



Аналітичний звіт

**Аналіз
способів взаємодії
людей похилого віку
з органами місцевого
самоврядування**

Україна входить до 30 найстаріших країн світу. Згідно з національним демографічним прогнозом, на період до 2025 року частка осіб віком від 60 років становитиме 25%, а у 2030 році – понад 26%.

У січні 2018 року Кабінет міністрів України своїм розпорядженням схвалив Стратегію державної політики з питань здорового та активного довголіття населення на період до 2022 року. Документ передбачає комплексні заходи щодо підтримки громадян похилого віку, забезпечення їх активної участі в суспільному розвитку, підвищення якості життя, захисту прав.

У цьому звіті представлені результати аналітичного дослідження способів взаємодії людей похилого віку з органами місцевого самоврядування **ВІННИЦІ, ЛЬВОВА, МЕЛІТОПОЛЯ, МИРГОРОДУ, СУМ, ЧЕРКАС ТА ЧЕРНІГОВА**. Наведена інформація допоможе оцінити рівень комунікації між двома сторонами, виокремити проблемні моменти та сформулювати бачення щодо їх вирішення.

Отримані результати стануть у нагоді колу осіб, які зацікавлені у покращенні комунікації між людьми похилого віку та органами місцевої влади, залученні більшої кількості людей старшого покоління до життя громади, розбудові громадянського суспільства.

Статистичні та фактичні дані, розкриті та виведені у звіті, є інформацією, отриманою з офіційних джерел та з використанням інструментів, встановлених та не заборонених чинним законодавством України.

- Авторський колектив:

Ткаченко О. В.
Старший аналітик Інституту аналітики та адвокації

Козун Є.І.
Аналітик Інституту аналітики та адвокації

Романов Ю.Ю.
Юрист Інституту аналітики та адвокації

Моргун А.С.
Консультант, заступник виконавчого директора ГО «Центр Поділля-Соціум»

- Дизайн та графіка:

Кисла К.М.
Графічний дизайнер Інституту аналітики та адвокації

Строкань К.Г.
Асистент графічного дизайнера Інституту аналітики та адвокації

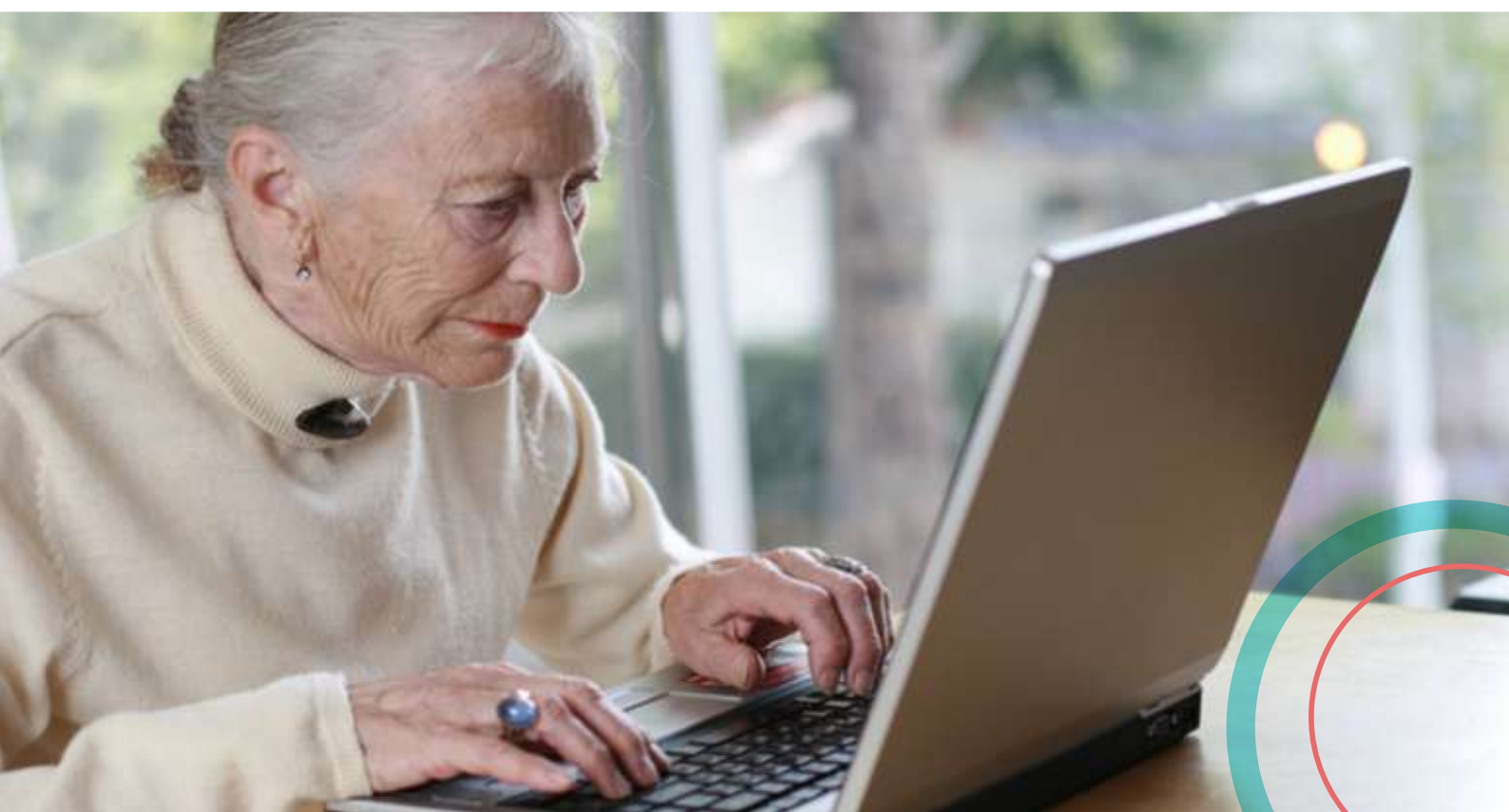
Інформацію збирали та консультативну підтримку при формуванні аналітичного звіту у рамках проекту «Єднання поколінь на користь громади» надали ГО «Центр Поділля-Соціум» (м. Вінниця), ГО «Суспільство і право» (м. Львів), БО «Соціальний фонд» (м. Мелітополь), Товариство «Милосердя і здоров'я» (м. Миргород), Карпенко О.В. (м. Суми), БО «Від Серця до Серця» (м. Черкаси), ГО «Чернігів Європейський» (м. Чернігів).

Дослідження підготоване громадською організацією «Інститут аналітики та адвокації» на замовлення громадської організації «Центр Поділля-Соціум» в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Раєт в Україні. Зміст дослідження є винятковою відповідальністю Раєт та його партнерів і не обов'язково відображає погляди Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) або уряду США.

© ГО «Центр Поділля-Соціум», 2018

ЗМІСТ

РЕЗЮМЕ	4
ВСТУП	5
МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ	6
1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ	8
1.1 Звернення громадян	
1.2 Громадський (партиципаторний) бюджет	
1.3 Запити на доступ до публічної інформації	
2. ДОСЛІДЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ	13
2.1 Аналіз дослідження громадської думки людей похилого віку	
2.2 Аналіз дослідження громадської думки представників органів місцевого самуврядування	
2.3 Зведені результати дослідження громадської думки	
3. АНАЛІЗ ОФІЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ	22
3.1 Звернення громадян	
3.2 Громадський (партиципаторний) бюджет	
3.3 Запити на доступ до публічної інформації	
4. ПЕРЕВІРКА ДОСТУПНОСТІ ІНСТРУМЕНТУ ЕЛЕКТРОННОГО ЗВЕРНЕННЯ.....	29
ВИСНОВКИ	31
ПРОПОЗИЦІЇ.....	34
ДОДАТОК 1 «ОСОБЛИВОСТІ РОЗРАХУНКІВ АНАЛІТИЧНОГО КОМПОНЕНТУ ДОСЛІДЖЕННЯ».....	35
ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРТУРА	36



РЕЗЮМЕ

Участь громадян в управлінні справами свого населеного пункту часто передбачає спілкування з представниками органів влади. На регіональному рівні місцевими справами більше займаються органи місцевого самоврядування.

Усі громадяни України мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не існує привілеїв чи обмежень за віком або іншими ознаками.

Дослідження способів комунікації між людьми похилого віку та органами місцевого самоврядування охопило сім міст України: Вінницю, Львів, Мелітополь (Запорізька обл.), Миргород (Полтавська обл.), Суми, Черкаси та Чернігів.

Здійснивши аналіз громадської думки серед людей похилого віку (далі - ЛПВ), встановили, що **83% опитаних хочуть брати участь у житті громади**. Найчастіше у спілкуванні з органами місцевого самоврядування вони використовують звернення. Рідше – створюють петиції чи долучаються до партиципаторного бюджетування.

83%

У процесі комунікації між органами місцевого самоврядування (далі - ОМС) та ЛПВ виникають складнощі. Обидві сторони визнають можливим покращити рівень спілкування між ними за допомогою навчань для ЛПВ. Встановили, що навчання має полягати у покращенні комп'ютерної грамотності та навичок користування інтернетом, вивченні інструментів участі громадян у процесі прийняття рішень органами влади та онлайн-комунікації.

Крім того здійснили аналіз офіційної інформації з фокусом на зверненнях громадян, громадському бюджеті та інформаційних запитах.

31%

Встановили, що найбільша частка ЛПВ мешкає у Миргороді – 53%, а найменша – у Вінниці (25%). **Середній показник частки ЛПВ у містах фокусу становить 31%.**

30 осіб/
звернення

Розрахували, що найчастіше до місцевої влади звертаються львів'яни (1,2 осіб/звернення), а найрідше мешканці Сум – 60,6 осіб/звернення. **При цьому середній показник міст дослідження становить 30 осіб/звернення.**

Щодо ЛПВ, то найчастіше вони звертаються до ОМС у Львові (кожен 5 ЛПВ), а найрідше у Чернігові (кожен 251 ЛПВ). Для Вінниці, Львова, Сум та Чернігова характерна незначна частка звернень від ЛПВ. Більше третини звернення від ЛПВ складають у Мелітополі та Черкасах. У Миргороді люди похилого віку звертаються до ОМС частіше за інших міст.

Дедалі популярнішим в Україні стає громадський бюджет. Найбільшу частку проектів від ЛПВ серед усіх поданих на конкурс зафіксували у Миргороді (25%), Черкасах (21%) та Мелітополі (20%). Найменшу - у Вінниці (7%) та Львові (10%). Відповідний середній показник склав 17%.

Для всіх міст характерна ситуація, коли ЛПВ подають власні проекти рідше, ніж інші містяни. Також встановили, що найактивніші ЛПВ проживають у Мелітополі (кожен 2440-ий подав власний проект) та Черкасах (кожен 2576-ий ЛПВ). Найменш активні ЛПВ Вінниці – кожен 18201-ий подав власний проект до участі в конкурсі громадського бюджету.

Поширеним способом комунікації між громадянами та ОМС є запити на доступ до публічної інформації. Встановили, що лише Вінницька міська рада фіксує інформацію у розрізі соціального стану запитувача. До міської ради з інформаційними запитами звернулося щонайменше 3% ЛПВ серед усіх запитувачів.

У результаті дослідження сформувався ряд пропозицій, здатних покращити якість комунікації між ЛПВ та ОМС. Серед них є проведення навчання для ЛПВ і ОМС, більше інформування ЛПВ про способи участі у житті громади та удосконалення законодавства у розрізі людей похилого віку.

ВСТУП

Україна входить до 30 найстаріших країн світу. У 2015 році частка осіб віком від 60 років і старше становила 21,8% від загальної чисельності населення. Згідно з національним демографічним прогнозом, на період до 2025 року така частка становитиме 25%, а у 2030 – понад 26%.

Уряд України визнає важливим формувати окрему політику, направлену на задоволення потреб людей похилого віку, вирішення їхніх проблем та залучення ЛПВ до суспільних процесів.

