторін, яке згадували вдвічі частіше (61 % активістів) порівняно з наступним за поширеністю

залученням місцевих активістів як виконавців або координаторів проєктів (31 % активістів) – табл 2.1.

Таблиця 2.1.

Результати опитування щодо залучення до вирішення критичних проблем громади [13]

	Уся вибірка	Сільські громади	Міські громади	Деокуповані території	Тилові території	Біля фронту чи кордону
Отримали інформацію від ОМС стосовно проблеми та ознайомились із нею	61%	64%	57%	56%	62%	58%
Ви активно звернули увагу ОМС на необхідність консультацій з Вами щодо цієї проблеми	21%	14%	30%	22%	21%	22%
ОМС ініціював збір пропозиції щодо рішення проблеми після вашого звернення	19%	19%	20%	33%	21%	17%
ОМС та Ви обмінювалися баченням щодо рішень проблеми систематично (більше двох письмових чи усних обговорень)	18%	16%	20%	11%	16%	22%
Зворотній зв'язок від Вас вплинув на спосіб вирішення проблеми	18%	16%	20%	11%	16%	22%
Ви брали участь у впровадженні рішення як виконавець чи координатор	31%	33%	30%	44%	23%	50%

Активісти у сільській місцевості менш активно, ніж у містах, звертали увагу органів влади на проблеми, проте дещо активніше обмінювалися з ними баченням щодо вирішення проблем. На жаль, обмін таким баченням не відбувався у деокупованих громадах, при тому, що втіленням проєктів у них громадські активісти займалися активніше, ніж у тилових громадах.

Попри згадані позитивні тенденції ми бачимо і явні проблеми. Так, у глибинних інтерв'ю респонденти зазначили, що вони часто стикаються з труднощами у співпраці з місцевою владою через брак знань про методи

співпраці. Крім того, обидві сторони стикаються з проблемами, пов'язаними з урахуванням різних точок зору, попередніми конфліктами та розбіжностями у підходах.

Прозорість та підзвітність місцевої влади. За результатами опитування, в більшості громад бачимо незначне зменшення, на думку активістів, поширеності практик корупції та непотизму з початку війни (рис. 5). Гірша ситуація у міських громадах та громадах півночі, центру і півдня. Статистично значущим таке зниження є за рахунок сільських та тилових громад. На це впливають два основні фактори: висока поширеність корупції до війни, тому будь-яка позитивна зміна буде достатньо відчутна, та загальна ситуація зі зміною шаблонів інформування населення.

Респондентам пропонувалось оцінити наскільки поширеними у громаді були такі неетичні явища до повномасштабного російського вторгнення і наскільки поширеними вони є зараз. Респонденти могли обрати оцінку від 1 до 4, де 1 – зовсім не поширені, 4 – дуже поширені.

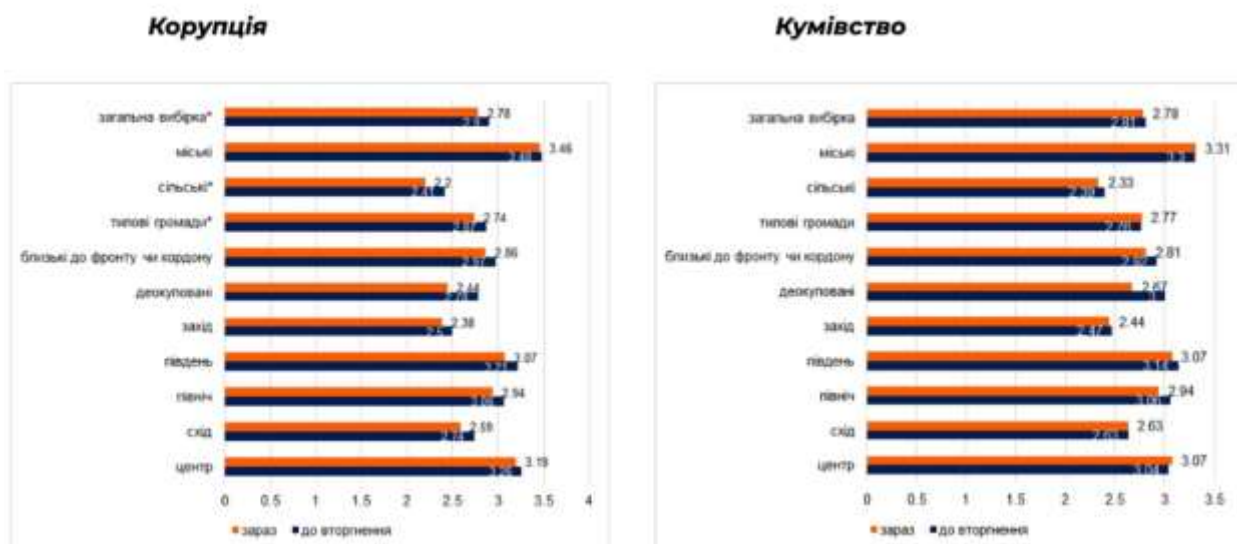


Рис. 2.7. Результати опитування щодо неетичних практик в громадах [13]

На довіру до влади та її політик сильно впливають задоволеність економічною політикою та загальною економічною ситуацією. Зрозуміло, що загальні економічні умови в країні з початку повномасштабної війни сильно погіршились, що відчули на собі й активісти, яких ми опитували: виросла

вартість оренди житла та вартість життя, знизився дохід людей (рис. 6). Респонденти могли дати відповіді від 1 до 10, де 1 – дуже погані, 10 – дуже добрі.

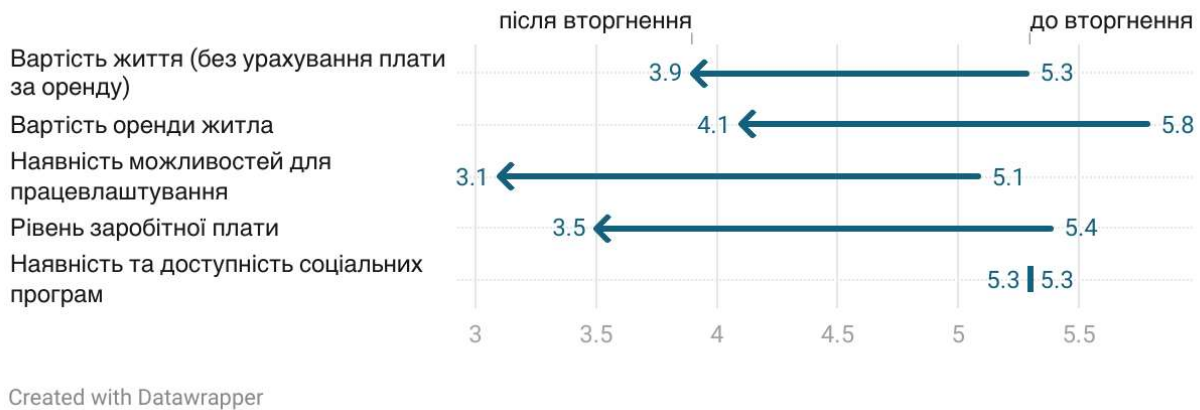


Рис. 2.8. Результати опитування щодо порівняння сприйняття економічних умов [13]

Крім того, на думку респондентів, ефективність економічних рішень місцевої влади після вторгнення знизилася. Отже, протести проти неефективного розподілу коштів справді можуть бути обґрунтованими (рис. 8). Респонденти могли обрати оцінку від 1 до 10, де 1 – абсолютно неефективні, 10 – дуже ефективні.

Зниження оцінки економічної ефективності відбулося для всіх громад, але найбільше – для деокупованих та прифронтових. Респонденти з сільських громад оцінюють економічну ефективність місцевої влади вище, а її зниження після вторгнення вважають нижчим, ніж респонденти з міських громад. Це може бути пов'язано із вищою вимогливістю активістів до влади великих міст через більшу спроможність і розміри їхніх бюджетів та більшу готовність до публічних акцій серед міських жителів [13].

