

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ

Київ – 2007

ББК 66.3(4УКР)12я7

А86

Форми та методи залучення громадськості: Навч. посіб. / Інститут громадянського суспільства; за заг. ред. В. Артеменка. — К.: ІКЦ "Леста", 2007. — 240 с.

ISBN 966 8312-41-0

Цей посібник містить матеріали тренінгової програми "Форми та методи залучення громадськості", що впроваджувалася в партнерстві Творчим центром ТЦК та Інститутом громадянського суспільства в межах проекту "Голос громадськості".

У виданні викладено теоретико-правові засади громадської участі, механізми та форми участі громадян в межах чинного законодавства, перспективи посилення впливу громадськості на діяльність влади, іноземний та український досвід взаємодії громадськості та влади.

Для активістів громад, представників організацій громадянського суспільства, які прагнуть суттєво впливати на суспільні процеси, а також працівників системи публічної влади.

ББК 66.3(4УКР)12я7

ISBN 966 8312-41-0

© Проект „Голос громадськості“, 2007

© ІКЦ “Легальний статус” (макет), 2007

ЗМІСТ

І. УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРОЦЕСІ УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ

1. Теоретико-правові засади участі громадян

- 1.1 Громадська участь. Поняття та рівні9
- 1.2. Нормативно-правове регулювання участі громадян13

2 . Громадська участь: форми, процедури, технологія

- 2.1. Звернення громадян21
- 2.2. Загальні збори громадян24
- 2.3. Місцеві референдуми26
- 2.4. Органи самоорганізації населення31
- 2.5. Місцеві ініціативи34
- 2.6. Громадські слухання35
- 2.7. Громадські ради37
- 2.8. Залучення громадських організацій до вирішення проблем
громади через підтримку їхніх проектів та ініціатив53

3. Технологічні інструменти участі громадян в ухваленні рішень

- 3.1. Інформування громадськості55
- 3.2. Отримання інформації від громадян та інструменти
консультування59
- 3.3. Спільне ухвалення рішень та контроль за їх виконанням62

4. Технологія ефективних заходів

- 4.1. Круглий стіл67
- 4.2. Семінар70
- 4.3. Організація та проведення громадських слухань75

5. Залучення громадськості і регуляторна політика

- 5.1 Законодавче визначення процедур регуляторної політики83
- 5.2. Компетенції та повноваження органів місцевого
самоврядування щодо регуляторної політики87
- 5.3. Організація роботи органів місцевого самоврядування щодо
реалізації регуляторної політики88
- 5.4. Організація співпраці громадськості та органів місцевого
самоврядування в рамках регуляторної політики95

6. Громадська діяльність — додатковий ресурс громади

- 6.1. Представницька демократія та громадськість99
- 6.2. Влада і третій сектор: від перших спроб до реального
партнерства102

6.3. Громадськість, як інтелектуальний ресурс влади	105
7. Співпраця з НПО — інструмент вирішення проблем громади	
7.1. Конкурси соціальних проєктів для невідприємницьких неприбуткових організацій	113
7.2. Місцеві грантові програми	116
7.3. Фонди місцевого розвитку	119
7.4. Світовий досвід взаємодії НПО та влади	121
7.5. Український досвід	124

II. ПЕРСПЕКТИВИ ПАРТНЕРСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКИХ ІНСТИТУТІВ В УКРАЇНІ

1. Українська реальність

1.1. Середовище функціонування та діяльності НПО	126
1.2. Забезпечення структурованості та скординованості функціонування і діяльності НПО	127

2. Міжнародний досвід

3. Партнерство

3.1. Основні принципи партнерства	131
3.2. Корпоративна культура партнерства	131
3.3. Рівні партнерства	134
3.4. Основні технологічні компоненти партнерства	134

4. Взаємодія влади та НПО

4.1. Прямі та зворотні зв'язки у діяльності органів державної влади	135
4.2. Загальні засади взаємодії органів державної влади та НПО	135
4.3. Форми індивідуальної та групової роботи органів державної влади та посадових осіб з громадянами. Нові підходи	136
4.4. Громадський моніторинг	137

5. Правова та інформаційна база

5.1. Правові передумови	143
5.2. Проекти нормативно-правових актів, які є життєво необхідними для гарантування незворотності процесу становлення України як правової демократичної держави	143

III. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЕФЕКТИВНИХ ВЗАЄМИН ВЛАДИ І ГРОМАДИ

3.1. Підготовка лідерів демократичних змін у громадах. Проєкт „Місцева демократія у Польщі“	144
3.2. Створення планів місцевого розвитку	147

3.3. Щецинський досвід співробітництва міста з непідприємницькими організаціями (Польща)	151
3.4. Громадська ініціатива та активізація громади у м. Банська Бистриця в Словаччині	153
3.5. Досвід створення громадських дорадчих комітетів (ГДК) в Румунії	155
3.6. Деякі узагальнення щодо іноземного досвіду соціального партнерства	158

ІV. ПРИКЛАДИ ПОЗИТИВНОГО ДОСВІДУ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ ГРОМАДИ (за інформацією представників громад – учасників проекту)

4.1. Участь громадськості в місті Алчевську	160
Соціальна реклама в місті: ініціатива молоді, рішення влади	160
4.2. Участь громадськості в місті Чернігові	161
Ухвалення стратегічних планів розвитку КП „Чернігівводоканал“ та ВАТ „Облтеплокомуненерго“ за участю громадськості.	161
4.3. Участь громадськості в Коломиї	164
Створення молодіжного центру громади.	164
4.4. Участь громадськості в місті Комсомольську	166
Участь громадськості в ухваленні Програми сімейної політики в м. Комсомольську на період до 2010 року.	166
4.5. Участь громадськості в місті Луцьку	168
Впорядкування тютюнопаління в місті Луцьку: громадська ініціатива та відкритість влади.	168
4.6. Участь громадськості в місті Макіївка	170
Участь громадськості в ухваленні рішення на місцевому рівні щодо покращення екологічного стану міста Макіївки.	170

КОРСНІ ДЖЕРЕЛА172

ДОДАТКИ

Додаток 1

Декларація про утворення Громадської ради з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектора	174
---	-----

Додаток 2

Угода про співпрацю між Комітетом Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування і Громадською радою з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектора	178
---	-----

Додаток 3	
Окремі повноваження місцевого самоврядування з ознаками регуляторності	180
Додаток 4	
Витяг із закону України “Про сади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”	195
Додаток 5	
Проект постанови Кабінету Міністрів України	
„Про запровадження громадського контролю функціонування та діяльності органів виконавчої влади“	213
Додаток 6	
Проект угоди про співпрацю між Кабінетом Міністрів України та Моніторинговим комітетом громадського контролю щодо функціонування та діяльності органів виконавчої влади	217
Додаток 6а	
Моніторингова картка для збору інформації від незалежних експертів	225
Додаток 7	
Проект концепції участі громадськості в процесі вироблення урядової політики, формування рішень та громадського контролю функціонування і діяльності публічної адміністрації	226

ВСТУП

Відомо, що демократичний устрій держави передбачає якомога ширшу участь громадськості у процесі ухвалення та впровадження рішень. Діяльність публічної адміністрації (особливо на місцевому рівні) не може бути ефективною та успішною без широкої підтримки та участі громадськості.

Останнім часом в Україні (в силу ряду причин) впливовість та дієвість демократії прямої участі зростає. Усвідомлена громадська активність та адекватна здатність до самоорганізації Українців в кризових ситуаціях є необхідною умовою неповернення до часів ігнорування волі громади. Саме тому на часі формування нової філософії відносин між владою та громадськістю: від конфронтації та конкуренції — до діалогу й співпраці.

На жаль, процес удосконалення правового поля України (в напрямку унормування обов'язкових для органів влади та їх посадових осіб процедур та механізмів залучення громадськості на відповідних етапах управлінської діяльності) є не виправдано повільним. Незважаючи на це, сьогодні, громадяни мають певні можливості впливати на рішення можновладців ще на етапі їхнього планування, а також контролювати як ці рішення запроваджуються у життя. Завдяки механізмам громадської участі мешканці територіальних громад мають можливість домагатися врахування їхніх потреб, а також контролювати виконання обіцянок органів влади та їх посадовців.

Отже, можна стверджувати, що процеси громадської участі є доброю основою для якомога повнішого задоволення потреб громадськості.

Активісти територіальних громад мають знати як теоретико-правову основу громадської участі, так і конкретні процедури, механізми та інструменти цього процесу. Ці знання стануть їм у нагоді на різних етапах взаємодії з владою, зокрема для:

- підготовки та розсилки відповідних запитів до органів (посадових осіб) місцевого самоврядування та державного управління;
- отримання належної відповіді від органів влади;
- вмілого застосування механізмів звернення громадян;
- вмілого використання вимог щодо прозорості та відкритості діяльності влади у частині доступу до інформації;
- організації ефективних заходів за участю громадськості (збори громадян, громадські слухання, круглі столи, семінари тощо);
- розробки та запровадження механізмів громадського контролю діяльності влади, виконання рішень тощо.

Активісти територіальних громад мають знати:

-
- як треба моніторити діяльність влади за допомогою профспілок, громадських рад, постійних депутатських комісій;
 - як домогтися неухильного та точного виконання рішення шляхом оперативного реагування на ситуацію адекватними методами — від аудиту, до організації публічних заходів;
 - як ефективно використовувати механізми участі громадян у прийнятті рішень для відстоювання інтересів громади.

Ознайомлення з даним навчальним курсом допоможе активістам територіальних громад:

- розуміти суть процесу громадської участі та його роль у відстоюванні інтересів громади;
- засвоїти вимоги законодавства України до органів влади щодо правових механізмів залучення громадян, їх участі в ухваленні рішень;
- навчитися ефективно планувати та використовувати механізми, процедури та інструменти громадської участі на різних етапах, спонукаючи представників влади застосовувати їх.

Робота стала наслідком довготривалого процесу системного вивчення потреб місцевого самоврядування в умовах конкурентного середовища, обмежених ресурсних можливостей та недосконалого правового регулювання.

Блок посібника (2.2. Загальні збори громадян, 2.7. Громадські ради, 2.8. Залучення громадських організацій до вирішення проблем громади через підтримку їхніх проєктів та ініціатив та 5. Залучення громадськості та регуляторна політика) базуються на відповідних матеріалах видання „Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад. А. Ткачук та ін., . — К.: Інститут громадянського суспільства, 2006. Блок (6. Громадська діяльність — додатковий ресурс громади, 7. Співпраця з НПО — інструмент вирішення проблем громади, 8. Місцевий економічний розвиток та частина III. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЕФЕКТИВНИХ ВЗАЄМИН ВЛАДИ І ГРОМАДИ) базується на відповідних матеріалах видання „Влада і громада: співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем. Р. Рукомеда, А. Ткачук, В. Артеменко, К.: Інститут громадянського суспільства, 2004. Частина четверта посібника (IV. ПРИКЛАДИ ПОЗИТИВНОГО ДОСВІДУ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ ГРОМАДИ) підготовлена на базі інформації представників громад — учасників проєкту.

І. УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРОЦЕСІ УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ

1. Теоретико-правові засади участі громадян

1.1 Громадська участь. Поняття та рівні

Словосполучення „участь громадян“, „громадська участь“ або „залучення громадян“ в агітаційно-декларативному контексті сьогодні досить часто можна почути з вуст лідерів політичних партій, кандидатів в президенти, кандидатів на посади голів територіальних громад під час виборчих перегонів, а також з вуст чиновників різного рівня під час проведення презентаційних заходів міжнародного рівня. Однак, в реальному житті в Україні владні коридори різного рівня часто-густо наповнені духом несприйняття та переконанням шкідливості процесу залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень публічною адміністрацією.

Та незважаючи на це, досвід розвинутих демократій та вимоги часу переконують всіх, що явище та процес громадської участі — це необхідний, корисний та вкрай важливий механізм позитивного впливу громадськості на діяльність влади в державі в інтересах громадян. З іншого боку, громадська участь — це джерело додаткового інтелектуального ресурсу для публічної влади і тому є корисною і потрібною також і для неї (звичайно, у разі усвідомлення посадовими особами цього незаперечного факту). Зрозуміло, що в Україні публічній владі та інститутам громадянського суспільства ще потрібно пройти тернистий шлях розумного та усвідомленого запровадження взаємовигідних механізмів громадської участі, які допоможуть провести глибокі системні реформи в Україні на благо людини та територіальних громад.

Аксіоматичним є твердження, що участь громадян в управлінні публічними справами в демократичних державах не може обмежуватися їх участю у виборах. Інакше — суспільне незадоволення, ймовірність протистоянь та конфліктів будуть лише зростати.

Інтегруючи різні підходи та трактування, поняття громадська участь можна визначити як систему дій, методів, інструментів та механізмів (об'єднаних логікою відповідного алгоритма) участі громадян у визначенні та розв'язанні їхніх проблем.

В контексті управлінської діяльності громадська участь дає змогу враховувати соціальні чинники в процесі планування, мінімізувати соціальні та політичні ризики внаслідок ухвалення та реалізації управлінських рішень, корегувати плани та поведінку влади відповідно до інтересів тих чи інших суспільних груп, а також залучати їх до процесу ухвалення управлінських рішень.

Таким чином громадська участь дозволяє, з одного боку, мінімізувати соціальні та політичні ризики, а з іншого — визначати, формулювати та відстояти інтереси громади.

Процес громадської участі можна класифікувати по-різному в залежності від рівня впливу суспільства на ухвалення рішень.

Наприклад, відповідно до класифікації Шеррі Арнштайна (Sherry Arnstein) є вісім рівнів громадської участі:

Рівні громадської участі	Рівень участі (впливовості)
1. Маніпулювання	<i>Відсутність участі (впливовості)</i>
2. „Терапія“	<i>Відсутність участі (впливовості)</i>
3. Інформування	Обмежена участь (впливовість)
4. Консультація	Обмежена участь (впливовість)
5. Врахування думки	Обмежена участь (впливовість)
6. Партнерство	<i>Реальна (дієва) участь (впливовість)</i>
7. Делегування повноважень	<i>Реальна (дієва) участь (впливовість)</i>
8. Громадське керування	<i>Реальна (дієва) участь (впливовість)</i>

Перші два рівні характеризуються підміною реальної громадської участі, її імітацією владою (підміною мети, відсутністю альтернативних варіантів рішень, відсутністю „зворотного зв’язку“, маніпуляційними підходами тощо).

Імітація взаємодії з громадськістю на рівні маніпуляції і „терапії“ часто породжує конфлікти і не задовольняє потреби громади. Зрозуміло, що рівень впливовості громадськості в цьому випадку є практично нульовим.

Третій і четвертий рівні — рівні обмеженої участі громадськості, які характеризуються можливістю громадян отримувати інформацію та висловлювати свої думки без гарантії, що їх думки вплинуть на суб’єкта ухвалення управлінських рішень. Рівень впливовості громадськості в цьому разі є обмежений.

Деяке (обмежене, часткове) врахування думки громадськості передбачає п’ятий рівень.

Шостий, сьомий і восьмий рівні характеризують реальну участь громадян у процесі планування й ухвалення рішень. Тут може бути громадська

участь в широкому діапазоні взаємодії: від партнерської участі в переговорному процесі з метою досягнення компромісу з владою — до ухвалення важливих управлінських рішень через референдум. Це є найвищий рівень впливовості громадськості, рівень суттєвого впливу на прийняття управлінських рішень з тієї чи іншої проблеми.

Є більш проста схема класифікації процесу громадської участі в залежності від рівня впливу суспільства на ухвалення рішень:

- **делегування** — влада, не аналізуючи суспільні потреби, не визначаючи способи розв'язання існуючих проблем, виконує завдання громадськості та підтримує незалежні громадські ініціативи, діяльність організацій громадянського суспільства.
- **спільна реалізація** — спільна (влади та громадськості) ідентифікація потреб громади, їх спільна реалізація через узгоджені партнерські програми;
- **спільне ухвалення рішень** — влада, в співпраці з громадськістю та організаціями, які його представляють, ідентифікує їх потреби, а також на партнерській основі приймає остаточне рішення щодо вирішення відповідних проблем;
- **консультації** — надання представникам громади одного чи декількох варіантів вирішення проблеми з метою отримання їх думки та врахування її в процесі прийняття остаточного рішення;
- **інформування** громадян про плани органів публічної влади — односторонній потік інформації (за певних умов може бути трансформованим в двосторонній потік інформації для налагодження зворотнього зв'язку з метою дослідження суспільної думки).

Зазначені рівні впливовості не є альтернативними: кожний вищий рівень впливовості, зрозуміло, поглинає нижчі рівні впливовості.

Рівень впливовості громадської участі має бути адекватним рівню соціальної вагомості того чи іншого проекту, який планує реалізувати влада. Інакше — соціальної напруги в громаді, суспільстві, державі не уникнути. Про це влада повинна пам'ятати завжди, постійно створюючи всі можливості доступу для громадськості до всебічної інформації про плани та дії влади, а також реальні механізми та процедури впливу громадськості.

Як правило, потреба в активній участі членів громади у її повсякденному житті є природною. Проте, нерідко активність громадськості є низькою або дуже низькою. До визначальних чинників такого стану громад слід віднести, насамперед, ресурсний потенціал територіальної громади (інтелектуально-кадровий ресурс громад; природний ресурс громад; матеріально-технічний ресурс громад; земельний ресурс громад; інфраструктурний ресурс громад тощо). Окрім того, активність громад-

ськості часто залежить від етнічних, культурних та інших характеристик населених пунктів та громад.

За рівнем активності участі громадян у громадському житті можна скласти таку градацію основних їх типів:

- **абсентеїст** — зосереджений виключно на власних проблемах, громадським життям та проблемами громади не цікавиться, негативно ставиться до будь-яких форм громадської активності, не усвідомлює своїх громадянських прав та обов'язків;
- **спостерігач** — частково цікавиться громадськими справами, зосереджений переважно на власних справах, проблемами довкілля та громади цікавиться фрагментарно;
- **споживач** — охоче використовує різні організовані форми спільної участі у громадському житті, долучається до суспільної діяльності тоді, коли це відповідає його особистим потребам чи інтересам;
- **лобіст** — досконало ініціює і втілює вигідні для нього проекти або професійно провалює проекти, зацікавленість в реалізації яких відсутня.
- **громадський діяч** — ставить суспільні інтереси вище індивідуальних або групових, на справи місцевої громади дивиться через призму суспільних інтересів, керується потребою громадської діяльності, добре знає місцеві проблеми та шляхи їх вирішення;
- **функціонер** — має чітко окреслені правові рамки процедур та алгоритмів діяльності, виконує норми та інструкції відповідних інституцій.

На рівень активності членів громади впливають також наступні чинники: *історичне минуле* громади (стабільна осіла на даній території громада, сукупність різних квазіінтегрованих суспільних груп в штучно створених населених пунктах з переселенців); *характер суспільних зв'язків* (тип, якість і міцність зв'язків між членами громади, які суттєво визначають бажання і інтенсивність участі мешканців у розв'язанні місцевих проблем; спрямованість на усталені традиції); культурні традиції (конкретні приклади активної участі у справах громади); *конфліктність середовища; управлінська здатність влади; лідерські якості, бачення стратегії розвитку територіальної громади* тощо.

Зрозуміло, що активізація громадськості можлива лише після вивчення та визначення потреб та інтересів окремих груп територіальної громади.

Запровадження механізмів громадської участі наштовхується на безліч бар'єрів та перешкод. *До основних бар'єрів з боку влади можна віднести:* відсутність досвіду такої діяльності або негативний досвід; недовіра до знань та колективного розуму окремих груп місцевої спільноти; недовіра до фахового рівня представників громади; невміння вести діалог з чисельною

аудиторією; недостатня кількість працівників, здатних вести ефективну та результативну дискусію; низький рівень розуміння ефективності суспільної комунікації; віра представників влади у власну безпомилковість; приховані групові та особисті інтереси представників влади; домінування політичних та особистих інтересів над суспільними; низькі професійні, морально-етичні якості представників влади; неготовність створювати організаційні та фінансові засади діяльності, пов'язаної з широкою участю громадськості; побоювання критики, відкритих публічних звинувачень, виявлення некомпетентності, втратити владу тощо.

Бар'єри на шляху запровадження громадської участі з боку суб'єктів — потенційних учасників цього процесу: загальна недовіра до представників влади; побоювання маніпуляцій з боку влади; організаційна та інституційна слабкість представництва окремих середовищ та груп інтересів; відсутність стійких комунікацій та форм співпраці різних суспільних груп; низький рівень інтеграції місцевої спільноти; низький рівень самоідентифікації мешканців з регіоном, в якому вони мешкають; низька готовність до спільного розв'язування проблем; концентрація громадськості на факторах, що роз'єднують людей.

Для **переконання** обох сторін у доцільності громадської участі часто застосовують такі **основні аргументи**: результати запланованої діяльності мають слугувати всій місцевій спільноті; місцева влада часто представляє окрему політичну силу, але не представляє всього електорату; залучення громадськості дає змогу розробляти плани та стратегію розвитку з урахуванням інтересів всіх груп громади, а не лише прихильників домінуючої політичної сили; несприйняття громадськості зростає одночасно з почуттям, що рішення нав'язують згори; несприйняття громадськості зменшується одночасно зі зростанням відчуття громадськістю співавторства, співвиконавця ухвалених рішень; місцеві лідери чи зовнішні експерти не можуть змагатися з колективними знаннями і досвідом мешканців громади; підготовка і обговорення проекту плану в робочих групах за участю громадськості — досконалий спосіб попередньої апробації, моделювання, та прогнозування можливих результатів та наслідків; громадська участь дозволяє виявити невдалі пропозиції та ті, які неможливо реалізувати, а також досягти підтримки та сприйняття ухвалених проектів і планів тощо.

1.2. Нормативно-правове регулювання участі громадян

Українське законодавство, яке постійно трансформується, недостатньо регулює процес громадської участі. Права громадян та громад неадекватно збалансовані з обов'язками відповідних органів публічної влади щодо їх ре-

алізації та захисту. Поступово і в цій частині ми будемо прямувати до європейських стандартів.

Коротко про найбільш важливі елементи нормативно-правового регулювання громадської участі в Україні.

Міжнародні нормативно-правові акти. Відповідно до Конституції України міжнародні договори, які ратифікувала Верховна Рада України, є невід'ємною частиною українського законодавства. Розглянемо найбільш важливі.

Ще Радянська Україна ратифікувала **Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права** (Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року N 2148-VIII). Стаття 25 Пакту проголошує:

„Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в статті 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість:

а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;

б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців;

в) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби“.

Базовим актом, який визначає засади місцевого самоврядування, є **Європейська хартія місцевого самоврядування**, яку Верховна Рада України ратифікувала 15 липня 1997 року, створивши тим самим правові передумови для запровадження в Україні європейських принципів організації публічної влади. Відповідно до статті 3 Європейської Хартії:

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Друга частина цієї статті наголошує на можливості використання для розв'язання місцевих проблем різних форм безпосередньої демократії.

Реальним поштовхом для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами стала **Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з пи-**

тань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція), яку було ратифіковано Законом від 6 липня 1999 року № 832-XIV. Тим самим Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити на національному рівні участь громадськості:

- у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності (*стаття 6 Конвенції*);
- у питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов'язаних із навколишнім середовищем (*стаття 7 Конвенції*);
- у підготовці нормативних актів виконавчої влади і/або загальнообов'язкових юридичних актів (*стаття 8 Конвенції*).

При цьому у Конвенції (*частина 4 статті 6*) наголошується, що „Кожна із Сторін забезпечує участь громадськості вже на ранньому етапі, коли відкриті всі можливості для розгляду різних варіантів, і коли участь громадськості може бути найбільш ефективною“.

Основні положення міжнародних документів знайшли, на мою думку, неадекватне відображення як в Конституції України, так і у вітчизняному законодавстві, яке мало б наповнити їх реальним змістом, механізмами реалізації та моніторингу.

Конституційний рівень. Відповідно до Конституції України „Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування“ (*частина 2 статті 5*). *Стаття 36* гарантує громадянам України **право на свободу об'єднання** у політичні партії та громадські організації, участі у професійних спілках. *Стаття 38* розкриває окремі форми участі громадян в управлінні державними справами, серед яких: **участь у всеукраїнському та місцевому референдумах**, можливість **вільно обирати і бути обраним** до органів державної влади та місцевого самоврядування, **рівне право доступу до державної служби**, а також до служби в органах місцевого самоврядування. *Стаття 40* надає громадянам України **право звертатися** до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. У *статті 69* згадується, що окрім виборів та референдумів можуть існувати ще й **інші форми безпосередньої демократії**, через які здійснюється волевиявлення.

У розділі XI Конституції України визначено суть та можливості здійснення місцевого самоврядування. Безпосередньо на роль громади вказується у двох статтях:

- *статті 140*, яка визначає місцеве самоврядування як право „... територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – **самостійно вирішувати питання місцевого значення** в межах Конституції і законів України“;

-
- *статті 143*, яка визначає перелік повноважень та завдань, які територіальні громади можуть виконувати **безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування**.

Таким чином в Конституції України запропоновано такі конкретні механізми громадської участі: вибори, участь у державній службі чи службі в органах місцевого самоврядування та референдуми. Інші форми безпосередньої демократії, про які згадується в основному документі, чітко не визначені.

Законодавчий рівень. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні“ (від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР) визначає, зокрема, окремі форми участі громадян у місцевому самоврядуванні та особливості їх застосування:

- місцеві референдуми (*стаття 7*);
- загальні збори громадян (*стаття 8*);
- місцеві ініціативи (*стаття 9*);
- громадські слухання (*стаття 13*);
- органи самоорганізації населення (*стаття 14*).

Частина 3 статті 52 цього Закону передбачає (до складу виконавчого комітету можуть входити й **інші громадяни**) додаткову обмежену можливість безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні через повноваження виконавчого комітету місцевої ради.

Окремі форми участі громадян описані законами, зокрема, Законом України „Про органи самоорганізації населення“ (від 11 липня 2001 року № 2625-III) та Законом України „Про всеукраїнський та місцевий референдуми“ (від 3 липня 1991 року № 1286-XII).

Конституційне право громадян на звернення закріплено Законом України „Про звернення громадян“ (від 21 жовтня 1996 року № 393/96-ВР). У ньому окреслено форми звернень та вимоги до них, а також процедури реагування на звернення органів державної влади та місцевого самоврядування.

Окрім безпосередніх форм, громадяни можуть брати участь у місцевому самоврядуванні через обраних ними депутатів. Тут доречно згадати Закон України „Про статус депутатів місцевих рад“ (від 11 липня 2002 року № 93-IV). Стаття 10 цього Закону розміти встановлює ряд вимог депутатам місцевих рад щодо безпосередніх контактів з виборцями:

- *підтримувати зв'язок з виборцями*, відповідною територіальною громадою, трудовими колективами і громадськими організаціями;
- не рідше одного разу на півріччя *інформувати виборців* про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців;

-
- *вивчати громадську думку;*
 - *вивчати потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні;*
 - *визначити і оприлюднити дні, години та місце прийому виборців, інших громадян;*
 - *вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення.*

Окрім того, депутат не рідше одного разу на рік має *звітувати* перед виборцями (стаття 16). Ще один цікавий механізм безпосереднього впливу на обранця, який встановлює цей Закон, — *доручення виборців*. Виборці мають право давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому. Депутат місцевої ради *періодично інформує* своїх виборців *про результати* розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців *та особисту участь* в організації їх виконання.

Але в умовах пропорційної виборчої системи депутати місцевих рад, які обрані обрані за партійними списками, нового механізму взаємодії з виборцями не отримали.