Серед найважливіших проблем людей похилого віку виділяють низький рівень їхньої соціальної та економічної активності. Причини такого явища – недостатня освітньо-професійна мобільність громадян, низький рівень інститутів і традицій самоосвітньої діяльності. Усе це поєднується з консервативною структурою зайнятості та негнучкістю ринку праці, існуванням у суспільній свідомості стереотипних уявлень про старіння населення як виключно негативного процесу. Стереотипи формують негативне ставлення до ЛПВ і є основою для їх дискримінації в різних сферах життя.

У січні 2018 року Кабінет міністрів України своїм розпорядженням схвалив Стратегію державної політики з питань здорового та активного довголіття населення на період до 2022 року. Документ покликаний вирішити або мінімізувати наведені вище проблемні явища.

Відтак для організацій громадянського суспільства актуально брати участь у процесі забезпечення прав та вирішення проблем людей похилого віку разом із органами державної влади та місцевого самоврядування.

У поточному документі представлені результати дослідження способів взаємодії людей похилого віку з органами місцевого самоврядування на прикладі Вінниці, Львова, Мелітополя, Миргороду, Сум, Черкас і Чернігова.

Дослідження складається з двох компонентів: соціологічного та аналітичного. Додатково використовувалася статистика щодо демографічної ситуації в обраних містах та розподілу населення за віковими групами. Необхідні дані збиралися за допомогою анкетування респондентів, глибинних інтерв'ю, запитів на доступ до публічної інформації та з відкритих джерел. Запити адресувалися до органів місцевого самоврядування – міських рад. Регіональний контекст встановлювали телефонними консультаціями з виконавцями запитів.

Отримані результати стануть у нагоді колу осіб, які зацікавлені у покращенні комунікації між людьми похилого віку та органами місцевої влади, ширшому залученні людей старшого покоління до життя громади, розбудові громадянського суспільства.



МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Темою дослідження став аналіз способів взаємодії людей похилого віку з органами місцевого самоврядування. Серед усіх органів місцевого самоврядування обрали міські ради. Фокусними містами дослідження стали Вінниця, Львів, Мелітополь (Запорізька область), Миргород (Полтавська область), Суми, Черкаси та Чернігів.

Суми, Черкаси та Чернігів є подібними за кількістю населення містами. Мелітополь та Миргород є містами обласного значення у своїх регіонах. Львів є густонаселеним обласним центром, який суттєво переважає інші міста за чисельністю жителів. Тоді як Вінниця є певною мірою нетиповим обласним центром із кількістю населення, яке перевищує кількість жителів Сум, Черкас, Чернігова, і водночас є суттєво меншим за кількість жителів Львова.

Аналіз проводився з метою визначення способів комунікації людей похилого віку у 2017 році. Усі статистичні демографічні дані брали станом на 01.01.2017 року. В українському законодавстві поняття людей похилого віку тотожне пенсійному соціальному стану громадян.

Станом на 01.01.2017 року, врахувавши особливості реалізації пенсійної реформи, встановили, що громадянами похилого віку в Україні визнаються чоловіки, які досягли 58,5 років. Для жінок у межах дослідження віковим цензом є досягнення 53,5 років. Для зручності аналізу показники віку округлили до 59 років для чоловіків та 54 років для жінок.

Дослідження складається з двох компонентів:

- соціологічного;
- аналітичного.

Соціологічний компонент полягав у аналізі громадської думки людей похилого віку та представників органів місцевого самоврядування. Аби зібрати дані, сформували дві опитувальні анкети для кожної групи респондентів. Анкети містили питання закритого (із декількома варіантами відповідей) та відкритого типу.

Загалом у опитуванні взяли участь 111 людей похилого віку та 21 фахівець органів місцевого самоврядування. У кожному місті в середньому опитали 15,8 ЛПВ та 3 представника ОМС. Отримані відповіді внесли до системи Pollex¹ у якій відбувся первинний аналіз та систематизація даних. У результаті дослідження проаналізували та сформували єдині висновки.

Аналітичний компонент дослідження полягав у зборі та аналізі офіційної інформації, яку отримали з відкритих джерел (офіційних веб-сайтів ОМС) та за допомогою інформаційних запитів. Отримані дані вносилися до excel-форми, де відбувалися автоматизовані розрахунки за єдиними обчислювальними формулами.

У процесі збору даних щодо кількості звернень та кількості осіб, які звертаються, виявили деякі складнощі. З огляду на те, що звернення можуть бути колективними з одного боку та повторними з іншого, це призводить до того, що кількість звернень не дорівнює кількості громадян.

¹ Продукт інтелектуальної власності ГО «Інститут аналітики та адвокації» система соціологічних опитувань Pollex дозволяє у режимі онлайн слідкувати за ходом дослідження, спостерігати за результатами та аналізувати їх, використовуючи професійні інструменти у будь-який час.



В аналітичних довідках окремих ОМС (відкриті джерела) фігурує значення загальної кількості громадян, які звернулися. Однак у жодному документі не фіксується кількість ЛПВ, які звернулися. Водночас окремі міські ради використовують класифікатор звернень громадян за соціальним станом. Існує окрема графа «пенсіонери», яка фіксує кількість відповідних звернень. Якщо у своєму звіті ОМС не відобразив класифікацію за соціальним станом, то потрібні дані отримали за допомогою інформаційних запитів.

Зазначити свій соціальний стан у зверненні є правом громадянина, однак це не є його обов'язком. Відтак загальна кількість звернень може різнитися від звернень із зазначеним соціальним станом.

Для формування більш репрезентативних даних, спершу вдалися до обчислення частки звернень пенсіонерів (ЛПВ) відносно усіх звернень із зазначеним соціальним станом. Відповідно до отриманих значень розрахували потенційну реальну кількість звернень від ЛПВ відносно усіх звернень. Останніми даними користувалися для формування висновків.

Ураховавши висновки соціологічного та аналітичного компонентів дослідження, розробили перелік рекомендацій, покликаних удосконалити рівень комунікації між ОМС та ЛПВ.



1. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ

Конституція України закріплює основоположне право для всіх громадян (у тому числі для людей похилого віку) брати участь в управлінні державними справами, звертаючись до органів влади загалом та органів місцевого самоврядування зокрема. У результаті громадяни мають отримати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.²

Орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення.³ Прикладами ОМС в Україні є обласні, міські, районні та селищні ради.

Профільне законодавство гарантує людям похилого віку, які є громадянами України, сприятливі умови для повноцінного способу життя та рівні з іншими громадянами можливості в економічній, соціальній, політичній сферах.⁴ Громадянами похилого віку визнаються особи⁵.

- які досягли пенсійного віку;
- яким до досягнення пенсійного віку залишилося не більш 1,5 року.

В Україні право на призначення пенсії за віком мають особи **після досягнення 60 років** за наявності страхового стажу не менше 15 років.⁶ Здебільшого це стосується чоловіків, оскільки для жінок існує виключення. Громадянки, яким станом на 01.01.2017 року виповнилося 55 років, досягнуть пенсійного віку у свої 60 років, тобто у 2022 році.

60
років

Водночас старші за них досягають пенсійного віку раніше. У відповідному законодавчому інтервалі мінімальним віком для досягнення пенсійного статусу в жінок є 55 років. Але така норма діє лише для тих, громадянок, яким станом на 01.01.2017 року уже виповнилося щонайменше 60 років. Тобто свого пенсійного віку (55 років) вони найпізніше досягли у 2012 році.

Таким чином законодавство визначає, що громадянами похилого віку в Україні визнаються чоловіки, які досягли 58,5 років. Для жінок у межах дослідження віковим цензом є досягнення 53,5 років. Незалежно від статі та віку держава надає і гарантує їм рівні з іншими громадянами права, у тому числі і на звернення до органів влади й місцевого самоврядування.

Законодавство України надає широкі можливості участі громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні та впливу на владу. Серед них:

- місцевий референдум;
- звернення;
- електронна петиція;
- місцева ініціатива;
- запит на отримання публічної інформації;
- громадські слухання;
- загальні збори;
- громадські консультації;

² Ст.40 Конституції України

³ Ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

⁴ [Прембула Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»](#)

⁵ [Ст.10 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»](#)

⁶ [Ч.1 ст.26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»](#)

- партиципаторний бюджет;
- органи самоорганізації населення;
- доручення виборця депутатату ОМС;
- консультативно-дорадчі органи;
- мирні зібрання;
- громадська експертиза;
- відвідування пленарних засідань ОМС та засідань депутатських комісій.

У звіті зосередимося на трьох наступних інструментах з огляду їхньої частого використання:

- звернення;
- громадський (партиципаторний) бюджет;
- запити на отримання публічної інформації.

1.1. Звернення громадян

Закон України «Про звернення громадян»⁷ – основний документ, який регламентує подання звернень від громадян до ОМС. Цей Закон регулює практичну реалізацію права ЛПВ:

- вносити пропозиції про поліпшення діяльності органів державної влади;
- викривати недоліки в роботі;
- оскаржувати дії посадових і державних осіб.

Конституція України та профільний Закон України «Про звернення громадян» класифікують звернення наступними способами.

За формою викладення:

- письмове;
- усне.

За кількісним складом суб'єктів звернення:

- індивідуальне;
- колективне.

При цьому особливою формою колективного звернення є електронна петиція. За суб'єктом подання:

- особисте;
- подане уповноваженою особою.

За способом подання:

- подане безпосередньо до органу, установи чи організації;
- надіслане поштою або з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення);
- здійснене під час особистого прийому громадян або через засоби телефонного зв'язку.

За формою існування:

- звернення у паперовій формі;
- усне звернення;
- звернення у електронній формі.

⁷ [Закон України «Про звернення громадян»](#)

За предметом звернення:

- пропозиція (зауваження)
- заява (клопотання)
- скарга

Наведені різновиди звернень можуть поєднуватися одночасно. Наприклад, звернення можуть бути:

- письмовим індивідуальним, поданим особисто у електронній формі за допомогою мережі інтернет;
- письмовим колективним, поданим уповноваженою особою у паперовій формі безпосередньо до органу влади.

Проте найважливішим можна вважати розподіл звернень за формою викладення (усне чи письмове) та за предметом звернення (пропозиція чи зауваження, заява чи клопотання, скарга).

Письмовим вважається звернення, яке викладене за допомогою зрозумілих для сприйняття людиною символів (літер, цифр) українською чи іншою мовою, прийнятною для сторін, відповідно до законодавства про мови⁸ оформлене у паперовій чи електронній формі.

У зверненні має зазначатися:

- прізвище, ім'я та по батькові громадянина;
- місце проживання;
- суть порушеного питання.

Вказувати вік, соціальний стан чи інші відомості не обов'язково, але можливо за бажанням заявника. **Відтак при веденні статистичного обліку складно встановити кількість ЛПВ, способи їхньої комунікації з ОМС та найпоширеніші теми звернень.**

Письмове звернення підписується заявником із зазначенням дати. В електронному зверненні додатково зазначається електронна поштова адреса, на яку заявник може отримати відповідь або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису у таких ситуаціях не вимагається.⁹

Законодавство України передбачає певні гарантії для ЛПВ. Звернення Героїв Радянського Союзу, Героїв Соціалістичної Праці, інвалідів Великої Вітчизняної війни розглядаються головними керівниками ОМС особисто.

Особливою формою колективного звернення громадян до ОМС є електронна петиція. Громадяни можуть звернутися з електронними петиціями через офіційний веб-сайт ОМС або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.¹⁰ Порядок розгляду електронної петиції визначається кожним ОМС окремо. Про підтримку або непідтримку електронної петиції публічно оголошує голова відповідного ОМС на офіційному веб-сайті.

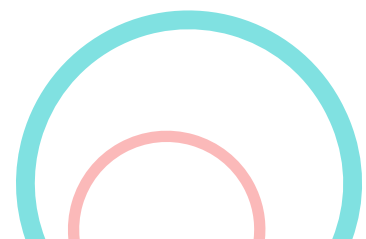
1.2. Громадський (партиципаторний) бюджет

Ще одним важливим та відносно новим інструментом залучення громадян до процесу управління місцевими справами є партиципаторне бюджетування. Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні та, відповідно, у вирішенні питань місцевого значення закріплене у статтях 2, 3 Закону України «Про місцеве самоврядування». Проте інститут партиципаторного бюджету для України є відносно новим та наразі не знайшов свого прямого закріплення у нормах Бюджетного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування» чи будь-якого іншого законодавчого акту.