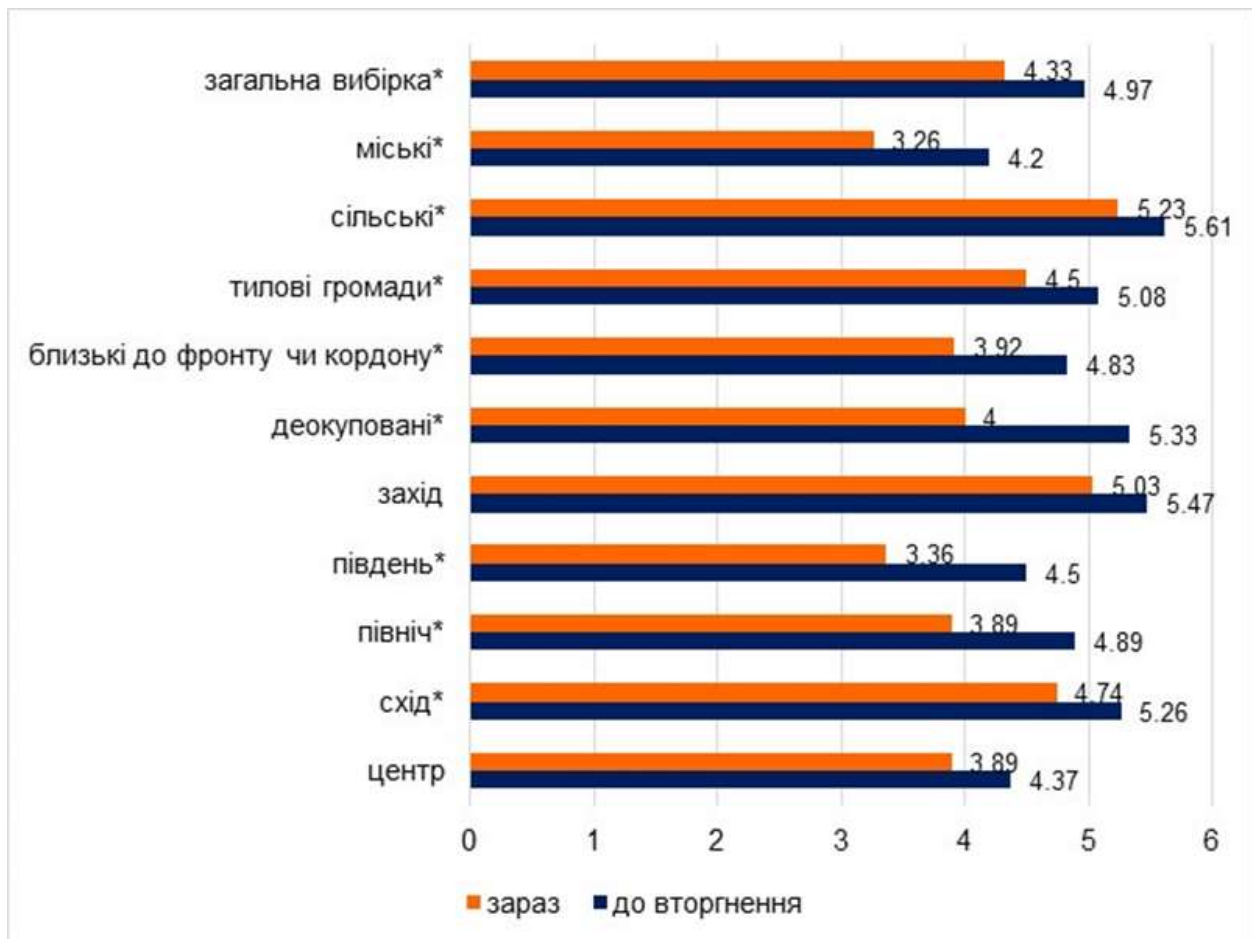
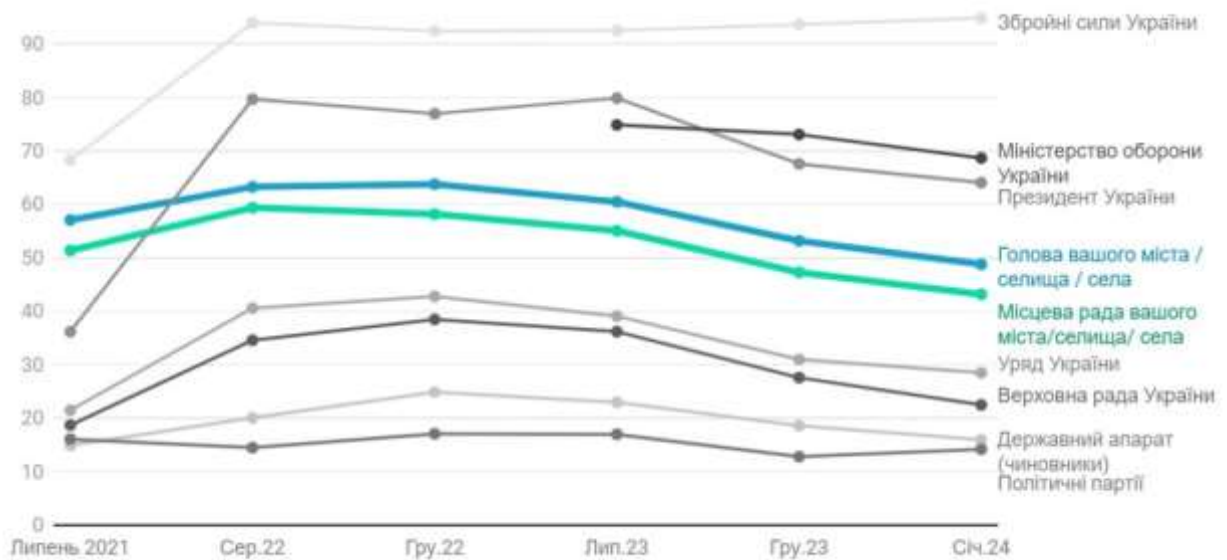


Рис. 2.9. Оцінка економічної ефективності ОМС [13]

Отже, попередні дослідження показали, що на довіру до місцевої влади може впливати децентралізація – у громадах, які раніше приєдналися до реформи, довіра до місцевої влади вища. Втім, інші дослідження припускають, що довіру до місцевої та центральної влади не можна прямо порівнювати, оскільки, формуючи своє сприйняття довіри, респонденти можуть оперувати різними критеріями. Цими критеріями є «підзвітність і прозорість місцевої влади», «можливості участі в ухваленні рішень місцевою владою» та «задоволеність економічною ситуацією та економічна ефективність влади», та отримали оцінки місцевих активістів за цими критеріями до та після повномасштабного вторгнення. Відповідно сприйняття економічної ефективності рішень влади знизилося, тоді як показники прозорості та залученості вирости. Загалом це зберегло показник довіри до місцевої влади на рівні приблизно 2021 року [13].

Друге опитування в рамках дослідження було проведено в листопаді 2023 року і засвідчило, що за 2023 рік довіра в суспільстві до голів громад знизилася з 63 % до 48 %, а до місцевих рад – з 58 % до 44 %. Важливо, що в січні 2024 року довіра вперше опустилася нижче від рівня 2021 року, до повномасштабного вторгнення (рис. 2.10) [42].



Джерело: опитування Центру Разумкова

Рис. 2.10. Динаміка довіри до системи публічного управління [42]

Результати опитування вказали на кілька суттєвих перешкод, які заважають респондентам взаємодіяти з місцевою владою. Якщо відкинути найбільш очевидну причину – брак часу через роботу, сім'ю чи інші зобов'язання, – 19 % не довіряють місцевій владі, а ще 14 % зазначили, що мали негативний досвід взаємодії з нею. Отже, згадки про недовіру до місцевої влади та невдалий попередній досвід співпраці становлять третину всіх відповідей. На другому місці (29 %) – брак часу на громадську діяльність [42].

15 % респондентів зазначили, що їм важко взаємодіяти з місцевою владою. Із них 10 % відповіли, що процес занадто складний, а ще 5 % сказали, що не розуміють процедур, пов'язаних із ним. Лише 14 % респондентів повідомили, що не мають суттєвих проблем у разі взаємодії з органами місцевого самоврядування [42].