Існує ряд законів, які гарантують право громадян на інформацію та закладають засади діяльності державної влади та місцевого самоврядування.

Стаття 5 Закону України „**Про інформацію**“ (від 02 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ) встановлює основні принципи інформаційних відносин та гарантованість права на інформацію (відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації).

Згідно з частиною другою статті 43 Закону, кожний учасник інформаційних відносин має право на одержання інформації:

- про діяльність органів державної влади;
- про діяльність народних депутатів;
- про діяльність органів місцевого і регіонального самоврядування та місцевої адміністрації;
- що стосується його особисто.

Стаття 21 окреслює специфіку інформації органів державної влади та органів місцевого і регіонального самоврядування: „ — *це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування*“.

Більше уваги до такого типу інформації приділяє Закон України „**Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцево-**

го самоврядування в Україні засобами масової інформації“ від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР. У ньому визначено порядок акредитації представників ЗМІ, а також передбачено, що органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані передбачити у своїх бюджетах витрати на висвітлення своєї діяльності засобами масової інформації, визначено завдання та порядок роботи інформаційних служб та ЗМІ цих органів.

Слід виокремити блок законодавчих актів, покликаних забезпечити конституційне право громадян на об'єднання. Насамперед, тут варто згадати:

- Закон України „**Про об'єднання громадян**“ (від 16 червня 1992 року № 2460-ХІІ);
- Закон України „**Про політичні партії в Україні**“ (від 05 квітня 2001 року № 2365-ІІІ);
- Закон України „**Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності**“ (від 15 вересня 1999 року № 1045-ХІV).

Деякі механізми участі громадян у управлінні публічними справами закладено у законодавстві, що регулює професійні сфери — діяльність судів, організацій роботодавців, аудиторську, бухгалтерську та рекламну діяльність. Слід зазначити, що механізми громадської участі в цих сферах не достатньо зрозумілі.

Підзаконні акти. *Укази Президента України* носять спонукальний характер для органів виконавчої влади і покликані заповнити прогалини вітчизняного законодавства в царині забезпечення конституційних прав громадян.

Укази Президента України „**Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів**“ (від 14 квітня 2004 року № 434 /2004) та „**Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення**“ (від 13 серпня 2002 року № 700/2002) покликані удосконалити механізм звернення громадян. Особливих новацій (в порівнянні з відповідними законами) ці Укази не містять. Тут здебільшого йдеться про посилення відповідальності працівників органів державної влади та місцевого самоврядування щодо звітності перед Адміністрацією Президента. Президент України практично в черговий раз нагадав своїм підлеглим, що потрібно дотримуватися Конституції та законів України.

Більш практичний характер носить Указ Президента України „**Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики**“ (від 31 липня 2004 року N 854/2004), яким визначено такі пріоритетні завдання Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади:

-
- створення ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
 - забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади;
 - врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень;
 - підтримання постійного діалогу з усіма соціальними групами громадян;
 - створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації;
 - органам місцевого самоврядування рекомендується „вжити додаткових заходів для розширення участі громадян та їх об'єднань в обговоренні та вирішенні важливих питань місцевого значення“.

Суттєвим кроком щодо підвищення відкритості центральних та місцевих органів виконавчої влади став Указ Президента України „**Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади**“ від 01.08.2002 року № 683, яким передбачається:

- проведення регулярних за заздалегідь оприлюдненим розкладом *прес-конференцій*, в тому числі з використанням засобів глобальної інформаційної мережі *Інтернет*;
- періодичне надання публічних *відповідей на запитання громадян через засоби масової інформації*;
- постійне *оновлення Веб-сторінок* відповідних центральних та місцевих органів виконавчої влади, створення за їх допомогою можливості для *оперативного оприлюднення відповідей* на найбільш поширені звернення та іншої інформації, широкого *обговорення* актуальних суспільних проблем та вивчення громадської думки про шляхи їх розв'язання;
- **обов'язковість** ведення органами державної влади та органами місцевого самоврядування **Веб-сторінок** та *оперативного* (не пізніше 5 робочих днів) розміщення на них *офіційної інформації* про:
 - діяльність відповідних органів;
 - виконання програм, планів;
 - чинні та скасовані нормативно-правові акти,
 - форми і зразки документів;
 - архівну та іншу інформацію;
 - а також необхідність завчасного розміщення на таких Веб-сторінках проектів нормативно-правових актів з повідомлення про це ЗМІ;
- *щоквартальна* підготовка за заздалегідь оприлюдненою усталеною структурою та опублікування для *широкого обговорення* громадськістю *доповідей про роботу Кабінету Міністрів України* з розв'язання актуальних соціальних, економічних та інших проблем, здійснення реформ,

виконання загальнодержавних програм, заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки країни, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, виконання інших функцій, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України;

- *організація та фінансування періодичних соціологічних досліджень громадської думки* щодо найважливіших дій Кабінету Міністрів України та інших органів державної влади з визначенням виконавців таких досліджень на конкурсній основі, а також обов'язкове *врахування результатів досліджень* у діяльності зазначених органів.

Основні нормативні акти центральних органів виконавчої влади. Ряд нормативних документів Кабінету Міністрів України та його міністерств було прийнято на виконання Оргуської Конвенції:

- постанова КМУ від 18 липня 1998 р. №1122 „**Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки**“;
- наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27.02.2002 року №88 „**Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля**“;
- наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 01.11.2005 року №397 „**Про затвердження Положення про щоквартальне інформування населення через ЗМІ про об'єкти, які є найбільшими забруднювачами навколишнього природного середовища**“.
- наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 18.12.2003 року №168 „**Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля**“;
- наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 18.12.2003 року №169 „**Про затвердження Положення про порядок надання екологічної інформації**“.

Постановою Кабінету Міністрів України „**Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики**“ від 15 жовтня 2004 р. № 1378 затверджено **Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики**, а також створено **Громадські ради** при КМУ та місцевих органах виконавчої влади і запропоновано Положення про їх діяльність. В цьому документі досить детально описано форми та способи консультацій з громадськістю, публічних обговорень, порядок їх проведення, врахування або відхилення результатів.

Основні місцеві нормативні акти. З метою врахування особливостей територіальних громад (культурних, етнічних, організаційних тощо) на місцевому рівні в межах чинного законодавства процедури громадської участі

деталізуються двома типами місцевих нормативних актів, які регулюють питання громадської участі. Відповідно до статті 19 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні“ представницький орган місцевого самоврядування може прийняти **статут територіальної громади** села, селища, міста (в статутах багатьох українських міст досить детально відображено форми, процедури та алгоритми безпосередньої участі громадян в місцевому самоврядуванні). Іншим типом місцевих нормативних актів є **рішення місцевих рад** (стаття 59 ЗУ „Про місцеве самоврядування в Україні“), якими ухвалюють **Положення** про застосування окремих механізмів безпосередньої участі громадян, а саме: про громадські слухання, громадські ради чи колегії, місцеві ініціативи, загальні збори громадян, консультативні опитування, організацію співпраці з громадськими організаціями тощо. В Україні сьогодні існує достатньо типових проектів місцевих нормативних актів, підготовлених як фахівцями громадського сектору, так і представниками місцевого самоврядування.

Таким чином, законодавство України декларує в загальному вигляді права та можливості громадської участі, взаємодії влади з громадськістю. Однак, для практичної їх реалізації цього замало. На мою думку, терміново на онові системного аналізу чинного законодавства та практики його застосування необхідно, насамперед:

- змінити на рівні правового регулювання, кадрової політики по свій вертикалі публічної влади філософію громадської участі за жорстким критерієм „*право громадянина* (людини) — *персоніфікований обов’язок влади* (органу, посадової особи, службовця) — відповідальність влади (політична, адміністративна, кримінальна);
- забезпечити *через постійнодіючі механізми системи громадського контролю, через жорсткі механізми відповідальності* перехід влади від філософії правління (незалежного від суспільства автономного суб’єкта) до філософії служіння громадянину, громаді, суспільству.

2 . Громадська участь: форми, процедури, технологія

2.1. Звернення громадян

Звернення громадян — найпростіший та найпопулярніший спосіб спілкування громадян з представниками влади, який чомусь не є однією з форм участі громадян у місцевому самоврядуванні відповідно до Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні“. За допомогою цього ме-

ханізму громадяни мають можливість (принаймні теоретично) в певній мірі впливати на діяльність органів публічної влади, відстоювати свої права та законні інтереси. Коротко зупинимося на особливостях застосування механізму звернення громадян.

Питання практичної реалізації громадянами своїх конституційних прав регулює, зокрема, Закон України „Про звернення громадян“ (від 2.10.1996 р. № 393/96-вр). Не варто під зверненнями громадян розуміти здебільшого їх скарги або клопотання. Вже в преамбулі цього закону визначено широкий перелік прав, які даний закон покликаний забезпечити:

- можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами;
- вплив на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності;
- відстоювання своїх прав і законних інтересів;
- відновлення прав і законних інтересів у разі їх порушення.

Право на звернення мають громадяни України, а також особи без громадянства у разі, якщо вони перебувають на території України на законних підставах.

Законом України „Про звернення громадян“ (залежно від мети, яку хочуть досягнути громадяни) передбачено три форми звернення:

- пропозиції (зауваження);
- заяви (клопотання);
- скарги.

Звертатися з *пропозиціями* (зауваженнями) треба у разі, якщо ви маєте намір порадити владі як краще організувати її діяльність, врегулювати певні суспільні відносини, вдосконалити правові основи цього регулювання тощо.

У разі порушення чинного законодавства або недоліків в роботі керівних органів установ, організацій, депутатів чи посадових осіб — пишіть *заяву*. Якщо у вас є право на одержання якогось спеціального статусу чи пільг — звертайтеся з відповідним *клопотанням*.

У разі, коли органи влади або посадові особи своїми діями чи бездіяльністю порушили ваші права або законні інтереси, незаконно поклали на вас якісь обов’язки або притягнули до відповідальності, звертайтеся зі *скаргою* про поновлення прав і захист законних інтересів.

Звернення можна подавати як в письмовій формі, дотримуючись при цьому певних формальних вимог до оформлення, так і в усній формі під час особистого прийому громадян. Саме на етапі подання звернення громадяни часто допускають помилки, які чиновник, як правило, використовує проти громадян, усуваючись від вирішення їхніх проблем.

Насамперед, треба точно встановити до чієї компетенції належить розгляд порушеного вами питання. В такий спосіб ви отримаєте відповідь на запитання: **кому адресувати звернення?** Велика кількість підрозділів місцевої влади ускладнює визначення точного адресата та його місцезнаходження. Саме тому для роботи зі зверненнями громадян у владних структурах організовано відділи звернень громадян. В перспективі всюди ця функція, зокрема, повинна реалізуватися місцевою владою за принципом „єдиного вікна“ — громадянин повинен знати одне вікно єдиного підрозділу влади, в якому він легко, просто та швидко отримає інформацію як правильно оформити звернення, кому його адресувати, а також залишить всі необхідні документи, які оперативно приймуть і скерують на розгляд за призначенням.

Слід пам'ятати, що адресація звернення не тій посадовій особі — не є підставою для його відхилення. В такому випадку (стаття 7 Закону) орган чи посадова, яка одержала від вас звернення, в термін *не більше п'яти днів*, пересилає його тому органу чи посадовій особі, до компетенції яких віднесено розгляд та вирішення порушеної вами проблеми (про що повідомляють вам).

Скарга має особливість у визначенні адресата. Якщо ви оскаржуєте дії органу чи посадової особи, то скаргу слід адресувати вищому органу чи посадовій особі, якій підпорядковується ваш суб'єкт оскарження.

Відповідно до статті 5 Закону України „Про звернення громадян“ **вимоги до оформлення звернення** такі:

- треба вказати кому адресовано звернення (саме цей орган чи посадова особа зобов'язані дати вам відповідь);
- треба зазначити ваші дані: прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання, бажано контактні телефони;
- треба зрозуміло викласти суть порушеного питання;
- поставити ваш підпис та дату подання звернення.

У разі недотримання вами цих вимог не пізніше як через *десять днів* від дня його надходження, звернення можуть повернути, роз'яснивши ваші помилки.

Слід знати — **анонімні звернення розгляду не підлягають!**

Подавати звернення можна через відповідні органи або поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення). Це забезпечить вам надходження звернення за призначенням та точну дату його вручення.

Розгляд звернення.

Звернення, оформлені належним чином, відповідні органи чи посадові особи зобов'язані розглянути та письмово (за підписом керівника відповідного органу або особи, що виконує його обов'язки) повідомити вас про результати розгляду. Закон чітко окреслює терміни розгляду звернень громадян

— *не більше місяця* від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, невідкладно, але *не пізніше п'ятнадцяти днів* від дня їх отримання.

У разі, якщо порушені в зверненні питання неможливо вирішити у місячний термін, встановлюється необхідний термін і повідомляють про це особі, яка подала звернення. Однак, загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати *сорока п'яти днів*.

Прискіпливий аналіз та практика застосування цих норм показують їх недосконалість, яка за певних умов завжди „працює на чиновника“.

2.2. Загальні збори громадян

Давньою формою громадської участі, відомою ще з часів стародавньої Греції, є збори громадян. Ця форма громадської участі знайшла своє відображення в нормативно-правових актах України. *До компетенції зборів громадян* Законом „Про місцеве самоврядування в Україні“ віднесено вирішення питань місцевого значення. Загальні збори громадян як форма безпосередньої громадської участі передбачена Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні“, стаття 8 якого передбачає:

„Стаття 8. Загальні збори громадян

1. *Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.*

2. *Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.*

3. *Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади“.*

Уважний розгляд наведеної вище статті Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні“ показує, що законодавець не дав відповіді на кілька питань, принципово важливих для її реалізації, а саме:

- хто може виступати ініціатором скликання зборів?
- які питання, що належать до компетенції територіальної громади, належать до компетенції зборів?
- яким чином формується порядок денний?
- як приймаються рішення зборів і як їх враховують у своїй діяльності органи місцевого самоврядування?

Якщо законодавець не вважав за потрібне деталізувати цю статтю, то саме депутати місцевої ради мають визначитись, яким чином ця норма може реалізовуватись у територіальній громаді і які встановити правила її реалізації з тим, щоб місцеве життя не перетворилося на постійні збори, і щоб збори були проведені навіть тоді, коли цього не бажає міський голова.

Закон України „Про місцеве самоврядування“ не встановив обмежень щодо суб'єкта-ініціатора зборів і тому навіть за умови скликання зборів

посадовою особою органу місцевого самоврядування ініціатива проведення зборів може належати й іншим суб'єктам місцевого життя за умови підтримки такої ініціативи самими громадянами.

В умовах підвищення рівня вимог до організаційно-правових засад місцевої демократії, з метою реалізації права територіальної громади, визначеного статтею 8 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні“ (далі ЗМС), кожна місцева рада має розробити та ухвалити механізми реалізації цього права в конкретній територіальній громаді. Це може бути або окремим розділом чи главою місцевого статуту, або положенням про збори, затвердженим рішенням ради.

Ухвалення положення про збори не тільки дозволить громадянам брати більш активну участь у здійсненні місцевого самоврядування, а й посилить їхню відповідальність за стан справ у територіальній громаді й зніме можливі звинувачення з депутатів місцевої ради, якщо таке положення не було ухвалено радою за час з моменту набрання чинності ЗМС.

Слід розуміти та враховувати відмінності між Зборами та іншими формами безпосередньої демократії — громадськими слуханнями та місцевими ініціативами. За всієї зовнішньої подібності між цими формами демократії Збори зберігають тільки їм властиву особливість: вони — форма громадського контролю та консультативної демократії.

Основна ідея Зборів полягає у тому, що ця форма місцевої демократії повинна бути доступна для реалізації навіть невеликій групі громадян, які мають виборчі права і проживають у територіальній громаді. Організаційно-правовий механізм підготовки й проведення Зборів має дозволяти ініціаторам Зборів досягати мети навіть якщо цьому протидіють органи і посадові особи місцевого самоврядування.

Крім ініціативних груп громадян суб'єктами права ініціювання Зборів можуть виступати також депутати й посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення. Коло цих суб'єктів відносно визначене і може розширятися у межах чинного законодавства.

Збори наділяються повноваженнями, що можуть бути більші чи менші в залежності від волі ради, яка ухвалює відповідне положення про збори, а також змінені у разі ухвалення нового законодавства. Це, передусім, консультативні (дорадчі) й контрольні повноваження. Отже, Збори мають сприяти більш оптимальному розв'язанню питань місцевого значення, з одного боку, та забезпечувати підпорядкування органів і посадових осіб місцевого самоврядування інтересам територіальної громади, з другого боку. Рішення Зборів повинні враховуватись органами місцевого самоврядування. Для цього радою мають бути визначені відповідні механізми й гарантії.

Суб'єкти правовідносин, пов'язаних з ініціюванням, підготовкою і проведенням Зборів, несуть відповідальність за свої дії чи бездіяльність. Це робить Збори ефективним правовим інструментом регулювання суспільних відносин і певним запобіжником щодо безпідставного спекулювання правом на скликання зборів.

Ясна річ, Збори не можуть і не повинні бути інструментом лише опозиційних щодо місцевої влади (голови чи ради) сил, вони можуть успішно використовуватися й органами місцевого самоврядування для вирішення місцевих проблем щодо механізмів вирішення яких нема єдиної думки, і врахування думки мешканців громади тут украй важливе. Збори мають сприяти активізації участі громадян у місцевому самоврядуванні незалежно від їхніх політичних уподобань.

Кожна місцева рада має визначитись, яким чином вона врегулює права громади на проведення зборів. Нормативний документ, що регулюватиме порядок реалізації права громади на Збори, має, принаймні, давати відповідь на такі запитання:

1. Хто може бути ініціатором проведення Зборів?
2. Яким чином конституюється ініціатор?
3. Як визначається підтримка ініціатора членами громади для визнання ініціативи легітимною?
4. Яким чином легалізується ініціатива проведення Зборів і як встановлюється перебіг термінів від ініціювання питання проведення Зборів до розгляду їх рішень?
5. Хто і яким чином відповідає за матеріальне та організаційне забезпечення Зборів, охорону порядку тощо?
6. Які кроки необхідні й достатні для підготовки Зборів?
7. Який порядок проведення Зборів, ухвалення ними рішень, документування засідання Зборів та оприлюднення їхніх результатів?
9. Які правові наслідки прийнятих на Зборах рішень та порядок їх розгляду органами місцевого самоврядування?

Таким чином загальні збори громадян — це достатньо ефективна та потужна форма прямої демократії, що потребує удосконалення правового регулювання.

2.3. Місцеві референдуми

Формою прийняття територіальною громадою рішень шляхом прямого голосування з питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування є ***місцевий референдум***.

Для світової практики місцевий референдум — це загальноновживана форма безпосередньої демократії. Рішення громадськості через місцевий рефе-

рендум є обов'язковими до виконання. В ієрархії рівнів громадської участі референдум займає найвищу сходинку, є прикладом справді громадського управління та механізмом реалізації компетенції територіальної громади.

Правову регламентацію організації і проведення місцевих референдумів в Україні забезпечують Конституція України (статті 72-74), Закон України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми“ та Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні“ (стаття 7).

Рішення, ухвалені місцевим референдумом в рамках чинного законодавства:

- мають вищу юридичну силу, ніж нормативні акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- не потребують затвердження органами влади;
- скасувати або змінити можна тільки іншим референдумом.

Зрозуміло, що за таких обставин процедура ініціювання, підготовки та проведення місцевого референдуму повинна забезпечити мінімізацію ймовірності ухвалення помилкових рішень. Такий підхід є логічним та виправданим. Часто місцевий референдум проводять одночасно з місцевими виборами, оскільки його організація потребує значних витрат з місцевого бюджету. Розглянемо основні процедури та технологію проведення місцевого референдуму, передбачені чинним законодавством України.

Предметом місцевого референдуму є питання, які віднесені законодавством до компетенції виключно місцевого самоврядування.

Є ряд питань, рішення щодо яких ухвалюються винятково місцевими референдумами:

- найменування або перейменування сіл, міст, районів, областей;
- питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр.

Питання дострокового припинення повноважень відповідної міської ради та її голови можна вирішити також шляхом місцевого референдуму.

Не можуть бути предметом місцевого референдуму питання:

- щодо скасування законних рішень органів державної влади і самоврядування вищого рівня;
- віднесені до компетенції судової системи та прокуратури;
- щодо обрання, призначення та звільнення посадових осіб, вирішення яких віднесено до компетенції відповідної місцевої ради та її виконавчих органів.

Ініціювати та призначити місцевий референдум можуть:

- депутати місцевої ради шляхом поіменного голосування на пленарному засіданні ради кількістю — **не менше половини складу** відповідної ради;

-
- депутати місцевої ради шляхом зібрання підписів депутатів — **не менше половини** складу відповідної ради (підписи депутатів має засвідчити голова відповідної ради);
 - громадяни України у кількості **не менше однієї десятої** від тих, що проживають на відповідній території і мають право брати участь у референдумі.

У разі, **коли місцевий референдум ініціює громадськість**, то технологія реалізації ініціативи є такою.

1. *Створення та реєстрація ініціативної групи.* **Ініціативна група** референдуму, яка складається не менш як з десяти громадян України, що мають право брати участь у референдумі і постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, **створюється на загальних зборах громадян.**

Увага! В зборах громадян міст обласного значення мають брати участь не менше як 200 громадян України, а в містах районного значення — не менше як 50 громадян України. Не пізніше як за десять днів до проведення зборів їх ініціатори мають повідомити голову місцевої ради про час, місце і мету зборів громадян. Порядок проведення зборів громадян описано у попередньому підрозділі (2.2. Загальні збори громадян).

Результати проведення зборів громадян потрібно зафіксувати в таких документах, скріплених підписами голови та секретаря зборів:

- список учасників загальних зборів із зазначенням прізвищ, імен та по батькові, місця проживання;
- список членів ініціативної групи із зазначенням даних документів, що посвідчують їх особи.
- протокол зборів;
- точне формулювання питання, що пропонується винести на референдум.

Зазначені вище документи, а також письмове зобов'язання членів ініціативної групи дотримуватися законодавства України про референдум, подаються голові відповідної місцевої ради. Голова місцевої ради (у разі дотримання вимог чинного законодавства України) у **десятиденний строк реєструє ініціативну групу** місцевого референдуму, а у **триденний строк** — видає їй свідоцтво про реєстрацію та посвідчення членів ініціативної групи встановленого зразка. Плата за реєстрацію — не стягується.

Як показує практика, правове регулювання процесу *створення та реєстрації ініціативної групи потребує уточнень та деталізації.*

2. *Збір підписів під вимогою про проведення референдуму* ініціативна група розпочинає з моменту її реєстрації. Мінімальна кількість необхід-

них підписів, яку ініціативна група має зібрати протягом *місяця* з моменту її реєстрації, зазначається у свідоцтві про реєстрацію групи. Увага! Кількість зібраних підписів, реально має бути більшою (відсотків на десять).

У разі реєстрації декількох ініціативних груп з проведення референдуму (що не заборонено Законом), місячний термін відрховується, починаючи з моменту реєстрації першої ініціативної групи.

Підписні листи, оформлені належним чином, передаються голові відповідної місцевої ради, де вони зберігаються упродовж двох місяців після проведення референдуму. Голова місцевої ради (протягом *п'ятнадцяти днів* від дня надходження підписних листів) організовує повну або вибірккову їх перевірку.

Питання *про проведення місцевого референдуму вноситься на розгляд сесії відповідної місцевої ради* у разі, коли фактів порушення чинного законодавства в процесі збору підписів не встановлено і загальна сума зібраних підписів (за винятком визнаних недійсними) є достатньою для ініціювання місцевого референдуму.

3. *Рішення про проведення референдуму.* Питання щодо проведення референдуму місцева рада розглядає у місячний термін з моменту подання відповідної пропозиції та може ухвалити одне з таких рішень:

- призначити місцевий референдум;
- відхилити пропозицію про проведення референдуму (у разі порушень Закону України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми“);
- прийняти рішення з питання, винесеного у вимогу про призначення референдуму (без наступного проведення референдуму).

Дата місцевого референдуму призначається *не раніше як за місяць і не пізніше як за два місяці* від дня ухвалення рішення місцевою радою про проведення референдуму. У 10-денний строк після ухвалення рішення щодо призначення місцевого референдуму в місцевих засобах масової інформації повідомляється про дату його проведення, зміст рішення та питання, що вноситься на референдум.

Підготовка та проведення місцевого референдуму відбувається за процедурою, традиційною для проведення виборів:

- створення виборчих дільниць;
- формування комісій з референдуму;
- складання та уточнення списків громадян, що мають право брати участь у референдумі;
- виготовлення бюлетенів для голосування;
- проведення голосування та підрахунок голосів;
- встановлення результатів референдуму.

Увага! У разі проведення місцевого референдуму одночасно з виборами — створення виборчих дільниць, формування виборчих комісій, процедура голосування регулюється відповідним виборчим законодавством. У разі проведення місцевого референдуму окремо від місцевих виборів — слід керуватися вимогами Закону України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми“. Підготовка та проведення місцевого референдуму фінансується повністю з місцевого бюджету (за винятком організації та діяльності ініціативних груп).

Референдум визнається таким, що не відбувся, якщо в ньому взяло участь менше половини громадян, внесених у списки для голосування.

Рішення місцевого референдуму вважається ухваленим громадянами, якщо за нього було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у референдумі. Повідомлення про результати референдуму публікуються відповідною комісією не пізніше як на десятий день після референдуму.

Важливо ще раз підкреслити, що рішення, ухвалені шляхом референдуму, обов'язкові до виконання без жодного затвердження владою та вводяться в дію з моменту їх опублікування (або в інший строк, визначений самим рішенням).

Змінити або скасувати рішення, ухвалені місцевим референдумом, можна:

- рішенням іншого місцевого референдуму;
- рішенням відповідної ради, ухваленим кваліфікованою більшістю (не менше як дві третини від загальної кількості депутатів місцевої ради) з обов'язковим затвердженням на референдумі, який проводиться упродовж шести місяців після внесення зміни або скасування.

Очевидно, що нормативно-правове регулювання технологічного процесу ряду етапів місцевого референдуму потребує удосконалення, уточнень, деталізації.

Консультативні референдуми (дорадче опитування громадян з метою виявлення їх волі щодо вирішення важливих питань місцевого значення) передбачені законодавством України. Результати дорадчого опитування розглядаються і враховуються при ухваленні рішень відповідними органами. Новий консультативний референдум може бути проведений будь-коли.

Консультативні референдуми по відношенню до рішень рад не мають вищої юридичної сили і потребують затвердження відповідною радою.

Проекти рішень місцевої ради, що не відповідають результатам відповідного місцевого дорадчого опитування, приймаються кваліфікованою більшістю депутатів ради (не менше як двома третинами від загальної кількості депутатів відповідної ради).

Опитування громадської думки, проведені в порядку, не передбаченому Законом України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми“, або з питань, заборонених цим законом до винесення на місцевий референдум, не мають статусу дорадчого опитування громадян України (консультативного референдуму), а отже і юридичних наслідків.

2.4. Органи самоорганізації населення

Органи самоорганізації населення (ОСН) — яскравий приклад такого рівня участі громадян як делегування. Відповідно до чинного законодавства (стаття 140 Конституції України та стаття 14 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні“) *сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.* Створення та діяльність ОСН регулює Закон України „Про органи самоорганізації населення“.