⁸ Ст. 6 Закону України «Про звернення громадян»

⁹ Ст. 5 Закону України «Про звернення громадян»

¹⁰ Ст. 23-1 Закону України «Про звернення громадян»



Партиципаторне бюджетування (громадський бюджет або бюджет участі) – це процес прийняття рішень, метою якого є залучення громадськості до спільного управління громадою та розподілу частини місцевого бюджету. Головною засадою громадського бюджету є можливість кожного мешканця населеного пункту вирішувати, у який спосіб витратити частину муніципального бюджету.¹¹

Запровадження партиципаторного бюджету є добровільною ініціативою кожного ОМС. У такому разі сільська, селищна, міська, районна чи обласна рада затверджує:

- положення про партиципаторний бюджет;
- відповідну місцеву бюджетну програму, за якою фінансуватимуть заходи громадського бюджету.

Також можливо включати фінансування окремих заходів до діючих місцевих програм та проектів місцевих бюджетів на наступний рік. За своєю суттю громадський бюджет є фінансуванням певних ініціатив (проектів). Основні етапи громадського бюджету:

- | | |
|--|---|
| 1 подання проекту; | 3 голосування та визначення переможців; |
| 2 оцінка проекту та відбір до голосування; | 4 реалізація проекту. |

На першому етапі кожен громадянин (у тому числі похилого віку), який постійно проживає у межах відповідного населеного пункту чи регіону, подає розроблений проект до ОМС. Проекти можуть стосуватися розвитку інфраструктури, соціально-культурної сфери, мистецьких чи спортивних заходів тощо.

Потім проекти проходять етап оцінки фахівцями ОМС своєї відповідності до завчасно визначених вимог у положенні про партиципаторне бюджетування. У разі позитивного розгляду зазначені проекти виставляються на відбір шляхом голосування.

Голосування може відбуватися як у визначених публічних місцях (наприклад бібліотеках), так і з використанням мережі інтернет. За результатами такого голосування переможцями визнаються проекти, які набрали найбільшу кількість голосів. Останнім етапом є реалізація ініціатив-переможців. Їхнє фінансування відбувається за рахунок місцевих коштів.

Таким чином ЛПВ у процесі комунікації з ОМС можуть долучитися до процесу прийняття рішень – розподілу частини коштів місцевого бюджету. Можливі дві форми участі:

- подання власної ідеї;
- голосування за найкращі проекти інших осіб.

Слід зазначити, що в Україні немає єдиного нормативно-правового акту чи уніфікованих правил партиципаторного бюджетування. Громадський бюджет діє не в усіх містах.

1.3. Запити на доступ до публічної інформації

Важливим інструментом участі ЛПВ у діяльності місцевого самоврядування та отриманні інформації про їх діяльність, а, отже, і елементом комунікації із зазначеними органами, є доступ до публічної інформації.

Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання своїх обов'язків суб'єктами владних повноважень, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень.¹² Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом.

¹¹ [Балуєва Олена, експерт з фінансових питань. Журнал Бюджетна бухгалтерія, серпень 2017/ №13](#)

¹² [Ст.1 Закону України «Про доступ до публічної інформації»](#)

Доступ до публічної інформації забезпечується шляхом надання інформації за запитами. Розпорядниками публічної інформації серед інших є ОМС,¹³ що зобов'язані надавати та оприлюднювати достовірну, точну та повну інформацію.¹⁴

Запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. ЛПВ має право звернутися до ОМС із запитом на інформацію незалежно від того, стосується вона його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Запит може бути індивідуальним або колективним та подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача. Письмовий запит подається в довільній формі, але має містити:

- ім'я (найменування) запитувача;
- поштову адресу або адресу електронної пошти;
- номер засобу зв'язку, якщо такий є;
- загальний опис запитуваної інформації;
- підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

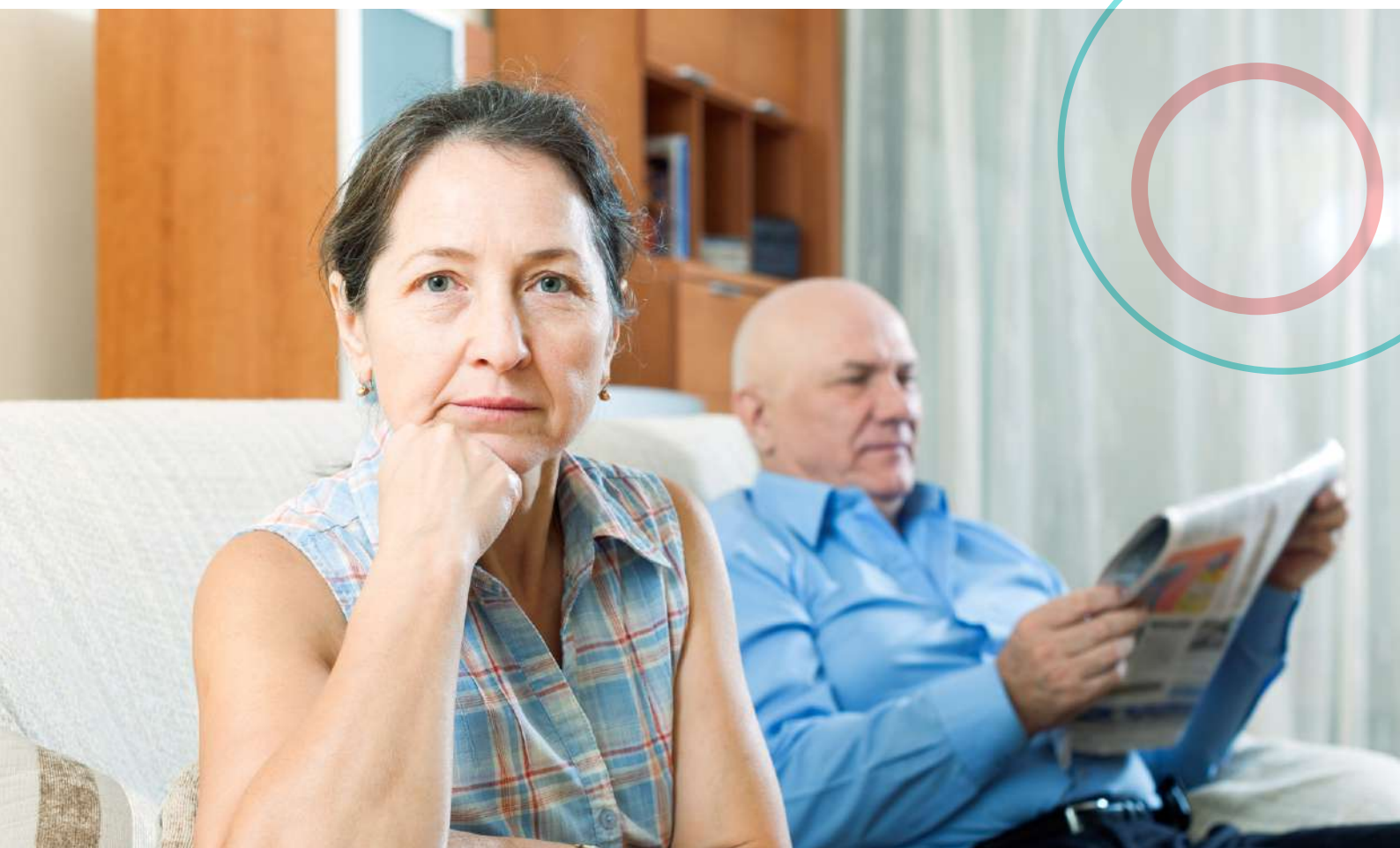
У запитах не обов'язково вказувати вік, соціальний стан чи інші відомості. Крім того, законодавство не передбачає ведення статистики за віком чи соціальним станом запитувача. **Установити кількість ЛПВ, які отримували публічну інформацію за запитами, неможливо.**

Для спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію, громадяни можуть подавати запит через офіційний веб-сайт ОМС.

Отже, чинне законодавство України визначає широкий спектр випадків, форм, способів та шляхів звернень громадян до органів влади та ОМС. ЛПВ мають рівні з іншими громадянами права на подання звернень, доступ до публічної інформації та участь у громадському бюджеті.

¹³ Ст.13 Закону України «Про доступ до публічної інформації»

¹⁴ Ст.14 Закону України «Про доступ до публічної інформації»



2. ДОСЛІДЖЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ

Соціологічне дослідження провели з метою аналізу рівня комунікації між ЛПВ та органами місцевого самоврядування, виявлення основних складнощів та проблем, визначення способів покращення якості комунікації. Особливу увагу приділили інструментам звернення, громадського (партиципаторного) бюджету, петиціям тощо. Предметом соціологічного дослідження стала якість комунікації між ЛПВ та ОМС.

Дослідження здійснили шляхом самостійного заповнення розроблених опитувальних анкет ЛПВ та представниками ОМС, які працюють зі зверненнями громадян. Отримані дані внесли до системи Pollex. Усього в опитуванні взяло участь 132 респондентів:

- 111 людей похилого віку;
- 21 представник органів місцевого самоврядування.

2.1. Аналіз дослідження громадської думки людей похилого віку

Опитування ЛПВ дало змогу оцінити рівень соціальної активності респондентів, визначити основні складнощі, які виникають в процесі комунікації з органами місцевого самоврядування, та шляхи їх вирішення.

Усього в дослідженні взяли участь 111 респондентів – 91 жінка (82% від загального числа респондентів) та 20 чоловіків (18%). Географічні особливості дослідження наводимо у табл. 2.1.

Таблиця 2.1 - Географія та вибірка досліджень

Місто	Кількість опитаних осіб
Вінниця	16
Львів	15
Мелітополь	20
Миргород	16
Суми	14
Черкаси	15
Чернігів	15

Аби встановити зацікавленість ЛПВ участю в житті громади, запитали «Чи цікаво Вам брати участь у розвитку своєї громади?». Більшість опитаних (83%) відповіли схвально, підтвердивши своє бажання долучатися до життя спільноти.

Далі в опитуваних поцікавилися, які способи участі у розвитку громади їм відомі. Це дозволило встановити загальний рівень обізнаності ЛПВ щодо своїх прав у обраній темі. На поставлене питання кожен міг обрати декілька варіантів відповіді.¹⁵ Отримані дані подаємо у вигляді рисунку 1.

¹⁵ Соціологічне опитування містить достатню кількість питань, на які респонденти могли обрати декілька відповідей. Це створило масив відповідей, кількість яких перевищила кількість опитуваних (111 осіб). У результаті аналізу відповідей на питання згаданого типу отримали два показники: частку (%) кожної відповіді відносно їх сумарної кількості (різної для кожного питання) та частку (%) опитаних, для яких є прийнятним певна відповідь серед загальної кількості респондентів (111 осіб).