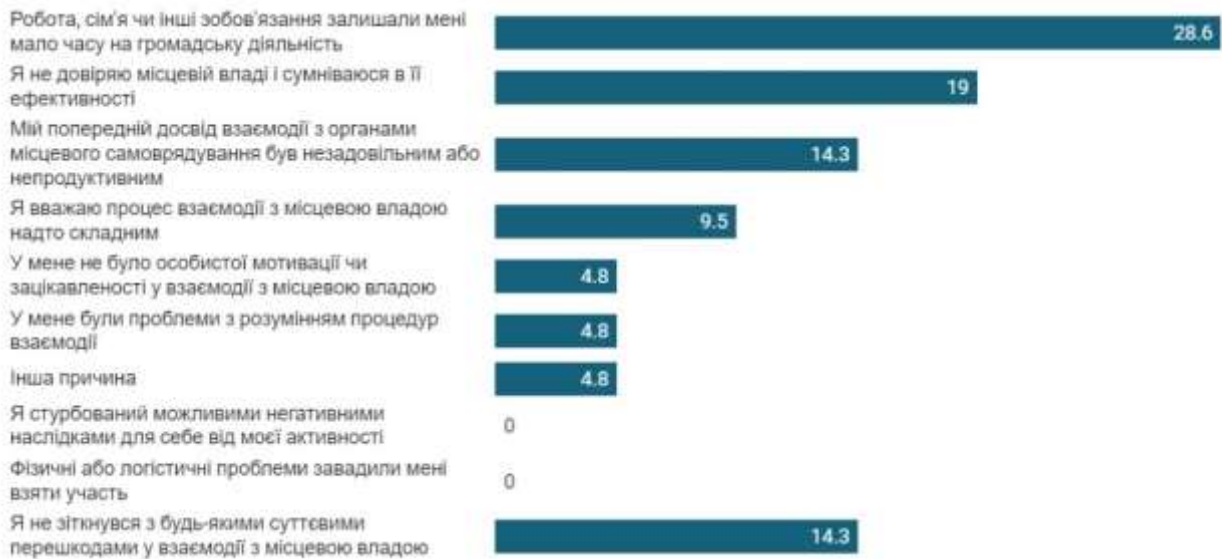


Рис. 2.11 Фактори, що перешкоджають взаємодії активістів з місцевою владою [42]

На початку повномасштабного вторгнення різко активізувалася співпраця ОМС зі Збройними силами України, добровольчими формуваннями територіальних громад (ДФТГ), а також з органами безпеки та правоохоронними органами. Подібна тенденція спостерігалася й у співпраці з громадськими та міжнародними організаціями, а дослідження Центру розвитку інновацій [43] показує, що під час війни посилилась і співпраця мешканців та ОМС.

Однак наприкінці 2023 року рівень співпраці ОМС з іншими суб'єктами помітно знизився [43]. Респонденти могли обрати одну з таких відповідей: системна співпраця; ситуативна співпраця; співпраця відсутня; конфліктні стосунки або конкуренція; не знаю / не можу відповісти. Респонденти оцінювали співпрацю до вторгнення ретроспективно в першій хвилі опитування у березні 2023 року.

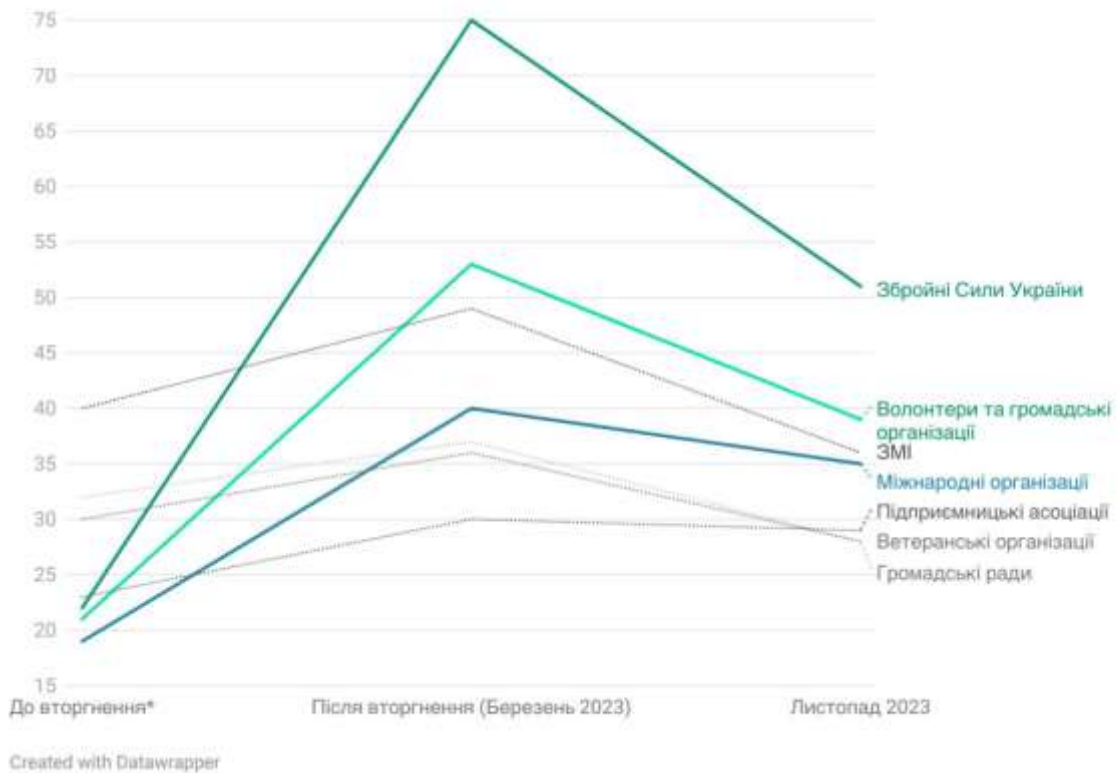


Рис. 2.12. Частка активістів, які оцінюють співпрацю ОМС із різними інституціями як «систематичну» [43].

Попри таке зниження, рівень співпраці все ще залишається вищим, ніж до повномасштабного вторгнення. Органи місцевого самоврядування далі активно співпрацюють з міжнародними організаціями, залучаючи фінансову допомогу для відновлення та відбудови громад. Рівень співпраці з цим типом акторів та з ветеранськими організаціями за останні пів року майже не знизився. Це може бути пов'язане з переформатуванням співпраці ОМС на більш системну та проєктну, тоді як у 2022 році місцева влада мусила залучати всіх доступних акторів. Також причиною цього може бути зміна характеру шоків війни та наявності ресурсів для роботи з ними у різних акторів: ОМС впорались із першими шоками разом із волонтерами, але для втілення великих проєктів, таких як відбудова чи забезпечення ветеранів, вигідніше залучати великі донорські фонди.

Як показує дослідження [43], значна частина активістів стикається з перешкодами до участі в ухваленні рішень в громаді. У 30 із 40 громад респонденти стикалися з обмеженнями участі громадян в ухваленні рішень на

місцевому рівні. Серед них половина зазначила, що ці бар'єри навмисно створила місцева влада, а не є наслідком воєнного стану.

Респонденти скаржаться, що влада ухвалює рішення без громадян, через що вони почуваються безсилими і позбавленими впливу. У відкритих питаннях вони згадують такі проблеми місцевої демократії у громадах [43]: закритість влади від громадян; відсутність консультацій місцевої влади з жителями щодо важливих для громади питань; обмеження доступу до засідань місцевої ради; обмежений доступ до інформації про діяльність та рішення ОМС; недостатнє інформування про проєкти та рішення місцевої влади; заблоковані інструменти участі; ігнорування звернень громадян та відмова у прийманні громадян депутатами місцевої ради та керівництвом ОМС; заборона проведення масових зібрань та протестів; тиск місцевої влади на учасників протестів; завищена кількість підписів для розгляду електронних петицій та їхнє закриття без відповіді (кількість голосів і строки розгляду місцевих петицій визначають місцеві ради); неактивні громадські ради при ОМС.