Делегувати частину повноважень органів місцевого самоврядування безпосередньо організованій частині громади, керуючись принципом субсидіарності — суть ідеї створення ОСН. Саме в такий спосіб органи місцевого самоврядування можуть частково звільнитися від поточного розв’язання дрібних проблем, які значно швидше і ефективніше може розв’язати сама громада.

ОСН (як форма участі громадян у місцевому самоврядуванні) ще не набули широкої популярності в Україні з різних причин: неготовність самої громади брати на себе відповідальність; недоліки нормативно-правового регулювання, занедбаність системи місцевого самоврядування тощо.

Основними завданнями ОСН є:

- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм;
- *створення умов* для участі мешканців у розв’язанні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- *задоволення соціальних, культурних, побутових* та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг.

Для виконання цих завдань місцеві ради надають органам самоорганізації населення такі **повноваження**:

- сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;

-
- представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;
 - сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;
 - розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;
 - інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організовувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань;
 - вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;
 - організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; з цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення;
 - організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт;
 - здійснювати контроль за якістю житлово-комунальних послуг та проведених ремонтних робіт у жилих будинках громадянам, які проживають на території діяльності органу самоорганізації населення;
 - надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту;
 - сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів;
 - організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-си-

ротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;

- надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організовувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;
- сприяти правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку.

Окрім того, ст. 16 Закону України „Про статус депутатів місцевих рад“ зафіксувала право ОСН вимагати проведення звіту депутата місцевої ради. Після запровадження пропорційної виборчої системи реалізація цього права стала проблематичною. Для реалізації ОСН своїх повноважень, місцева рада передає йому відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси. Контроль за використанням цих ресурсів залишається за радою.

Процедура створення ОСН є невиправдано складною. Умовно її можна поділити на два етапи: ініціювання створення ОСН та отримання дозволу на створення; обрання ОСН та його реєстрація. Особливо не вдаючись в деталі, слід наголосити на таких основних моментах:

1. Для створення ОСН (дотримуючись букви закону) треба тричі провести загальні збори громадян (для ухвалення рішення про ініціювання створення ОСН; для прийняття положення про ОСН; для обрання складу ОСН);

2. Місцева рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення лише у разі ініціювання створення ОСН з порушенням вимог, встановлених законом;

3. Персональний склад ОСН обирається на загальних зборах шляхом таємного голосування; обраними вважаються особи, які отримали більше половини голосів учасників зборів;

4. ОСН обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення.

Легалізація ОСН є обов'язковою і здійснити її можна двома способами: шляхом реєстрації або шляхом повідомлення про заснування.

У випадку реєстрації – ОСН набуває статусу юридичної особи, що надає йому додаткових можливостей: реалізовувати делеговані відповідною радою повноваження, здійснювати угоди, бути позивачем та відповідачем у суді тощо. Після легалізації ОСН інформує населення про своє місцезнаходження, час роботи і прийому громадян. **Засідання ОСН** – є його основною формою роботи та проводяться не рідше одного разу на квартал. Засі-

дання ОСН є правочинним, коли у ньому бере участь більше половини загального складу ОСН. Особливості поточної діяльності ОСН мають регулюватися Положенням про цей орган. Як правило, члени ОСН виконують свої повноваження на громадських засадах. Однак за рішенням зборів громадян за місцем проживання керівник і секретар можуть працювати на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення.

Створення органів самоорганізації населення (будинкових, вуличних, квартальних комітетів) є поступовим процесом структуризації територіальної громади та реальною можливістю для досягнення більш високого рівня її саморганізації, а отже — формування самодостатньої впливової реальної сили.

2.5. Місцеві ініціативи

Одним із способів добитися розгляду у місцевій раді питання, яке зачіпає інтереси територіальної громади і належить до компетенції місцевого самоврядування є **місцеві ініціативи**. Така можливість передбачена ст. 9 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні“, відповідно до якої місцеву ініціативу, подану належним чином, розглядає місцева рада на відкритому засіданні, запросивши на нього членів ініціативної групи. Рішення місцевої ради за результатом розгляду місцевої ініціативи — **оприлюднюється**. Отже, місцева ініціатива — це можливість бути почутими, можливість донести проблему до депутатів місцевих рад та показати громаді, яку позицію займає місцева влада щодо порушеної проблеми. Закон не регулює процедури подання місцевої ініціативи. Тому це питання може бути врегульовано у конкретному населеному пункті або рішенням місцевої ради про затвердження Положення чи Порядку реалізації права на місцеві ініціативи, або Статутом територіальної громади, де окремий розділ чи додаток детально описує порядок реалізації місцевої ініціативи. Аналізуючи практику нормативного регулювання місцевими радами реалізації права місцевої ініціативи слід зазначити, що *предметом ініціативи* може бути будь-яке питання, яке належить до компетенції місцевого самоврядування відповідно до Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні“. Місцева ініціатива оформляється у формі проекту рішення місцевої ради.

Законом передбачено, що дієздатні особи (віком від 18 років), зареєстровані в територіальній громаді, мають право ініціювати розгляд у раді питань в порядку місцевої ініціативи. Такі особи створюють ініціативну групу, кількісний склад якої законом не встановлено. Створювати ініціативну групу доцільно на загальних зборах громадян, надавши їй при цьому повноваження збирати підписи, готувати всі документи щодо міс-

цевої ініціативи, зареєструвати її у відповідному органі місцевого самоврядування.

Місцеву ініціативу реєструє Секретаріат місцевої ради. Для реєстрації ініціативна група подає *такі документи*:

1. Заяву (підписану всіма членами ініціативної групи) про внесення на розгляд відповідної ради місцевої ініціативи.

2. Протокол загальних зборів.

3. Проект рішення, підготовлений у порядку місцевої ініціативи.

4. Пояснювальну записку до проекту рішення, підготовленого у порядку місцевої ініціативи, з необхідним обґрунтуванням та додатками.

5. Підписні листи у визначеній кількості з підписами громадян (членів відповідної територіальної громади), які мають право голосу.

Проект рішення, поданого у порядку місцевої ініціативи, міський голова чи голова відповідної ради може направити на розгляд профільних депутатських комісій або управлінь виконавчого органу для підготовки відповідних висновків. Після цього проект рішення включають до порядку денного найближчого сесійного засідання.

Порядок розгляду місцевої ініціативи на сесійному засіданні визначається Регламентом роботи ради, але з дотриманням таких вимог: ***засідання ради має бути відкритим; участь у ньому мають брати члени ініціативної групи; рада не має права відмовитися від розгляду місцевої ініціативи.***

Розгляд проекту рішення, внесенного у порядку місцевої ініціативи, місцевою радою може завершитися: ***прийняттям його повністю або за основу; відхиленням проекту рішення; відправкою його на доопрацювання за обов'язковою участю членів ініціативної групи у термін, визначений Регламентом ради, та з обов'язковим винесенням проекту рішення на наступне пленарне засідання ради.***

Рішення, ухвалене місцевою радою, обов'язково оприлюднюється в порядку, передбаченому статутом територіальної громади або Регламентом роботи ради.

Таким чином місцеві ініціативи, з одного боку, дають можливість територіальній громаді безпосередньо та публічно впливати на рішення органів місцевого самоврядування, а з іншого — створюють лише рамково-розмити, недосконалу правову основу для забезпечення високого рівня участі громадян.

2.6. Громадські слухання

Територіальна громада має право проводити громадські слухання — зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслухо-

увати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Саме таке визначення дає частина перша статті 13 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні“.

Закон вимагає також проводити громадські слухання *не рідше одного разу на рік*, а пропозиції, які вносяться за результатами слухань, обов’язково розглядати органам місцевого самоврядування. Законодавець також визначив, що порядок організації громадських слухань регулюється статутами територіальних громад. Тому всі процедури щодо порядку організації громадських слухань мають бути чітко викладені в статуті або винесені в окреме положення (у додаток), який є невід’ємною його частиною. Це є важливо, оскільки внести зміни до статуту значно важче, ніж до окремого положення, яке ухвалюється рішенням місцевої ради. Зупинимось на основних важливих елементах процесу проведення громадських слухань. Про особливості організаційної роботи при підготовці та проведенні громадських слухань мова буде йти далі.

Згідно з положеннями Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні“ *предметом слухань* можуть бути будь-які *питання місцевого значення*, які належать до відання місцевого самоврядування. Вимогою часу є винесення на громадські слухання проблем ресурсного становлення та розвитку територіальних громад, комунальної власності, житлово-комунального господарства, місцевого бюджету, будівництва тощо.

Увага! Громадські слухання будуть повноцінними, якщо у них візьме участь значна кількість людей. А це можливо за умови обрання для слухань справді актуальної і важливої для територіальної громади теми.

Більшість місцевих нормативних актів до *ініціаторів громадських слухань* відносять: ініціативні групи членів територіальної громади, органи самоорганізації населення, громадські організації, голів територіальних громад, депутатів місцевих рад тощо. Якщо ініціаторами громадських слухань виступають представники громади, то цілком доречно зібрати на підтримку цієї ініціативи певну кількість підписів, встановлену в розумних межах місцевим нормативним актом.

Більшість місцевих нормативних актів підготовку та проведення громадських слухань покладають на місцеву раду, яка визначає місце і час їх проведення, забезпечує приміщення та потрібну апаратуру, доводить інформацію до відома мешканців. Виходячи з реалій поведінки публічної влади, для підготовки та проведення громадських слухань краще створити робочу групу з представників влади та членів ініціативної групи від громадськості. Саме такий механізм доцільно передбачити в положенні про слухання. Пам’ятайте, що від технології підготовки та

організації громадських слухань залежить результат та успішність вашого заходу.

Процедурою проведення громадських слухань, детально описаною статутом територіальної громади, має бути визначено: хто головує на слуханнях, регламент виступів, процедура ухвалення рішень тощо. Зазвичай, розробники порядку проведення громадських слухань надають право вести їх виключно міському голові. Краще так не робити. Слухання має вести нейтральна людина, яка вміє дати раду собі та аудиторії під час непростого діалогу. Більш детально про особливості організаційної роботи при підготовці та проведенні громадських слухань мова буде йти далі. Громадські слухання — це свого роду великі збори, легітимність яких підтверджується детальним протоколом слухань. До протоколу громадських слухань рекомендується включати:

- тему, час і місце проведення слухань;
- кількість учасників, у т.ч. жителів відповідної території;
- пропозиції, що були висловлені на слуханнях;
- результати рейтингового голосування у разі наявності різних проектів рішень;
- звернення, висновки і рекомендації слухань.

Рішення за результатами громадських слухань приймаються шляхом відкритого голосування та оформляються резолюцією, яка разом з протоколом їх проведення передається на розгляд органам місцевого самоврядування. Ці документи має підписати головуючий слухань та секретар. Терміни, в які місцеві ради зобов'язані розглянути результати слухань, визначаються місцевими нормативними актами. Запитання, звернення та пропозиції, які стосуються теми слухань, відображаються у протоколі. Доцільно в статуті включати норму, яка зобов'язує відповідні органи і посадових осіб місцевого самоврядування:

- розглянути запитання, звернення та пропозиції;
- відповідно реагувати на них;
- дати письмову відповідь безпосередньо авторам запитань, звернень та пропозицій.

Рішення громадських слухань оприлюднюються, а результати їх розгляду місцевою радою доводяться до відома ініціаторів слухань.

2.7. Громадські ради

Громадські ради (далі — ГР), які стали досить модними впродовж останніх років, мають шанс стати справді важливим інструментом переходу взаємовідносин влада-громадськість на новий якісний рівень. Спробуємо з'ясувати, що таке громадська рада і для чого вона потрібна.

Відповідно до статті 1 Конституції України Україна є демократичною державою. Обов'язковою характеристикою демократичного державного управління є залучення громадськості до процесу формування та реалізації державної політики (в європейській практиці — залучення сторін). Це положення розвинуто в статті 38 Конституції, відповідно до якої громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами...

Як бачимо, Конституція України встановила конституційні основи для участі громадськості в управлінні публічними справами не тільки через вибори органів та посадових осіб і референдуми, а й через інші механізми, які можуть бути реалізованими на національному та місцевому рівнях.

Найбільш яскравим прикладом участі громадськості в державному управлінні стала „помаранчева революція“, коли громадяни України своїм спротивом не дозволили тодішній владі через тотальне фальшування виборів зберегти режим, який вже давно віджив і став гальмом розвитку України. Проте такі форми участі громадськості у державному управлінні, як революції та протестні публічні акції, не є і не можуть бути основним механізмом вирішення складних проблем в державі. Вони є наслідком дій влади, яка не враховує інтереси громадськості, не відслідковує реакцію на свої дії в суспільстві, ігнорує громадську думку. Подібні екстремальні ситуації складаються за умов, коли між владою і громадянами створюється повне нерозуміння дій та потреб сторін.

Аби не доводити ситуацію до конфлікту, органи державної влади та місцевого самоврядування, їхні посадові особи повинні віднайти в собі мужність та бажання започаткувати постійний діалог з громадськістю, використовуючи для цього всі правові механізми. Такий діалог можливий, насамперед, через відкритість влади, прозорість прийняття нею рішень та поінформованість громадян про діяльність влади (зокрема, щодо проектів рішень, які готуються до ухвалення).

Як бачимо, участь громадськості в управлінні публічними справами — це реальна потреба як сучасної держави в особі органів державної влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, так і громадськості в особі громадських організацій та громадських ініціатив. Орхуська конвенція зазначає, що *„полегшення доступу до інформації та участь громадськості в процесі прийняття рішень підвищує якість прийнятих рішень і процесу їх реалізації, сприяє поліпшенню інформованості громадськості про...проблеми, дозволяє громадськості артикулювати свої інтереси, а державним органам — забезпечувати належне врахування таких інтересів...“*

На жаль, реалії українського буття дають підстави стверджувати, що досі значна частка посадових осіб органів публічної влади (насамперед, органів державної виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, орга-

нів місцевого самоврядування) не знають про цю конвенцію і що вона обов'язкова для виконання в Україні.

До недоліків, пов'язаних з діями органів державної влади в налагодженні діалогу з громадськістю, з громадськими організаціями, можна віднести:

- недостатній рівень прозорості процесу прийняття державних рішень;
- ризик виникнення конфлікту між мотивами дій державного службовця як лобіста інтересів певних груп і його обов'язком забезпечувати максимальну гласність та враховувати інтереси широкої громадськості.

Має місце також невиконання вимог щодо оприлюднення інформації про проекти регуляторних актів, що готуються, та винесення підготовлених проектів на публічне обговорення, передбачених Законом України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності“.

Спостерігаємо брак бажання переконувати громадськість у правильності своїх позицій і тим самим урахувати незалежну думку та надавати своїм рішенням необхідної легітимності. Розповсюдженим явищем є формальне ставлення працівників органів виконавчої влади до підготовки аналізу регуляторного впливу розроблених ними регуляторних актів, небажання враховувати при цьому наслідки їх реалізації не лише для інтересів держави, а й для інтересів громадян.

Також немає належного зворотного зв'язку між нормотворчими органами і власне громадянами, фізичними та юридичними особами.

Звичайно, такий стан справ не може задовольняти потребу суспільства в налагодженні співпраці громадськості й органів влади, формуванні системи прийняття ефективних рішень та здійснення ефективної державної політики.

Започаткування та розвиток взаємовигідної співпраці влади та громадськості, врахування інтересів суспільства при підготовці та ухваленні владних рішень стало можливим завдяки такому *механізму співпраці, як громадські ради*. **Громадські ради** — це неформальні громадські структури, що працюють з органами державної влади та місцевого самоврядування у визначених ними сферах та організаційних форматах. Іншими словами, під громадськими радами слід розуміти такі утворення за участю представників громадськості, які мають формалізовану внутрішню структуру і яким державні органи чи органи місцевого самоврядування передають певні повноваження (своїм рішенням, ухваленням відповідно до своєї компетенції) та/або з якими консультуються з приводу підготовки, прийняття і виконання власних владних повноважень (рішень).

Громадські ради, як дієвий механізм співпраці влади та громадськості, формуються лише там, де є для цього відповідні передумови:

-
- **влада прагне** забезпечити стабільність власну і стабільність суспільства через розуміння потреб суспільства та діалог з ним;
 - **організована громадськість знає**, як представити інтереси суспільства чи корпоративних його груп, представником яких вона є.

Громадська рада, з одного боку, може бути дуже серйозним додатковим ресурсом державного органу чи органу місцевого самоврядування, який працює з такою ГР, а з другого — важливим інструментом впливу громадськості на вироблення політики органів публічної влади.

Громадські ради в тій чи тій формі існують практично в кожній демократичній державі. Вони можуть створюватися з різною метою, починаючи від експертних консультацій з гуманітарних чи інших спеціальних питань, участі в розробці законодавства і закінчуючи участю в складанні державного бюджету, моніторингу його реалізації та виконанням окремих державних функцій, делегованих їм державними органами.

Слід відзначити, що ГР як інституції почали виникати в розвинених демократичних країнах наприкінці 1970-х як реакція на потребу правлячих партій мати чітке уявлення про підтримку суспільством їхньої політики впродовж каденції обраного державного органу чи органу місцевого самоврядування. У світі, що швидко змінюється, жоден орган чи посадова особа не в змозі адекватно оцінити зміни цієї ситуації, використовуючи для цього власні повноваження чи ресурси державного органу, оскільки вони чітко зорієнтовані на виконання завдань, визначених законом. В той же час рішення, які готуються до ухвалення державним органом чи органом місцевого самоврядування, можуть бути різні й мати різні наслідки для суспільства в цілому, окремої галузі чи громади, та відповідно на них може бути різна реакція виборців, що в свою чергу впливає на результати наступних виборів.

Щоб уберегти себе від кроків, не адекватних ситуації або не зрозумілих для суспільства, і щоб мати можливості шукати варіанти рішень, найбільш прийнятних для суспільства, наприкінці 1970-х почали активно впроваджувати механізми громадських консультацій між органами влади та представниками громадськості й утворювати **постійно діючі громадські ради**. Першими тут були Канада, США, далі — держави Європи. Тепер ця практика поширилася практично на всі країни.

Таким чином, *Громадська рада — важливий інструмент участі громадськості у виробленні політики певного державного органу чи органу місцевого самоврядування, а також додатковий експертний, інформаційний і психологічний ресурс владного органу, що працює з ГР. Від дієвості ГР суттєво залежить рівень довіри суспільства до влади, а відтак стабільність у відносинах влади й суспільства та зниження ризиків виникнення протистояння суспільства владі.*

Громадські ради можуть утворюватися на національному та місцевому рівнях різними способами:

- за рішенням владного органу, який зобов'язує певні державні органи в межах певного формату утворити „при собі“ громадські ради;
- за спільною потребою в такому органі з боку органу влади та громадськості.

В першому випадку — мало оригінального й цікавого. Алгоритм досить простий. Виходить, наприклад, Указ Президента, далі Постанова Кабінету міністрів, далі відповідні накази міністрів — і маємо систему громадських рад, аналогічну структурі уряду. Звісно, і такий підхід має право на існування, але для суспільства ефективність таких ГР, можливі їхні впливи на вироблення політики будуть дуже сумнівними.

Розглянемо утворення ГР не за адміністративним наказом, а за бажанням органу влади здійснювати реалізацію власних повноважень в більшій гармонії з тією часткою суспільства, яка безпосередньо підпадає під владні рішення цього органу.

Необхідними та достатніми умовами утворення ГР у цьому випадку є бажання посадової особи органу влади та наявність активної й організованої громадськості, що діє в сфері інтересів органу влади. Цікавими прикладами утворення та діяльності таких ГР можуть бути: громадська рада з питань екології, що діє при Міністерстві охорони навколишнього середовища та природних ресурсів, громадська рада з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору, яка діє у тісній співпраці з комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування.

Громадська рада з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору логічно була покликана:

- задовольнити потребу у розробці новітнього законодавства для місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства, яке б враховувало потреби цих суб'єктів правового регулювання;
- залучити до процесу нормопроєтування та законопроектування більше широке коло осіб, що опікуються подібним законодавством або представляють інтереси цих суб'єктів правового регулювання.

Потреба комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування в експертному ресурсі та можливостях апробувати свої законодавчі ідеї серед фахівців, що на практиці переймаються такими питаннями, а також представників суб'єктів правового регулювання, на яких спрямовано нові розробки, знайшла відгук серед організованої громадськості, яка щиро зацікавлена у законодавстві, що сприяє розвитку місцевого самоврядування та організацій громадянського суспіль-

ства. Тим паче, що такі організації, як Інститут громадянського суспільства, Асоціація міст України та громад, Інститут конкурентного суспільства, вже не один рік займаються розробкою законодавства для громадянського суспільства та місцевого самоврядування. В цьому разі бажання органу (в даному випадку комітету парламенту) отримати додатковий експертно-консультацийний ресурс співпало з інтересами організованої громадськості посилити вплив на формування законодавства, що і призвело до утворення відповідної громадської ради та запровадження довготривалого режиму співпраці комітету та громадськості.

Крім таких, спеціалізованих громадських рад, що діють при певних органах державної влади чи співпрацюють з ними на національному рівні, широкого поширення набуває процес утворення громадських рад у громадах (насамперед, міст обласного значення, оскільки саме вони мають можливості реалізовувати повноваження місцевого самоврядування в реальному, а не віртуальному режимі).

Сьогодні для України є типовою ситуація, коли представники громади перебувають у стані конфронтації з владою. Основними чинниками такого стану є:

- взаємна недовіра між громадою та владою;
- відсутність налагодженого обміну інформацією між владою і громадськістю;
- відсутність усталених традицій і партнерських взаємин влади й громади у процесах прийняття управлінських рішень, розв'язання конфліктів та можливих суперечок і досягнення консенсусу заради розвитку;
- відсутність достатніх знань та інформації про сучасні механізми й форми соціального партнерства у членів громади;
- громадська апатія й пасивність, відсутність довгострокових життєвих планів.

Активізація громадськості, залучення дрібного та середнього бізнесу до політичних процесів спонукатиме місцеву владу до впровадження дієвого діалогу з громадськістю як серйозного запобіжника у недопущенні „вуличної активності“ громадськості, яка є вкрай небажаною для будь-якої влади.

Нині маємо багато випадків, коли влада намагається ігнорувати волю громадськості, діє неpubлічно у кадрових призначеннях. В умовах активізації громадськості це неприпустимо й призводить до серйозних конфліктів між новою владою та організованою громадськістю й громадською думкою. Залучення громадськості до обговорення рішення, яке має бути прийняте, крім пошуку кращого варіанту вирішення питання, що обговорюється, *формує відчуття причетності громадськості до прийнятого рішення та покладає на неї певну відповідальність за це рішення*. Це важлива скла-

дова недопущення „вуличної демократії“ у недалекому майбутньому щодо ухваленого рішення.

Громадські ради на рівні громад в умовах нинішнього суспільного плюралізму та активності суспільства дуже корисні й перспективні.

Налагодження діалогу між владою та громадою, громадська активність у громаді, наявність висококваліфікованих спеціалістів та небайдужих людей, котрі усвідомлюють свою роль та місце у соціальному діалозі з владою, дають підстави говорити про наявність умов для створення громадських рад у більшості міст України.

Проте говорити про ефективність ГР у конкретній громаді можна лише тоді, коли сама ГР утворюється з певною, важливою для громади метою. Є принаймні шість чинників, що спонукають до утворення ГР у громаді:

1. ГР — „Модна фішка“: „*є у всіх і хай буде в нас*“. Досить часто цей принцип спрацьовує. Міський голова десь почув від свого колеги, що у нього є таке утворення, як ГР, і від цього він має добрі відносини з громадськістю та іноземними донорами. По приїзді у своє місто такий міський голова дає доручення комусь із своїх працівників підготувати проект розпорядження — і ГР створена. Без аналізу потреби та мети утворення сподіватися на ефективну діяльність такої ГР не доводиться і досить скоро про цю структуру всі забудуть.

2. *Формальна громадська підтримка дій влади.* Утворення ГР з метою показової підтримки дій місцевої влади громадськістю є також досить поширеною практикою в Україні. Знову ж таки розпорядженням міського голови утворюється ГР із представників організацій, які або отримують фінансову підтримку з місцевого бюджету, або лідери яких є працівниками бюджетної сфери. Така ГР збирається досить епізодично, але, як водиться, в ситуації, коли місцевій владі слід показати, що у неї є значна підтримка громадськості. Як правило, на засіданні такої ГР робить доповідь міський голова чи його заступник, а далі декілька учасників ГР виступають з палкою підтримкою починань голови. З цього засідання монтуються теле- й радіопрограми, готуються публікації у місцевій пресі. Дуже часто за такого розвитку подій щодо ГР в громаді з'являється недовіра як до самої ГР, так і до тих організацій, що входять до її складу, особливо ж коли місцева влада не користується популярністю серед населення громади.

3. *Додатковий експертно-консультаційний ресурс.* ГР, яка утворюється з метою аналізу місцевої політики чи проектів місцевих нормативних актів у певних сферах та вироблення своїх пропозицій щодо цієї політики та проектів, може стати дійсно важливим додатковим ресурсом для місцевої влади. Правда, спосіб формування такої ради має передбачати певні кваліфікаційні вимоги до членства. Наявність серед членів такої ГР фахівців з

певних питань, які не є працівниками виконкому чи інших бюджетних установ, є важливою гарантією якісної експертизи можливих дій чи рішень місцевої влади з точки зору їх оптимальності, бюджетної ефективності та корисності для громади. Така ГР може бути ефективно використана для фахового обговорення проектів місцевих нормативних актів, які підпадають під дію закону „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності“.

4. *Можливість апробувати проекти неоднозначних рішень на фокусній групі, без збурення громади.* Громадська рада, яка має представницький характер і в якій представлено різні корпоративні групи мешканців громади, є добрим „полігоном“ для апробування проектів рішень, які готуються місцевою владою в особі місцевої ради чи її виконкому. На засіданнях такої ГР оприлюднюються проекти таких рішень, відбувається загальна дискусія щодо них. Через представників, які є в ГР, це обговорення переноситься у відповідне корпоративне середовище. За наслідками такого апробування проектів вони можуть бути суттєво доопрацьовані або взагалі зняті з розгляду як такі, що можуть надто збурити громаду.

5. *Можливість повернути громадськість до проблем громади очима влади та формування сприятливої для влади громадської думки.*

6. *Можливість нейтралізації опонентів через залучення їх в процес вироблення місцевої політики.*

Позиції 5 та 6 щодо можливостей використання ГР для створення у громаді клімату взаємопричетності до рішень, які ухвалюються органами влади громади, є дуже важливими передовсім для самої влади. Адже звертання влади до громади через ГР, увага до аргументів представників громадськості на відкритих обговореннях, створюють ефект звикання громади до рішення, яке готується, що значно зменшує ризики його несприйняття і відповідного протесту, а також дає змогу залучити до розробки механізмів впровадження цього рішення чи вироблення альтернативи головних його опонентів. В цьому випадку дуже важливим є включення до складу ГР осіб, які є потенційно сильними суперниками влади та залучення їх до роботи над проектом рішення чи його впровадження.

Таким чином, для того щоб ГР могла бути утвореною у конкретній громаді, слід пам'ятати, що:

- утворення ГР у громаді має „дозріти“, тобто має бути психологічна готовність до такого кроку як з боку громадськості, так і з боку влади;
- ініціювати утворення ГР може громадськість або орган чи посадова особа місцевого самоврядування;
- перед ініціюванням утворення ГР ініціатор має визначитися з місією майбутньої ГР.

Утворена в громаді ГР може бути не ефективною у разі, якщо:

- в громаді немає суспільної потреби у ГР;
- немає довіри між владою та громадськістю;
- не визначено місії ГР;
- спосіб формування ГР не відповідає місії;
- має місце політична заангажованість ГР;
- відбувається ігнорування владою рішень/рекомендацій ГР;
- немає організаційного забезпечення діяльності ГР.