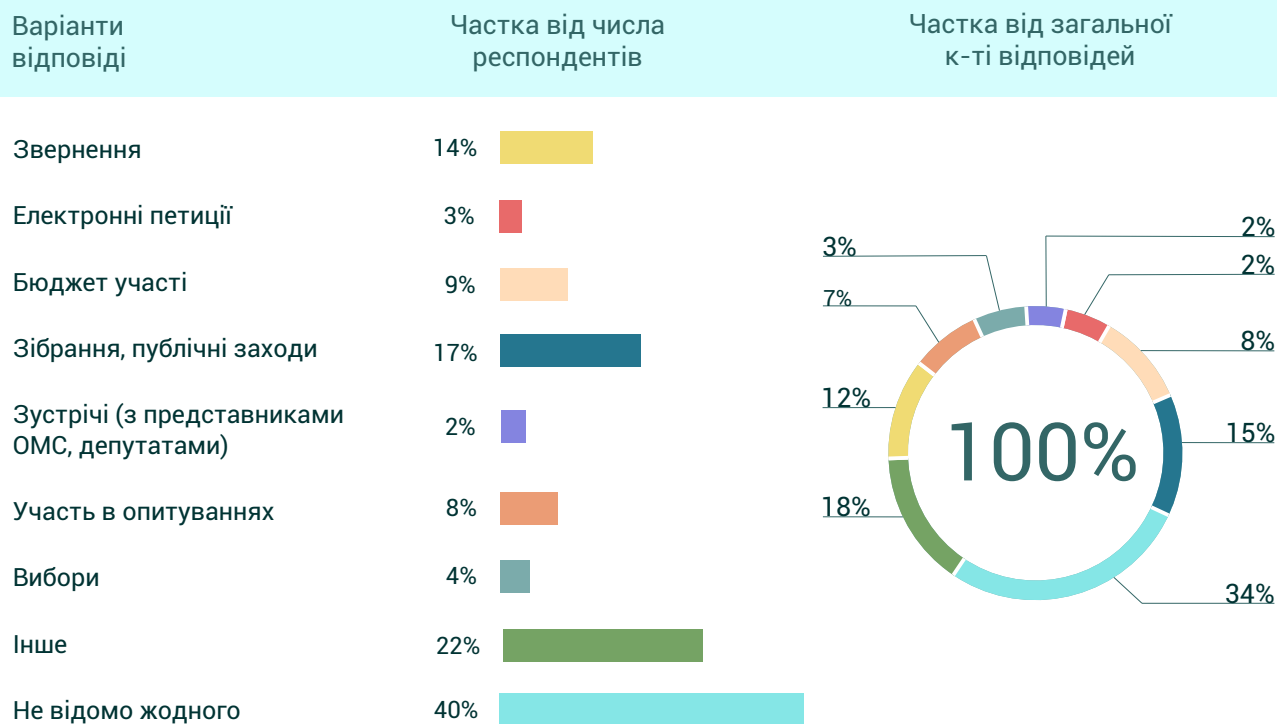


Рисунок 1 - Відомі ЛПВ способи участі у розвитку громади

Отримані результати свідчать, що значна кількість ЛПВ (40% від числа респондентів) не знає яким способом можна брати участь у розвитку міста/громади. Разом із тим, значна кількість опитаних назвала по декілька відомих способів участі.

Окремі відповіді передбачають спілкування громадян із органами місцевого самоврядування. Більшість опитаних (66%) підтвердили, що зверталися до ОМС. Інші (34%) цим правом не користуються. Наступним питанням дослідники встановили джерела, з яких ЛПВ отримують інформацію про можливість звернутися до ОМС. Результати подаємо у вигляді рисунку 2.

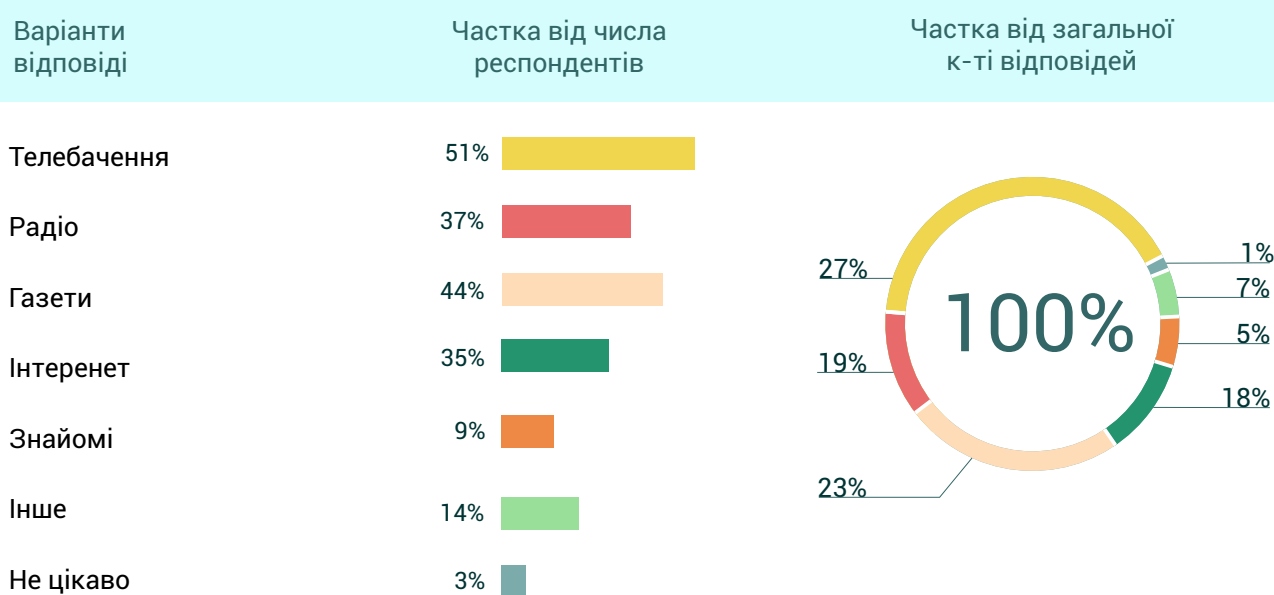


Рисунок 2 - Джерела інформації для ЛПВ про можливість звернутися до ОМС

Найпопулярнішими джерелами інформації є телебачення (27% від кількості відповідей) та газети (23% від кількості відповідей), що актуальні для 51% і 44% від числа опитаних респондентів відповідно.

Опитування також показало, що найчастіше респонденти звертаються до ОМС із питань соціального захисту (30% від кількості відповідей). Таку відповідь дали 49% опитаних. Дещо менше ЛПВ у спілкуванні з ОМС цікавлять теми житлової політики (19% від кількості відповідей), транспорту і зв'язку (18% від кількості відповідей), охорони здоров'я (17% від кількості відповідей).

Згідно з чинним законодавством громадяни можуть звернутися до ОМС поштою, телефоном, з використанням мережі інтернет, особисто або через представника. Опитаним запропонували обрати способи, якими вони найчастіше користуються. Розподіл відповідей подаємо у вигляді рисунку 3.

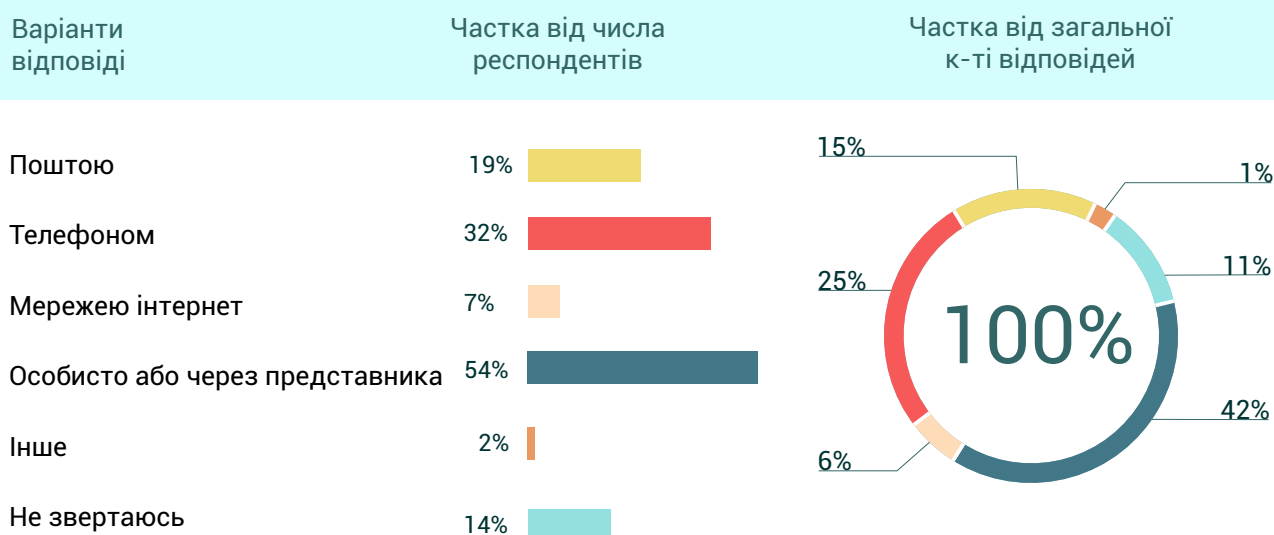


Рисунок 3 - Способи звернення ЛПВ до ОМС

Найчастіше опитані подають звернення до ОМС особисто або через представника. Таку відповідь дали 54% респондентів. **Отриманий результат дозволяє припустити, що ОМС недостатньо ефективні у спілкуванні з громадянами через інші засоби зв'язку.** Найрідше ЛПВ використовують інтернет (7% опитаних респондентів).

ОМС зобов'язані надавати відповіді на звернення громадян. Більшість опитаних (61%) отримували відповіді на всі свої звернення. Водночас 14% респондентів не отримували відповіді на всі свої звернення, що може означати порушення прав громадян України.

Органи влади мають надати відповіді на звернення протягом 30 днів (одного місяця). У респондентів запитали чи підтверджують вони дотримання згаданого терміну. Вчасно відповіді на звернення отримували 54% опитаних респондентів, невчасно – 15%, частині респондентів (12%) важко відповісти на це питання.

У процесі комунікації з ОМС у ЛПВ із різних причин виникають складнощі чи перешкоди. У наступному питанні респонденти мали у форматі вільної відповіді описати власні складнощі. Відповіді об'єднали в узагальнені категорії та подаємо у вигляді рисунку 4.



Варіанти
відповіді

Частка від числа
респондентів

Частка від загальної
к-ті відповідей

Відповіді як формальні
відписки

4%

Складні форми для
заповнення

3%

Тривалий час на відповідь

2%

Черги

4%

Відсутність відповідальних
осіб на робочому місці

3%

Байдужість і хамство у
спілкуванні

11%

Недостатня обізнаність

4%

Складнощі чи перешкоди
відсутні

54%

Важко відповісти

3%

Не звертаюсь

10%

Інше

7%

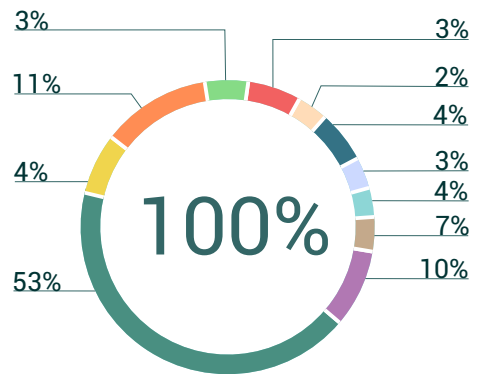


Рисунок 4 - Складнощі ЛПВ у процесі комунікації з ОМС

Аналіз відповідей показав, що 54% опитаних ЛПВ не мають складнощів у спілкуванні з ОМС. Водночас респонденти назвали широкий спектр перешкод, що вказує на недостатній рівень якості комунікації між ЛПВ та ОМС.

У наступному питанні ЛПВ висловилися, чи можливо покращити якість їхнього спілкування з ОМС. Більшість опитаних (74%) відповіли, що це можливо. Ще 6% опитаних вважають це неможливим. Інші – не знають. Пропозиції ЛПВ щодо заходів, які можуть покращити їхню комунікацію з ОМС, наводимо у вигляді узагальнених категорій на рисунку 5.



Варіанти
відповіді

Частка від числа
респондентів

Частка від загальної
к-ті відповідей

Навчити користуватися
інструментами онлайн-
комунікації з ОМС

6%



Спростити процедури подання
звернень

1%



Скоротити час очікування у
чергах

1%



Проводити живі зустрічі з
представниками ОМС

15%



Інформувати громадян щодо
способів комунікації

12%



Створити прями/гарячі лінії
зв'язку

3%



Підвищити якість
безпосереднього спілкування

14%



Ввести посаду спеціаліста,
який би працював з ЛПВ

2%



Усе задовольняє

1%



Важко відповісти

41%



Інше

10%

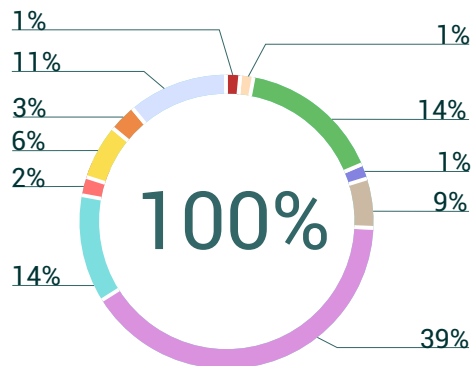


Рисунок 5 - Пропозиції ЛПВ щодо покращення їхньої комунікації з ОМС

Покращити якість живого спілкування пропонують 14% опитаних. Проводити зустрічі з представниками ОМС вважають доцільним 15% респондентів. Ще 8% опитаних хочуть навчитися онлайн-комунікації, спростити чинні процедури та скоротити час очікування в чергах. Також важливим визначили інформування громадян (12%). Важко дати відповідь на питання 41% респондентів. Усе задовольняє лише 1 респондента (1% від числа респондентів).