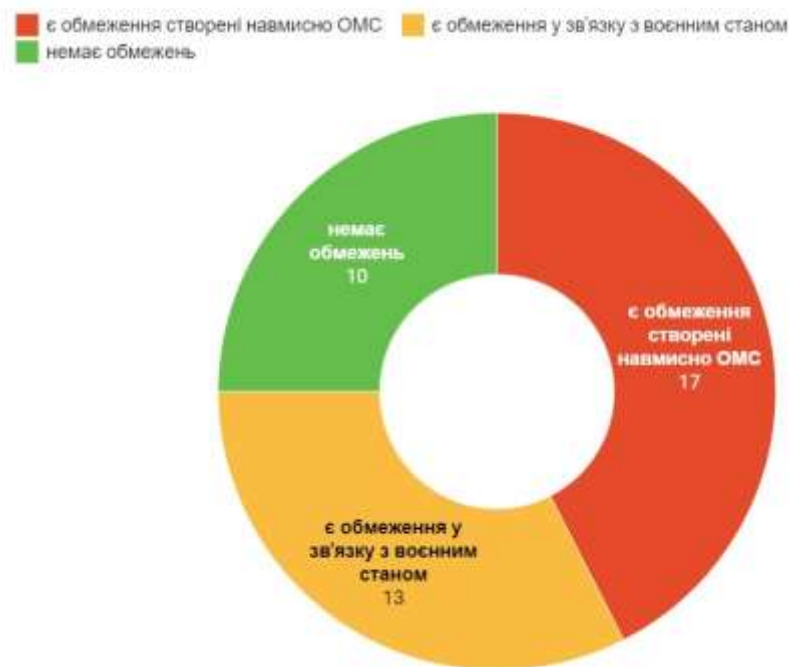


Рис. 2.13. Результати опитування щодо обмежень з боку органів місцевої влади на участь громадян в ухваленні рішень на місцевому рівні [43]

Основною проблемою, на яку посилаються респонденти, є брак фінансування й через це мінімальні обсяги відбудови у громаді, до обговорення якої, на думку влади, недоречно залучати громадськість. Активісти вважають, що розподіл коштів на проекти відновлення недостатньо ефективний та прозорий. Вони також згадують випадки корупції, такі як присудження проєктів з відбудови афілійованим компаніям без проведення належних тендерів або обмеження доступу до участі в тендерах. Крім того, активісти зазначають, що зарегульованість і надмірні формальні вимоги ускладнюють участь людей у процесах відновлення.

Ці результати вказують на негативний вплив обмежень, що накладає місцева влада, на соціальну згуртованість. Коли громадяни відчують себе виключеними з процесу ухвалення рішень і не мають доступу до необхідної інформації, їхня довіра до місцевої влади знижується. Позбавлення жителів права голосу і впливу може призвести до зростання напруженості та більшої ймовірності протестів, підриваючи стабільність і колективні спроможності, необхідні для ефективного управління та відновлення громад.



Рис. 2.14. Протестні настрої залежно від обмежень на участь громадян в ухваленні рішень [43]

Ці результати дають змогу зробити висновки щодо довіри в Україні. Українці мають потенціал для досягнення вищих рівнів довіри. Хоча багато досліджень класифікують Україну як суспільство з низьким рівнем довіри, де важко подолати «за замовчанням» низький рівень довіри, але стійка висока довіра до армії свідчить про можливість поліпшення ситуації. За відповідних

умов (наприклад, правильної комунікації між владою і суспільством) Україна має потенціал підвищити загальний рівень інституційної довіри [41].

Отже,—на початку повномасштабного вторгнення в лютому 2022 року опитування зафіксували значне зростання довіри до всіх інституцій, що свідчило про підвищений оптимізм щодо можливих змін. Однак це зростання виявилось короткочасним, і вже незабаром довіра до всіх інституцій, окрім військових, різко знизилася [таміліна].

За 2023 рік довіра в суспільстві до голів громад знизилася з 63 % до 48 %, а до місцевих рад – з 58 % до 44 %. Важливо, що довіра на січень 2024-го вперше опустилася нижче від рівня 2021 року, до повномасштабного вторгнення [43].

На початку вторгнення співпраця між місцевою владою, військовими та міжнародними організаціями різко зросла і залишається вищою, ніж до вторгнення. Однак багато респондентів стикаються з перешкодами у взаємодії з місцевою владою через значну недовіру та попередній негативний досвід співпраці. У 30 із 40 опитаних громад жителі стикаються зі складнощами залучення, такими як непрозоре ухвалення рішень місцевою владою та обмеження механізмів демократичної участі.

Активісти повідомляють про проблеми з фінансуванням, корупцією та надмірне регулювання, що перешкоджають ефективній участі у відновленні. Доступ до публічної інформації також складний: ігнорування запитів, затримки та неповні відповіді є поширеними проблемами.

Це обмежує соціальну згуртованість, підвищує суспільне невдоволення і знижує довіру до місцевої влади, підриваючи ефективне врядування та зусилля з відновлення громад. А саме довіра та соціальна згуртованість – головні чинники стійкості спільнот до шоків війни.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ДОВІРИ ГРОМАДЯН ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ

3. 1. Інструменти зміцнення громадської довіри до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення

Повномасштабна війна в Україні, розв'язана Російською Федерацією, стала не лише викликом для національної безпеки, а й глибоким стресом для системи публічного управління на всіх рівнях. Особливої актуальності набуло питання ефективності органів місцевого самоврядування, оскільки саме вони стали першими відповідальними за безпеку, підтримку населення, логістику гуманітарної допомоги, мобілізаційні заходи та підтримку внутрішньо переміщених осіб. У цих умовах питання довіри громадян до місцевої влади набуло визначального значення не лише для функціонування органів самоврядування, а й для збереження стійкості громад і суспільної єдності загалом.

Формування та підтримка довіри до органів місцевого самоврядування – це складний і багатогранний процес, що базується на низці чинників: прозорості управлінських рішень, відкритості до зворотного зв'язку, справедливості розподілу ресурсів, компетентності посадовців, а також здатності влади реагувати на потреби громади в режимі реального часу. У мирний час ці чинники впливають на політичну участь населення, легітимність влади, стійкість інститутів. У часи війни їх роль ще більше зростає: довіра стає передумовою виживання, солідарності, готовності громадян підтримувати владу в екстремальних обставинах.

Разом із тим, дослідження останніх років засвідчують суперечливу картину: з одного боку, у багатьох громадах рівень довіри до місцевої влади істотно зріс завдяки ефективним діям, волонтерським ініціативам і залученню

громадян до процесів ухвалення рішень. З іншого – спостерігаються випадки втрати довіри через корупційні ризики, бюрократичну закритість, низьку якість комунікації та несправедливий розподіл допомоги. Саме тому тема формування довіри до ОМС потребує системного вивчення, аналізу факторів, що її визначають, та виявлення інструментів її зміцнення – як у контексті поточної війни, так і з перспективою післявоєнного відновлення.

Варто підкреслити, що довіра не є абстрактною категорією, а має цілком практичне значення для ефективного функціонування місцевого самоврядування. Вона визначає рівень участі громадян у прийнятті рішень, готовність дотримуватися законів і норм, сприйняття реформ, участь у відбудові інфраструктури. Без довіри важко досягти узгоджених колективних дій, зростає ризик соціального напруження, знижується ефективність державної політики на місцях.

Попри зростання ролі громадян у процесах місцевого врядування, ефективність інструментів зміцнення довіри до органів місцевого самоврядування залишається обмеженою. На практиці багато форм участі – такі як громадські слухання, консультації, онлайн-опитування – часто виконуються формально, радше для дотримання нормативних вимог, ніж для справжнього врахування громадської думки. Це знижує віру мешканців у те, що їхній голос має значення, і підриває потенціал партнерства між владою та громадою.

Окрім того, війна змінила саму природу місцевого самоврядування, висунувши перед ним нові виклики: кризове управління, співпраця з військовими адміністраціями, управління гуманітарною допомогою, робота з внутрішньо переміщеними особами та постраждалими громадами, екстрена цифровізація процесів. У таких умовах громадяни по-новому оцінюють ефективність влади – не за формальними показниками, а за здатністю швидко і гнучко реагувати на загрози, діяти прозоро та з орієнтацією на потреби людей. Таким чином, довіра стає результатом конкретних дій, а не лише політичної лояльності.

Не менш важливим є період післявоєнного відновлення, коли довіра до органів місцевого самоврядування буде вирішальним чинником у забезпеченні стабільності, залученні ресурсів, відбудові інфраструктури, інтеграції переселенців, реінтеграції територій. Громади, де сформується високий рівень довіри, зможуть ефективно організовувати публічно-приватні партнерства, взаємодіяти з донорами, зберігати соціальну згуртованість. Водночас ті громади, де довіра буде втрачена або слабкою, можуть зіткнутися з кризою легітимності, масовою міграцією, зростанням конфліктів і соціального розчарування.

Ключовими бар'єрами до зміцнення довіри є також низький рівень прозорості, доступу до інформації та зворотного зв'язку. Брак відкритих звітів, ігнорування звернень громадян і закритість у комунікаціях формують образ недоступної та байдужої влади. Особливо критично це проявляється у воєнних умовах, коли очікування від публічних інституцій значно зростають, а нестача відповідальності й підзвітності викликає відчуття ізоляції громадян від управлінських процесів.