Останнім часом в Україні точиться багато розмов навколо системи різних громадських рад. У цій, новій для нашої країни справі, ми переживаємо період захоплення „модними“ формами та видами, іноді не звертаючи уваги на суть процесу. Аналізуючи наявний досвід, можна сказати, що є кілька основних видів організації таких громадських рад, кожен з яких має свою специфіку.

Виходячи з мети утворення громадської ради, можна виділити два основних види таких рад, а саме: ***ГР — як представництво громадськості; ГР — як консультативно-експертний орган.***

У разі утворення ГР як представництва організованої громадськості слід пам'ятати, що:

- формування такої ГР має враховувати кількість НПО, їхній чисельний склад, галузеву спрямованість (чисельність такої ГР суттєво залежить від кількості суб'єктів організованої громадськості у громаді, оскільки бажаним є представлення у такій ГР усього спектру громадськості);
- спосіб роботи такої ГР — публічні широкоформатні та короткотермінові засідання (інформприводи) за участі першого керівника органу, зазвичай без дискусій і широкого обговорення.
- така ГР не потребує детальної регламентації, організаційні витрати мінімальні.

До складу такої ГР входять громадські діячі, котрі є представниками певних груп громадян, як правило, це керівники громадських організацій. Така рада може допомогти спрогнозувати реакцію громадськості на певне рішення, може підказати пріоритетні проблеми в тій сфері, в якій здійснює політику відповідний орган державної влади чи місцевого самоврядування. Проте не слід очікувати, що така рада буде здатна скласти проект рішення органу влади чи провести фаховий аналіз ситуації (цим займаються експертні ради), хоча якийсь фрагмент такого аналізу від членів ради і можна отримати. Найголовніша цінність такої ради полягає в тому, що вона мусить залишатися незалежною, інакше втратить змогу надавати достовірну інформацію про потреби громадськості, і почне просто „виправдову-

вати“ рішення органу влади. Тому відносини такої громадської ради й органу влади мають формалізуватися таким чином, щоб зберегти незалежність громадського сектора та його здатність до самоорганізації.

Уразі утворення ГР як експертно-консультаційного органу (ресурсу) слід пам'ятати, що:

- метою є надання громадських експертиз та консультацій органу чи посадовій особі (головне — при формуванні встановити, а потім дотримуватися досить жорстких кваліфікаційних ознак для членів ГР; представництво громадських організацій при цьому не є визначальним);
- робота такої ГР зазвичай носить довготривалий, постійний характер, потребує детального регулювання діяльності та організаційної підтримки.

ГР, що створюються як експертно-консультаційний орган, часто називають спеціалізованими (експертними) громадськими радами. Ключовою ознакою такої ради є її визначення — експертна. До складу такої ради входять працівники неурядових установ, які є експертами та фахівцями у певній галузі. Основні завдання таких рад — надання експертної оцінки щодо документів чи певних подій, пов'язаних зі сферою діяльності рад, удосконалення нормативно-правової бази та законодавчих технологій, контроль за діяльністю органів влади. Інколи вони можуть представляти та лобіювати інтереси відповідної категорії населення, суб'єктів економічної та політичної системи, органу влади. Наприклад, до складу громадської ради з питань охорони культурної спадщини в межах історико-культурної заповідної території міста Чернівці входить 30 провідних науковців та фахівців-практиків — архітекторів, мистецтвознавців, істориків, політологів, екологів, краєзнавців..., а метою діяльності ради є збереження традиційного характеру історико-культурної заповідної території міста, його історичних пам'яток... Тобто діяльність такої ради спрямована на вирішення питань однієї зі сфер суспільного життя (у даному випадку історико-культурної).

Можна виділити ще один вид ГР — *громадська рада як піар-кампанія*. Така модель громадської ради за своєю суттю не є ГР, вона фактично представляє та лобіює інтереси лише певного органу влади чи окремої посадової особи. Зазвичай такі громадські ради співпрацюють з громадськістю, щоб „розрекламувати“ певне рішення влади чи допомагають публічності керівника, за ініціативою якого створено таку ГР і головою якої, як правило, він і є. Такі ради залежні від влади і фактично є представниками інтересів влади у громадськості, а не навпаки.

Компетенція будь-якої громадської ради залежить від виду та мети створення громадської ради та від покладених на неї завдань. Зазвичай, компетенція ради визначена в її установчих документах (положенні, угоді про співпрацю тощо).

Оскільки ГР не є владним органом, то її компетенція не пов'язана з реалізацією владних повноважень, хоча можливі варіанти, за яких рішення ГР має певний обов'язковий характер.

Як правило, при утворенні ГР визначається сфера компетенції ради та її взаємовідносини з органом державної влади чи місцевого самоврядування, з яким працює чи при якому створюється ГР. В залежності від того, яким актом утворюється ГР, її повноваження можуть бути різними. Наприклад, уявимо собі утворення ГР з питань збереження історичної архітектурної спадщини у місті „Н“. Таку ГР можна утворити як за ініціативою та доброю волею міського виконавчого комітету в особі міського голови, так і за ініціативою кількох громадських організацій, що діють у місті — спілки архітекторів, товариства охорони пам'яток історії та культури, асоціації дослідників історії і т.п., але без сприяння міського голови.

У першому випадку рішенням виконкому за підписом міського голови може бути затверджено спеціальне Положення про ГР, де навіть можуть передбачатися такі повноваження ГР, як попередній розгляд ГР проектів планів міської забудови, проектів рішень про відведення земельних ділянок в історичному центрі міста тощо. Причому може бути встановлено правило: інші виконавчі органи ради (управління виконкому) не можуть ухвалювати рішення по суті питання, що розглядається, якщо не має попереднього висновку щодо нього ГР. Незважаючи на те, що ГР немає реального права вето щодо проектів, які вона розглядає, її висновок важливий для органів, які законом наділені правом на ухвалення рішень. У цьому випадку ГР отримує фактично частину повноважень, які можна кваліфікувати як квазі-владні і які делегуються ГР органом місцевого самоврядування — в нашому випадку виконкомом ради.

Якщо ж наша ГР утворюється ініціативно, але в її діяльності немає зацікавленості ні виконкому, ні міського голови, єдине, що може для себе встановити ГР, це публічне обговорення ситуації у містобудуванні та, зокрема, в збереженні архітектурного середовища міста, проведення громадських експертиз проектів забудови, критика рішень органів влади та звертання уваги громадськості на ці проблеми, лобіювання у міській раді ухвалення певного положення для участі громадськості у процесі експертизи проектів забудови чи землевідведення в особливо важливих для громади випадках та підготовки висновків з цих питань. Як бачимо, повноваження ГР, які сформовано на різній основі, можуть дуже суттєво різнитися.

Таким чином, коли йдеться про такі громадські інституції, як ГР, слід пам'ятати, що головне у діяльності ГР — це доступність до проектів рішень, які готуються органами влади, власна фаховість в аналізі цих проектів та максимальна відкритість діяльності й результатів власних експертиз.

Для громадських рад, як і для будь-яких бізнесових чи громадських організацій, для того щоб побудувати свою ефективну діяльність, крім окреслення місії ГР, слід чітко визначити „поле“ діяльності та „гравців“, які діють на цьому полі і які є вашими однодумцями або противниками.

В залежності від того чим займаються громадські ради, в кожній з них будуть свої „гравці“ та своє „поле роботи“. До „гравців“, які діють на „полі діяльності“ громадських рад, належать громадські організації, незалежні експерти, бізнес-структури, органи державної влади та місцевого самоврядування, які тою чи тою мірою мають інтереси у сфері діяльності громадської ради.

Щодо „поля діяльності“ ради, то це та сфера суспільного життя, питань і проблем, якими займається чи планує займатися громадська рада. Це може бути законотворчий процес, експертно-консультативна діяльність, контроль, вплив на громадськість тощо.

Наприклад, „гравцями“ у розумінні громадської ради з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору є члени цієї ради, комітет Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, громадські організації, які опікуються проблемами нормативного регулювання діяльності організацій третього сектору, асоціації місцевого самоврядування, Міністерство Юстиції, управління Кабінету міністрів України та Секретаріату Президента, до сфери компетенції яких належать питання регулювання місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства. Полем діяльності цієї ГР є законотворча діяльність, надання експертно-консультативної допомоги та інформаційної підтримки у створенні умов відкритості законотворчого процесу та встановлення зворотного зв'язку між комітетом з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору та громадськістю.

Попередній аналіз „поля діяльності“ та „гравців“, які діють на цьому „полі“, є вкрай важливим. Адже для того аби діяльність ГР була результативною та ефективною, ви маєте пам'ятати, що, крім вашої позиції, яку опрацьовують на засіданнях вашої ГР чи готують ваші експертні групи, є позиція інших організацій, органів та посадових осіб, яка може бути суттєво відмінною від вашої позиції, а інтереси у сфері діяльності вашої ГР діаметрально протилежними.

Розглянемо ще один приклад із сфери інтересів ГР з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору. В сфері інтересів ГР та абсолютної більшості громадських організацій, які не отримують з державного та місцевих бюджетів гарантованого фінансування, є спрощення процедур державної реєстрації організацій, а відтак відмова від так

званого статусу організацій — місцевого, всеукраїнського та міжнародного, оскільки саме із статусом громадських організацій пов'язується сума збору за реєстрацію, місце реєстрації та обмеження території діяльності такої організації. Проте в цій же сфері є інтереси міністерства юстиції, яке сьогодні займається реєстрацією громадських організацій і збирає збори за реєстрацію, веде реєстри і контролює діяльність громадських організацій. Відмова від статусу фактично означатиме, що міські, обласні управління юстиції та Мінюст у цілому позбавляться права реєстрації громадських організацій, а отже значну кількість працівників потрібно буде скоротити. Фактично, таким чином, маємо гравця, який не сприятиме за своїми інтересами ліквідації дискримінації щодо порядку реєстрації юридичних осіб підприємницьких та не підприємницьких (громадських організацій). Крім того, супротивниками відмови від статусу громадських організацій можуть бути організації з теперішнім всеукраїнським статусом, які за спеціальним законодавством мають значні пільги у порівнянні з рештою подібних організацій.

Розглянемо основні кроки щодо формування громадської ради. Ініціатива про створення громадської ради може виходити від різних суб'єктів: від органу влади, при якому створюється громадська рада; від органу влади, який видає наказ про утворення громадських рад при підпорядкованих йому органах влади; від нормативного акту, що зобов'язує певні органи створити громадські ради; від громадських організацій, політичних партій, профспілок або інших організацій третього сектору.

У випадку утворення громадської ради „по праву“, тобто відповідно до нормативно-правового акту, який містить таку норму, відповідальний за утворення ГР ради орган приймає відповідне рішення. Цим же рішенням органу може бути затверджено положення про таку ГР, яке, як правило, розробляється на підставі типового положення, ухваленого вищим органом, або яке міститься в нормативно-правовому акті, що встановлює обов'язок органу створити відповідну громадську раду.

Проте навіть у такому випадку, якщо орган, відповідальний за створення відповідної громадської ради, хоче мати дійсно дієву структуру, яка може вирішувати питання і задля розв'язання яких вона утворюється, він має провести необхідні консультації з потенційними членами такої ГР, вивчити „поле діяльності“ та „гравців“, котрі будуть діяти на цьому полі.

Те ж саме стосується і випадків, коли утворення ГР здійснюється за ініціативою відповідного органу чи його керівника. Але в будь-якому разі здійснити попередній аналіз місії, сфери діяльності, потенційних учасників ГР доцільно. Бажано на цьому першому етапі сформувати певну організаційну групу, яка має здійснити всю підготовчу роботу з розробки установчих документів ГР та підготовки організаційного засідання.

Коли ж ідеться про ініціювання створення ГР „знизу“, тобто від громадськості, що також можливо, необхідною умовою успішності задуму є створення ініціативної групи, яка бере на себе функції підготовки установчих документів ГР та установчого засідання.

Розглянемо утворення ГР за ініціативою „знизу“.

Наприклад, у місті „Н“ є проблема: міська рада, незрозуміло на якій основі, часто змінює ставки ринкового збору, суми сплати єдиного податку з приватних підприємців. Періодично на місцевих комунальних ринках відбуваються реорганізації торгових рядів, причому кожна така реорганізація веде до нових видатків підприємців, що там торгують. Така нестабільність негативно впливає на розвиток місцевого дрібного бізнесу. Поза тим, заїжджим крупним підприємцям надається в оренду комунальна земля та майно, що їх не могли отримати місцеві підприємці.

Після чергової проблеми з одним із комунальних ринків Асоціація торговців ринку „Альфа“ вирішила виступити з ініціативою створення при міському голові громадської ради з питань регуляторної політики у місті „Н“. Після засідання асоціації було розіслано повідомлення до різних асоціацій підприємців, що діють у місті, профспілок, громадських організацій експертного характеру, що мають досвід у розробці проектів місцевих нормативно-правових актів та їх лобіюванні, з пропозицією зібратись у визначеному місці на визначену годину для створення ініціативної групи по створенню такої ГР.

Всі із запрошених, хто прийшов на таку зустріч, вважаються ініціативною групою, яка проводить своє організаційне засідання, проговорює концепцію діяльності такої ГР, а також готує проекти необхідних документів — наприклад, Декларацію, де викладаються мета й основні принципи майбутнього утворення. Далі ініціативна група може визначити із свого складу особу чи осіб, які уповноважені провести зустріч та необхідні переговори з міським головою з приводу означеного питання.

В залежності від наслідків таких переговорів триває подальша робота щодо утворення ГР: або її утворення далі здійснюється в режимі ухвалення відповідного акта виконкомом чи міським головою про утворення такої ради, або, в разі відмови голови від цієї ідеї, утворення ГР відбувається виключно поза владою.

В цьому випадку ініціативна група оприлюднює декларацію про утворення ГР для приєднання до неї організацій, що підпадають визначеним у декларації критеріям і мають бажання брати участь у роботі ГР. В повідомленні також визначається останній термін підписання декларації. Після закінчення терміну підписання декларації призначається дата, час і місце проведення установчих зборів, які закінчують організаційний етап утво-

рення громадської ради обранням керівного складу та затвердженням інших документів, необхідних для роботи ради.

Членство у ГР суттєво залежить від виду ГР (представницька чи експертна) та способу її формування. Як уже йшлося вище, ГР, які утворюються з метою представництва громадськості, не мають особливих вимог щодо членства. Членом такої ГР можуть бути громадські організації, які діють в даній громаді, якщо йдеться про ГР на місцевому рівні, або громадські організації із всеукраїнським статусом, якщо йдеться про ГР, утворені відповідно до Постанови Кабінету міністрів України при міністерствах чи при уряді.

Для таких ГР, що мають представницький характер, у випадку, коли кількість потенційних учасників є надто велика, наприклад, понад 30, застосовується принцип ротаційного членства. Тобто спочатку члени до такої ГР обираються на спільному форумі усіх організацій, що мають право бути представленими у ГР, а далі через встановлені Положенням про ГР терміни йде заміна одних членів іншими.

Якщо йдеться про ГР як консультативно-експертні органи, то тут ситуація із членством більш складна. Адже головна вимога до членства в такій ГР — це реальна здатність організації-члена чи її представника до аналітичної та експертної діяльності. Саме тому для таких організацій чи індивідуальних членів встановлюються певні кваліфікаційні ознаки. Наприклад: організація має бути утворена та діяти у визначеній сфері не менше двох років; вона повинна мати певні досягнення та публікації у визначеній сфері діяльності й відповідний кадровий ресурс. І це не дивно, адже ГР має показати свою фаховість, готувати якісні висновки щодо питань, які розглядаються, й мати можливість здійснювати експертизи власними силами.

Взагалі щодо членства у „спеціалізованих“ ГР слід дотримуватися чіткого принципу: кваліфікація та представництво від тих корпоративних груп, які найбільш зацікавлені у вирішенні питань зі сфери діяльності ГР.

Наприклад, якщо проблеми бідності, злочинності тощо в якійсь громаді пов'язані з наявністю великих імігрантських спільнот, члени яких не мають громадянства, а отже й права голосу, обійтися без їхніх представників у ГР, яка опікується цими проблемами, навряд чи можливо. Вимога щодо проживання на певній території протягом визначеного проміжку часу може бути більш важливою, ніж вимога щодо наявності громадянства.

У випадках, коли намагаються вирішувати питання, що стосуються молоді, доцільно, аби у такій ГР були представники від молодіжних і дитячих громадських організацій, незалежно від того чи досягли вони повноліття.

Правові акти, що регламентують діяльність громадської ради (установчі документи):

- меморандум (декларація) про громадську раду;

-
- положення про громадську раду;
 - регламент громадської ради;
 - угода про спільну діяльність між громадською радою та органом влади (Угода про співпрацю).

Вищезазначені акти є документами, на підставі яких діє громадська рада (також може діяти на підставі розпорядження, декрету, наказу, постанови державного органу). Розробка установчих документів здійснюється в залежності від мети й завдання створення громадської ради.

Отже, що слід пам'ятати розробляючи проекти установчих документів:

1. Установчий документ ГР не повинен суперечити Конституції та законам України.

2. Установчий документ — це документ, що насамперед регулює відносини в середині ради та встановлює правила, за якими рада вибудовує стосунки з органами влади та посадовими особами.

3. Текст документів повинен бути викладений доступною мовою. Статті, частини статей, пункти та підпункти мають бути пронумеровані.

В Декларації та Положенні про створення громадської ради необхідно передбачити завдання та функції ради, її структуру, права й обов'язки членів ради, форми її діяльності, порядок припинення діяльності ради. Також установчі документи повинні містити найменування громадської ради.

Регламент громадської ради повинен містити дані про режим роботи ради, організацію засідань ради, про правомочність прийнятих рішень і про протокол засідань ради. Регламент може бути включений як один з пунктів (розділів) до Положення чи Декларації громадської ради.

Угода про спільну діяльність громадської ради та органу влади — це двосторонній договір між радою та органом влади про співпрацю сторін. Договір обов'язково повинен передбачати права та обов'язки сторін і положення про умови припинення даного договору. Такий договір захищає інтереси обох сторін і ставить їх у рівні умови.

Нижче подаються документи, що регулюють діяльність громадської ради з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектора: Декларація (додаток 1) та Договір про співпрацю між ГР та комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (додаток 2).

Таку форму конституювання ГР вибрано виходячи з розуміння не так правового, як добровільно-договірного характеру відносин між Комітетом з питань державного будівництва та місцевого самоврядування і ГР саме в режимі взаємного партнерства та рівноправності сторін. Практика діяльності за останні роки довела перспективність такого формату взаємовідносин.

2.8. Залучення громадських організацій до вирішення проблем громади через підтримку їхніх проектів та ініціатив

На сьогодні важливою проблемою громад є наявність значної кількості соціальних проблем, які накопичилися в суспільстві, вирішення яких належить до компетенції місцевого самоврядування, які, проте, не можуть бути самостійно вирішені органами місцевого самоврядування з цілої низки причин, а саме: відсутності достатньої кількості бюджетних коштів, необхідного кадрового потенціалу, гостроти проблеми, наявності різних факторів, що призвели до виникнення цієї проблеми, які не в змозі мінімізувати органи місцевого самоврядування тощо.

Це непроста ситуація, тому для мінімізації значної кількості соціальних проблем органам місцевого самоврядування доводиться шукати нові інструменти та нові ресурси.

Одним із таких інструментів може бути механізм соціального партнерства, коли до вирішення місцевої соціальної проблеми залучаються місцеві підприємницькі/неприбуткові організації (далі — НПО) із своїми власними ресурсами.

Широке застосування місцевими органами влади механізмів співпраці з бізнесом та особливо з неприбутковими організаціями є наслідком цілком об'єктивних причин.

По-перше: широка децентралізація державної влади призводить до значного розширення повноважень органів місцевого самоврядування, що потребує додаткових кадрових та бюджетних ресурсів.

По-друге: довіра до органів влади, що формуються на місцевих виборах, суттєво залежить від стосунків цієї влади з місцевими громадськими активістами з різних НПО, а кількість критики на свою адресу з боку таких осіб та організацій, залежить від міри участі цих структур у виробленні та здійсненні місцевої політики.

По-третє: ряд послуг, що надаються місцевими органами влади, досить вузько сфокусовані на окремі групи мешканців, тому реалізація цих послуг за участю організацій, що представляють інтереси цих груп чи безпосередньо складаються із осіб, що належать до них, може бути значно ефективнішою та дешевшою у разі надання послуг не напряму місцевою владою, а через вказані організації.

Слід мати на увазі, що місцеві НПО можуть отримувати кошти на здійснення своїх програм не тільки з місцевого бюджету, а також від різних благодійних фондів, міжнародних донорських організацій, приватних осіб.

Проте отримати значний соціальний ефект від залучення до вирішення місцевих проблем НПО можна лише у випадку, коли такий процес буде

прозорий, контрольований і зрозумілий для мешканців громади, міського керівництва й державних контролюючих органів.

Сьогодні в більшості міст України в міських бюджетах передбачається певна сума коштів, яка йде фактично на субсидування певних громадських організацій. Проте в абсолютній більшості міст ніхто не знає чому саме ці, а не інші НПО отримали бюджетне фінансування, наскільки ефективно були використані кошти, які позитивні здобутки від цього мала міська громада.

Саме тому виглядає перспективним фінансувати не просто окремі НПО в закритому ручному режимі, а фінансувати їхню суспільно-корисну діяльність у напрямках, пріоритетних для громади. Аби це фінансування було найбільш ефективне й прозоре, має бути забезпечено конкурсний механізм визначення кандидатів на фінансування — через міські конкурси.

Саме з цією метою місцева рада має ухвалити положення, яке має врегулювати всі питання щодо порядку організації, оголошення та проведення міського конкурсу проектів та програм НПО. У положенні визначаються принципи проведення конкурсів, визначення пріоритетів, формування конкурсної комісії, її повноваження, спосіб прийняття рішень, а також форми договору між радою та НПО щодо реалізації проекту, звітність та контроль тощо.

Слід пам'ятати про особливу природу стосунків між НПО та органом самоврядування у договірних відносинах, аби не переміститись у сферу регулювання Закону України „Про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти“.

НПО, реалізуючи проекти, не отримують прибутку, а орган самоврядування, який надає НПО кошти для реалізації їх проектів, не здійснює закупівлю.

Такі підходи до фінансування соціально-важливих для громади програм НПО можуть дати дуже добрий ефект, адже отримавши одну гривню від влади, НПО може залучити до неї ще додаткові кошти від іноземних донорів, приватного бізнесу, фізичних осіб.

У багатьох містах НПО мають значний досвід у підготовці проектів на участь в конкурсах грантів різних іноземних донорів, включаючи структури Євросоюзу та США. Такий досвід може стати неоціненною допомогою для місцевої влади у її пошуках додаткового фінансування з позабюджетних джерел як українського, так і зарубіжного походження. Саме тому слід використовувати усілякі форми і методи соціального партнерства влади та громадськості, оскільки вони дають значний економічний та соціальний ефект.

3. Технологічні інструменти участі громадян в ухваленні рішень

Форми та методи участі громадян не обмежуються рамками, які встановило законодавство. Поруч з формальними загальноприйнятими способами існує безліч інших методів, які охоплюють всі рівні громадської участі. Деякі з них вже діють в українських громадах, інші застосовуються за кордоном і, на перший погляд, можливо не зовсім придатні для запровадження в Україні. Однак, наше суспільство змінюється дуже швидко і відкидати нічого не варто.

Розглянемо деякі „неформальні“ техніки громадської участі. Цілком можливо, що деякі запропоновані методи ви зможете запровадити в себе без змін, а інші наведуть вас на нові ідеї та допоможуть опрацювати інструменти, якнайкраще придатні саме для вашої громади. Поле для діяльності тут широке. Додатковим аргументом у спілкуванні з владою може стати положення, яке зустрічаємо практично у всіх статутах територіальних громад: *органи та посадові особи місцевого самоврядування сприяють становленню та розвитку нових форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування.*

3.1. Інформування громадськості

В основі громадської участі лежить інформування. З одного боку, громадянин має бути поінформованим. З іншого боку, вільний доступ до відкритої інформації щодо процесів підготовки та ухвалення рішень, а також їх втілення у життя — одна з найважливіших передумов забезпечення прозорості та підзвітності діяльності органів влади на різних рівнях.

У сучасному світі кількість інформації, яка виливається на голову громадян, зростає шаленими темпами. Тому, на перший погляд може здатися, що інформація про діяльність влади у цьому потоці нікому не цікава і не потрібна. Наше завдання — *допомогтися, щоб кожен член територіальної громади за потреби міг знайти потрібну йому інформацію.* Чи обов'язково він її шукатиме — немає значення, головне, щоб у нього була така можливість. Чим відкритіша інформація про діяльність влади, тим менша ймовірність зловживань та корупції з боку чиновників, тим більша довіра до влади.

Законодавство зобов'язує органи державної влади та місцевого самоврядування інформувати громадськість про свою діяльність. Закон України „Про інформацію“ гарантує громадянам України безперешкодний доступ до відкритої інформації. Натомість, існує ще одна категорія — інформація з обмеженим доступом (конфіденційна або таємна). У цьому випадку власник інформації сам встановлює правила доступу до неї. Однак, слід мати на

увазі, що якщо частина документу містить інформацію з обмеженим доступом, то це зовсім не є підставою закривати доступ до всього документу.

Законодавство України визначає також шляхи доступу до відкритої інформації. *Для налагодження інформаційної роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування існують спеціальні інформаційні служби: інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі, прес-аташе з відповідним апаратом.* Вид інформаційної служби залежить від розміру населеного пункту, можливостей фінансування та, мабуть, бажання керівників громади.

Закон України „Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації“ наділяє інформаційні служби двома функціями:

- інформаційно-аналітичні функції та забезпечення зв'язків із засобами масової інформації, громадськістю;
- збирання, аналіз, обробка та оперативне надання інформації про діяльність цих органів у повному обсязі засобам масової інформації, крім випадків, передбачених Законом України „Про державну таємницю“.

У своїй діяльності ці служби застосовують звичний арсенал інструментів взаємодії з ЗМІ та громадськістю:

- проведення брифінгів та прес-конференцій;
- випуск і поширення бюлетенів, прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо;
- публікація статей та підготовка теле — і радіопередач;
- створення архівів інформації про діяльність органів;
- організація інтерв'ю посадовців органів влади.

Розглянемо менш поширені способи надання інформації громадянам.

Відкрита прес-конференція відрізняється від традиційної прес-конференції тим, що проводиться не тільки перед обмеженим колом журналістів, а перед громадськістю. Подібний прецедент існує в Ужгороді, де раз на рік проводиться відкрита прес-конференція міського голови.

Дні відкритих дверей. Це метод заохочення громадян відвідувати мерію або громадську приймальню. Такий захід вимагає ретельного планування, але може принести чималу користь: посадовці розкажуть відвідувачам про те, чим займаються, а принагідно ще й дізнаються про думки громадян. День відкритих дверей може оголосити або міськвиконком, або якась його служба.

Спеціальний **довідково-інформаційний центр** може надати громадянам можливість ознайомлення з урядовими нормативними документами в спеціально пристосованому для цього приміщенні. Працівники центру вико-

нуватимуть ті ж функції, що працівники бібліотек: шукатимуть замовлені відвідувачами матеріали і відповідатимуть на запити щодо матеріалів, дотичних до роботи органів місцевого самоврядування. В такому центрі громадянин може отримати інформацію про те, до якого відділу або служби органів місцевого самоврядування йому слід звертатися зі своєю справою.