Окремим питанням встановили бажання ЛПВ дізнатися більше про способи комунікації з ОМС та можливості участі у житті громади за допомогою спеціалізованого навчання. Четверть опитаних цього не хочуть. Тоді як переважна більшість респондентів (66%) схвально поставилась до потенційного навчання. Відтак громадянам запропонували висловити побажання та назвати конкретні знання чи навички, які вони хотіли б отримати. Розподіл відповідей, об'єднаних в узагальнені категорії, подаємо у вигляді рисунку 6.



Варіанти
відповіді

Частка від числа
респондентів

Частка від загальної
к-ті відповідей

Користування комп'ютером (ел. технікою), мережею інтернет та інструментами онлайн-комунікації з ОМС

28%



Вчити іноземні мови

4%



Дізнаватися про інструменти комунікації та впливу на владу

12%



Залучення коштів на розвиток громади

1%



Дізнаватися більше про можливості для ЛПВ

2%



Важко відповісти

44%



Інше

16%



Я маю деякі знання

1%

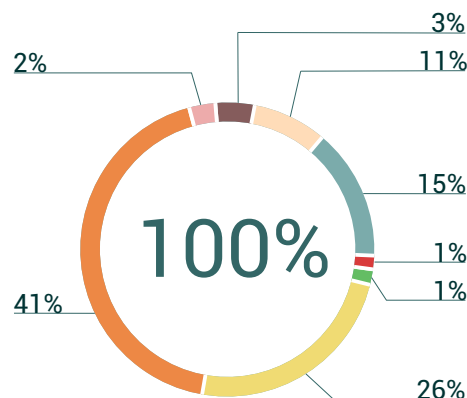


Рисунок 6 - Навички, які ЛПВ хочуть отримати

Третина опитаних висловили бажання навчитися користуватися комп'ютером, мережею інтернет та інструментами онлайн-комунікації з ОМС. Водночас 44% респондентів не змогли визначитися з тим, чого б хотіли навчитися.

Тому дослідники вирішили дізнатися, якими інструментами фокусу дослідження ЛПВ уже користуються, комунікуючи з ОМС. Результати подаємо у вигляді рисунку 7.

Варіанти
відповіді

Частка від числа
респондентів

Частка від загальної
к-ті відповідей

Звернення (скарга, пропозиція, заява)

64%



Бюджет участі (громадський бюджет, партиципаторний бюджет)

8%



Петиція/електронна петиція

8%



Жоден із перелічених варіантів

32%

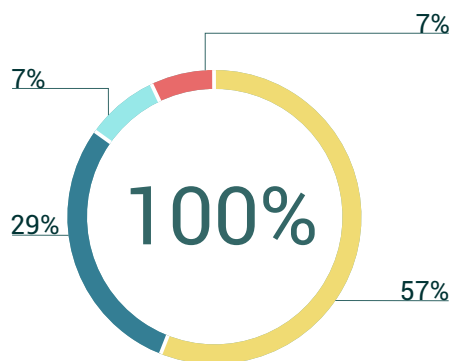


Рисунок 7 - Інструменти комунікації ЛПВ з ОМВ

Найчастіше ЛПВ використовують звернення (64% від числа респондентів). По 8% опитаних використовували петиції та бюджет участі. Інші 32% респондентів не користувалися жодним із інструментів.

Визнано, що електронізація подання звернень до ОМС робить цей процес доступним та комфортним для громадян. Можливістю подавати електронне звернення користувалися лише 13% респондентів, тоді як 86% опитаних жодного разу не подавали звернення онлайн. Водночас 46% ЛПВ вважають, що електронізація зробить доступнішим процес подання звернень до ОМС. Ще 23% опитаних у цьому не впевнені, а 27% респондентів так не вважають.

2.2. Аналіз дослідження громадської думки представників органів місцевого самоврядування

Опитування представників ОМС, які безпосередньо працюють зі зверненнями громадян, дало змогу оцінити складнощі, які виникають у процесі спілкування з ЛПВ, встановити можливі шляхи їх вирішення, визначити основні інструменти та канали комунікації, ставлення чиновників до електронізації процесу подання звернень.

Усього в дослідженні взяв участь 21 респондент - по 3 представники з Вінниці, Львова, Мелітополя, Миргорода, Сум, Черкас та Чернігова. Усі опитані зазначили, що мають досвід роботи зі зверненнями ЛПВ.

На думку фахівців, найдоступнішими каналами комунікації із ОМС для ЛПВ є особистий прийом, пошта й телефон. Кожен варіант отримав по 27% від загальної кількості відповідей. Найскладнішим каналом комунікації майже одногосно визнали інтернет (95%). Водночас 86% опитаних позитивно ставляться до електронізації подання звернень.

Люди похилого віку – категорія запитувачів, робота з якими має свої особливості. У процесі комунікації представників ОМС із ЛПВ можуть виникати складнощі. Четверть респондентів зазначають, що основні перепони у спілкуванні виникають через вікові захворювання запитувачів (мають проблеми зі слухом чи зором). Недостатню обізнаність ЛПВ вважають основною перешкодою 38% опитаних представників ОМС. Водночас 19% чиновників не бачать жодних складнощів у спілкуванні з ЛПВ.

На думку більшості респондентів (76% опитаних), можна покращити комунікацію між ОМС та ЛПВ. Ще 14% опитаних не знають як це зробити. Думають, що неможливо (5% опитаних) і, що комунікація на достатньому рівні також 5% респондентів. Розподіл думок респондентів щодо заходів, які потрібно вжити, аби покращити рівень комунікації між ОМС та ЛПВ, подаємо у вигляді рисунку 8



Варіанти
відповіді

Частка від числа
респондентів

Частка від загальної
к-ті відповідей

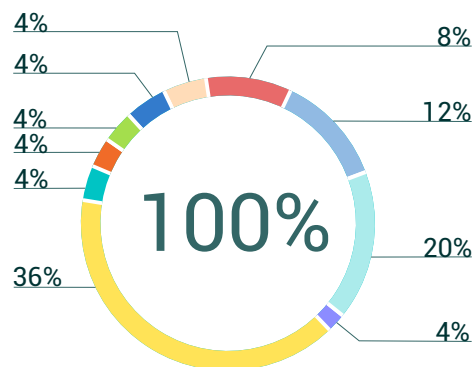


Рисунок 8 - Заходи, які можуть покращити комунікацію між ОМС та ЛПВ

Більшість респондентів (43% опитаних) вважають, що для покращення комунікації необхідно провести навчання для ЛПВ. Також серед пропозицій зафіксували «зменшити пакет необхідних документів», «виділити ЛПВ до окремої категорії», «давати більше роз'яснень у ЗМІ».

Додатково у представників ОМС уточнили їхнє ставлення до навчання серед ЛПВ як способу покращення комунікації з місцевою владою. Переважна більшість (76% опитаних) підтвердила потенційну користь від навчання. Найважливішим у навчанні представники ОМС виділили наступне (отримані результати подаємо у вигляді рисунку 9).



Варіанти
відповіді

Частка від числа
респондентів

Частка від загальної
к-ті відповідей

Комп'ютерна грамотність та
користування інтернетом,
оформлення ел. звернень

38%

Бажання навчатися

24%

Досвід та знання специфіки
роботи з ЛПВ

5%

Важко відповісти

19%

Навчання не потрібно

5%

Інше

24%

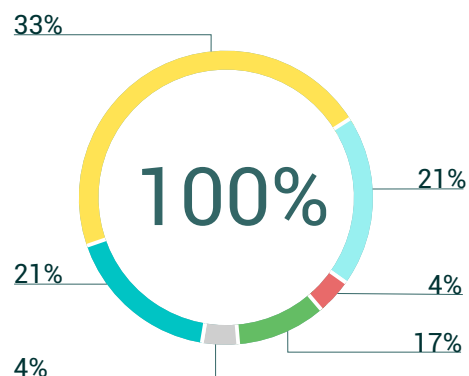


Рисунок 9 - Найважливіше у процесі навчання для ЛПВ

Частина респондентів (38% опитаних) вважає, що найважливішим у цьому процесі буде навчання комп'ютерній грамотності, користуванню інтернетом, оформленню електронних звернень. Ще 24% представників ОМС зазначили важливим саме бажання ЛПВ навчатися. Водночас 19% опитаних не знають, що може стати у нагоді при навчанні.

Для покращення комунікації між ОМС та ЛПВ дослідники запропонували виділити останніх до окремої категорії запитувачів, яка б потребувала особливої уваги. Підтримали такий крок 38% респондентів, висловилися проти також 38% опитаних. Інші 24% фахівці не змогли визначитися.

2.3. Зведені результати дослідження громадської думки

Дослідження громадської думки щодо якості комунікації між ЛПВ та ОМС, можливості та шляхів її покращення дало змогу встановити наступне:

- у процесі комунікації між ОМС та ЛПВ часто виникають складнощі, пов'язані з недостатньою обізнаністю запитувачів та їхніми віковими особливостями;
- відзначається низька обізнаність ЛПВ щодо способів участі у розвитку громади/міста;
- обидві категорії респондентів визнають можливим покращення рівня комунікації між ними;
- для покращення рівня комунікації ЛПВ та представники органів місцевого самоврядування вбачають можливим проведення навчання комп'ютерної грамотності.
- значна частина респондентів з обох категорій вважають можливим покращення рівня комунікації і доступності для ЛПВ шляхом електронізації процесу звернень.



3. АНАЛІЗ ОФІЦІЙНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Додатковим компонентом дослідження, окрім соціологічного, став збір та аналіз офіційної інформації від ОМС – міських рад Вінниці, Львова, Мелітополя, Миргорода, Сум, Черкаси і Чернігова. Таке рішення дослідників зумовлене бажанням підтвердити та підсилити соціологічні висновки.

Фокусом дослідження є люди похилого віку. Демографічні особливості міст фокусу у розрізі постійного населення станом на 01.01.2017 року представимо на рисунку 10.

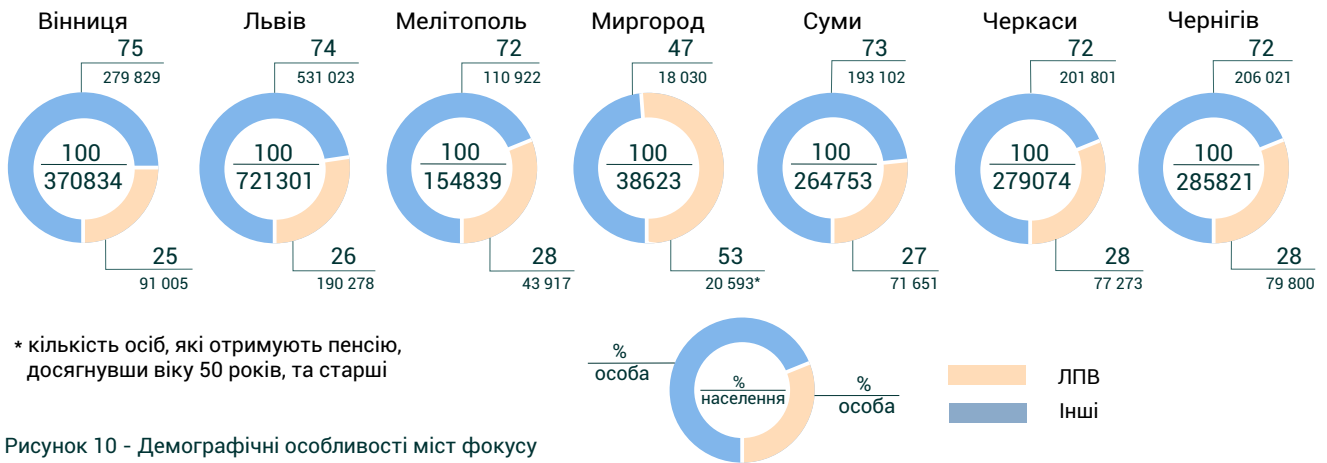


Рисунок 10 - Демографічні особливості міст фокусу

Найбільш схожими за чисельністю населення є міста Суми, Черкаси та Чернігів. Найбільш населеним є Львів, найменш – Миргород. Найбільша частка ЛПВ мешкає у Миргороді – 53% від усього населення міста. Найменше людей похилого віку серед вінничан. За винятком Миргорода, показники частки ЛПВ інших шести міст є схожими. Середній показник частки ЛПВ у містах фокусу становить 31%. Гендерні особливості ЛПВ подаємо у вигляді рисунку 11.