Ще одним системним викликом є етична вразливість окремих представників влади: порушення стандартів поведінки, зловживання владними повноваженнями, непрофесійна комунікація. Такі прояви не тільки шкодять репутації конкретного посадовця, але й негативно впливають на рівень суспільної довіри загалом. У період воєнного стану це набуває особливої ваги, оскільки публічне управління має бути орієнтоване на підтримку, згуртованість та безпеку громади.

Дослідження Д. Рейна і М. Рейна, викладене у моделі «Три виміри довіри» (Dimensions of Trust: The Three Cs), окреслює 16 форм поведінки, які можуть бути застосовані як інструменти формування довіри. Це, зокрема, управління очікуваннями, прозора комунікація, делегування, визнання помилок, заохочення участі та розвиток потенціалу громадян. Важливо, що модель акцентує на розвитку трьох типів довіри: до характеру, до комунікації та до спроможностей. Усі ці аспекти є критично важливими і для взаємодії між органами місцевого самоврядування та громадою.

Три виміри довіри (Dimensions of trust: The Three Cs) [2]

3 виміри	16 відповідних форм поведінки	Загальні положення / переваги
Довіра до характеру / властивостей (Trust of Character)	Керуйте очікуваннями Встановіть межі Делегуйте належним чином Заохочуйте наміри надавати послуги один одному	Взаємні наміри надавати послуги. Є відправною точкою командних відносин. Основний вимір «команди довіри», щоб бути ефективними
Довіра до комунікації (Trust of Communication)	Діліться інформацією Кажіть правду Визнайте помилки Надавайте та отримуйте конструктивні відгуки Зберігайте конфіденційність Говоріть з «доброю метою»	Основа прозорості і безпеки робочого середовища. Учасники команди відчують себе впевнено щодо визнання помилок і відстоювання один одного. Сприяє розбудові середовища співпраці, поглибленого навчання і розвитку
Довіра до здатності (Trust of Capability)	Визнайте здібності та навички Дозвольте приймати рішення Залучайте і шукайте їх внесок Допоможіть опанувати навички	Учасники команди заохочуються зробити свій внесок і використовувати власні знання для реалізації змін через залучення до процесів прийняття рішень та навчання колег новим навичкам. Сприяє формуванню культури інновацій і дозволяє командам і організаціям бути конкурентоспроможними

Водночас одним із сучасних викликів є цифрова нерівність. Хоча електронні сервіси здатні значно розширити доступ до участі, обмеження інфраструктури у селах, низький рівень цифрової грамотності та відсутність навичок користування онлайн-платформами ускладнюють їх ефективне використання. Це створює додаткові перешкоди для рівноправної участі громадян у прийнятті рішень і посилює недовіру до системи.

Для вирішення зазначених проблем необхідне не лише формальне впровадження інструментів взаємодії, а й створення цілісної політики відкритого врядування, яка поєднує етичну відповідальність посадових осіб, розбудову цифрових навичок населення, забезпечення доступності інформації, розвиток

механізмів зворотного зв'язку та впровадження моделей довіри у щоденну управлінську практику. Саме поєднання цих елементів дозволить не тільки налагодити ефективну комунікацію, а й відновити й утримувати довіру громад до місцевої влади навіть у кризові періоди.

У результаті дослідження вчені дійшли висновку, що низький рівень довіри громадян до органів публічної влади обумовлюється особливостями функціонування соціального діалогу в сучасних умовах, який скоріше є ширмою для цілей, часом протилежних соціальному партнерству. Тому організація діалогу між владою і громадянами, хоча є складним процесом, але його постійне ініціювання двома сторонами стане стимулом до поступового формування громадської думки про основні механізми, форми і методи досягнення політичного консенсусу, соціальної солідарності та інтеграції в суспільстві [3].

В умовах нестабільності в різних сферах суспільного-політичного та соціально-економічного життя в незалежній Україні, роль довіри як ресурсу, який направлений на забезпечення стійкості, порядку і стабільності суспільної системи загалом, а також окремих її сфер, вагома.

Особливу роль у формуванні довіри відіграє інформаційна політика органів місцевого самоврядування, які мають забезпечувати прозорість рішень, пояснювати мотивацію своїх дій, бути відкритими до критики та демонструвати готовність до співпраці з громадськістю. У воєнних умовах це набуває ще більшої ваги, оскільки поширення дезінформації, ворожих наративів та чуток може швидко зруйнувати довіру навіть там, де об'єктивно здійснюються правильні управлінські дії. Тому комунікація стає не просто інструментом інформування, а складовою безпеки та стійкості громади.

У цьому контексті важливо звертати увагу не лише на «вертикальні» зв'язки між громадянами і владою, а й на «горизонтальні» форми довіри – між самими мешканцями громади, між різними соціальними групами, між місцевим бізнесом, волонтерами, громадськими організаціями. Саме вони створюють соціальний капітал, що є основою самозарядності та стійкості громади в умовах війни й відновлення.

Також актуальною є проблема нерівномірності рівня довіри в різних регіонах, що зумовлена як історичними чинниками, так і поточними управлінськими практиками. Досвід окремих громад засвідчує, що навіть за однакових ресурсних умов довіра може формуватися або руйнуватися залежно від дій конкретних посадовців, відкритості комунікації, залучення громади до процесів ухвалення рішень. Це свідчить про важливість людського чинника – лідерства, компетентності, доброчесності представників ОМС.

Попередній аналіз засвідчив, що прозорість та громадська залученість стають ключовими елементами успішності діяльності публічних управлінців в сучасних умовах. Проте, існують серйозні виклики, пов'язані з недостатньою відкритістю та активною участю громадськості у процесах управління. Проблема полягає в тому, що в часто відсутні чіткі механізми та стимули для забезпечення відкритості та залучення громади у прийнятті рішень.

Недостатня прозорість може призвести до виникнення корупції, втрати довіри громадян до владних структур та невідповідності прийнятих рішень реальним потребам суспільства. Також, низький рівень громадської залученості може впливати на легітимність урядових ініціатив та зменшувати відчуття власної відповідальності перед громадянами представниками влади [44].

Тож викликає інтерес дослідження причин та наслідків відсутності відкритості та громадської залученості в публічному управлінні, а також розгляд можливих шляхів подолання цієї проблематики. Зокрема, акцент зроблено на необхідності розвитку механізмів відкритості, підвищення рівня інформаційної доступності та створення ефективних інструментів для залучення громадськості до управлінських процесів.

Під участю громадян розуміється залучення громадян та активна взаємодія влади з громадянами, громадянським суспільством та іншими зацікавленими сторонами.

Знаходячись в сучасному світі технологій, прихильники цифрової трансформації стверджують, що з новими можливостями онлайн-спілкування громадяни можуть активніше брати участь у демократичному ухваленні рішень

та публічному управлінні, ніж будь-коли раніше. Нові інтернет- платформи дозволяють громадянам висловлювати свою думку та взаємодіяти з органами влади. Крім цього, ці платформи можуть також оптимізувати прийняття політичних рішень, оскільки громадяни можуть краще розуміти, хто та скільки людей підтримує рішення. Ініціативи відкритого уряду також можуть підвищити громадську довіру до органів влади [44, 45].

Громадянська участь можлива на будь-якому етапі здійснення публічного управління, починаючи з визначення пріоритетів, інформування та прийняття рішень та закінчуючи здійсненням та оцінкою діяльності. Воно також може відбуватися на різних рівнях, починаючи з таких процесів як консультації з громадськістю, де зацікавлені сторони інформують про процес ухвалення рішень, і закінчуючи такими процесами, як складання бюджету на основі принципу участі, коли громадяни самі ухвалюють остаточне рішення. Міжнародна асоціація з питань участі громадськості (IAP2) визначає 5 рівнів участі:

- інформування: надавати громадськості збалансовану та об'єктивну інформацію, щоб допомогти їй зрозуміти проблему, альтернативи, можливості та/або рішення;
- консультації: для отримання зворотного зв'язку від громадськості про аналіз, альтернативи та/або рішення;
- залучення: працювати безпосередньо з громадськістю протягом усього процесу, щоб забезпечити стійке розуміння та врахування інтересів та сподівань громадськості;
- співробітництво: співпрацювати з громадськістю щодо кожного аспекту рішення, включаючи розробку альтернатив та визначення кращого рішення;
- розширення повноважень: передача прийняття остаточного рішення громадськості [45].