Електронна розсилка (розсилання електронних листів) — з розвитком доступу до Інтернету стає хорошим інструментом для оперативного поширення інформації великій кількості людей. Залежно від кількості потенційних одержувачів можна розсилати листи, користуючись звичною поштовою програмою, застосовувати спеціальне програмне забезпечення для масового поширення електронних листів або скористатися послугами так званих електронних груп.

Досить успішно застосовується у деяких польських гмінах і популярна в західних бізнесових та державних організаціях техніка „**Запитання, які часто задають**“. Вона полягає у підготовці 1-3 сторінкової інформації у формі запитань і відповідей, яку можна розмістити на інформаційних стендах, в інформаційному центрі, Інтернеті тощо. Завжди існує тема, про яку мешканці погано інформовані і через це задають багато подібних запитань. Не одержавши відповіді, вони роблять помилкові висновки, що переростають у плітки. Це може призвести до зростання напруги серед громадськості, зменшення довіри до місцевої влади. Для її застосування потрібно (технологія застосування):

- дізнатись у керівників чи працівників відповідних підрозділів, про що найчастіше запитують відвідувачі;
- розпочати перелік „Запитання, які часто задають“ коротким резюме про те, як формувався цей матеріал і яке його призначення;
- подавати запитання і відповіді, які найбільше хвилюють відвідувачів;
- запитання формулювати так, як їх задають самі громадяни, щоб вони легко їх розпізнали, як одне із своїх запитань.
- погодити остаточну версію „Запитань“ з керівниками відповідних підрозділів;
- поширити „Запитання, які часто задають“ серед цільових груп, яких вони можуть стосуватися, а також в пресі, розмістити їх в доступних для мешканців та гостей громади місцях.

Інформаційні термінали — термінали зі спеціальною інформацією (використовуються на залізничних вокзалах, в аеропортах тощо). Їх можна розмістити в доступних для мешканців та гостей місцях. У такий спосіб можна знайомити громадян з місцевими нормативними актами, подавати інформацію про послуги, що надаються комунальними підприємствами, порядок отримання дозволів, довідок тощо.

Каталог послуг — це документ, з якого мешканці дізнаються про процедури вирішення типових справ в органах влади. Його готують працівники органу влади, які відповідають за окремі сфери інтересів. Каталог послуг має форму брошури, в якій описано процедури вирішення типових справ. Рубрикація каталогу — за тематикою проблем. Каталог має бути доступним як у друкованій формі, так і в електронній, зокрема на Інтернет-сторінках.

Структура опису кожної послуги може бути такою:

- назва послуги;
- місце вирішення проблеми;
- години прийому відвідувачів;
- процедура, яка вимагається для розв'язання проблеми;
- потрібні документи;
- розмір плати за послугу;
- тривалість надання послуги;
- інша інформація, істотна для клієнтів.

Основні елементи технології застосування каталогу послуг:

- з'ясувати, які саме послуги населенню надає кожний відділ;
- зрозуміло описати кожну послугу, а також спосіб її надання громадянам;
- розмістити послуги в каталозі в алфавітному порядку за їхніми назвами (кожну послугу бажано описати одним реченням);
- прискіпливо перевірити інформацію для каталогу разом з керівниками відповідних підрозділів;
- перевірити одержану інформацію шляхом її надання групі громадян, які підтвердять її достовірність та зрозумілість;
- одержати остаточне затвердження каталогу від керівництва органу місцевого самоврядування;
- видрукувати та поширити каталог, повідомити, де можна одержати каталог.

В місцевих архівах органів місцевої влади в упорядкованому вигляді зберігається вся відкрита для широкого загалу інформація. Відділи архівів існують майже всюди, але влада не завжди дає громадянам доступ до них. Архівні матеріали можуть знадобитись як працівникам органів місцевого самоврядування, так і пересічним громадянам.

Часто при вирішенні питань в органах влади, громадянам потрібно заповнити безліч форм та бланків. У громадян при цьому виникає безліч питань та проблем. Уникнути цього можна створивши спеціальний центр для розповсюдження таких матеріалів. Найпростішим варіантом може бути просто кілька полиць із паперами, щоби громадяни могли без зайвого клопоту і питань взяти те, що їм треба. Окрім бланків, слід розмістити інструкції з їх заповнення, а ще краще — зразки заповнених документів. Подібні

інформаційні кутки — звичайна річ для поштових відділень та банків, але, на жаль, не владних структур.

Наведені методи інформування — *це пасивне одержання інформації* споживачами, в даному випадку — громадськістю. Існує спосіб *активного одержання потрібної інформації*, яка вам потрібна. Законом України „Про інформацію“ (ст.32) передбачено механізм подання *письмового звернення-запиту*, які можуть бути двох видів:

- звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами — *інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів*;
- звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадових осіб з окремих питань — *запит щодо надання письмової або усної інформації*.

Для одержання інформації застосовують бланки запитів, які, зазвичай, містять коротку інструкцію щодо необхідних дій з отримання бажаної інформації (джерела, можливі консультанти, оплата запиту та можливості оскарження рішень), графі для підпису і дати, графі щодо деталей інформації, назви державного органу, який володіє нею, шляхів ознайомлення (з оригіналом у державному офісі чи отримання копії); ім'я заявника, його адреси; зазначається характер заяви — індивідуальний (від громадян та іноземців) чи колективний (від підприємства, організації тощо). Бланки мають бути легко доступними, не тільки у державних органах, а й у бібліотеках, на пошті тощо.

3.2. Отримання інформації від громадян та інструменти консультування

Ми коротко торкнулися питання про методами отримання інформації про дії влади. Розглянемо можливості зворотного потоку інформації — від громади до влади, та двостороннього обміну інформацією. До методів отримання інформації та консультування можна віднести „узаконені“ форми участі громадян, про які вже йшлося: консультативні референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання. Значна частина інструментів, які може використовувати влада для отримання інформації від громадян, лежить у сфері соціологічних досліджень. Методи, про які коротко піде мова нижче, не мають практично нічого спільного з соціологією, однак також можуть бути повноцінним джерелом інформації для обох сторін.

Газетні купони з питаннями використовуються для того, щоб отримати від громадян інформацію про їхні бажання і прагнення. Місцева влада може розробити спеціальні переліки питань, які *на відривних купонах* розповсюджуються в місцевій пресі. Громадяни заповнюють такі анкети і пош-

тою відсилають їх до мерії (або приносять особисто). Така форма роботи з громадянами гарантує анонімність тим, хто її бажає.

Гарячою лінією міськвиконкому або окремого відділу міської адміністрації може зателефонувати будь-який громадянин, який порушить питання щодо конкретної проблеми й отримає відповідь чергового представника місцевої влади. Упродовж неробочого часу запитання громадян слід записувати на автовідповідач. Щодня отримані запитання мають вивчати відповідальні працівники владного органу, аби запитання громадян не залишилися без відповіді. Такий вид взаємодії дозволяє не лише встановити зворотній зв'язок і оцінити його дієвість, а й свідчить про здатність місцевої влади реагувати на запити громадян.

„Гаряча лінія“ для скаржників відрізняється від просто „гарячої лінії“ тим, що, на відміну від намагань розв'язати проблему в перебігу телефонної дискусії, тут просто реєструють скарги. Громадянам пропонують телефоном для скаржників повідомляти про незаконні або безвідповідальні дії посадовців. В обох випадках влада мусить прореагувати. Громадянам, які дзвонять зі скаргами, представлятися не обов'язково. Спеціальний телефон для скаржників може стати надійним знаряддям зворотного зв'язку з громадянами, а також дозволить декому просто висловити наболіле.

Інтернет-сторінка може також стати інструментом збору інформації про думки людей з того або іншого приводу. **Гостьова книга** дозволяє відвідувачу залишити своє повідомлення для адміністратора сайту та його відвідувачів. Це своєрідна „книга відгуків і пропозицій“ в Інтернеті.

Громадська рада у вузькому колі спрямована на отримання інформації та думок, а не на розв'язання якоїсь проблеми. Вона передбачає окремі групи учасників і спостерігачів (навколо столу ставлять чотири стільці, основна маса учасників сидить на певній відстані; будь-хто може взяти слово, але для промови треба підійти до столу і зайняти один стілець; таким чином, за столом щоразу сидять четверо співрозмовників: той, хто висловився, залишає місце за столом для іншого учасника; той, хто бере слово, не може казати те, що казали до нього; слово можна брати кілька разів, але кожного разу треба знову сідати за стіл).

Дебати — це обговорення якого-небудь питання, обмін думками. Дебати можуть набувати багатьох форм, але завжди мають спільні ознаки: чіткий регламент виступів і коментарів, проект резолюції, який приймається або відхиляється, і обмежена участь більшості присутніх. Утім, дебати та інші схожі заходи можна зробити більш представницькими, якщо запрошеним громадянам запропонувати завчасно підготувати перелік питань до обговорення.

Інтернет-конференція — сучасний технологічний метод двостороннього обміну інформацією. Інтернет-конференцію посадовця можна органі-

зувати на базі Інтернет-порталу органу влади у формі „чату“. Перевага цього методу в режимі „прямого ефіру“ подібного заходу, що викликає значно більшу довіру у людей, а також у можливості анонімно висловлювати свої думки. Корисно вести стенограму Інтернет-конференції, щоб потім проаналізувати всі думки, які прозвучали.

Сусідські форуми — це відкриті неофіційні збори людей. Сусідський форум — це місце, де:

- люди висловлюють свою думку про місцеві проблеми;
- міська рада інформує громадськість про свої нові рішення;
- рада може поцікавитися думкою людей відносно проєктів, що реалізуються в їх населеному пункті;
- місцеві групи можуть інформувати людей про послуги, які вони надають або планують надавати;
- можуть зустрітися люди, які живуть в одному місті і стикаються з одними і тими ж проблемами.

Головною фігурою сусідських форумів є люди, які діляться власним досвідом і допомагають шукати рішення місцевих проблем. Сусідський форум відкритий для всіх.

В органах місцевого самоврядування можна призначити осіб, **уповноважених приймати скарги від громадян і обробляти відповідну інформацію**. Таким чином покращується обслуговування громадян (нерідко буває, що громадяни хотіли б, щоби хтось їх вислухав і серйозно поставився до їхніх пропозицій).

Форум на Інтернет-сайті — це розділ Інтернет-сайту (або окремий Інтернет-сайт), де у відвідувачів є можливість ставити запитання, давати відповіді, коментарі щодо певної теми, запропонованої адміністратором сайту або учасниками форуму.

Основною засадою консультування має бути свідома мета органу влади щодо одержання інформації від певних суспільних груп. Намір того, хто звертається за консультацією, має бути подано так, щоб було зрозуміло, що надісланий документ — це не просто поширення інформації, а запрошення до обговорення, до спільного ухвалення рішення. Консультування містить в собі вислуховування, обмін знаннями та інформацією, діалог, дебати і аналіз проблеми, проведений його учасниками.

Зрозуміло, що консультування — це перший крок до реальної громадської участі. Мета суспільних консультацій — охопити якомога ширшу аудиторію і ознайомитися з її думкою, щоб поліпшити якість рішень, які готуються. З іншого боку, варто пам'ятати, що консультації — це не перемовини. Остаточне рішення — приймає влада.

3.3. Спільне ухвалення рішень та контроль за їх виконанням

Прикладом моделі безпосередньої демократії на рівні громадського управління, є американський *штат Вермонт, у кожному містечку якого побудовано окремих будинок зборів мешканців*. Міські збори, на яких вибирають адміністраторів регіону, відбуваються в третій вівторок квітня. Членів законодавчого органу штату вибирають в останній тиждень жовтня. Збори вибирають також помічників судді і представників до різних арбітражних інституцій. На місцеві органи влади (штат поділений на *shires*, які охоплюють по майже 15 тисяч жителів) покладена відповідальність за: освіту — утримання шкіл, навчальні програми і освітні вимоги; збереження довкілля; дороги; соціальний захист; інвестиції; культивування землі, лісів, доріг (тут значну роль відіграє сільське господарство). Тут інституції безпосередньої демократії зберігаються понад двісті років. **Це справді вдалося зробити і це діє!** Особливо недовірливим радимо ознайомитись із засадами організації Запорізької Січі — знайдете багато аналогій. А поки що, нам варто твердо закріпитися на середніх щаблях „драбини громадської участі“ і поступово торувати шлях до її вершини. Як це не дивно, але в Україні можна знайти приклади участі громадян, які цілком можна віднести до рівня спільного ухвалення рішень.

Цікавою формою зв'язку місцевої влади з громадськістю є створення *громадських шкіл резерву управлінських кадрів*, шкіл муніципального управління для пошуку молодих енергійних людей, здатних обійняти керівні посади. Саме так вчинила міська влада Первомайська (Миколаївська область) та Кам'янця-Подільського. У таких школах слухачі опановують основи місцевого самоврядування, економіку міста, фінанси тощо. Цей метод заслуговує на увагу, адже в такий спосіб влада може готувати громадських лідерів для залучення до управління.

Стратегічні урядові документи — „зелені“, „білі“, „сірі“ книги. „Зелені книги“ — інформативні документи з конкретної політичної проблеми. Їх надсилають зацікавленим організаціям чи особам, які залучені до процесу консультацій та обговорень. Як правило, вони стають основою концепції нормативно-правового акта. Натомість „білі книги“ — це документи, що містять вже конкретні пропозиції щодо певних заходів у певній сфері політики. Зазвичай, вони наслідують „зелені книги“ та мають за мету початок процесу консультацій. Якщо „зелені книги“ окреслюють обсяг проблем, що пропонують для обговорення, то „білі книги“ містять офіційні пропозиції щодо розробки окремого напрямку політики і стають знаряддям їхнього втілення. „Сірі книги“ — це документи, які містять критичні зауваження або пропозицію альтернативних варіантів щодо урядових заходів у визначеній сфері політики. В основному „сірі книги“ використовують в урядовій практиці Великобританії.

Омбудсмен є незалежною посадовою особою, обов'язком якої є розгляд та розслідування скарг громадян щодо діяльності органів місцевого самоврядування чи офіційних осіб. Види послуг омбудсмена залежать від особливостей територіальної громади, але зазвичай включають розслідування скарг щодо несправедливого чи грубого відношення до громадян з боку житлово-комунальних служб, податкових інспекцій, виборчих комісій чи відділу соціального захисту. Виборні офіційні особи органу місцевого самоврядування визначають потребу у створенні служби омбудсмена згідно чинного законодавства. Якщо у цьому є потреба, вони мають визначити перелік послуг, обов'язків та повноважень. Головною метою діяльності **служби омбудсмена** є задоволення потреб громадян у безпристрасному та незалежному розгляді скарг громадян. Програма діяльності омбудсмена спрямована на вдосконалення форм співпраці органів місцевого самоврядування та громадян, а також на розгляд їх скарг. Служба омбудсмена особливо ефективна у наданні послуг, що спрощують бюрократичні формальності у справах громадян у великих містах. В Україні інститут омбудсмена діє у Кам'янець-Подільському.

Спеціальні та дорадчі комітети (оперативні групи) складаються з громадян, які призначаються для надання консультаційної допомоги з питань, що виникають в органів влади.

Оперативною групою називають групу громадян, які призначені працювати над конкретним завданням чи проблемою. Тривалість існування оперативної групи — період часу, який визначений на виконання цього завдання. Оперативна група може також складатися з членів підкомітету дорадчого комітету. Кількість членів оперативної групи має бути такою, щоб вона була ефективним робочим органом. Членів оперативної групи підбирають досить ретельно, їх кількість має бути достатньою для виконання роботи, але адекватною складності завдання.

Дорадчі комітети створюються для організації та координації збору інформації від великої кількості громадян. Вони можуть бути особливо корисними під час розробки рішення на основі консенсусу щодо плану заходів з комплексних питань, які передбачають розгляд багатьох проблем територіальної громади.

Завдання комітету чи оперативної групи мають бути визначені та повідомлені всім зацікавленим сторонам. Складання цих завдань у письмовому вигляді є необхідним способом координації роботи комітету чи оперативної групи з зазначенням термінів початку та завершення виконання завдань. Дорадчі комітети та спеціальні оперативні групи є зазвичай ефективними під час актуалізації будь-якого важливого питання протягом певного періоду часу. Вони допомагають зібрати та опрацювати інформацію

на основі консенсусу щодо вирішення комплексних питань, які стосуються життя територіальної громади. Після виконання завдання група припиняє свою діяльність.

Спільні планувальні заходи здебільшого доцільні із самого початку існування якоїсь ініціативи або проекту, як-от розробка стратегічного плану. Втім, такі спільні заходи можна також проводити для дослідження думок, поглядів та планів громадян щодо конкретного проблемного питання. Спільне планування відрізняється від інформаційних заходів тим, що відбувається не один раз, а декілька, а учасники мають нагоду разом попрацювати хоча б декілька разів. Громадяни висловлюють свої ідеї, проводять власні дослідження і подають пропозиції щодо планів, які затверджуватимуться органами місцевого самоврядування. Якщо громадяни бажають долучитися до процесу планування, важливо визначити ті обов'язки, які вони зможуть виконувати. Участь громадян в проекті з самого його початку означає, що вони дійсно хочуть шукати шляхи розв'язання проблеми, яка впливає на життя місцевої спільноти.

Поряд з поняттями безпосередньої та представницької демократії існує термін **„деліберативна (дорадча) демократія**. Суть її полягає в тому, що громадяни, заохочені державними інституціями, знайомляться, дискутують і, поміркувавши, виражають свої преференції одному з варіантів розв'язання суспільної проблеми. Голосування відбувається після глибокого обговорення всіх „за“ і „проти“. Перелік справ, які можуть бути предметом такого способу обговорення, дуже широкий: розмір місцевих податків, розташування аеропорту тощо.

Дорадче голосування — найпопулярніше в США, на даний час його практикують вже майже 30 країн, зокрема, Великобританія та Болгарія. *Технологія його застосування:*

- спочатку формулюють проблему;
- готують матеріали, які наскільки можливо безсторонньо представляють можливі шляхи розв'язання цієї проблеми;
- матеріали заздалегідь пересилають учасникам, вибраним жеребкуванням, для ґрунтовного ознайомлення з ними (багато зусиль іде на те, щоб переконати відібраних осіб взяти участь у цій діяльності);
- учасники зустрічаються на 1-2 дні (їм компенсують вартість проїзду та забезпечують перебування у місці зустрічі, інколи виплачують скромний гонорар);
- спочатку всі беруть участь у загальній сесії, мета якої — обговорити методи роботи;
- потім учасників ділять на менші групи (в кожній групі працює фаховий модератор, який слідкує за тим, щоб дискусія мала структурова-

ний характер і щоб всі мали однаковий шанс висловитись; групи можуть запрошувати експертів або посадових осіб, відповідальних за ухвалення рішень, але завдання цих осіб – відповідати на запитання, а не переконувати чи пропагувати);

- далі групи знову зустрічаються на пленарному засіданні, де кожен може вислухати результати роботи малих груп і задати запитання;
- на завершення учасники таємним голосування виражають свою думку.

Остаточний результат не є зобов'язуючим для влади. Вердикт носить дорадчий характер. Зважаючи на солідну методологію самого процесу, дуже важко применшити його політичну вагу, яка додатково зміцнюється присутністю засобів масової інформації. Інколи саме ЗМІ виступають організаторами дорадчого голосування.

Технологію *громадських судів* почали застосовувати в США і Німеччині в 70-х роках. Звідти вона потрапила до Іспанії, Палестини, Великобританії і Нідерландів. Від дорадчого голосування вона відрізняється тим, що до участі запрошується значно менше учасників – близько 20 осіб. Їх відбір має випадково-цільовий характер, але при цьому має забезпечуватися репрезентативність учасників. Група працює разом 3-4 дні. Її завдання – не тільки проголосувати, але також у письмовій формі представити свою позицію. Здебільшого відповідальність за підготовку проекту цього документу лягає на плечі модератора. Ще одна істотна відмінність цього методу від дорадчого голосування полягає в тому, що органи влади самі часто „замовляють“ скликання громадських судів. Влада, хоч і не зв'язана результатом, однак почувається зобов'язаною публічно послатися на результати роботи громадських судів. Прикладами проблем, розв'язання яких шукали методом *громадських судів*:

- вплив сільськогосподарського виробництва на якість питної води (Міннесота, США, 1984);
- рейтинг кандидатів до Сенату (США, 1992);
- реформа системи охорони здоров'я (США, 1993);
- реформа системи міського транспорту (ГанOVER, Німеччина, 1996);
- зменшення безробіття (Левенмуз, Великобританія, 1998);
- організація опіки невиліковно хворих (Волсел, Великобританія, 1996).

Методика *планувальних комірок* в деякому сенсі об'єднує два методи, описані вище. Її опрацьовано ще в 70-х роках в університеті німецького міста Вупперталь. Процес здебільшого організовують *незалежні дослідницькі інституції*, однак його часто замовляють органи влади. Склад окремої комірки зазвичай не перевищує 25 осіб, однак весь процес полягає найчастіше або на рівнозначній праці багатьох комірок (наприклад в різ-

них регіонах), або на розподілений в часі серії зустрічей однієї групи. В деяких заходах бере участь навіть до 500 осіб.

Загалом, щоб застосовувати деліберативні методи участі громадян в ухваленні рішень, треба дотримуватися таких умов:

- має бути забезпечено доступ учасників до об'єктивної, виваженої інформації щодо запропонованих шляхів розв'язку та їх наслідків;
- відкрита програма дебатів — учасники намагаються подати свій погляд на предмет дебатів, але можуть довільно дискутувати про контекст вибору, який постав перед ними;
- наявність відповідної кількості часу, необхідного для ґрунтовного ознайомлення з матеріалами і обговорення його учасниками дебатів;
- дискусія має відбуватися без натиску і маніпуляції (організуюючи її, треба подбати про те, щоб учасники могли вільно висловлювати свої думки; за аналог можна взяти умови праці присяжних або суддів);
- дискусія має носити структурований характер; обов'язково має бути модерування; регламент дискусії має бути зрозумілим для всіх;
- участь репрезентативної групи учасників (важливо, щоб про справу говорили не тільки ті, хто має безпосередній інтерес до її розв'язання; цей метод має на меті втягнути в дискусію тих, хто через апатію не бере участь у традиційних виборчих механізмах);
- традиційні механізми консультації базуються на збиранні паралельних думок, односторонньо скерованих до органу влади.

В методах деліберації найважливіше те, що їхні учасники дискутують між собою, перш ніж сформулювати остаточну думку.

4. Технологія ефективних заходів

Дебати, віче, слухання, перемовини... Упродовж тисячоліть люди придумали багато способів дискутувати, дебатувати, сперечатися в пошуках істини. Сократ вважав, що *істина народжується у суперечці*. Завдяки таким способам пошуку істини інколи вдавалося мирним шляхом розв'язувати серйозні конфлікти, уникаючи протистоянь та кровопролиття.

За часів радянської влади в наше життя увійшли нові терміни — збори, наради, засідання тощо. Люди бачили, що зібрання, на якому присутнє керівництво, часто перетворюються на нецікаве, нудне та неефективне заняття, на марну трату часу. Добровільно-примусовий характер участі та нецікавий і безконкурентний спосіб проведення подібних заходів — ось їх основні та визначальні характеристики. Конструктивний діалог, дискусія,

чи суперечка — були відсутніми і непотрібними, тому про народження істини здебільшого взагалі не йшлося.

Суспільне життя України поступово наповнюється новими термінами: тренінги, лобіювання громадських інтересів, громадське обговорення, мозковий штурм, круглий стіл, громадські слухання, фокус-група тощо. Ці терміни не просто символізують данину західній моді. До 90-років вони не були популярними тому, що їм не було місця для застосування у старій радянській системі стосунків між владою та суспільством. Істину доводили до нашого відома згори, а ініціативи знизу, м'яко кажучи, владу фактично не цікавили.

Зупинимося на організаційних особливостях підготовки та проведення основних заходів, які громадським організаціям доводиться проводити на різних етапах своєї діяльності. Слід мати на увазі, що кожен захід має своє призначення і ефективність його залежить від дотримання належного формату.

4.1. Круглий стіл

Круглий стіл — це досить поширений та, на перший погляд, достатньо відомий усім метод дискусії. **Круглий стіл** — форма публічного обговорення питань, якій притаманні певний порядок і черговість висловлювань його учасників, а також рівні права і позиції всіх присутніх. Учасники такого обговорення здебільшого сидять за столом, що має округлу форму.

Нам відомо про круглий стіл, за яким збиралися лицарі Короля Артура, про доленосні премовини за круглим столом з 6 лютого до 4 квітня 1989 року у Варшаві (керівників комуністичної Польщі та опозиційної профспілки „Солідарність“). Переговори за круглим столом між двома кандидатами у Президенти та іноземними посередниками у листопаді 2004 року — приклад з історії України. Круглий стіл — це більш проста і м'яка форма обговорення, ніж громадські слухання, громадська експертиза, проблемний семінар, дискусія, дебати, мозковий штурм, диспут тощо. Круглі столи, як правило, проводяться з метою обговорення проблем, пошуку шляхів їх розв'язання, генерації нових ідей тощо. Круглі столи ефективні на різних стадіях ідентифікації та розв'язання проблем.

Суттєвою відмінністю круглого столу від інших форм суспільного діалогу є підбір його учасників та дотримання правил:

- всі учасники мають рівні права і позиції;
- за круглим столом немає керівників і підлеглих, лекторів і слухачів;
- всіх присутніх вважають експертами з проблеми, яку обговорюють.

Запрошених умовно можна поділити на дві групи: осіб, які ознайомлені з проблемою; осіб, яких ця проблема стосується безпосередньо.

Якщо скласти список кандидатів у ці дві групи, то отримаємо відповідь на запитання кого конкретно запрошувати на круглі столи? Кандидати ма-

ють бути компетентними, з чіткою власною позицією і бажанням відкрито її висловити.

Фахівці рекомендують для розгляду специфічних тем на круглому столі запрошувати принаймні 30% людей з-поза професійного середовища (вони мають свіжий погляд на проблему і нерідко можуть запропонувати нестандартні шляхи її вирішення). Коротко про основні етапи підготовки круглого столу.

Вибір теми в значній мірі визначає характер та успішність всього заходу. Тема має бути цікава і актуальна. Вже на цьому етапі слід визначити мету та основні очікувані результати обговорення.

Ретельний підбір питань для обговорення. Тему обговорення слід розбити на декілька конкретних питань — не більше 4-5. Це:

- дозволить скерувати дискусію у правильне русло, не виходячи за встановлені межі;
- спростить організаторам розробку програми круглого столу, полегшить роботу ведучому, зробить дискусію структурованою, націлить учасників на досягнення очікуваних результатів.

Підготовка до проведення круглого столу передбачає, зокрема, розробку сценарію та правил проведення круглого столу. Розрізняють **два типи сценаріїв** — **організаційний і тематичний**. В **організаційному** сценарії визначають послідовність подій під час заходу, черговість і тривалість виступів (регламент) тощо. У **тематичному** — окреслюють варіанти розгортання теми, прогнозують вплив на рівень зацікавленості, активності його учасників. Належна підготовка тематичного сценарію зробить дискусію змістовною і плідною.

Вибір приміщення — річ банальна, але важлива. В приміщенні має бути головний атрибут зібрання — круглий стіл (щоб він мав замкнений контур, а учасники мали змогу бачити один одного під час дискусії). Приміщення має бути достатньо просторим та освітленим.