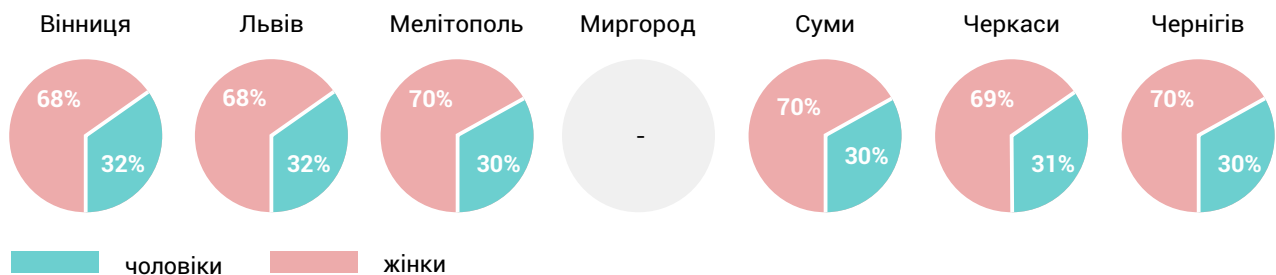


Рисунок 11 - Гендерний розподіл ЛПВ

Аналітики не отримали даних гендерного розподілу Миргороду ні з відкритих джерел, ні за інформаційним запитом. В інших шести містах ситуація загалом є схожою. Серед ЛПВ жінок удвічі більше, ніж чоловіків. Середні показники для жінок 69%, для чоловіків - 31%.

3.1. Звернення громадян

Темою дослідження є способи комунікації ЛПВ та ОМС. Оскільки, за результатами соціологічного компоненту, найпопулярнішим способом комунікації між згаданими сторонами виявилось звернення, то подальший аналіз стосуватиметься переважно звернень громадян за 2017 рік.

Щонайменше раз на рік ОМС формують звіт про стан роботи зі зверненнями громадян у своїх структурних підрозділах та виконавчому комітеті. Документ має публікуватися на офіційному веб-сайті ОМС та бути у відкритому доступі.

Станом на 31.01.2018 року в результаті моніторингу офіційних веб-сайтів установили, що **29% ОМС (2 із 7)** дотрималися норм, опублікувавши довідки за результатами 2017 року. Серед чотирьох інших троє не опублікували звіти взагалі. На сайті четвертого ОМС були квартальні звіти за 3, 6 і 9 місяців 2017 року, окрім річного. Певною мірою така статистика може свідчити про відповідальність окремих ОМС у питанні роботи зі зверненнями громадян.

29%

Довідки, яких не було на сайтах, отримали за допомогою інформаційних запитів. Зафіксували, що ОМС формують звіти у різний спосіб, однак усі вони містять загальну кількість звернень від громадян за рік.¹⁶ У таблиці 3.1.1 наводимо отримані дані.

Таблиця 3.1.1 - Загальна кількість звернень міст фокусу

Показник	Вінниця	Львів	Мелітополь	Миргород	Суми	Черкаси	Чернігів
Звернення, шт.	127531	579403	3439	998	4368	8752	8966
Частота звернень містян, особа/звернення	2.9	1.2	45	38.7	60.6	31.9	31.9

З огляду на згадану (рис. 10) диференціацію за населенням між містами фокусу, показник загальної кількості звернень не виглядає репрезентативним. Аби порівняти міста, аналітики вдалися до розрахунку частки (математична операція «ділення») усіх жителів відносно кількості звернень. Як наслідок отримали показник частоти звернень містян, який де-факто показує кількість громадян на 1 звернення. Наприклад, значення Мелітополя на рівні 45-ти одиниць означає, що своїм правом звернутися до міської влади користується кожен 45-ий містянин.

У результаті розрахунку встановили, що найчастіше до місцевої влади звертаються львів'яни (1,2 осіб/звернення), а найрідше це роблять мешканці Сум – 60,6 осіб/звернення. При цьому середній показник становить 30 осіб/звернення.

Важливо: варто розрізняти кількість звернень та кількість громадян, які звернулися. З огляду на те, що звернення можуть бути з одного боку колективними, а з іншого повторними, це призводить до того, що кількість звернень не дорівнює кількості громадян.

У аналітичних довідках окремих ОМС фігурує значення загальної кількості громадян, які звернулися. Однак у жодному документі не фіксується кількість ЛПВ, які звернулися. Водночас окремі міські ради використовують класифікатор звернень громадян за соціальним станом. Існує окрема графа «пенсіонери», яка фіксує кількість відповідних звернень.

Для аналізу обрали значення кількості звернень від пенсіонерів, назвавши цей показник кількістю звернень ЛПВ. У випадках, коли ОМС у своєму звіті не відобразив класифікацію за соціальним станом, потрібні дані отримали за допомогою інформаційних запитів. Результати подаємо у вигляді рисунку 12.

¹⁶ У довідці Львівської міської ради значилася загальна цифра звернень разом із Винниківською міською радою. Аби встановити показники окремо для Львова додатково надіслали запит до Винниківської міської ради. Отримавши дані, здійснили розрахунок різниці чисел та вставили потрібні дані.



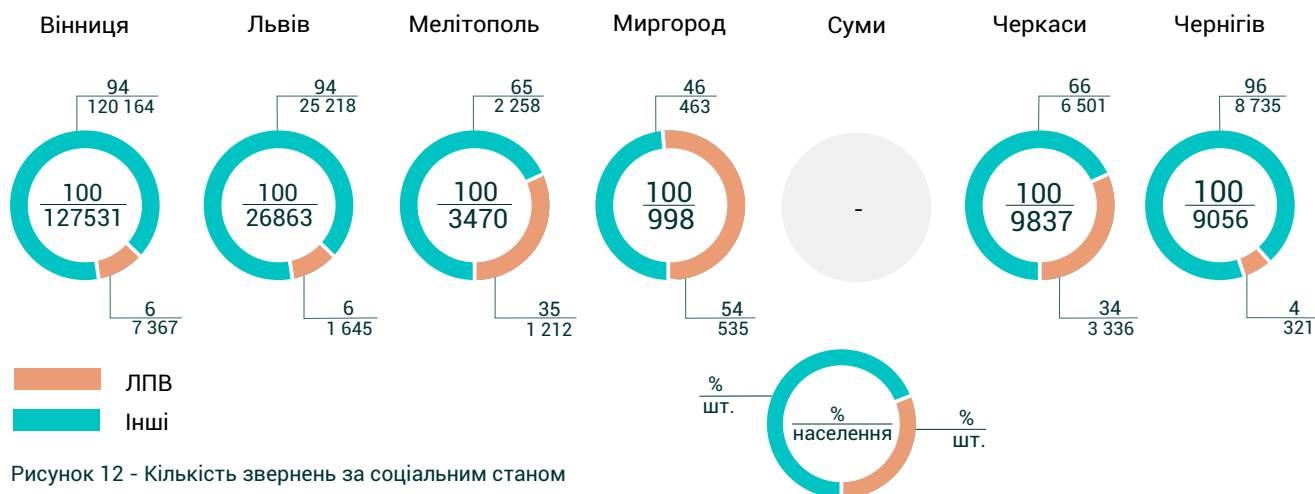


Рисунок 12 - Кількість звернень за соціальним станом

У кількісному вимірі найбільше звернень із фіксованим соціальним станом надійшло до Вінницької міської ради, найменше – до Миргородської міської ради. Для репрезентативного порівняння розрахували частку звернень від ЛПВ відносно усіх звернень за соціальним станом. Установили, що найменше ЛПВ звертається у Чернігові (4%), а найбільше - у Миргороді (54%). Середній показник частки склав 23%. Обчислити частку для Сум неможливо через відсутність достатньої кількості інформації. Можемо припустити, що відповідний показник для міста тотожний чернігівському.

Аби виконати головну ціль дослідження, аналітики зібрали дані щодо кількості звернень від ЛПВ у розрізі способів їхньої комунікації з ОМС. Результати розрахунку частки кожного способу надаємо у таб. 3.1.2

Таблиця 3.1.2 - Звернення ЛПВ у розрізі способів комунікації

Спосіб комунікації	Вінниця	Львів	Мелітополь	Миргород	Суми	Черкаси	Чернігів
Пошта, %	72,78	9.48	66.42*		8.41	93.56	
Інтернет, %	0.01	0.12	0.00		1.45	1.68	
Телефон, %	3.30	0.18	0.00		8.12	0.00	
Особистий прийом, %	0.20	85.35	14.77	-	16.81	2.91	-
Через уповн. особу, %	0.04	3.53	0.00		0.00	0.00	
Інше (усно, собисто), %	23.67	1.34	18.81		65.21**	1.85	

* до способу «пошта» також належать дані «особисто передані»

** особисто у письмовій формі

Для Вінниці, Мелітополя та Черкас характерна значна перевага поштового способу комунікації над усіма іншими: 72,78%; 66,42% і 93,56% відповідно. У Львові найпоширенішим є спосіб звернення через особистий прийом (85,35%). У Сумах 65,21% ЛПВ надали звернення особисто у письмовій формі. Розрахувати аналогічні показники для Миргороду та Чернігова неможливо через відсутність необхідної інформації.

Зазначити свій соціальний стан у зверненні є правом громадянина, однак це не є його обов'язком. Відтак загальна кількість звернень може різнитися від звернень із зазначеним соціальним станом, якими ми оперували дотепер.

Для формування більш репрезентативних даних спочатку обчислили частку звернень ЛПВ відносно усіх звернень із зазначеним соціальним станом. Далі, відповідно до отриманих значень, розрахуємо потенційну реальну кількість звернень від ЛПВ відносно усіх звернень.¹⁷ Результати обрахунку наводимо у таблиці 3.1.3.

Таблиця 3.1.3 - Потенційна реальна кількість звернень ЛПВ

Показник	Вінниця	Львів	Мелітополь	Миргород	Суми	Черкаси	Чернігів
Частка звернень ЛПВ серед усіх звернень за соц. станом	6%	6%	35%	54%	-	34%	4%
Потенційна реальна кількість звернень від ЛПВ (перерахунок), шт.	7367	35481	1201	535	345*	2968	318
Частота звернення ЛПВ (за перерахунком), особа/звернення	12.4	5.4	36.6	38.5	207.7	26.0	251.1

* кількість звернень за соціальним станом (без перерахунку)

Розрахували потенційну реальну кількість звернень від ЛПВ. Використавши дані чисельності ЛПВ, на прикладі таблиці 3.1.1 встановили частоту звернень ЛПВ. Виявилось, що найчастіше до місцевої влади ЛПВ звертаються у Львові (кожен 5 ЛПВ), а найрідше - у Чернігові (кожен 251 ЛПВ). Розрахунок для Сум має особливі нюанси через неповні дані. На рисунку 13 представимо отримані дані у вигляді структури загальної кількості звернень кожного міста.