Отже, формування довіри до органів місцевого самоврядування в умовах війни та повоєнного відновлення є не лише актуальним, але й стратегічно

важливим завданням для майбутнього України. Це питання безпосередньо пов'язане з безпекою, економічним розвитком, соціальною згуртованістю, демократичною стабільністю та відновленням країни на основі принципів доброго врядування. Саме тому дослідження природи довіри, чинників її формування та механізмів її підтримки є своєчасним і суспільно значущим, а напрацьовані підходи можуть стати основою для вдосконалення місцевої політики та практик управління в умовах кризи і відновлення.

3.2. Рекомендації щодо зміцнення довіри громадян до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення

Проведене дослідження показало, що забезпечення принципів ефективності, прозорості та відкритості в діяльності органів місцевого самоврядування відіграє ключову роль у формуванні громадської довіри, особливо в умовах воєнного стану та у період повоєнного відновлення. Відкритість як управлінський принцип стає основою для прозорої діяльності: вона передбачає доступ громадян до інформації, рішень, процедур, що забезпечує легітимність дій влади та посилює її підзвітність. У кризовий період це набуває особливого значення – оскільки громадяни шукають стабільності, передбачуваності та чесної комунікації з боку владних структур.

Громадська залученість доповнює відкритість, створюючи умови для постійного діалогу між громадянами та місцевою владою. Активна участь мешканців у процесах прийняття рішень підвищує відповідність політики влади реальним потребам населення, сприяє оперативному реагуванню на виклики, а також зміцнює горизонтальні зв'язки всередині громади. Такий підхід сприяє формуванню довіри як багаторівневої взаємодії, де громадськість не лише контролює, але й бере участь у розробці та реалізації управлінських рішень.

Обґрунтування концептуальних основ довіри до органів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на взаємозв'язку відкритості, прозорості та залученості. У післявоєнний період саме ці принципи дозволяють закладати нову

парадигму місцевого врядування – не авторитарно-адміністративну, а партнерську, з опорою на суспільний запит, участь та зворотний зв'язок. В умовах відновлення, коли суспільство особливо чутливе до несправедливості, неефективності чи закритості, ключове значення має не лише фізичне відновлення інфраструктури, а й інституційне відновлення довіри до влади.

Важливим завданням місцевої влади є не лише побудова формальних каналів взаємодії, а й формування сталої культури відкритого управління. Для цього потрібно постійно інформувати громадськість, дотримуватися етичних стандартів комунікації, будувати діалог на основі правди, прозорості та поваги до громадської думки. Недостатньо просто оприлюднити рішення – необхідно зробити так, щоб вони були зрозумілими для громади, відповідали її очікуванням і формували позитивний, прогнозований імідж органу місцевого самоврядування.

Окремої уваги заслуговує необхідність переходу від епізодичної до системної взаємодії з громадянами. Зв'язки з громадськістю мають базуватися на системі узгоджених дій, а не на окремих інформаційних акціях. У цьому контексті важливо не тільки декларувати цілі, а й демонструвати конкретні кроки до їх досягнення. Будь-яке управлінське повідомлення повинно бути не лише відкритим, а й простим, логічним, доказовим – таким, що викликає довіру і не залишає простору для домислів чи маніпуляцій.

Особливо актуальним в умовах повоєнного відновлення є забезпечення інклюзивності публічної участі – доступу до ухвалення рішень для всіх категорій населення, включно з внутрішньо переміщеними особами, ветеранами, людьми з інвалідністю, молоддю. Владі слід не нав'язувати рішення, а доводити їхню доцільність через відкриту аргументацію, залучення до обговорення, надання альтернатив. Формування довіри неможливе без готовності влади прислухатися до громади й адаптувати свої дії відповідно до її запитів.

Успішна комунікаційна політика ОМС у кризових умовах має базуватися на принципах: відкритість до співпраці з партнерами (включно з громадськими організаціями, ЗМІ, волонтерськими спільнотами), оперативність реагування на

запити та події, персоналізація комунікацій (тобто орієнтація не лише на загал, а й на конкретні групи мешканців), використання гібридних (традиційних і цифрових) каналів інформації. Сучасна система управління комунікаціями має інтегрувати інтереси ОМС із потребами громади, забезпечуючи спільну виробку рішень.

Таким чином, у контексті дослідження можна стверджувати, що формування довіри в умовах війни та відновлення – це не лише соціально-психологічна категорія, а стратегічний ресурс. Підвищення рівня довіри до органів місцевого самоврядування можливе лише за умови дотримання принципів прозорості, підзвітності, залученості, професійності та етичності у процесі прийняття рішень. Усе це має відображатися не в деклараціях, а в конкретних інституційних практиках – щоденних діях, рішеннях, комунікаціях, які демонструють громаді: влада не просто працює для людей, а працює разом із ними.

У період воєнного стану та подальшого повоєнного відновлення довіра громадян до органів місцевого самоврядування відіграє критично важливу роль у забезпеченні соціальної стабільності, ефективному управлінні ресурсами, координації гуманітарних ініціатив та формуванні довгострокового плану відновлення громад. У цій частині дослідження пропонуються рекомендації, спрямовані на посилення довіри до ОМС в умовах складної безпекової, соціальної та економічної ситуації.

1. Забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування. Прозорість – одна з ключових умов формування довіри. в умовах воєнного стану громадяни особливо чутливі до дій влади, тому важливо забезпечити:

- регулярне інформування населення про діяльність омс, прийняті рішення, стан реалізації програм, розподіл гуманітарної допомоги та бюджетні витрати;
- використання цифрових платформ для звітування перед громадою, включаючи соціальні мережі, офіційні вебсайти та мобільні застосунки;

- залучення незалежних аудиторських структур для перевірки використання ресурсів громади та публічне оприлюднення результатів таких перевірок;

- відкриті сесії місцевих рад (в онлайн-форматі або офлайн, залежно від безпекової ситуації) з можливістю участі громадян, журналістів та громадських організацій.

2. Підвищення комунікаційної спроможності ОМС. Одна з головних проблем під час кризи – інформаційний вакуум або недовіра до офіційних джерел. Щоб цьому запобігти:

- призначити відповідальних осіб або цілі команди з кризових комунікацій, які оперативно поширюватимуть перевірену інформацію;

- застосовувати різні формати подачі інформації, включаючи візуальні звіти, інфографіку, відеозвернення керівництва громад;

- проводити регулярні прямі ефіри з представниками влади, під час яких жителі можуть ставити питання;

- забезпечити двосторонній зв'язок із громадянами через чат-боти, гарячі лінії, онлайн-форми зворотного зв'язку.

3. Активне залучення громадськості до прийняття рішень. Громадяни охочіше довіряють владі, якщо відчують, що мають вплив на рішення. У період війни та після неї це питання набуває особливої ваги:

- залучення громадськості до розробки планів відновлення, бюджетного планування, розподілу міжнародної допомоги;

- підтримка громадських рад, волонтерських ініціатив та інструментів партиципації – таких як громадські слухання, онлайн-опитування, «бюджет участі»;

- створення консультативних рад при органах місцевої влади, до складу яких входять представники бізнесу, громадського сектору, ветерани, впо (внутрішньо переміщені особи) тощо.

4. Формування культури доброчесності серед посадовців. Довіра зростає, коли громадяни бачать високі стандарти етики, доброчесності та відповідальності з боку представників влади:

- розробка та дотримання кодексу етики для працівників ОМС;
- впровадження механізмів запобігання корупції, включаючи внутрішні системи контролю, електронні декларації, механізми реагування на конфлікти інтересів;
- публічне реагування на порушення – розслідування скарг, прозоре висвітлення процесу притягнення до відповідальності.

5. Підвищення компетентності працівників ОМС. Професіоналізм і готовність до кризових умов значно впливають на довіру населення:

- організація навчань для працівників омс, зокрема щодо дій у надзвичайних ситуаціях, управління проектами відновлення, роботи з міжнародними донорами;
- підвищення рівня цифрової грамотності, зокрема в частині використання електронного документообігу, відкритих даних та кібербезпеки;
- запровадження системи оцінювання результатів діяльності службовців, з можливістю врахування думки громадськості.

6. Розвиток співпраці між ОМС і громадськими організаціями. Один із найважливіших ресурсів громади – її активні мешканці, волонтерські та громадські організації. Співпраця з ними має бути не епізодичною, а системною:

- інституційне закріплення партнерства, наприклад через спільні меморандуми або програми співпраці;
- надання підтримки для діяльності громадських ініціатив, у тому числі доступ до ресурсів, приміщень, інформації;
- залучення громадських організацій до моніторингу діяльності влади та реалізації програм відновлення.