Встановлення дати і тривалості круглого столу залежать від планів організаторів та можливостей потенційних учасників. Круглий стіл краще проводити до обіду, коли люди ще не втомлені. Його тривалість — не більше 2 годин. Невелика тривалість круглого столу дає організаторам можливість запросити фахівців, які не завжди можуть виділити багато часу зі свого робочого графіку, а також зекономити на харчуванні учасників, ночівлі в готелі тощо (всі витрати — це телефонний зв'язок, пошта, тиражування роздаткових матеріалів, мінеральна вода, кава).

Учасників слід запросити заздалегідь. У запрошеннях слід чітко вказати мету заходу, очікувані результати, а також зазначити у якій ролі ви хотіли б бачити ту чи іншу особу. Для кожного учасника потрібно підготувати інформаційний пакет, до якого входитимуть:

-
- програма і регламент заходу;
 - вихідна інформація з проблематики, яку обговорюватимуть (бажано подати тези виступів основних доповідачів);
 - проект підсумкового документу.

Щоб дискусія була продуктивною і не вийшла за часові рамки, а також щоб реалізувати рівність прав усіх учасників круглого столу на виступи та пропозиції, кількість учасників круглого столу слід обмежити – 20-25 осіб. Підбираючи учасників, слід відразу передбачити для них певні ролі в соціальному та ігровому плані (у будь-якій дискусії хтось виступає в ролі „провокатора“, „опонента“, хтось вдає, що не все розуміє, хтось свідомо підігріває атмосферу або спрямовує роботу в конструктивне русло, хтось змінює свою позицію, оголошуючи про це іншим учасникам тощо). Саме ці моменти слід враховувати організаторам круглого столу при розробці тематичного сценарію. Варто виокремити дві специфічні ролі учасників круглого столу – *роль ведучого*, і *роль „експерта“*. З експертами організатори мають почати працювати раніше ніж з іншими учасниками, оскільки саме вони мають задати тон дискусії, представивши свої позиції з запропонованих організаторами питань. Це й будуть ті ключові доповіді, тези яких слід розіслати разом із запрошеннями. Організатори мають подбати, щоб позиції експертів не співпадали, але й не виключали одна одну. Саме тоді можна сподіватися на досягнення компромісного фіналу.

Підготовка роздаткових матеріалів включає набір матеріалів, який було надіслано учасникам разом із запрошеннями, а також більш детальну інформацію про проблему, яка розглядатиметься, та підходи до її розв’язання. Щоб зекономити кошти на тиражування, частину матеріалів можна оформити у вигляді інформаційного стенду.

Підготовка ведучого відіграє особливу роль. Саме від його майстерності залежить конструктивність дискусії і досягнення очікуваних результатів, дотримання принципу рівності всіх учасників круглого столу між собою. Щоб окреслити коло обов’язків цієї особи застосовують термін „модерація“. Перелік значень перекладу цього слова є достатньо великим. *Moderate* (анг.) – *особа, що дотримується поміркованих поглядів; спокійний; витриманий; такий, що уникає крайнощів; стримувати, пом’яшувати...* Модератор має поводитися виважено. Важливо, щоб ця людина була глибоко ознайомлена з предметом обговорення. Модератор має зберігати нейтральність і не повинен заглиблюватися в обговорення деталей, які виходять за рамки інтересу інших учасників. *Його завдання – контролювати дотримання регламенту, згладжувати конфлікти, скеровувати хід дискусії у належне русло.*

Регламент круглого столу має бути такий, щоб всі присутні мали змогу висловитися. Достатньо часу треба залишити на дискусію і обговорення

підсумкового документа. В цілому організаційний сценарій круглого столу може мати такий зміст:

- відкриття, представлення організаторів та учасників;
- вступне слово ведучого, який має окреслити мету і завдання заходу, очікувані результати, оголосити регламент і засади дискусії;
- виступи експертів (інформаційні повідомлення);
- обговорення;
- закриття;
- неофіційна частина (кава).

Під час вступного слова ведучий має погодити запропонований регламент з учасниками круглого столу, внівши при необхідності запропоновані зміни.

Виступи всіх учасників, у тому числі запитання і відповіді на них, треба протоколювати. Найкраще записати дискусію на цифровий диктофон, а потім перевести звуковий файл у текстовий. На практиці оптимально: ключові виступи і хід обговорення записати на магнітний носій, якщо немає цифрового, а запитання і відповіді нотувати на папері. Цього достатньо, щоб повністю відновити стенограму круглого столу з усіма його важливими моментами.

За результатами круглого столу треба підготувати:

- *стенограму* (корисну для відображення змісту дискусії, структури круглого столу, роботи модератора);
- *аналітичний звіт* чи *публікацію*.

Ці документи потребують серйозної підготовки, оскільки саме вони є тим продуктом, який може впливати на формування чи реалізацію місцевої політики.

Якщо метою круглого столу є ідентифікація проблеми, то підсумковим документом може стати *резолуція*, *меморандум* чи *звернення*, яке підпишуть всі учасники. Такі документи привертають увагу до проблеми і спонукають зацікавлені сторони до пошуків шляхів ефективного розв'язання.

Круглий стіл дає можливість його організаторам ознайомитися зі спектром думок з проблематики, яку вони досліджують, одержати хороший матеріал для публікацій у ЗМІ та подальшої аналітичної і експертної роботи. А учасники, завдяки взаємним обговоренням, мають змогу подивитися на проблему з різних боків, публічно представити свою позицію і сподіватися на лобювання власних інтересів.

4.2. Семінар

Однією з ефективних можливостей залучити якомога більше людей до розуміння та підтримки конкретних шляхів вирішення проблеми, підготовки відповідних проектів рішення є *робочі семінари*, оскільки круглі сто-

ли та громадські слухання не дають повного відчуття причетності, особливо до підготовки відповідних проектів рішення. Акцентуємо увагу на певних організаційних та змістовних моментах, які допоможуть зробити такі семінари ефективнішими. Щоб досягнути очікуваних від семінару результатів, до нього слід ретельно підготуватися. *Основними елементами етапу підготовки* до проведення семінару є:

- розробка програми семінару;
- визначення ключових доповідачів та фасилітаторів;
- вибір місця проведення та технічного оснащення;
- підбір та запрошення учасників.

У разі, коли нас цікавить, насамперед, практичний результат роботи учасників семінару, його програма має складатися з двох частин: *пленарного засідання та роботи у тематичних секціях*. Ці блоки мають чергуватися між собою. Загальна тривалість робочого семінару залежить від обсягу матеріалу, який розглядатиметься. Зазвичай, це один-два дні. Значно кращих результатів можна досягнути, зібравши людей на два дні (учасники мають можливість повністю зануритися в тему робочого семінару, встановити достатні робочі комунікації між собою та напрацювати якісний продукт). Якщо ж семінар триває один день, то таких результатів досягнути значно важче.

Починають семінар з пленарного засідання, яке, зазвичай, триває до обідньої перерви (3-3,5 години). Відкриває його хтось з організаторів, пояснивши присутнім мету заходу та завдання, які стоять перед учасниками. Особа, яка веде семінар, має демонструвати прагнення до співпраці і щире зацікавлення результатами роботи. Далі традиційно надають слово для привітань від офіційних осіб. Після формальностей, які тривають орієнтовно 30 хвилин, йдуть 2-3 *тематичні виступи експертів*, в яких пояснюють учасникам суть проблеми, можливі наслідки, можливі варіанти розв'язання, успішні приклади тощо. Плануючи часові рамки кожного блоку семінару, слід пам'ятати, що будь-яка людина нормально сприймає інформацію упродовж 30-45 хвилин. Через кожні 1,5 години треба дати учасникам змогу відпочити. Саме тому двічі упродовж робочого дня організовують перерви на каву по 20-30 хвилин.

Після обідньої перерви учасники працюють у тематичних секціях, кількість яких не має перевищувати трьох-чотирьох. Є різні способи поділити учасників по секціях. Інколи людей просять самим записатися до роботи у якійсь секції ще під час запрошення або упродовж першої частини семінару. Для роботи у секціях також виділяють орієнтовно 1,5 години, потім пропонують відпочити за чашкою кави і знову зібратися разом на пленарному засіданні. Кожна група має представити результати своєї роботи та

відповісти на запитання. На це піде майже година. Решту робочого часу з першого дня слід присвятити загальній дискусії, щоб всім дати змогу висловитися. Зазвичай робочий день семінару триває від 10 год. ранку до 18 год. вечора. Другого дня роботу розпочинають, як правило, о 9 год. ранку і закінчують до обіду. Змістовне наповнення залежить від теми і завдань семінару. **Підбір доповідачів**, як і зміст їхніх виступів, залежить від того, які внутрішні цілі мають організатори семінару — спільними зусиллями знайти вихід із ситуації, чи схилити учасників до певного варіанту розв'язання проблеми. Безумовно, доповідачі мають бути фахівці, які добре знають проблему і мають авторитет серед учасників. Продуктивність роботи у секціях суттєво залежить від вибору **фасилітаторів**, які працюють у кожній групі. **Фасилітатор** — це помічник групи, який контролює процес розв'язування проблеми або ухвалення спільного рішення. Ним може бути член групи, або стороння особа, запрошена взяти участь у семінарі саме в такій ролі. **Фасилітатор** — експерт з ухвалення рішень, який має провести групу через усі фази процесу ухвалення рішення. Він не представляє своїх варіантів вирішення проблеми, не оцінює ідей членів групи, не схиляється до жодної зі сторін. Він займає нейтральну позицію, його роль потребує великої гнучкості і вміння безконфліктно задовольнити потреби членів групи і всієї групи як одного цілого.

Основні завдання фасилітаторів:

- окреслити функції всіх членів групи;
- забезпечити чітке розмежування змісту і процесу;
- ознайомити присутніх з процедурами спільної роботи над проблемою;
- зосереджувати увагу всіх учасників на одному питанні на даний момент;
- забезпечити участь всіх членів групи в ухваленні рішення;
- представити альтернативні методи і процедури розв'язання проблеми;
- дбати про належний обмін інформацією і забезпечувати порозуміння між членами групи;
- забезпечити можливість представлення різних точок зору, захищати меншість;
- допомагати окреслити індивідуальні та групові потреби й інтереси;
- подбати про психологічне задоволення учасників дискусії і мінімізувати взаємні напади;
- перевірити, чи всі члени групи сприймають процедурні і змістовні розв'язки проблеми.

Фасилітатор приймає один з двох варіантів поведінки: превентивну або інтервентивну. Мета *превентивної поведінки* — підготувати відповідні умови для ухвалення рішення консенсусом і запобігти відхиленням дискусії з намченого шляху. Мета *інтервентивної поведінки* — скеровувати групу на

завчасно визначений напрям розв'язання проблеми і не допустити явищ, негативних для цілої групи або окремих її членів.

Робочі семінари рекомендують проводити за межами міста, у місцях, де учасники не відволікатимуться на свої щоденні справи, а повністю зануряться в атмосферу семінару. Вимоги до робочих приміщень обумовлює програма та формат семінару. Ідеальний варіант, коли до ваших послуг буде зала, розрахована на 40–60 осіб. У залі для пленарних засідань має бути можливість встановити презентаційне обладнання (проектор, комп'ютер, екран). Слід подбати про фліпчарти з достатньою кількістю паперу (для кожної секції), перманентні маркери та маркери для писання по таблицях, паперовий скотч тощо.

Зазвичай до участі у семінарі запрошують 35–40 осіб. Запрошення учасникам семінару необхідно розіслати, принаймні, за 10 днів до проведення семінару, особливо, якщо він дводенний і відбуватиметься за межами міста. До запрошення потрібно додати програму семінару. Бажано крім запрошення і програми надіслати учасникам матеріали, які стосуються теми обговорення: матеріали досліджень, тези виступів, статті, публікації тощо. Напередодні семінару бажано зателефонувати всім запрошеним, уточнити ще раз список учасників, обов'язково переконатися в присутності запланованих вами доповідачів і фасилітаторів.

Готуючи виступ, корисно визначити:

- перше речення;
- структуру всього виступу, основні тези;
- приклади, враження, порівняння, історії, жарту тощо.

Слід пам'ятати, що промови не читають, промови — виголошують. Не варто вивчати виступ напам'ять. ***Добрий публічний виступ*** має бути:

- зрозумілим для слухачів (президент Рузвельт остаточну версію промови прочитав маляреві з Білого Дому, внісши поправки відповідно до його зауважень);
- предметним, об'єктивним і правдивим;
- наочним, ілюстрованим багатьма прикладами;
- опрацьованим довкола однієї головної думки (промовець має декілька разів повторити головну тезу, вживаючи різні слова і порівняння);
- послідовним; повторювальним;
- з елементами гумору, дотепним та з іронією;
- стислим за змістом, коротким;
- із закінченням, зверненням до головної тези виступу.

Промовцеві слід звернути увагу на основні правила мовлення:

- старання вимови з належною артикуляцією;
- належна інтонація і наголоси (промова має бути жива, виголошена зацікавлено);

- найкраще говорити з швидкістю 120—160 слів на хвилину;
- краще сприймається глибокий низький тон голосу;
- сила голосу має бути достатньою, щоб було чути слухачам;
- для посилення впливу на сприйняття слухачів дуже важливі паузи, які використовуються для: зосередження промовця та підвищення рівня уваги слухачів; посилення акцентів; наголошення на чомусь.

Зовнішній вигляд промовця є дуже важливим. Він впливає на перше враження, яке потім вже важко змінити. Доки промовець відкриє уста і скаже перше слово, слухачі вже виробили собі думку про нього: за одягом, зачіскою, поставою.

Зовнішній вигляд промовця — це вияв поваги до слухачів, має бути скромним, узгоджуватися зі словами, має пасувати до того, про що йде мова. Якщо промовець хоче, щоб люди довіряли йому, то має виглядати дещо консервативно. Якщо хоче схилити їх до революції, його одяг має бути дуже неформальним. Промовець має пам'ятати, що його одяг, зачіска, постава буде своєрідний імідж. А це впливає на довіру до виступу.

Презентація — це особливий спосіб публічних виступів. Вона відрізняється від промови багатьма елементами: презентації вільніші, ніж промови, гнучкіші, ліпше залучають публіку до активної участі; публіка, яка бере участь у презентації, може ставити запитання, коментувати, і навіть переривати виступ; презентації — це повсюдний спосіб спілкування професіоналів.

До презентації треба підготуватися так, як до виголошення промови.

Робота у групах триває 1-1,5 год. Під час засідань секцій також можна застосовувати різні форми роботи. Суть цієї діяльності — дискусія між учасниками і вироблення спільних рішень.

Основні етапи групових дискусій:

- міні-доповідь, а після неї обговорення;
- запитання і відповіді на них всіма учасниками по колу;
- мозковий штурм (спочатку оголошуються і фіксуються найрізноманітніші пропозиції, потім з цього списку вибирають варіанти, придатні для подальшого опрацювання);
- поступове розширення кола учасників обговорення (учасники обговорюють якесь питання спочатку в парах, потім — у квартетах, пізніше в октетах тощо);
- розв'язування спільного завдання.

Методику роботи секцій мають продумати організатори семінару спільно з фасилітаторами, які працюватимуть з групами.

Основні етапи фасилітації. *Вступ:* всім учасникам групи треба пояснити форми роботи, тему і завдання, які стоять перед групою. *Формулювання пи-*

тання. Щоб забезпечити конструктивну і плідну дискусію, запитання може бути сформульоване:

- неоднозначне (яке не передбачає, що більшість учасників відповість однотипно);
- відкрите (на яке важко відповісти „так“ або „ні“, спонукає поділитися досвідом);
- конкретне та коротке (наближене до життєвих реалій учасників).

У секціях дуже зручно застосовувати різні допоміжні матеріали, які допомагатимуть учасникам формулювати свої думки, а організаторам полегшать обробку результатів семінару. З цією метою використовують фліпчарти для групової роботи та блоки паперу невеличких розмірів з нанесеним клеєм. *Клейкі клаптики паперу використовують для того щоб:* записати результати індивідуального мозкового штурму; подолати „страх перед чистим великим аркушем фліпчарта“; вносити різні пропозиції з іменем автора; забезпечити всім рівні можливості для участі; зекономити час на записування ідей на фліпчарті; розставити пріоритети тощо. *За допомогою фліпчартів можна підготувати презентацію результатів роботи секції.* Застосування допоміжних матеріалів також полегшить організаторам семінару фіксацію і обробку його результатів. Важливо, щоб **результати семінару знайшли відображення у тих пропозиціях, які розроблятиме ваша команда.** У цьому разі ніхто не закидатиме вам, що ваші пропозиції не реальні чи не мають підтримки. Адже до їх опрацювання долучилися всі заінтересовані сторони, авторство колективне.

4.3. Організація та проведення громадських слухань

Одним із механізмів узгодження інтересів різноманітних груп, зацікавлених у розв’язанні тієї чи іншої проблеми, яка становить суспільний інтерес, є **громадські слухання**. Вони проводяться для того щоб:

- інформувати громаду про ті чи інші дії влади;
- виявити та обговорити проблему, яка становить суспільний інтерес;
- ідентифікувати всі сторони, які зацікавлені в її розв’язанні;
- зафіксувати позиції кожної із зацікавлених сторін щодо цієї проблеми;
- виробити взаємоприйнятні шляхи її розв’язання в результаті вільного обговорення різних точок зору учасників.

Розрізняють декілька видів громадських слухань. *Інформаційні слухання.* Їх мета — *донести до громадян або організацій певну інформацію.* Це можуть бути слухання у законодавчих органах, їхніх комітетах або комісіях, в органах виконавчої влади, слухання за участі зацікавлених груп громадян, громадських організацій або органів територіального самоврядування. Такі слухання можуть складатися з однієї або декількох окремих доповідей, загальної

дискусії, у якій братимуть участь декілька експертів у присутності громадян та представників громадських організацій. Для забезпечення двостороннього обміну інформацією слід зарезервувати певний час, щоб слухачі могли задавати запитання або виступати з зауваженнями та пропозиціями.

Проблемні слухання. Їх мета — *спільно висунути розумну пропозицію з розв'язання проблеми, яка виноситься на слухання.* Такі слухання можуть проходити в таких форматах:

- „переговори“: представники протилежних сторін викладають свій погляд і взаємні претензії та намагаються досягти компромісу (наприклад, зустріч представників страйкового комітету освітян з начальником управління освіти);
- робоча група: експерт викладає присутнім суть справи і намагається викликати їх на дискусію та колективний пошук розв'язання проблеми;
- „мозковий штурм“: слуханнями керує координатор, учасники висувують і відстоюють свої пропозиції (після слухань зацікавлені інстанції вивчають висунуті ідеї та відбирають найперспективніші з них).

Громадські слухання передбачають однакову для всіх зацікавлених сторін можливість висловити аргументовану думку щодо запропонованої проблеми на основі ознайомлення з документальною інформацією, що стосується цієї проблеми. Зрозуміло, що громадські слухання є ефективними, якщо вони є своєчасним та систематичним процесом залучення громади до прийняття управлінських рішень. Лише в цьому разі вони перетворюються в корисну, плідну та цивілізовану подію. За своєю суттю, громадські слухання — це одна з форм засідання для офіційного представлення поглядів різних суспільних груп та органів влади на актуальну для громадськості проблему.

Основні характерні ознаки громадських слухань:

- кожен може взяти участь в громадських слуханнях: фізична особа, представник тієї чи іншої організації;
- громадські слухання проводяться безпосередньо перед прийняттям того чи іншого рішення владою;
- фіксація та опрацювання всього, що відбувається на громадських слуханнях.

Підготовка громадських слухань вимагає індивідуального підходу, який повинен ґрунтуватися на специфічних потребах і наявних ресурсах того чи іншого проекту чи організації. Зрозуміло, що успішність громадських слухань залежить від *своєчасного, всестороннього та ретельного планування.* Будь-яка продуктивна громадська зустріч є завершальним етапом важкої тривалої роботи, що вимагає як творчого підходу у процесі прийняття рі-

шень, так і виснажливого виконання рутинних завдань. Існує декілька рекомендацій загального характеру, якими можна скористатися при підготовці будь-якої громадської зустрічі. Спочатку потрібно *чітко визначити суть і структуру участі громади в слуханнях*. Цей крок у їх підготовці потрібно зробити задовго до планування будь-якого громадського слухання, оскільки успішні громадські слухання не можна проводити ізольовано від усіх інших заходів. Після ідентифікації цільової групи та вивчення її потреб потрібно визначити завдання та можливості щодо залучення громади. Важливо ретельно вивчити загальні часові рамки слухань, наявні внутрішні ресурси (бюджет, людський фактор, обладнання тощо). Далі необхідно *визначити ціль і завдання громадських слухань*. Увесь залучений персонал має усвідомлювати завдання цього заходу, очікувані результати та їх позитивний вплив на громадське життя.

Громадські слухання додатково включають:

- підготовку і поширення інформації для громадськості про розроблений проект та його можливі соціальні наслідки;
- презентацію об'єкта громадських слухань громадськості з метою інформування та отримання зауважень, пропозицій, доповнень до даного проекту;
- проведення серії зустрічей зацікавлених сторін;
- обговорення внесених зауважень та пропозицій.

Далі необхідно сформувати професійну команду, яка готуватиме слухання.

Підготовку бажано розпочинати за 30–40 днів до дати їх проведення. За цей час потрібно з'ясувати: як право регулює проведення таких слухань; які посадові особи та установи слід повідомити; яку інформацію повинні містити офіційні повідомлення про проведення слухань тощо. Для проведення такої масштабної роботи слід сформувати *окрему робочу групу*. До її складу повинні увійти, насамперед, посадові особи, яких безпосередньо стосується проблема обговорення. *Експерти, зі свого боку, пропонують такий склад робочої групи:*

- **координатор** (його завдання — розробка програми та регламенту слухань, вибір доповідачів та ведучого, підготовка роздаткових матеріалів, контакти з органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями тощо);
- **адміністратор** (його завдання — обрати оптимальне місце проведення слухань, повідомити потенційних учасників, розмножити роздаткові матеріали, забезпечити встановлення та експлуатацію аудіо- і відеотехніки, реєстрацію виступаючих тощо);
- **прес-агент** (людина, яка вміє успішно працювати зі ЗМІ, складати і поширювати оголошення, прес-релізи про хід слухань та його результати тощо).

Робоча група повинна провести стільки засідань, скільки потрібно для розв'язання завдань, перелічених вище.

Відбираючи учасників слухань, бажано виявити потенційних противників і прихильників пропозицій, які обговорюватимуться. Усім цим особам або організаціям слід надіслати запрошення на слухання. Щоб належно спланувати громадські слухання, варто провести попередню реєстрацію доповідачів, яка має такі переваги:

- значно збільшується можливість виступу на громадському слуханні максимальної кількості осіб;
- полегшує планування громадського слухання;
- зникає потреба чекати своєї черги під час громадських слухань в будь-якому з нетрадиційних форматів;
- забезпечує порядок на засіданні.

Для ефективного планування процедури попередньої реєстрації слід: попросити охочих виступити коротко окреслити тему їх доповіді; повідомити всіх присутніх про виступи доповідачів у визначеному порядку.

Важливим елементом при підготовці громадських слухань є **вибір формату їх проведення**. Їх є декілька. **Традиційний формат** з'явився в часи, коли громадські слухання були для громадян єдиною можливістю впливати на прийняття політичних рішень. Здебільшого, *громадські слухання традиційного формату відбувалися за таким сценарієм*: працівники організації разом із головою сидять за довгим столом високо на сцені в актовому залі, звисока споглядаючи на, переважно, некеровану публіку в залі; організатори презентують проблему, а також реагують на коментарі та запитання присутніх; слухачі один за одним підходять до мікрофона і висловлюють свої думки щодо проблеми, яка обговорюється. Такий „діалог“, зазвичай, перетворювався у гарячкову та непродуктивну дискусію. Недоліки цього формату:

- етапу „запитання—відповідь“ не надавалося відповідного значення;
- відсутність можливостей для громадськості обговорити проблему з представниками органів місцевої влади в індивідуальному порядку.

Для того, щоб процес залучення громадськості був ефективним, організатори слухань повинні попередньо ознайомитися із позицією громадськості щодо проблеми. **Слухання „подвійного“ формату** – найпопулярніша технологія проведення громадських слухань, при якій надзвичайно структуроване та формальне „офіційне“ слухання доповнюється неформальним „інформаційним“ слуханням. Основними елементами *формального (офіційного) слухання* є попередня реєстрація доповідачів та встановлення часових обмежень для виступів доповідачів (регламент). Представники місцевих органів влади чи організатори представляють проблему, а голова регулює виступи відповідно до регламенту. В цьому випадку – обов'язково

ведеться офіційний протокол формального слухання. У формальному слуханні не передбачений етап „запитання-відповідь“, голова не бере участі в обговоренні, а лише контролює та коригує саму процедуру. Відповіді на запитання, поставлені на формальному слуханні, даються на інформаційному засіданні, що проводиться одночасно із цим слуханням.

Неформальне (інформаційне) слухання призначено для безпосереднього спілкування та взаємодії між представниками влади та громадськістю. Неформальне слухання виглядає переважно як неперервний дискусійний центр, що міститься у приміщенні суміжному з тим, в якому проходить формальне слухання. *Інформаційне слухання*, звичайно, розпочинається за годину до початку формального слухання і призначене для того, щоб громадськість переглянула документи, експонати, ознайомила з роздатковими матеріалами, а також взяла участь в обговоренні проблеми чи запропонованого проекту з представниками місцевих органів влади, членами місцевих організацій та усіма присутніми. *На громадських слуханнях подвійного формату*: немає тієї удаваної офіційності, яка присутня при двосторонньому спілкуванні в залі засідань; значно знижується ймовірність перетворення громадського слухання у зтяжну та непродуктивну суперечку між громадськістю та представниками місцевих органів влади; громадськість має змогу уважно переглянути усю документацію та матеріали з даної проблеми, а також відверто обговорити проблему, не перериваючи доповідачів. Дуже бажано за декілька днів до дати проведення слухань провести **попередні інформаційні засідання**. Це дасть змогу громадськості отримати всю інформацію, необхідну для розуміння проблеми та підготувати свої виступи. *Інформаційні засідання* є особливо важливими у разі проведення громадських слухань в традиційному форматі, оскільки вони стають єдиною можливістю для конструктивної взаємодії між організаторами, представниками органів влади та громадськістю. Інформаційні засідання дають можливість представникам громадськості:

- ознайомитися з роздатковими матеріалами з проблеми;
- оглянути експонати; поставити організаторам суміжні запитання щодо зазначеної проблеми;
- сформувати робочі групи для обговорення проблеми між собою та з представниками влади в неофіційній обстановці.

Вибір формату громадських слухань залежить від завдання, яке Ви ставите перед собою (донести до громади певну інформацію, почути її думку стосовно конкретного питання тощо). **Правильно визначити час і місце** – важливий елемент проведення громадських слухань. Проведення цілеспрямованої **інформаційної кампанії** є невід’ємною складовою підготовчого етапу до проведення громадських слухань. Якісно підготовлений, інформаційно змістов-

ний **роздатковий матеріал** може слугувати ефективним засобом зв'язку між вашою організацією та громадськістю, допоможе презентувати тему громадських слухань, а також інформувати про проблему, яка розглядатиметься, про попередні дослідження по даній проблемі тощо. Роздаткові матеріали повинні бути *зрозумілими, простими, відповідними, об'єктивними*. Окрім інформаційного листка роздатковими матеріалами на громадських слуханнях можуть також бути: листівки, листи-запрошення та інші інформаційні документи; брошури і буклети щодо теми і методики проведення громадських слухань; звіти щодо досліджень, проведених по темі громадських слухань. Інформаційні матеріали необхідно завжди роздавати перед початком громадських слухань. *Питальники та реєстраційні картки* передбачають активну участь присутніх на громадських слуханнях, є найпростішим способом збору інформації, необхідної для підведення підсумків.