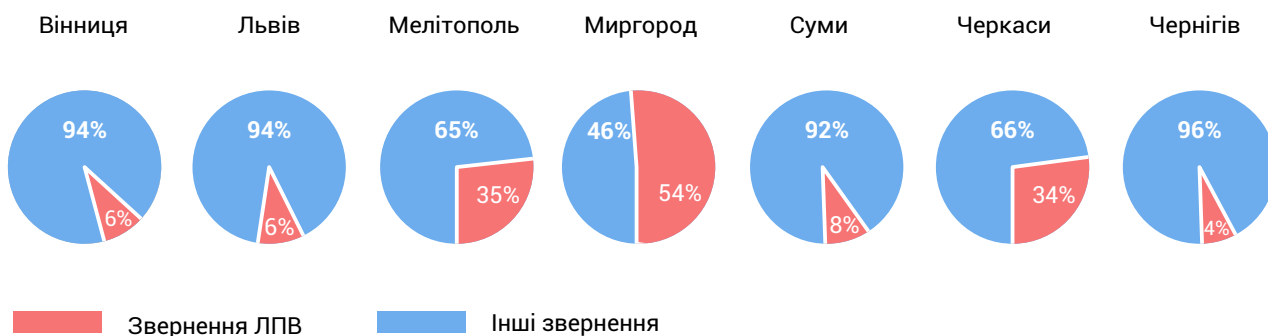


Рисунок 13 - Структура звернень

Для Вінниці, Львова, Сум та Чернігова характерна незначна частка звернень від ЛПВ серед усіх звернень. Більше третини складають звернення від ЛПВ у Мелітополі та Черкасах. І лише у Миргороді люди похилого віку звертаються до ОМС частіше за інших містян. Представимо зазначені на рисунку 13 дані у ракурсі частоти звернень. Результати наводимо в таблиці 3.1.4.

¹⁷ Деталі щодо похибки у розрахунку потенційної реальної кількості звернень від ЛПВ відносно усіх звернень наводимо у Додатку 1

Таблиця 3.1.4 - Частота звернень

Показник	Вінниця	Львів	Мелітополь	Миргород	Суми	Черкаси	Чернігів
Частота звернень ЛПВ, особа/звернення	12.4	5.4	36.6	38.5	207.7	26.0	251.1
Частота звернень інших вікових груп, особа/звернення	2.3	1.0	49.6	38.9	48	34.9	23.8
Порівняння частоти звернень (стосовно ЛПВ)	5.4 раз (-)	5.4 раз (-)	1.4 раз (+)	1 раз (+)	4.3 раз (-)	1.3 раз (+)	10.6 раз (-)

На основі порівняння встановили, що у Вінниці та Львові громадяни похилого віку звертаються у 5,4 рази рідше до місцевої влади, ніж інші. У Сумах цей показник дорівнює 4,3 рази, а у Чернігові сягає пікового значення – 10,6 рази. У Мелітополі ЛПВ звертаються до ОМС в 1,4 рази частіше за інших. Аналогічна тенденція притаманна Черкасам, де ЛПВ звертаються в 1,3 рази частіше. Незначну перевагу людей похилого віку над іншими містянами зафіксували в Миргороді.

3.2. Громадський (партиципаторний) бюджет

Дедалі популярнішим в Україні стає громадський бюджет – спосіб участі у процесі розвитку громади. Громадський бюджет – це процес прийняття рішень, метою якого є залучення громадськості до спільного управління громадою та до розподілу частини місцевого бюджету. Особливості партиципаторного бюджетування у містах фокусу подаємо у вигляді рисунку 14.



Рисунок 14 - Особливості партиципаторного бюджетування 2017 року в містах фокусу дослідження

З огляду на значну демографічну відмінність між містами фокусу, представлену на рисунку 14, кількісні показники носять ознайомчий характер. Відзначимо, що у Вінниці жоден проект від ЛПВ не переміг у фінальному голосуванні. Не вистачає частини даних для Сум та Чернігова.

Однак у випадку Сум дослідники отримали офіційну інформацію щодо кількості ЛПВ, які взяли участь у голосуванні. Їхня кількість у 2017 році склала 1877 осіб, тобто кожен 38-ий ЛПВ долучився до голосування. Інші міста таку інформацію не збирають.

Для репрезентативності аналізу перерахуємо окремі показники у вигляді відсоткових часток. Результати наводимо у таблиці 3.2.1.

Таблиця 3.2.1 - Частки окремих показників бюджету участі

Показник	Вінниця	Львів	Мелітополь	Миргород	Суми	Черкаси	Чернігів
Частка проектів ЛПВ серед усіх поданих	7%	10%	20%	25%	17%	21%	-
Частка відібраних до голосування проектів ЛПВ серед відібраних	5%	8%	14%	25%	-	18%	-
Частка проектів-переможців від ЛПВ серед відібраних	0%	1%	3%	5%	-	2%	-

Найбільшу частку проектів від ЛПВ серед усіх поданих на конкурс бюджету участі зафіксували у Миргороді (25%), Черкасах (21%) та Мелітополі (20%). Найменшу - у Вінниці (7%) та Львові (10%). Відповідний середній показник склав 17%.

Частка відібраних до голосування проектів ЛПВ зменшилася відносно частки поданих для всіх міст, окрім Миргороду. Розподіл міст за значеннями не змінилися. У випадку Сум не вдалося розрахувати показник через неповні дані.

Частка проектів-переможців від ЛПВ очікувано більша в Миргороді (5%). На друге місце потрапив Мелітополь (3%), далі Черкаси (2%) і Львів (1%). Для Чернігова та Сум порахувати показник не вдалося. Проаналізуємо ситуацію з іншого ракурсу, обчисливши за прикладом підрозділу 3.1 поточного звіту показник частоти. Результати наводимо у табл. 3.2.2.



Таблиця 3.2.2 - Частота участі у партиципаторному бюджетуванні

Показник	Вінниця	Львів	Мелітополь	Миргород	Суми	Черкаси	Чернігів
Частота подачі проектів ЛПВ, особа/проект	18201	6561	2440	3432	6514	2576	-
Частота подачі проектів іншими містянами, особа/проект	4055	2004	1541	1002	3511	1818	-
Частота подачі проектів усіх містян, особа/проект	5011	2453	1720	1609	4011	1979	2858

Для всіх міст характерна ситуація, коли ЛПВ подають власні проекти рідше, ніж інші містяни: у Вінниці в 4,5 рази; у Львові в 3,3 рази; у Мелітополі в 1,6 рази; у Миргороді в 3,4 рази; у Сумах в 1,9 рази; у Черкасах в 1,4 рази відповідно. Відтак найменша різниця між залученням ЛПВ та інших містян до процесу партиципаторного бюджетування спостерігається у Черкасах та Мелітополі.

Також на основі зазначених даних можна встановити, що найактивніші ЛПВ проживають у Мелітополі (кожен 2440-ий подав власний проект) й Черкасах (кожен 2576-ий ЛПВ). Найменш активні ЛПВ у Вінниці – кожен 18201-ий ЛПВ подав власний проект до участі в конкурсі громадського бюджету.

3.3. Запити на доступ до публічної інформації

З моменту прийняття закону «Про доступ до публічної інформації» в Україні з'явився документ вищої юридичної сили, який дав запитувачам ширші можливості отримувати інформацію. Кожен може скористатися законом, аби отримати від органу влади потрібні дані. Особливості використання людьми похилого віку інформаційних запитів наводимо у таблиці 3.3.

Таблиця 3.3 - Особливості користування людьми похилого віку інформаційними запитами

Показник	Вінниця	Львів	Мелітополь	Миргород	Суми	Черкаси	Чернігів
Запити від ЛПВ	27	-	-	-	-	-	-
Загальна кількість запитів	885	3981	361	120	646	717	374
Частота надсилання запитів, особа/запит	419	181	429	322	410	389	764

Лише Вінницька міська рада фіксує інформацію у розрізі соціального стану запитувача. Інші ОМС цього не роблять, оскільки чинне законодавство цього не вимагає. Частка запитів вінницьких ЛПВ серед усіх запитів становить 3%.

Найчастіше користуються запитами у Львові – кожен 181-ий містянин хотів отримати інформацію у 2017 році. Найрідше описаний інструмент використовують у Чернігові (кожен 764 містянин). Середній показник частоти надсилання запитів серед міст фокусу дослідження склав 416 осіб/запит. Слід відмітити, що запити можуть надсилати як фізичні, так і юридичні особи незалежно від місця проживання.

4. ПЕРЕВІРКА ДОСТУПНОСТІ ІНСТРУМЕНТУ ЕЛЕКТРОННОГО ЗВЕРНЕННЯ

У процесі дослідження громадської думки дослідники встановили, що люди похилого віку та представники ОМС вважають можливим покращити рівень їхньої комунікації, у тому числі за допомогою електронного способу подання звернень.

Методом «таємного покупця» експерти Інституту аналітики та адвокації перевірили, наскільки якісно і доступно ОМС реалізували сервіс подання онлайн-звернень. Для цього сформували і подали ідентичні звернення до міських рад Вінниці, Львова, Мелітополя, Миргороду, Сум, Черкаси та Чернігова, використавши доступні можливості їхніх веб-сайтів.

Оцінювання сервісу провели за наступними критеріями:

- зручність сайту (наскільки легко знайти потрібний розділ);
- легкість подання звернення (складність форм, рівень автоматизації процесу);
- інформування від ОМС про отримання звернення;
- дотримання строку відповіді;
- повнота відповіді.

Для оцінки використали 3-бальну шкалу, де 3 означало рівень «добре», 2 – «посередньо», 1 – «незадовільно». Отримані результати подаємо у вигляді рисунку 15.

Критерій	Вінниця	Львів	Мелітополь	Миргород	Суми	Черкаси	Чернігів
Зручність сайту	★★★★	★★	★★	★★	★★★★	★★★★	★★★★
Легкість подання звернення	★★	★★★★	★★★★	★★★★	★★	★★★★	★
Інформування від ОМС про отримання звернення	★	★★★★	★★★★	★	★	★★★★	★
Дотримання строку відповіді	★★★★	★★★★	★	★★★★	★★★★	★★★★	★
Повнота відповіді	★★★★	★★★★	★	★★★★	★★★★	★★★★	★
Середнє значення	 2.4	 2.8	 2	 2.4	 2.4	 3	 1.4

Рисунок 15 - Доступність онлайн-звернень

На основі аналізу встановили, що найпростіше електронне звернення подати в Черкасах та Львові, важче – у Миргороді, Сумах та Вінниці.

Протестувати механізм у Чернігові не вдалося. На сайті міської ради сервіс подання електронних звернень реалізували через Портал державних послуг iGov. Згаданий портал вимагає від користувача електронний цифровий підпис, паспортні дані та інші особисті відомості. Тоді як закон не вимагає зазначати при поданні онлайн-звернень згадану інформацію.

У Сумах, Миргороді та Вінниці ОМС не проінформували про одержання звернення. Мелітопольська міська рада на звернення не відповіла. Інші ОМС надали свої відповіді з дотриманням встановлених термінів у зрозумілій і простій формі. Загалом обрані ОМС якісно реалізували сервіс подання електронних звернень на своїх веб-сайтах.



ВИСНОВКИ

Громадяни України мають однакові конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не існує привілеїв чи обмежень за віком або іншими ознаками. Конституція закріплює основоположне право для всіх громадян (у тому числі для людей похилого віку) брати участь в управлінні державними справами, звертаючись до органів влади загалом та органів місцевого самоврядування зокрема. Найпоширеніші способи участі громадян в управлінні державними справами та отриманні відповідної інформації:

- звернення;
- громадський (партиципаторний) бюджет;
- запити на доступ до публічної інформації.

З метою аналізу рівня комунікації між ЛПВ та органами місцевого самоврядування здійснили дослідження громадської думки серед обох сторін. Загалом опитали 111 ЛПВ та 21 фахівця ОМС із Вінниці, Львова, Мелітополя, Миргороду, Сум, Черкас та Чернігова.

Більшість опитаних ЛПВ (83%) підтвердили своє бажання долучатися до життя спільноти. Серед названих способів участі зафіксували звернення, петиції, бюджет участі, зібрання, зустрічі з ОМС, опитування, вибори тощо. Більшість інструментів передбачає спілкування з представниками місцевої влади. Найчастіше ЛПВ використовують звернення (64% від числа респондентів). По 8% опитаних використовували петиції та бюджет участі.