7. Використання цифрових інструментів для відкритого управління. Технології можуть стати важливим каналом підвищення довіри, якщо використовуються ефективно та етично:

- впровадження електронного урядування та цифрових сервісів – реєстрація звернень, петицій, запис на прийом, отримання довідок.

- публікація відкритих даних про фінансування, закупівлі, роботу депутатів, результати голосувань.

- створення онлайн-платформ для партисипації, наприклад, інтерактивних карт потреб громади, публічних бюджетів тощо.

8. Розвиток довгострокового бачення відновлення громади. Довіра ґрунтується також на відчутті перспективи. Навіть у складні часи громада має бачити план розвитку:

- створення стратегій повоєнного розвитку громад із залученням громадян, що включатимуть не лише будівництво, а й відновлення соціального капіталу, інституцій та економіки.

- залучення молоді до стратегічного планування, зокрема через молодіжні ради, форуми, конкурси ідей.

- оцінювання ефективності впроваджених стратегій, адаптація до нових умов.

Отже, зміцнення довіри до органів місцевого самоврядування в умовах війни та після її завершення потребує комплексного, багаторівневого підходу, що базується на принципах прозорості, залучення громадян, відповідальності та ефективного управління.

ВИСНОВКИ

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що довіра громадян до органів місцевого самоврядування є визначальним чинником ефективності публічного управління, особливо в умовах воєнного стану та подальшого повоєнного відновлення України. У періоди кризи довіра слугує базисом для мобілізації громад, підтримки соціального порядку, виконання рішень влади та забезпечення стійкості територіальних громад. Водночас саме у таких обставинах проявляються вразливості існуючих механізмів взаємодії влади та громадян, що зумовлює потребу в їх удосконаленні.

Зміна безпекового контексту, посилення запиту на прозорість і справедливість, а також активізація громадської участі у прийнятті рішень потребують переосмислення підходів до формування довіри у сфері публічного управління. Дослідження цієї теми дозволило систематизувати науково-теоретичні засади й виявити практичні інструменти, які можуть бути використані для посилення взаємодовіри між населенням і органами місцевого самоврядування на всіх етапах кризового управління та відбудови.

Отримані результати дозволили зробити такі висновки:

1. Досліджено сутність поняття довіри у публічному управлінні як соціального феномену, що охоплює морально-етичний, інституційний та комунікаційний аспекти.

Довіра у публічному управлінні є фундаментальним елементом, без якого неможливе ефективне функціонування державних інституцій і забезпечення сталого розвитку суспільства. Вона проявляється у вірі громадян у добросовісність, компетентність і справедливість представників влади, а також у передбачуваності їхніх рішень і дій. Довіра не виникає автоматично – вона формується поступово, на основі реального досвіду взаємодії громадян з державними органами, прозорості прийняття рішень, підзвітності посадовців, якості послуг та наявності ефективних механізмів зворотного зв'язку. Особливу роль у формуванні довіри відіграє професійна етика, публічна комунікація та

здатність держави послідовно виконувати взяті на себе зобов'язання. У ситуаціях кризи або нестабільності саме довіра дозволяє зберегти легітимність влади та забезпечити громадську згуртованість. Тому завдання публічного управління полягає не лише в організації адміністративних процесів, а й у постійному зміцненні довіри як стратегічного ресурсу, який визначає успіх реформ, рівень суспільної підтримки та демократичний розвиток країни.

2. Висвітлено основні теоретичні підходи до формування довіри між громадянами та органами публічної влади, серед яких виокремлюються інституційний, нормативний, культурно-антропологічний та процесуальний. Особливу увагу приділено ролі довіри як результату тривалої послідовної політики відкритості, підзвітності та відповідальності. Проаналізовано, що ефективна модель взаємної довіри ґрунтується на поєднанні особистісних якостей представників влади (чесність, компетентність), функціональної спроможності інституцій та реальної залученості громадян до процесу прийняття рішень. Такий підхід дозволяє зміцнити горизонтальні зв'язки у громаді та запобігти зниженню легітимності місцевої влади.

3. В роботі проаналізовано динаміку суспільної довіри до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Встановлено, що на початку повномасштабної війни спостерігалось короткочасне зростання довіри через об'єднавчий ефект загрози, однак із часом виникли виклики, пов'язані з неефективною комунікацією, обмеженими ресурсами та нерівномірним доступом до послуг. Виявлено, що ключовими чинниками зниження довіри стали відчуження громадян від процесів ухвалення рішень, невизначеність щодо планів відновлення, а також недостатній рівень прозорості у сфері використання бюджетних коштів. Це свідчить про необхідність системного перегляду комунікаційної та управлінської політики місцевих органів.

4. Охарактеризовано основні інструменти зміцнення громадської довіри до органів місцевого самоврядування. Серед них виділено електронну демократію, публічні консультації, прозоре бюджетування, громадський контроль, участь у прийнятті рішень через інститути самоорганізації населення.

Підкреслено важливість впровадження цифрових трансформацій в публічному управлінні, оскільки зараз цифрові технології стають базою для створення нових продуктів, цінностей та, загалом, базисом отримання конкурентних переваг на більшості ринків, що приводить до появи нових, часто унікальних продуктів з новою ціннісною сутністю. Охарактеризовано 5 рівнів громадської участі за Міжнародною асоціацією з питань участі громадськості (IAP2), а саме інформування, консультації, залучення, співробітництво та розширення повноважень. Представлена позиція, що сучасна практика публічного управління орієнтується на модель «нового громадського управління», основними сутнісними ознаками якої є залученість населення до управлінського процесу, переважання прямих методів управління, транспарентність, розвинений зворотний зв'язок, відкритість та прозорість діяльності органів влади.

5. Враховуючи вищенаведене, в роботі обгрунтовано рекомендації щодо зміцнення довіри громадян до органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення. Запропоновано впровадження обов'язкових стандартів відкритості для рішень місцевої ради, регулярного звітування посадовців перед громадою, а також цифрових інструментів спільного планування розвитку громади. Наголошено на важливості запровадження практик партисипативного управління, що ґрунтуються на принципах рівності, співвідповідальності та колективного інтересу. В умовах повоєнного відновлення саме такі механізми сприятимуть сталому розвитку територій, зниженню конфліктності та відновленню довіри як суспільного капіталу.

Успішна реалізація наведених рекомендацій дозволить не лише стабілізувати ситуацію в громадах, а й створити підґрунтя для сталого розвитку та відновлення країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Липов В. Соціальна довіра як цінність, інституція та інститут. *Праці наукового товариства ім. Шевченка. Економічний збірник*. Том 1. НТШ ; Західний науковий центр НАН України і МОН України. Львів : НТШ, 2017. С. 112–126.
2. Маматова Т.В. Довіра як ключова цінність проектного і програмного управління в публічній сфері. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 4. URL : <https://www.chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/92/83>.
3. Палагнюк Ю.В. Соціальна довіра до органів публічної влади як фактор розвитку громадянського суспільства. *Public Administration and Regional Development*. 2021. № 3. DOI: 10.34132/pard2021.13.07.
4. Левчук Б. О., Мелих О. В. Довіра як спосіб легітимізації влади. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/server/api/core/bitstreams/037957b4-e012-416a-9728-dad1e3cbf819/content>.
5. Putnam R. The Prosperous Community. *Social Capital and Public Life. The American Prospect*. 1993. Vol. 4. № 13. PP. 1-12.
6. Кокорська О. І. Проблема довіри в контексті політичної культури сучасного українського суспільства. *Розвиток демократії в Україні : матеріали міжнар. наук. конф.* (Київ, 29 вересня - 1 жовтня 2000 р.). Київ : Центр освітніх ініціатив, 2001. С. 540- 548.
7. Ситник С. В., Пивоварчик І. М. Довіра до людей та прояв її у міжособистісній взаємодії. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 5. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.5.9>
8. Кожем'якіна, Оксана. Довіра як ціннісна основа соціальної взаємодії. Черкаси: ФОП Гордієнко, 2019. 424 с

9. Стеценко Т. О. Довіра як соціальний ресурс: від теоретичної концептуалізації до пошуку механізмів практичного управління. *Грані*. 2018. Т. 21, № 7. С. 44-52. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2018_21_7_9.