Проведення громадських слухань. Базовим елементом успішного проведення громадських слухань є їх підготовка. Проте, навіть добре сплановане громадське слухання є дуже вразливим перед протестами та діями некерованих учасників. Галасливий промовець, чи організована опозиція є серйозними викликами для головуючого громадських слухань. Він просто зобов'язаний бути врівноваженим, гнучким до різних ситуацій та достатньо досвідченим у різних аспектах публічного спілкування. Варто пам'ятати про головні елементи проведення ефективних громадських слухань. **Вступну частину** громадських слухань слід використати для формулювання мети слухань, узгодження правил роботи та регламенту.

Вступна частина повинна містити такі елементи:

- *коротке обговорення ролі громадських слухань в процесі прийняття управлінських рішень;*
- *опис процедури запрошення до слова (яка має бути максимально простою);*
- *визначення регламенту — кількості часу, що надаватиметься для виступів (як правило, 1-5 хвилин);*
- *визначення порядку виступів тощо.*

Перерва — надзвичайно ефективний неформальний інструмент зняття напруги на громадських слуханнях. Вона потрібна для того, щоб учасники громадських слухань мали можливість оглянути експонати, ознайомитися із роздатковими матеріалами, поспілкуватися між собою, а також поставити свої запитання до головуючого та представників органів влади.

Важливо узгодити порядок денний громадських слухань, який має містити такі елементи: привітання та короткі вступні зауваження з боку головуючого, визначення цілей, сподівань та порядку проведення громадського слухання; представлення обраних посадових осіб, що беруть участь в слуханні, фахівців та гостей; коротке і чітке визначення теми та проблеми

слухання; коментарі громадян; заключні зауваження, які робить головуєчий. **Головою слухань** має бути людина, яка має досить високий авторитет серед громади і здатна привернути її увагу. Він має бути добре обізнаний з темою слухань, проектом рішення, яке виноситься на слухання. Голова задає загальний тон слуханням та надає їм відповідної ваги. На початку слухань він повинен виголосити вступне слово, привітавши учасників слухань, представити осіб, запрошених на слухання, пояснити присутнім мету цього заходу та розповісти про порядок його проведення. **Він повинен мати ораторські здібності, випромінювати оптимізм та вміти конструктивно працювати.** Ведучий громадських слухань не повинен бути зацікавленою особою і не повинен демонструвати свою заангажованість щодо проблеми, яка виноситься на громадські слухання.

Основні обов'язки ведучого громадських слухань:

- коротко назвати тему громадських слухань;
- контролювати дотримання доповідачами регламенту;
- оголошувати різного роду презентації, якщо є така необхідність;
- нагадувати про те, що всі присутні повинні зареєструватися у відведеному для цього місці;
- нагадувати про те, що всі присутні повинні заповнити роздані анкети;
- повідомити, кому подавати у письмовій формі пропозиції;
- надати можливість всім зацікавленим сторонам викласти свою точку зору з приводу обговорюваної проблеми;
- оголошувати перерви;
- слідкувати за порядком виступів та дотриманням правил проведення громадських слухань.

Часто вважають, що громадські слухання — це завершальний етап у процесі залучення громади до прийняття управлінських рішень. Після будь-якої громадської зустрічі (в тому числі громадських слухань) організатори проводять: аналіз, оцінку, узагальнення отриманої інформації; подальше спілкування із громадськістю через листи, інформаційні бюлетені, додаткові зустрічі; самооцінку своєї роботи. Після громадських слухань організатори повинні:

- розіслати листи подяки всім, хто сприяв у проведенні громадських слухань (місцевим органам влади, спонсорам, партнерам);
- проаналізувати стенограму громадських слухань, особливу увагу звернути на пропозиції, зауваження та запитання;
- проаналізувати результати громадських слухань;
- на основі запитань, пропозицій та зауважень, що пролунали на слуханнях, сформулювати пропозиції для органів місцевої влади і подати їх у письмовій формі;

-
- підготувати підсумковий документ громадських слухань.

Підсумковий документ громадських слухань подається: в органи місцевої влади; відповідним громадським організаціям; в засоби масової інформації. Рекомендується публікувати підсумковий документ громадських слухань в засобах масової інформації. Документи громадських слухань можуть бути корисними: ініціаторам громадських слухань; органам місцевої влади, державним контрольним та наглядовим органам; громадським організаціям, ініціативним групам тощо.

5. Залучення громадськості і регуляторна політика

Закон України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності з січня 2004 року набув чинності, що фактично започаткувало новий етап адміністративної реформи — побудови сучасної та ефективної системи державного управління на всіх рівнях.

Необхідність адміністративної реформи (як в Україні, так і в більшості розвинених країн світу) і поява різних механізмів та інструментів державної політики, що забезпечують адміністративну реформу, викликане тим фактом, що в усьому світі спостерігаються ознаки кризи державного управління.

За останні десятиріччя державна влада у багатьох країнах, спираючись на необхідність вирішення державних проблем „за будь-яку ціну“ (тобто не враховуючи економічних обмежень наявних ресурсів), призвела до перерозподілу національного багатства, насамперед, на поточні потреби та споживання самою державною машиною.

Це призвело до поглиблення розриву між суспільством та органами державної влади. За цих обставин виникає підґрунтя для антидержавних тенденцій в суспільстві й посилюються терористичні ризики. Як результат посилюється ризик краху існуючої моделі демократичного державного устрою у багатьох країнах, що, в свою чергу, становить небезпеку для існуючої цивілізації людства. Задля ліквідації чи послаблення цих ризиків розвинені держави наприкінці 80-х років XX століття почали декларувати й проводити адміністративну реформу, основна мета якої — скорочення розриву між суспільством і державною владою. Цей результат досягається шляхом розгляду державної влади як об’єкта фахового менеджменту, що ґрунтується на необхідності ефективного та об’єктивно обумовленого витрачання обмежених суспільних ресурсів на благо всього суспільства.

Україна також під впливом об'єктивних і суб'єктивних чинників була змушена продекларувати про початок адміністративної реформи. Концепція Адміністративної реформи, затверджена Указом Президента у 1998 році, визнала, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі.

Метою адміністративної реформи є формування такої системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною, а витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави. Також мета адміністративної реформи знайшла своє відображення у принципах функціонування місцевого самоврядування (відповідно до норм Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні“ від 21 травня 1997 року №280/97-ВР — далі — Закон про місцеве самоврядування), а саме у принципах: народовладдя; законності; гласності; підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб.

Одним із базових принципів адміністративної реформи є запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування, згідно з яким виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських, послуг. Ця ідеологія передбачає, що держава цілеспрямовано мінімізує своє втручання в життєзабезпечення громадян і бере на себе лише ті послуги, що їх у даний період розвитку суспільства держава в змозі гарантувати і які громадяни не можуть знайти на ринку послуг. Концепція адміністративної реформи визнала, що за цією ідеологією держава постійно має прагнути здійснювати „дерегулювання“, тобто періодично переглядати нормативно-правові акти й відміняти ті з них, які не досягають цілей регулювання або виявилися неефективними.

Отже, питання створення інструментів та механізмів державного управління, які мають забезпечити реалізацію адміністративної реформи, є актуальні.

5.1 Законодавче визначення процедур регуляторної політики

Закон „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності“ від 11 вересня 2003 року, №1160-IV (далі — Закон про регу-

ляторну політику) за своєю логікою є процедурним законом. В узагальненому вигляді структурна схема процедури регуляторної діяльності будь-якого органу державної влади та місцевого самоврядування включає наступні кроки: планування регуляторної діяльності, підготовка проекту регуляторного акта, відстеження результативності регуляторного акта та перегляд регуляторного акта. Ця схема процедури регуляторної діяльності відповідає класичному циклу регулювання: оцінка стану; визначення об'єкту регулювання; визначення форми та змісту регулюючого імпульсу; здійснення регулювання; вимірювання результату та визначення корегування.

Реалізація в системі державного управління основних принципів теорії регулювання мають на меті забезпечити об'єктивність та ефективність витрачання обмежених суспільних ресурсів, посилюючи тим самим інституційну спроможність державної влади та її суспільну легітимність.

Процедури, закріплені у Законі про регуляторну політику, саме й розроблено з метою підвищити ефективність і легітимність рішень органів державної влади та місцевого самоврядування. Саме тому регуляторна політика активно запроваджується у розвинених країнах світу, зокрема, в країнах OECD і багатьох інших. Можна стверджувати, що Закон про регуляторну політику слід розглядати як один із процедурних інструментів адміністративної реформи.

Основними принципами державної регуляторної політики в Україні є:

- *доцільність* — обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення визначеної проблеми;
- *адекватність* — відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні визначеної проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;
- *ефективність* — забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат;
- *збалансованість* — забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;
- *передбачуваність* — послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів;
- *прозорість та врахування громадської думки* — відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їхньої регуляторної діяльності.

Перш ніж розглядати особливості здійснення регуляторної політики органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, необхідно уточнити, що ж саме є регуляторним актом.

За Законом про регуляторну політику регуляторним актом є нормативно-правові акти (або інші офіційні письмові документи), прийняті уповноваженим регуляторним органом, які (або окремі положення яких) спрямовано на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між органами державної влади та суб'єктами господарювання.

На національному рівні за законом регуляторними органами є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим.

Регуляторними органами за законом про регуляторну політику на регіональному рівні є: місцевий орган виконавчої влади та орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти.

Характерними ознаками регуляторного акта можна вважати наступні:

- регуляторні акти мають владно-організаційний характер;
- приймаються уповноваженими на це органами державної влади або місцевого самоврядування;
- встановлюють загальні правила безособистого характеру (діє щодо невизначеного кола осіб) та розраховані на багаторазове використання для всіх передбачених ними випадків;
- їм притаманна стабільність;
- їхня юридична сила зберігається незалежно від виконання приписів акта в часі.

Тобто з юридичної точки зору регуляторні акти розуміються як письмові документи, що містять норми права, і їх треба відрізнити від індивідуальних (правозастосовних) нормативно-правових актів.

Наприклад: дозвіл окремому суб'єкту господарювання на розміщення малої архітектурної форми (МАФ) не є регуляторним актом, оскільки він діє щодо окремого й чітко визначеного суб'єкта господарювання, тобто містить індивідуальні приписи. Але, наприклад, „Порядок розміщення малих архітектурних форм“, затверджений відповідним органом місцевого самоврядування, є регуляторним актом, оскільки встановлює загальні правила безособистого характеру, розрахований на багаторазове використання, та діє незалежно від того, розміщено конкретний МАФ чи ні.

Також доцільно уточнити, що ж саме вважається господарськими відносинами.

Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року №436-IV визначає сферу господарських відносин наступним чином: господарські відносини виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між суб'єктами господарювання й іншими учасниками відносин у сфері господарювання. В свою чергу під господарською діяльністю у Кодексі розуміється така діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, що спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, які мають цінову визначеність. Кодекс розрізняє такі види господарської діяльності: „підприємництво“ — це господарська діяльність, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку; й „некомерційна господарська діяльність“ — це господарська діяльність, що здійснюється без мети одержання прибутку. Таким чином, сфера дії Закону про регуляторну політику як складової національного правового поля включає в себе підприємництво, непідприємницьку діяльність й адміністративні відносини.

Наприклад: регламент сільських, селищних або міських рад не є регуляторним актом. Програми соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільові програми соціально-економічного розвитку є регуляторними актами.

Процедура регуляторної політики, що здійснюється органами місцевого самоврядування, складається з наступних обов'язкових кроків:

1) планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів (визначається статтями 7 та 32 закону про регуляторну політику) й оприлюднення плану регуляторної діяльності (до 25 грудня поточного року на наступний рік);

2) розробка проекту регуляторного акта й підготовка аналізу регуляторного впливу (визначається статтями 8 і 33 закону про регуляторну політику);

3) оприлюднення проектів регуляторних актів та аналізів регуляторного впливу з метою одержання зауважень і пропозицій (визначається статтями 12, 13 та 35 закону про регуляторну політику);

4) розгляд і прийняття проектів регуляторних актів (визначається статтями 34 та 36 закону про регуляторну політику й регламентами відповідних органів місцевого самоврядування);

5) відстеження результативності й перегляд регуляторних актів (визначається статтями 10, 11 та 37 закону про регуляторну політику);

6) інформування громадськості про здійснення регуляторної політики (визначається статтями 14 та 38 закону про регуляторну політику).

При цьому слід зауважити, що структура закону про регуляторну політику складається із загального розділу щодо її основних принципів та норм

(розділ I закону) та розділу VI, який конкретизує особливості здійснення регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування (*витяги із закону дивись в додатку 4*)

5.2. Компетенції та повноваження органів місцевого самоврядування щодо регуляторної політики

Слід відзначити, що органи місцевого самоврядування правомочні розглядати й вирішувати всі питання, віднесені Конституцією України, законом про місцеве самоврядування та іншими законами до їх відання. Оскільки законність функціонування державної влади і органів місцевого самоврядування є одним з наріжних принципів розбудови України як сучасної цивілізованої та демократичної держави, то розгляд будь-яких питань і прийняття відповідних актів органами місцевого самоврядування має відповідати принципам і нормам закону про регуляторну політику.

При цьому слід звернути увагу на те, що далеко не кожне питання, що розглядається органом місцевого самоврядування, є регуляторним актом, багато процедурних питань розробки, розгляду та прийняття нормативних актів регулюються іншими актами законодавства. Наприклад, складання, розгляд, затвердження, виконання і розгляд звітів про виконання відповідних місцевих бюджетів регламентується Бюджетним Кодексом України від 21 червня 2001 року №2542-III, а регулювання земельних відносин має відбуватися у відповідності до норм Земельного Кодексу України від 25 жовтня 2001 року №2768-III. У зв'язку з цим слід пояснити, що органам державної влади і органам місцевого самоврядування під час виконання законодавчо-визначених процедур, наприклад у рамках бюджетного процесу, також доцільно і необхідно дотримуватися принципів та виконувати норми регуляторної політики у частині, що не суперечить вимогам спеціального законодавства.

Це дозволить мінімізувати ризики судових справ, бо за нормами закону про регуляторну політику (який можна віднести до сфери загального чи базового законодавства) відсутність аналізу регуляторного впливу (далі – АРВ) чи неоприлюднення проекту регуляторного акта призводить до неможливості схвалення (прийняття) такого регуляторного акта.

При цьому можна стверджувати, що основне протиріччя між різними актами законодавства виникає у частині терміну оприлюднення проекту регуляторного акта (за законом про регуляторну політику цій термін складає не менше 1 та не більше 3 місяців) та процедурними строками розгляду проектів нормативних актів за спеціальним законодавством. В інших частинах суттєвих протиріч у законодавстві нема, і проект нормативного акта (за умов його відповідності ознакам регуляторного акту) може бути оприлюднений за процедурами регуляторної політики. Це дозволяє забезпечи-

ти високу легітимність такого нормативного акта і, відповідно, розраховувати на його виконання усіма суб'єктами.

Тому можна рекомендувати у ситуаціях, коли процедура розгляду та прийняття регуляторного акта визначається, крім закону про регуляторну політику, ще й іншим спеціальним законодавством, дотримуючись процедур спеціального законодавства (в першу чергу щодо строків, визначених спеціальним законодавством процедур), здійснювати процедури регуляторної політики, особливу увагу звертаючи на якісну й фахову підготовку аналізу регуляторного впливу та оприлюднення проектів регуляторного акта і АРВ.

Щодо повноважень і компетенцій органів місцевого самоврядування у сфері регуляторної політики: в додатку 3 наведено фрагменти закону про місцеве самоврядування, який містить норми щодо визначення повноважень сільських, селищних, міських рад, повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад та повноважень районних і обласних рад. Зокрема визначено повноваження, які мають ознаки регуляторності (повністю або у своїй частині).

5.3. Організація роботи органів місцевого самоврядування щодо реалізації регуляторної політики

Сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради (далі — відповідні ради) відповідно до норм закону можуть створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації державної регуляторної політики або можуть покладати ці повноваження на одну з існуючих постійних комісій відповідної ради (далі — постійна комісія).

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад для реалізації регуляторної політики створюють у своєму складі в межах граничної чисельності структурні підрозділи з питань реалізації державної регуляторної політики або покладають реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідного виконавчого органу ради.

Організаційне забезпечення здійснення державної регуляторної політики сільським, селищним та міським головою здійснює відповідальний структурний підрозділ виконавчого органу сільської, селищної, міської ради.

Планування діяльності відповідних рад з підготовки проектів регуляторних актів здійснюється в рамках підготовки й затвердження планів роботи цих рад у порядку, встановленому регламентами цих рад, з урахуванням наступних вимог закону про регуляторну політику: а) затверджені плани діяльності відповідних рад з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них не пізніш як у десятиденний строк після їх затвердження мають оприлюднюватись у спосіб, передбачений статтею 13 зако-

ну про регуляторну політику; б) якщо відповідна рада готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесено до затвердженого нею плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, то ця рада повинна внести належні зміни до такого плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки проекту регуляторного акта або з дня внесення проекту на розгляд, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

***Способи оприлюднення документів,
підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності***

1) Оприлюднення плану діяльності відповідної ради з підготовки проектів регуляторних актів

План діяльності відповідної ради з підготовки проектів регуляторних актів та зміни до нього оприлюднюються шляхом опублікування цього плану в друкованих засобах масової інформації цієї ради, а у разі їх відсутності — у друкованих засобах масової інформації, визначених відповідною радою, та/або шляхом розміщення плану й змін до нього на офіційній сторінці відповідної ради в мережі Інтернет.

2) Оприлюднення повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта, проекту регуляторного акта й відповідного аналізу регуляторного впливу

Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій, проект регуляторного акта й відповідний аналіз регуляторного впливу оприлюднюються у спосіб опублікування в друкованих засобах масової інформації відповідної ради, а у разі їх відсутності — в друкованих засобах масової інформації, визначених розробником, цього проекту відповідною радою, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці розробника проекту регуляторного акта в мережі Інтернет.

3) Оприлюднення звіту про відстеження результативності регуляторного акта

Звіт про відстеження результативності регуляторного акта оприлюднюється шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації відповідної ради, яка затвердила цей регуляторний акт, а у разі їх відсутності — у друкованих засобах масової інформації, визначених відповідною радою, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці цієї ради в мережі Інтернет.

При визначенні відповідними радами друкованих засобів масової інформації, де публікуються документи, підготовлені у процесі здійснення регуляторної діяльності:

- надається перевага офіційним друкованим засобам масової інформації;
- забезпечується відповідність між територією юрисдикції відповідної ради й територією розповсюдження цього друкованого засобу масової інформації.

Законодавець також визначив, що якщо в межах адміністративно-територіальної одиниці чи в населеному пункті не розповсюджуються друковані засоби масової інформації, а відповідні ради, виконавчі органи та посадові особи місцевого самоврядування не мають своїх офіційних сторінок у мережі Інтернет, то документи, підготовлені у процесі здійснення регуляторної діяльності, можуть оприлюднюватись у будь-який інший спосіб, який гарантує доведення інформації до мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи до відповідної територіальної громади. Цю норму треба розуміти таким чином, що відповідній раді дозволено використовувати радіопередачі або письмові повідомлення, що забезпечать інформування територіальної громади про розробку радою документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності.

Оприлюднення з метою одержання зауважень і пропозицій до проектів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, а також сільських, селищних та міських голів, проводиться до внесення цих проектів на розгляд засідання відповідного виконавчого органу ради або до внесення їх на затвердження відповідному сільському, селищному, міському голові.

За рішенням сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради або відповідальної постійної комісії відповідної ради:

- оприлюднюються проекти регуляторних актів, які не оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради;
- можуть повторно оприлюднюватися проекти регуляторних актів, які оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради.

У разі оприлюднення проектів регуляторних актів за рішенням відповідної ради або відповідальної постійної комісії цієї ради функцію розробника проекту виконує орган, особа чи група осіб, які внесли цей проект на розгляд сесії відповідної ради, якщо інше не встановлено у рішенні ради чи відповідальної постійної комісії.

Зауваження і пропозиції щодо оприлюдненого проекту регуляторного акта, внесеного на розгляд сесії ради, й відповідного аналізу регуляторного впливу надаються фізичними та юридичними особами, їхніми об'єднаннями розробникові цього проекту та постійній комісії ради, яка визначена відповідальною за сферу, якої і стосується розроблений проект регуляторного акта.

Витрати, пов'язані з оприлюдненням документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності, повинні фінансуватися за рахунків відповідних рад — розробників цих документів або органів, які оприлюднюють ці документи.

***Підготовка аналізу регуляторного впливу проектів
регуляторних актів, які розроблено органами та посадовими особами
місцевого самоврядування***

У разі внесення на розгляд сесії ради проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу відповідальна постійна комісія приймає рішення про направлення проекту регуляторного акта на доопрацювання органу чи особі, яка внесла цей проект. За мотивованим поданням депутата ради, постійної комісії ради, голови районної або обласної ради відповідальна постійна комісія самостійно забезпечує підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу внесеного проекту регуляторного акта, а порядок і строки підготовки таких експертних висновків мають встановлюватися регламентами відповідних рад. У цьому разі такий експертний висновок щодо регуляторного впливу повинен бути підготовлений відповідно до вимог статті 8 закону про регуляторну політику, а саме:

- визначити й проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;
- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;
- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них;
- визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, в тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат і вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;
- визначити цілі державного регулювання;
- визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;
- аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;
- описати механізми й заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;
- обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;
- обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян і держави;
- обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні вит-

рати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені;

- оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;
- оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;
- обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;
- визначити показники результативності регуляторного акта;
- визначити заходи, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття.

Слід зауважити, що зміст різниці між аналізом регуляторного впливу та експертним висновком щодо регуляторного впливу не визначений.

У разі внесення на розгляд засідання виконавчого органу ради чи внесення на затвердження сільським, селищним, міським головою проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу або експертного висновку щодо регуляторного впливу, цей проект повертається його розробникові на доопрацювання.

У зв'язку з цим можна рекомендувати відповідним радам орієнтуватися на необхідність підготовки повнофункціонального аналізу регуляторного впливу. В іншому випадку судове оскарження прийнятого рішення та його високовірогідне скасування стає лише результатом наявності та кваліфікації зацікавлених груп. Особливо при цьому слід звернути увагу на той факт, що за умов реалізації адміністративно-територіальної реформи й укрупнення адміністративно-територіальних одиниць фахова розробка документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності, стає однією з конкурентних переваг.

Особливості розгляду сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радами проектів регуляторних актів

Слід підкреслити, що закон визначає для органів центральної виконавчої влади як певної контрольної інстанції спеціально-уповноважений орган щодо здійснення державної регуляторної політики (його повноваження визначено у розділі V закону про регуляторну політику). Спеціально-уповноважений орган серед інших має й повноваження проведення аналізу регулярного впливу актів, що подаються до нього на погодження, й проведення експертиз документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної політики відповідними органами державної влади. Але щодо органів місцевого самоврядування спеціально-уповноважений орган з питань регуля-

торної політики таких повноважень справедливо не має. Тому законодавець фактично поклав повноваження такого спеціально-уповноваженого органу на відповідну постійну комісію відповідної ради. При цьому ситуація щодо здійснення регуляторної політики місцевим самоврядуванням зводиться до наступного — проекти регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу готуються розробниками цього акта (а це, як правило, — виконавчий орган відповідної ради), а відповідна постійна комісія готує експертний висновок щодо проекту (фактично при цьому повторюючи аналіз регуляторного впливу). Це дозволяє депутатам відповідної ради при розгляді й схваленні проекту регуляторного акта (або під час його перегляду) отримати розрахунки не тільки від зацікавленого виконавчого органу виконавчої влади, а й від комісії самої ради. Це дозволяє підвищити об'єктивність розгляду проекту і, відповідно, за умов свого свідомого та фактового виконання — забезпечити дотримання принципів статті 4 закону.

Детально ці положення закону виглядають наступним чином.

Кожен проект регуляторного акта, внесений на розгляд до сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної рад, має подаватися до відповідальної постійної комісії для вивчення та надання висновків про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 закону про регуляторну політику.

На підставі аналізу регуляторного впливу, яким супроводжувався проект регуляторного акта при його внесенні на розгляд сесії відповідної ради, або експертного висновку щодо регуляторного впливу цього проекту відповідальна постійна комісія має підготувати свої висновки про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 закону про регуляторну політику.

Постійна комісія відповідної ради з питань реалізації державної регуляторної політики (відповідальна постійна комісія) передає свої висновки для вивчення до постійної комісії, до сфери відання якої належить супроводження проекту регуляторного акта у відповідній раді (зрозуміло що за винятком тих випадків, коли ці функції виконує одна й та сама комісія).

При представленні на пленарному засіданні сесії ради проекту регуляторного акта голова відповідальної постійної комісії доповідає депутатам відповідної ради висновки про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону.

При цьому слід зауважити, що відповідно до вимог закону регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

-
- відсутній аналіз регуляторного впливу або експертний висновок щодо регуляторного впливу;
 - проект регуляторного акта не був оприлюднений.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин орган чи посадова особа місцевого самоврядування має право вжити передбачених законодавством заходів для припинення виявлених порушень, у тому числі скасувати або зупинити дію регуляторного акта, прийнятого з порушеннями.

У зв'язку з тим, що ці норми визначають особливості здійснення регуляторної політики і не заперечують загальних вимог щодо регуляторної політики, можна рекомендувати оприлюднювати як проект регуляторного акта, так і аналіз регуляторного впливу або експертний висновок щодо регуляторного впливу.

Особливості відстеження результативності й перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими та районними у містах радами, забезпечується виконавчими органами відповідних рад.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними та обласними радами, забезпечується виконавчим апаратом відповідних рад, а в разі якщо рішеннями районних, обласних рад повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів делеговано відповідно районним або обласним державним адміністраціям — районними, обласними державними адміністраціями.

Звіт про відстеження результативності регуляторного акта, прийнятого відповідною радою, не пізніше наступного робочого дня з дня оприлюднення цього звіту подається до постійної комісії, до сфери відання якої належить супроводження цього регуляторного акта.

Рішення про необхідність перегляду регуляторного акта, прийнятого відповідною радою, на підставі аналізу звіту про відстеження його результативності приймає головна постійна комісія відповідної ради. Хоча законодавець й надав повноваження щодо прийняття рішення про перегляд регуляторного акта також і розробникові проекту цього регуляторного акта, вбачається за доцільне на практиці ці повноваження мінімізувати.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими головами, забезпечується виконавчими органами сільської, селищної, міської рад, визначеними відповідальними за виконання цих заходів.

Заслуховування радами звітів про здійснення державної регуляторної політики

Сільська, селищна, міська, районна у місті ради заслуховують щорічний звіт сільського, селищного, міського голів, голови районної у місті ради про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідних сільської, селищної, міської, районної у місті рад.

Районна, обласна ради заслуховують щорічний звіт голів районної, обласної рад про здійснення державної регуляторної політики виконавчим апаратом відповідної ради.

Відповідальна постійна комісія відповідної ради готує і попередньо розглядає питання щодо звітів посадових осіб про здійснення державної регуляторної політики у частині, що віднесена законом до компетенції постійних комісій рад.

Щорічні звіти посадових осіб оприлюднюються шляхом їх опублікування в друкованих засобах масової інформації рад, які заслуховують відповідні звіти, а у разі їх відсутності — в інших місцевих друкованих засобах масової інформації.