Здебільшого опитані подають звернення до ОМС особисто або через представника. Таку відповідь дали 54% респондентів. Отриманий результат дозволяє припустити, що ОМС недостатньо ефективні у спілкуванні з громадянами похилого віку через інші засоби зв'язку. Найрідше ЛПВ використовують інтернет (7% опитаних респондентів).

Аналіз відповідей показав, що 54% опитаних ЛПВ не мають складнощів у спілкуванні з ОМС. Водночас респонденти назвали широкий спектр перешкод. Загалом люди похилого віку (74% опитаних) позитивно ставляться до можливості покращити якість їхнього спілкування з ОМС. Підтримали їх у цьому майже ідентична частка представників ОМС – 76% опитаних.

Окремим питанням встановили бажання ЛПВ дізнатися більше про способи комунікації з ОМС та можливості участі у житті громади за допомогою навчання. Переважна більшість респондентів (66%) схвально поставилися до такої можливості. Підтримали їх у цьому 43% опитаних представників ОМС, які серед іншого вважають, що для покращення комунікації необхідно провести навчання для ЛПВ. Також серед пропозицій фахівців зафіксували наступні: «зменшити пакет необхідних документів», «виділити ЛПВ до окремої категорії», «давати більше роз'яснень у ЗМІ».

Додатково у представників ОМС уточнили їхнє ставлення до навчання серед ЛПВ як способу покращення комунікації. Переважна більшість (76% опитаних) підтвердила потенційну користь від навчання.

Третина ЛПВ висловили бажання навчитися користуватися комп'ютером, мережею інтернет та інструментами онлайн-комунікації з ОМС. Водночас 44% респондентів не змогли визначитися з тим, чого б хотіли навчитися.

Існує думка, що електронізація подання звернень до ОМС робить цей процес доступним та комфортним для громадян. Можливістю подавати електронне звернення користувалися лише 13% ЛПВ, тоді як 86% опитаних жодного разу не подавали звернення онлайн. Фахівці ОМС підтвердили ситуацію. Найскладнішим каналом комунікації для ЛПВ вони майже одногосно (95%) визнали інтернет.

Водночас 46% ЛПВ вважають, що електронізація зробить доступнішим процес подання звернень до ОМС. Переважна більшість представників ОМС (86%) підтримала ЛПВ щодо електронізації.

Загалом встановили, що у процесі комунікації між ОМС та ЛПВ виникають складнощі. Позаяк обидві категорії респондентів визнають можливим покращення рівня комунікації між ними за допомогою спеціалізованих навчань ЛПВ комп'ютерній грамотності, користуванню інтернетом, інструментами участі громадян у прийнятті рішень органами влади та онлайн-комунікації.

Другим компонентом дослідження став аналіз офіційної інформації від ОМС – міських рад Вінниці, Львова, Мелітополя, Миргороду, Сум, Черкас і Чернігова. Встановили, що найбільша частка ЛПВ мешкає у Миргороді – 53% від усього населення міста. Найменша частка людей похилого віку серед вінничан – 25%. Середній показник частки ЛПВ у містах фокусу становить 31%. Також серед ЛПВ жінок удвічі більше, ніж чоловіків.

Щонайменше раз на рік ОМС формують звіт про стан роботи зі зверненнями громадян у своїх структурних підрозділах та виконавчому комітеті. Документ має публікуватися на офіційному веб-сайті ОМС та бути у відкритому доступі. Станом на 31.01.2018 року в результаті моніторингу офіційних веб-сайтів встановили, що 29% ОМС (2 із 7) дотрималися норм, опублікувавши довідки за результатами 2017 року.

З огляду на значну розбіжність у чисельності населення між містами фокусу найважливіші дані перевели у відсотковий вимір. У результаті розрахунку встановили, що найчастіше до місцевої влади звертаються львів'яни (1,2 осіб/звернення), а найрідше мешканці Сум – 60,6 осіб/звернення. При цьому середній показник становить 30 осіб/звернення.

Для Вінниці, Мелітополя та Черкас характерна значна перевага поштового способу комунікації між ЛПВ та ОМС над усіма іншими: 72,78%; 66,42% і 93,56% відповідно. Тоді як для Львова найпоширенішим є спосіб звернення через особистий прийом (85,35%). У Сумах 65,21% звернень ЛПВ надали особисто у письмовій формі.

Виявилось, що найчастіше до місцевої влади ЛПВ звертаються у Львові (кожен 5 ЛПВ), а найрідше у Чернігові (кожен 251 ЛПВ). Для Вінниці, Львова, Сум та Чернігова характерна незначна частка звернень від ЛПВ порівняно з іншими віковими групами. Більше третини складають звернення від ЛПВ у Мелітополі та Черкасах. У Миргороді люди похилого віку звертаються до ОМС частіше за інших містян.

Встановили, що у Вінниці та Львові громадяни похилого віку звертаються у 5,4 рази рідше до місцевої влади, ніж інші. У Сумах цей показник становить 4,3 рази, а у Чернігові сягає пікового значення – 10,6 рази. Тоді як у Мелітополі ЛПВ у 1,4 рази частіше звертаються до ОМС, ніж інші. Аналогічна тенденція притаманна Черкасам, де ЛПВ звертаються в 1,3 разів частіше. Незначну перевагу людей похилого віку над іншими містянами зафіксували в Миргороді.

Дедалі популярнішим в Україні стає громадський бюджет – це процес прийняття рішень, метою якого є залучення громадськості до спільного управління громадою та розподілу частини місцевого бюджету.

Найбільшу частку проектів від ЛПВ серед усіх поданих на конкурс бюджету участі зафіксували у Миргороді (25%), Черкасах (21%) та Мелітополі (20%). Найменшу – у Вінниці (7%) та Львові (10%). Відповідний середній показник склав 17%.

Частка проектів-переможців від ЛПВ очікувано більша в Миргороді (5%). На друге місце потрапив Мелітополь (3%), далі Черкаси (2%) і Львів (1%). Для Чернігова та Сум порахувати показник не вдалося. Для всіх міст характерна ситуація, коли ЛПВ подають власні проекти рідше, ніж інші містяни. Також встановили, що найактивніші ЛПВ у Мелітополі (кожен 2440-ий подав власний проект) й Черкасах (кожен 2576-ий ЛПВ). Найменш активні ЛПВ Вінниці – кожен 18201-ий ЛПВ подав власний проект до участі в конкурсі громадського бюджету.

Важливим інструментом доступу до публічної інформації є інформаційний запит. Лише Вінницька міська рада фіксує інформацію у розрізі соціального стану запитувача. Інші ОМС цього не роблять, оскільки чинне законодавство цього не вимагає. Частка запитів вінницьких ЛПВ серед усіх запитів становить 3%.

Найчастіше запити використовують у Львові – кожен 181-ий містянин хотів отримати інформацію у 2017 році. Найрідше описаний інструмент використовують у Чернігові – кожен 764 містянин. Середній показник частоти надсилання запитів серед міст фокусу дослідження склав 416 осіб/запит.



ПРОПОЗИЦІЇ

У результаті здійсненого дослідження, врахувавши сформовані висновки, дослідники розробили наступні пропозиції.

№	Пропозиція	Потенційний вплив
1	Внести зміни до законодавства: ввести та означити термін «люди поважного віку»	Підвищення рівня толерантності в українському суспільстві
2	Фіксувати у аналітичних довідках ОМС дані щодо кількості заявників загалом та у розрізі соціального стану зокрема	Розширення доступного для аналізу масиву даних, більш репрезентативні дослідження
3	Публікувати звіти за результатами роботи зі зверненнями громадян на офіційних веб-сайтах ОМС	Підвищиться доступність публічної інформації щодо звернень серед населення
4	Активніше поширювати серед громади знання про способи комунікації з місцевою владою місцевою владою за допомогою телебачення, радіо, зовнішньої реклами, публічних заходів, друкованих та інтернет-видань тощо	Залучення більшої кількості громадян до управління справами громади
5	Поширити інформацію серед ЛПВ щодо громадського бюджету	Підвищиться активність представлення ЛПВ своїх інтересів на рівні громадського бюджету
6	Провести навчання для людей похилого віку щодо інструментів ефективної комунікації з ОМС та способів участі у житті громади	Залучення більшої кількості ЛПВ до життя громади, підвищення обізнаності щодо способів комунікації з ОМС
7	Провести навчання серед фахівців ОМС щодо доброзичливого ставлення до ЛПВ	Підвищиться рівень ввічливості та толерантності серед ОМС, більше задоволення потреби громадян
8	Виділити людей похилого віку до окремої категорії запитувачів	Зростання уваги до ЛПВ, більше задоволення потреби частини громади
9	Законодавче використання терміну «люди поважного віку»	Підвищення рівня толерантності серед суспільства



ДОДАТОК 1

«ОСОБЛИВОСТІ РОЗРАХУНКІВ АНАЛІТИЧНОГО КОМПОНЕНТУ ДОСЛІДЖЕНЬ»

Спочатку у дослідженні фігурував показник частки звернень від ЛПВ серед усіх звернень із зафіксованим соціальним станом. Володіючи даними загального числа звернень дослідники вирішили розрахувати потенційну реальну кількість звернень від ЛПВ. Порівняння обох показників наведено у таблиці 1. Про особливості розрахунку зазначено в тексті звіту.

Таблиця 1 - Порівняння реальної та розрахованої кількості звернень

Показник	Вінниця	Львів	Мелітополь	Миргород	Суми	Черкаси	Чернігів
Звернення від ЛПВ, шт.	7367	1645	1212	535	345	3336	321
Потенційна реальна кількість звернень від ЛПВ (перерахунок), шт.	7367	35481	1201	535	345	2968	318

З огляду на те, що зазначити свій соціальний стан не є обов'язковим, логічним виглядає ситуація, коли загальна кількість звернень переважає кількість звернень, у яких зазначений соціальний стан. Щонайменше загальна кількість звернень може дорівнювати, але не бути меншою за кількість звернень із фіксованим соціальним станом. Описана закономірність виявилася нехарактерною для Мелітополя, Черкас та Чернігова. Для вищезгаданих міст розрахована кількість звернень виявилася меншою за реальну.

Це пов'язано з тим, що зазначена у річній довідці ОМС загальна кількість звернень виявилася меншою за кількість звернень із фіксованим соціальним станом. Другий тип даних дослідники здебільшого отримали через інформаційні запити. Результати порівняння кількості звернень наведено у таблиці 2.

Таблиця 2 - Кількість звернень із фіксованим соціальним станом та загальна кількість

Кількість звернень	Вінниця	Львів	Мелітополь	Миргород	Суми	Черкаси	Чернігів
Із фіксованим соц. станом, шт.	127531	26863	3470	998	-	9837	9056
Усього, шт.	127531	579403	3439	998	4368	8752	8966

Очевидно, що загальна кількість звернень Мелітополя, Черкас і Чернігова виявилася меншою за кількість звернень цих міст із фіксованим соціальним станом заявника. Це означає, що між даними публічної аналітичної довідки ОМС та їхніми відповідями на інформаційний запит існують розбіжності. Достовірними виглядають дані лише Львова.

При формуванні висновків у дослідженні оперували розрахованим на основі загальної кількості звернень показником потенційної реальної кількості звернень від ЛПВ. Варто зазначити, що на його розрахунок мали вплив описані вище фактори.

ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України
2. Закон України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні»
3. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»
4. Закон України «Про звернення громадян»
5. Закон України «Про адміністративні послуги»
6. Закону України «Про доступ до публічної інформації»
7. Веб-сайт Єдиного державного порталу адміністративних послуг
8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
9. Стратегія державної політики з питань здорового та активного довголіття населення на період до 2022 року
10. Балуєва Олена, експерт з фінансових питань. Журнал Бюджетна бухгалтерія, серпень 2017/ №13
11. Відповіді на запити на доступ до публічної інформації;
12. Статистичний збірник «Розподіл постійного населення України за статтю та віком на 1 січня 2017 року»
13. Аналітична довідка «Інформація про стан роботи із зверненнями громадян у виконавчих органах Вінницької міської ради за 2017 рік»
14. Довідка про роботу зі зверненнями громадян у Львівській міській раді, її виконавчих органах, міській раді м. Винники, селищних радах смт. Брюховичі та смт. Рудно у 2017 році