10. Князева О. В. Довіра в дискурс державного управління. *Державне будівництво*. 2020. № 1. DOI: <https://doi.org/10.34213/db.20.01.01>.

11. Klimenko A. Ensuring social trust through community-level social services. *Актуальні проблеми державного управління*. 2021. № 2 (83). С. 220–226. DOI: <https://doi.org/10.35432/1993-8330appa2832021237307>.

12. Кузьмук О.М. Теоретична інтерпретація концепту «довіра» в соціології. *Грані*. 2015. № 5. С. 42-45. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Grani_2015_5_9.

13. Дарковіч А., Гацко В. Відкритість чи допомога армії?. Що впливає на довіру до місцевої влади. URL: <https://voxukraine.org/vidkrytist-chy-dopomoga-armiyi-shho-vplyvaye-na-doviru-do-mistsevoyi-vlady>.

14. Тимофеев С. Перспективи підвищення рівня довіри до органів публічної влади в Україні. *Наукові перспективи*. 2021. 6 (12). DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-6\(12\)-149-162](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-6(12)-149-162).

15. Печерський П. М. Соціальна довіра як основа політичної відповідальності публічної влади. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2018. Вип. 23. С. 61-67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_022_2018_23_12.

16. Дембіцький С. Українське суспільство в умовах війни. 2022: монографія; за ред. Є. Головахи, С. Макеєва. Київ: Інститут соціології НАН України, 2022. 410 с. URL: <https://i-soc.com.ua/assets/files/monitoring/maket-vijna...2022dlya-tipografiivse.pdf>

17. Серьогін С. М., Письменний І. В. Відновлення довіри до органів публічної влади як умова успішності реформ в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 62-66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_10.

18. Про цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>

19. Головаха Є., Горбачик А.. Тенденції соціальних змін в Україні та Європі: за результатами «Європейського соціального дослідження» 2005 – 2007 – 2009 – 2011. К.: Інститут соціології НАН України, 2012. 119 с.

20. Івчук Н.В., Слободянюк А.В. Рівень довіри громадян до соціальних та державних інститутів <https://conferences.vntu.edu.ua/index.php/all-hum/all-hum-2018/paper/viewFile/4624/3694>.

21. Чабанна М.В. Довіра до політичних інститутів: передумови та наслідки для демократії. *Magisterium*. 2014. Вип. 58. Політичні студії. С. 8-14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Magisterium_p_2014_58_4.

22. Mishler W. What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies. *Comparative Political Studies*. 2001. Vol. 34. N 1. PP. 30-62.

23. Prokonyuk L. Contemporary challenges and trends in public administration: Strategies for increasing the efficiency and transparency of public services. *Public Management and Policy*. 2024. № 3-4. DOI:10.70651/3041-2498/2024.3-4.01

24. Неізнана О .В., Приймак Н. С., & Шишко Е. О. (2023). Тренди довіри громадян до органів місцевого самоврядування м. Кривий Ріг та комунікативні стимули її підвищення. *Вісник ДонНУЕТ «Економічні науки», 2 (77)*. DOI:<https://doi.org/10.33274/2079-4819-2022-77-2-27-40>.

25. Ільків Н., Карий О. Рада та громада або як залучати громадян до місцевого самоврядування. Посібник для працівників органів місцевого самоврядування. Київ : Академпрес, 2003. 132 с.

26. Національний інститут стратегічних досліджень: аналітична доповідь. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-stiykist-gromad-_1_gotove_0.pdf.

27. Конституція України. *Відомості. Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. с. 141. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua> .

28. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.

29. Про правовий режим воєнного стану: Закон України № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

30. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. 2493-III (зі змінами) База даних «Законодавство України». ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

31. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. No 2939-VI(зі змінами). База даних «Законодавство України». ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text>.

32. Про публічні консультації від 20.06.2024 № 3841-IX. База даних «Законодавство України». ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-IX#Text>

33. Про місцеве самоврядування: Закон України 21.05.1997 № 280/97-ВР. ВР України. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/28097-vr-57>

34. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. No 393/96-ВР (зі змінами) База даних «Законодавство України». ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

35. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. No 2657-XXI (зі змінами) База даних «Законодавство України». ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>.

36. Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги: Закон України від 01.12.2022 р. № № 2801-IX. База даних «Законодавство України». ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>.

37. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. No 889-VIII(зі змінами) База даних «Законодавство України». ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

38. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ

Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012. URL : <http://www.president.gov.ua>.

39. Негода В. : Українці підтримують реформу місцевого самоврядування та децентралізації влади і вважають, що її потрібно продовжувати – результати соціопитування. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/viacheslav-nehoda-ukraintsi-pidtrymuiut-reformu-mistsevohosamovriaduvannia-ta-detsentralizatsii-vlady-i-vvazhaiut-shcho-ii-potribno-prodovzhuvaty-rezultatysotsopytuvannia>.

40. Новаченко Т.В. Місцеве самоуправління в умовах війни: демократичні та авторитарні тенденції URL : <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/24200/1/Збірник%20конференції%20Місцеве%20самоврядування%202024.pdf#page=156>.

41. Таміліна Л. Чи довіряють українці демократичним інститутам? Інституційна впевненість і демократія на тлі війни в Україні. *Укрінформ*. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3951982-ci-doviraut-ukraintsi-demokraticnim-institutam-institucijna-vpevnenist-i-demokratia-na-tli-vijni-v-ukraini.html>.

42. Arends H., Brik T., Herrmann B., Roesel F..Decentralization and trust in government: Quasi-experimental evidence from Ukraine. *Journal of Comparative Economics*. 2023. Volume 51, Issue 4, Pages 1356-1365. DOI <https://doi.org/10.1016/j.jce.2023.08.002>.

43. Гацько В., Дарковіч А. Не тільки про гроші: виклики співпраці та довіри між активістами та місцевою владою. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3878107-ne-tilki-pro-grosi-vikliki-spivpraci-ta-doviri-miz-aktivistami-ta-miscevou-vladou.html>.

44. Результати дослідження стану демократії участі під час повномасштабної війни на місцевому рівні: аналітичний дашборд. URL : <https://decentralization.ua/news/17714?page=2>.

45. Цибульська Т. Фактори довіри до органів місцевого самоврядування та надання адміністративних послуг в умовах війни. Забезпечення стійкості

системи публічної влади та управління в умовах воєнного стану та відновлення України: DOI: 10.35432/tisb292023289791

46. Костєва Т.Б., Файчук О.Л. Соціальна відповідальність органів місцевого самоврядування як крок до розвитку громадянського суспільства (на прикладі Миколаївського району). *Public Administration and Regional Development*. 2019. № 3. 57-76. DOI: 10.34132/pard2019.03.04.

47. Каплан Ю. Засади стійкості та основні виклики для громад під час війни. Національна платформа стійкості та згуртованості. Київ. 2024. Вересень. 26 с. https://hromady.org/wp-content/uploads/2024/09/NP_Analitical_Report_1_UA_revII_.pdf

48. Теленчі С.В., Верительник С.М. Посилення ролі органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2024. № 4 (43). DOI <https://doi.org/10.32782/2310-9653-2024-4.17>

49. Соціологічний барометр реформи: що думає населення про децентралізацію. URL : <https://decentralization.ua/news/13071>.

50. Місцеве самоврядування та територіальна організація влади в контексті широкомасштабного російського вторгнення URL : https://decentralization.ua/uploads/library/file/835/Sociology_lsg_2022.pdf.

51. Age of conflict. Democracy Index 2023 с. 9-13. URL : <https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy-Index-2023-Finalreport.pdf>.

52. Рейтерович І. Від «гібридної демократії» до авторитаризму – один крок <https://hromadske.radio/podcasts/zdorovyuy-hluzd-shukaiemo-razom>
hromadskymradio/ihor-reyterovych-vid-hibrydnoi-demokratii-do-avtorytaryzmu-odyn-krok

53. Остапенко М. А., Бунгеа Л. С. Довіра до влади як ресурс розвитку суспільства. *Регіональні студії*. 2023. № 35. DOI <https://doi.org/10.32782/2663-6170/2023.35.2>.

54. Динаміка довіри соціальним інституціям у 2021-2022 роках. URL: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1174&page=1>

55. Пирого І. С. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського університету: серія: Право*. Ужгород, 2023. Т. 1. Вип. 77. С. 117-123. URL <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/283029/277209>.