5.4. Організація співпраці громадськості та органів місцевого самоврядування в рамках регуляторної політики

У законі одним з основних принципів державної регуляторної політики визначено прозорість та врахування громадської думки. Це означає — „відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності“.

Саме на реалізацію цього принципу спрямовано норми закону, які передбачають по суті нову якість діалогу між органами влади й громадськістю.

Треба зазначити, що такий діалог в Україні поступово розвивався протягом останніх років: загальноприйнятою практикою стає проведення громадських слухань та круглих столів, участь у яких беруть представники органів влади, громадськості й підприємницької спільноти. Такі заходи набули поширення як на рівні місцевої влади, так і на рівні центральних органів виконавчої влади, Верховної Ради України.

Не заперечуючи необхідність усіх форм діалогу, коли учасники висловлюють своє ставлення до проблеми, є потреба ввести в практику

більш фахові форми діалогу, форми письмових консультацій з представниками громадськості та суб'єктами господарювання. Особливістю закону є те, що він прямо передбачає обов'язковість таких письмових форм консультацій по кожному проекту регуляторного акту. Процедура таких письмових консультацій в Законі визначена дуже чітко — державна влада *зобов'язана* проводити такі консультації, а громадськість *має право* брати в них участь.

У законі безпосередньо перелічено права приватних осіб та їхніх об'єднань щодо участі у здійсненні регуляторної політики, а саме (стаття 6):

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їхнього перегляду;
- у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів;
- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;
- бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу й виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;
- самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду;
- одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їхньої регуляторної діяльності.

Таким чином слід визнати, що практично весь регуляторний процес має супроводжуватися консультаціями. І в першу чергу це забезпечується зобов'язанням органів влади оприлюднювати інформацію про свою регуляторну діяльність на всіх етапах її здійснення.

Участь громадськості у плануванні діяльності з підготовки регуляторних актів

Треба зазначити, що громадяни, суб'єкти господарювання та їхні об'єднання можуть на етапі планування діяльності з підготовки регулятор-

них актів, відповідно до статті 6 закону, подавати відповідній раді пропозиції (заяви) про необхідність підготовки проектів регуляторних актів чи необхідність їхнього перегляду.

Участь громадськості у підготовці регуляторних актів

Фактично процедура консультації на цьому етапі складається з таких обов'язкових кроків:

- оприлюднення проекту регуляторного акта;
- отримання пропозицій від громадськості та суб'єктів господарювання й вивчення цих пропозицій;
- врахування пропозицій або аргументована відповідь авторам ініціатив про причини відхилення пропозицій.

Оприлюднення проекту регуляторного акта, як вже було розглянуто, відбувається за чітко визначеною процедурою, а саме:

1. Оприлюднення *повідомлення* про оприлюднення проекту регуляторного акта здійснюється у визначених регуляторним органом друкованих засобах масової інформації або на офіційній сторінці регуляторного органу у мережі Інтернет. Повідомлення містить чітку і структуровану інформацію, яка визначена Законом (ст. 9).

2. Оприлюднення проекту регуляторного акта й відповідного аналізу регуляторного впливу, підготовленого згідно вимог Закону (не пізніше 5 робочих днів з дня оприлюднення повідомлення). Це відбувається у той спосіб, про який вказано у повідомленні. Надалі громадяни, суб'єкти господарювання та їхні об'єднання мають цілковите право протягом визначеного у повідомленні строку (від місяця до трьох місяців) надсилати на вказані у повідомленні адреси свої пропозиції й зауваження. Відповідно статті 6 Закону слідує, що пропозиції й зауваження можуть стосуватись як тексту проекту регуляторного акта, так і аналізу регуляторного впливу. Цілком правомірною є ситуація, коли громадськістю шляхом проведення альтернативного аналізу регуляторного впливу може довести недоцільність державного регулювання й запропонувати інші шляхи вирішення проблеми.

Фактично на цій фазі діалогу стає особливо важливим, щоб громадські організації та об'єднання суб'єктів господарювання мали достатній фаховий рівень і були спроможні провести такий альтернативний аналіз регуляторного впливу. Саме можливість альтернативних розрахунків і пропозицій від громадськості та обов'язок органів влади враховувати пропозиції й зауваження від приватних осіб та їхніх об'єднань може суттєво підвищити якість роботи органів державної влади та якість державного управління.

Нарешті, відповідно до статті 9 закону, розробник акту або постійні комісії відповідних рад зобов'язуються розглянути всі зауваження і пропозиції

ції й за результатами розгляду врахувати їх або мотивовано відхилити. Якщо поєднати це з правом приватних осіб одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подане у встановленому законом порядку, інформацію щодо їхньої регуляторної діяльності, то фактично будь-яка особа може отримати від регуляторного органу вмотивовану відповідь, чому її пропозиція або зауваження відхилено.

Оскільки закон про регуляторну політику не встановлює спеціальний порядок звернення до регуляторних органів, то за аналогією можна рекомендувати використовувати норми та принципи Закону України „Про звернення громадян“ та Закону України „Про інформацію“. При цьому подання пропозицій та зауважень доцільно здійснювати на основі норм Закону „Про звернення громадян“, а для отримання інформації щодо здійснення регуляторної політики — на основі норм закону „Про інформацію“.

Відстеження результативності регуляторного акта й перегляд регуляторного акта

На цьому етапі виникає кілька можливостей для приватних осіб та їхніх об'єднань щодо діалогу з органами місцевого самоврядування.

По-перше, приватні особи та їхні об'єднання можуть бути залучені відповідною радою до виконання заходів по відстеженню результативності, а також проводити самостійне відстеження результативності. За наслідками такої діяльності вони можуть, згідно зі статтею 6 закону, надавати регуляторним органам свої зауваження й пропозиції.

По-друге, на підставі звіту про відстеження результативності регуляторного акта приватні особи, їхні об'єднання мають право подавати пропозиції відповідній раді про перегляд таких регуляторних актів.

Треба окремо зазначити, що вимоги закону про регуляторну політику досить складні і на початкових етапах його впровадження викликають багато запитань. Недостатнім є рівень знань у фахівців місцевого самоврядування для виконання вимог закону, особливо щодо якісного аналізу регуляторного впливу та оцінки результативності. Тому громадські організації та об'єднання суб'єктів господарювання здатні допомогти впровадженню закону через активну участь та прискіпливу увагу до регуляторної діяльності на всіх її етапах. Але головне, чого може досягти місцеве самоврядування, застосовуючи інструмент регуляторної політики — посилити легітимність місцевого самоврядування й самосвідомість громади, що стає особливо важливим у світлі Конституційної реформи і нової формули виборів до органів місцевого самоврядування.

Окремі повноваження місцевого самоврядування з ознаками регуляторності викладені в додатку 3.

6. Громадська діяльність — додатковий ресурс громади

6.1. Представницька демократія та громадськість

Наукові джерела зазначають, що представницька демократія — здійснення народом влади через обрані ним публічні органи, є однією з двох основних форм народовладдя. Іншою формою є безпосередня або пряма демократія, яку ми дослідили вище.

У сучасному демократичному суспільстві обидві ці форми взаємно доповнюють одна одну. В плані юридичної сили, верховенство належить рішенням, що приймаються шляхом безпосередньої демократії (наприклад, на референдумі), проте масштаби публічної діяльності, яка заснована на представницькій демократії, є значно ширшими і носять постійний характер.

Представницька демократія в широкому сенсі включає в себе всі виборні інститути. На рівні громади безпосередніми учасниками представницької демократії можуть виступати громадські організації (ГО), бізнес асоціації (БА), підприємницькі асоціації (ПА) тощо.

Загалом, у будь-якому демократичному суспільстві кожен з трьох секторів (перший — публічна влада на всіх рівнях, другий — бізнес, третій — непідприємницькі (недержавні, неурядові) організації, як на рівні держави, так і на рівні місцевої територіальної громади) має власні функції та повноваження. Одночасно діяльність різних секторів багато в чому перетинається, особливо коли це стосується вирішення соціально-економічних проблем та розвитку громади. Традиційним для радянської системи управління був підхід, коли органи влади практично контролювали і частково підміняли собою інші суспільні сектори, беручи таким чином на себе повну відповідальність за розвиток територіально-адміністративної одиниці та суспільства в цілому. Після розпаду СРСР ситуація докорінно змінилася. Органи влади вже не акумулюють і не розпоряджаються всіма наявними фінансовими, матеріальними і людськими ресурсами. Певною мірою влада стала слабкішою, але значно зміцніли бізнес та третій сектор, на які зараз покладається частина відповідальності за долю місцевої територіальної громади.

Сьогодні в Україні у багатьох представників як бізнесу, так і непідприємницьких організацій (НПО) немає чіткого розуміння власної ролі в соціально-економічному розвитку територіальних громад. Багато з них розраховують на підтримку з боку органів влади, а не сприймають її як рівноцінного партнера. Очікувальна позиція представників бізнесу та третього сектора, розрахунки на те, що органи влади самостійно вирішать

всі місцеві проблеми, спричиняють занепад територіальних громад, значно погіршується соціально-економічна ситуація на місцевому рівні та, як наслідок, рівень життя окремих людей — членів громади.

У зв'язку з цим, одним із пріоритетних напрямків відродження територіальних громад стає об'єднання та мобілізація внутрішніх ресурсів представників різних секторів та налагодження ефективного співробітництва між ними заради вирішення місцевих соціально-економічних проблем і забезпечення сталого розвитку громади в цілому.

Сьогодні для України, на жаль, типовою є ситуація, коли представники трьох секторів не тільки не співпрацюють, а, навпаки, знаходяться в стані конфронтації, звинувачуючи один одного в упередженому відношенні та небажанні співпрацювати. Існуюча ситуація створюється декількома чинниками.

Серед них:

- нерозуміння представниками різних секторів значення та місії інших секторів;
- взаємна недовіра;
- відсутність налагодженого обміну інформацією між різними секторами;
- відсутність усталених традицій і партнерських взаємостосунків місцевої влади, приватного сектору та недержавних установ у процесах прийняття управлінських рішень, розв'язання конфліктів та можливих суперечок і досягнення консенсусу заради розвитку;
- відсутність достатніх знань та інформації про сучасні механізми та форми соціального партнерства у членів територіальних громад;
- недооцінка з боку влади ресурсів партнерства з підприємницьким сектором та НПО;
- відсутність практики та нерозвиненість традицій залучення регіональних фінансових ресурсів для довгострокової і стабільної діяльності третього (некомерційного) сектору;
- відсутність можливостей для діяльності недержавних, некомерційних установ, що займалися б наданням комунальних та соціальних послуг населенню;
- громадська апатія та пасивність, відсутність довгострокових життєвих планів.

Зрозуміло, що варто витрачати зусилля на мобілізацію самої громади, об'єднання наявних ресурсів представників трьох секторів та спрямування їх на вирішення місцевих проблем. Представники місцевих громад мають зрозуміти, що крім них самих ніхто не займатиметься місцевими проблемами. Більш актуальним завданням центральної влади на сьогоднішній день стає створення чітких правил та сприятливого для внутрішнього роз-

витку територіальних громад клімату, поширення позитивного досвіду, набутого окремими громадами, а не забезпечення вирішення окремих місцевих проблем.

Представницьке самоврядування

Представницьке самоврядування називається так через те, що головним принципом функціонування цього інституту є обрання представників громади населеного пункту в колегіальний орган (в наших умовах — Раду). Це обрання проходить на основі умовного поділу кількості мешканців населеного пункту, що мають активне виборче право, на кількість місць в місцевому представницькому органі. Тобто один депутат від певної кількості виборців, що проживають компактно. На різних етапах становлення системи представницького самоврядування існували й інші принципи представництва. Наприклад, за професійною або релігійною ознакою. Зі зменшенням ролі корпоративних та релігійних утворень та появою загального та рівного виборчого права, ці принципи відійшли в минуле.

Представницьке самоврядування в Україні сьогодні здійснюється на підставі положень Конституції України, міжнародних правових актів, Законів України „Про місцеве самоврядування в Україні“, „Про вибори депутатів місцевих рад, міських, сільських та селищних голів“ та „Про статус депутатів місцевих рад“.

Існують проста та складна моделі функціонування представницького самоврядування, що характерні для населених пунктів з різними статусом та кількістю населення. Найпростіша ситуація в селах, особливо в невеликих. Там кількість обраних депутатів сільської ради може дорівнювати 5-9 особам, всю виконавчу владу уособлює сільський голова. 2-3 особи складають його апарат. З одного боку така простота повинна забезпечувати максимальну наближеність обраної місцевої влади до мешканців села та максимальну участь сільської громади у вирішенні місцевих проблем. Але часто-густо все відбувається з точністю до навпаки. У вузькому колі напручуються та приймаються рішення, зрозумілі та вигідні лише, так би мовити, „правлячій верхівці“. Рівень прозорості та публічності місцевої представницької і виконавчої влади вкрай низький, а все це, в свою чергу, поглиблює ту хронічну недовіру до влади, що має місце в суспільстві.

Незважаючи на представницький характер місцевого самоврядування, напевно можна стверджувати, що рада в рівній мірі представляє всі соціальні, професійні, вікові, етнічні і т.п. групи громади. Тому, вкрай важливим для відповідальної та ефективної місцевої політики є встановлення постійного діалогу між радою, її виконавчим органом і головою з одного боку та представниками різних груп громади — з іншого.

Вище ми частково уже показали важливість суспільного діалогу для розвитку громади. Далі ми спробуємо показати інші можливі реальні механізми співпраці влади та громадськості.

6.2. Влада і третій сектор: від перших спроб до реального партнерства

Як і поява приватного бізнесу, поява третього сектора в українському суспільстві є явищем принципово новим. Громадські організації радянських часів до уваги не беремо в силу їх політичної спрямованості. Товариства червоного хреста, захисту миру, добровільні товариства сприяння армії, авіації та флоту і інші — за своєю суттю, були допоміжними інструментами державної „машини“ та ідеології обробки населення і контролю особистості.

Ліберальні зміни в Україні започаткували процеси формування недержавних організацій, що артикулюють інтереси різних груп суспільства. Формування у червні 1992 року нормативно-правового підґрунтя діяльності громадських організацій у вигляді ухваленого Закону України „Про об’єднання громадян“ дало значний імпульс становленню третього сектора в Україні, який за останні роки виріс не тільки кількісно, але і якісно. Фіксуючи цей факт, потрібно відзначити значну роль у формуванні потужних громадських організацій, як і в цілому третього сектора в Україні, донорських організацій, фондів і програм розвинутих демократичних держав.

На жаль, в Україні ще не набула поширення практика фінансування НПО за рахунок бюджетних (різного рівня) коштів на основі зрозумілих та прозорих процедур. Реальне субсидіювання діяльності окремих НПО національного чи місцевого рівня здійснюється або окремим рядком у відповідному бюджеті, або через окремі міністерства на національному рівні та відповідні управління виконкому на місцевому рівні. Ця практика сьогодні стає мішенню для критики, оскільки і серед НПО створюється конкурентне середовище: з’являються різні організації серед ветеранів, інвалідів, чорнобильців і т.п. Тому нові організації прагнуть запровадити правила, за якими держава чи місцеве самоврядування має виділяти кошти (субсидії) для НПО на основі відкритих конкурсів.

Державна політика щодо залучення третього сектору до партнерських відносин в питаннях гармонізації соціальних відносин та економічного розвитку поки що в Україні не є системною.

Загальний стан третього сектору можна охарактеризувати так:

1. Третій сектор (громадські організації) реально існує і є досить впливовою силою, здатний на незалежні акції та прояв власної позиції.

2. Держава поки що не визначила своєї політики щодо активного залучення НПО в якості партнерів щодо ухвалення та реалізації політичних рішень.

3. На місцевому рівні партнерство влади та громадських організацій значно відрізняється від регіонального. При цьому також, як і у випадку з бізнесом, помітна пряма залежність активності НПО від економічної активності регіону.

4. Основним джерелом фінансування активних НПО є допомога різноманітних донорських фондів та програм, які діють в Україні.

5. Помітним явищем в Україні стала діяльність аналітичних центрів (так званих *think tanks*), які на сьогодні є практично єдиною альтернативою в незалежній оцінці діяльності влади на всіх рівнях (включаючи і місцевий).

6. Основні активні аналітичні центри сконцентровані у Києві, хоча практично в кожному обласному центрі вже існує декілька організацій, які можна віднести до цієї категорії НПО.

7. Цікавою подією в житті третього сектору в Україні стало створення у квітні-вересні 2001 року Всеукраїнського громадського об'єднання — Асоціації Агенцій Регіонального Розвитку України (ААРРУ), яка була створена без втручання влади за ініціативою регіональних НПО.

Мотиваційною основою до партнерства з владою і бізнесом представників третього сектора в Україні є бажання НПО:

1. Зайняти свою соціальну нішу та розширити сфери впливу на соціальні та економічні перетворення.

2. Більш адекватно досягати реалізації своєї місії і стати активним гравцем місцевої політики.

3. Сформуванню ринку на власні послуги та отримати постійне соціальне замовлення на інформаційну, аналітичну, експертну, організаційну та проектну діяльність в напрямку забезпечення становлення розвитку територіальних громад.

4. Підвищувати власний статус та рівень кваліфікації.

5. Забезпечити сприятливі умови для своєї діяльності.

Прагнення третього сектора до партнерства з владою та бізнесом є цілком природним для нього явищем і впливає з його основного призначення як інструменту гармонізації інтересів різних соціальних груп у відносинах з владою і бізнесом. Тому його цілі співпадають з наведеними вище офіційними цілями влади та бізнесу. Виходячи з того, що відстоювання інтересів територіальної громади є головною ціллю його діяльності, додатковими цілями партнерства представників третього сектору у міському розвитку можна вважати:

1. Формування напрямків, завдань та критеріїв оцінки діяльності місцевих органів влади, виходячи з інтересів територіальної громади.

2. Визначення пріоритетів використання ресурсів міської громади (фінансових, майнових, земельних тощо).

3. Формування чітких уявлень та забезпечення порозуміння різних соціальних груп та верств населення щодо бачення перспектив спільної діяльності для досягнення поставлених цілей.

4. Забезпечення спадковості влади.

5. Забезпечення соціальної спрямованості міської економічної та містобудівної політики.

Спеціалізованими інституціями забезпечення партнерства, які існують в практиці українського місцевого самоврядування, можна вважати:

1. Різноманітні консультаційні, координаційні, постійні та тимчасові ради при міських головах та інших керівниках місцевого самоврядування.

2. Діючі фонди підтримки місцевого розвитку.

3. Різноманітні асоціативні структури підприємств, ремісників тощо.

4. Аналітичні центри економічного і соціального розвитку (до них відносимо і Агенції Регіонального Розвитку України).

5. Спільні комісії.

6. Спільні робочі групи.

7. Ради партнерства тощо.

В практиці українських міст процедури інформаційних обмінів, узгоджень, напрацювань пропозицій, обговорення та поширення інформації регулюються регламентами рад різного рівня, відповідними положеннями про діяльність, статутами організацій та статутами міст.

Говорячи про об'єктивну потребу співпраці влади та громадськості в процесі вирішення місцевих проблем, слід пам'ятати, що: надзвичайно великі повноваження органів місцевого самоврядування, особливо у соціальній сфері, не мають достатнього фінансового забезпечення та достатньої кількості кваліфікованих працівників відповідних місцевих служб; приватизація об'єктів медицини, освіти та культури законодавчо заборонена; надання платних послуг комунальними закладами конституційно обмежене (хоча це не звільняє місцеву владу від зобов'язань перед своїми мешканцями у забезпеченні їх відповідними медичними, освітніми та культурними послугами); безробіття, бідність та відсутність перспектив реструктуризації місцевої промисловості також потребує значної уваги з боку місцевої влади, оскільки стагнація економічного життя та бідність не краще тло для діяльності будь-якої влади (та й податкових надходжень у такій ситуації не дочекатись).

Виходячи з таких реалій, органи місцевого самоврядування в різних регіонах України шукають можливості для більш ефективних способів реалізації власних повноважень та надання соціальних послуг кращої якості з

меншими затратами, використовуючи для цього елементи міжсекторальної співпраці чи соціального партнерства.

6.3. Громадськість, як інтелектуальний ресурс влади

Громадська рада з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору.

Одним з яскравих прикладів ефективної співпраці громадських організацій і влади в частині отримання владою додаткового, в даному випадку інтелектуального та експертного ресурсу, є створена у Києві Громадська рада з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору.

Громадська рада утворена з метою створення умов для впливу громадськості, незалежних наукових спеціалістів, громадських експертів на процес удосконалення українського законодавства у сфері місцевого самоврядування та організацій третього сектора (некомерційного права) на засадах демократизму, професійності, відповідності потребам українського суспільства, необхідності гармонізації українського законодавства зі стандартами міжнародних правових угод, стороною яких є Україна.

Досягнення цієї мети здійснюється через широку співпрацю з комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, сприяння його законотворчій діяльності, надання експертно-консультативної допомоги та інформаційної підтримки у створенні умов відкритості законотворчого процесу та встановлення зворотного зв'язку між комітетом та громадськістю.

Діяльність Громадської ради регулюється Декларацією про її утворення, яку підписали представники 15 громадських організацій, асоціацій місцевого самоврядування, науковців.

Активно співпрацює Громадська рада з представниками законодавчої гілки влади України. Співпраця Громадської ради та Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування здійснюється в рамках угоди між Комітетом та радою від 21 січня 2003 року.

Загалом, силами Громадської ради за участю експертів з питань місцевого самоврядування розроблено цілий ряд законопроектів у сфері інтересів комітету та ради, а саме:

- проект Закону „Про внесення змін до Конституції України“ в частині уточнення норм щодо адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування в Україні;
- нову редакцію проекту Закону „Про місцеве самоврядування в Україні“ на основі законопроекту №7302, ухваленого в першому читанні;

-
- нову редакцію проекту Закону „Про непідприємницькі організації“;
 - проект Закону „Про громадські організації“;
 - проект Закону „Про дитячі та молодіжні організації“;
 - законопроект про внесення змін до Закону „Про соціальні послуги“;
 - законопроект про внесення змін до Закону „Про органи самоорганізації населення“.

Разом з комітетом з питань державного будівництва та місцевого самоврядування рада була залучена до підготовки парламентських слухань з питань законодавства, що регулює місцеве самоврядування та регіональну політику держави.

Представниками ради було підготовлено мультимедійні презентації, що ілюструють зміст законопроектів, розроблених в рамках діяльності Громадської Ради, та здійснена їх презентація в різних містах України: Черкасах, Чернігові, Житомирі, Дніпропетровську, Одесі, Києві, Харкові, Львові, Хмельницькому, Чернівцях, Кам'янець-Подільському, Херсоні, Луганську, а також Полтавській області.

В роботі над удосконаленням розроблених проектів взяли участь десятки спеціалістів органів місцевого самоврядування, громадських організацій, науковців. Лише до проекту Закону „Про місцеве самоврядування“ від цих суб'єктів було подано понад 1000 пропозицій до різних його статей.

Громадською радою було проведено ряд круглих столів щодо законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектору, участі громадськості у прийнятті рішень органами державної влади та місцевого самоврядування.

Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, з яким співпрацює громадська рада (ГР), в її особі отримав досить потужний інтелектуальний, експертний ресурс. Комітет через ГР має змогу отримувати висновки провідних експертів щодо окремих проектів, які розглядаються Верховною Радою, без залучення безпосередньо комітетом додаткових ресурсів. Крім того, в сфері відання комітету, ГР розробляє законопроекти, які реально потрібні суб'єктам правового регулювання, а не ті, які з'явилися в результаті планової роботи якогось державного органу.

Ще одним дуже важливим ресурсом комітету стала можливість оперативного донесення до організованої громадськості (через можливості ГР) проектів нових законів та отримання відгуків на них, а також їх апробація через обговорення на публічних заходах, що організовуються Громадською радою.

Інтерес громадськості у такій співпраці також дуже великий, адже через механізми взаємовідносин ГР і комітету громадськість отримала можливість бути почутою. Представник ГР має право слова на засіданнях коміте-

ту. Всі члени ГР стали позаштатними консультантами комітету, що значно підвищує статус роботи громадськості у парламенті.

Угода про соціальне партнерство у місті Черкаси.

Крім київського досвіду діяльності Громадської Ради наведемо ще й черкаський досвід побудови партнерських комітетів на місцевому рівні.

В Черкасах відправною точкою формування партнерських відносин було підписання 18 червня 1998 року представниками трьох секторів (Черкаської міської влади, бізнесу та громадських організацій) угоди про соціальне партнерство. В цьому документі зазначено: „Угода складена з метою національного, демократичного, соціального і економічного відродження міста Черкас, створення сприятливих умов для діяльності місцевого самоврядування, бізнесу та громадських організацій шляхом спільних узгоджених дій через раду соціального партнерства, впливу на законотворчі, суспільно-політичні й фінансово-економічні процеси в Україні“. Далі в угоді визначено обов’язки секторів: влади, бізнесу, громадських організацій.

Організаційна група розробила положення про раду соціального партнерства. Там зазначені функції ради соціального партнерства, а саме: координація виконання угоди між владою, бізнесом і громадськістю; проведення взаємних консультацій та сприяння розв’язанню спірних питань; розробка, акумулювання та аналіз пропозицій щодо шляхів вирішення основних проблем 3-х секторів, формування громадської думки щодо найбільш важливих рішень, що стосуються територіальної громади міста; оперативне реагування на спроби органів законодавчої, виконавчої і судової влади на державному рівні погіршити суспільно-політичне та фінансове становище міста; ініціювання в порядку, передбаченому ст. 9 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні“, розгляду у міській раді важливих питань, віднесених до відання місцевого самоврядування; внесення пропозицій щодо реформування існуючого законодавства, яке регулює діяльність органів місцевого самоврядування, підприємницьких структур та громадських організацій; здійснення громадського контролю за роботою 3-х секторів; звернення з пропозиціями до влади, бізнесу і громадськості щодо підвищення ефективності роботи.

Робота значно активізувалася після формування влітку 1999 року виконавчого органу ради соціального партнерства – Комітету Дій. Комітет був сформований на основі рівноправного представництва 3-х секторів: влади, бізнесу і громадських організацій. До комітету спочатку входило всього 9 членів, зараз їх разом з активістами – понад 33. Основну увагу в своїй роботі Комітет Дій приділив розробці стратегічного плану міста. Тобто, як

бачимо, при бажанні можна знайти спільну платформу для співпраці всіх учасників громади задля блага її членів.

Крім того, в Черкасах були знайдені і реалізовані інші „технології“ партнерства. Так, у місті активно взаємодіють ради самоорганізації населення з громадськими організаціями. Наприклад, ради самоорганізації збирають збори в школах, а представники громадської організації „Повернення“ розповідають куди звертатися за допомогою нарко- і алкоголезалежним, як запобігти торгівлі наркотиками, де можна пройти лікування в Україні і за кордоном.

Як результат, місцева черкаська влада відчула користь від партнерства і нині йде йому назустріч. Зокрема, з її боку було виділено приміщення для Комітету Дій та для діагностичного центру.

Херсон, Славутич та інші.

У сфері залучення громадськості до підготовки рішень органів влади цікавим прикладом участі громадських об'єднань Херсонської області у розробці рішень з питань молоді є спільна реалізація молодіжною організацією міста Херсона „Нова генерація“, управлінням з питань молоді, спорту та туризму облдержадміністрації проекту „Молодь і місцева влада: впровадження рішень задля партнерства“. В рамках цього проекту на семінарі, за участю представників молодіжних ГО та органів влади з питань молоді, було розроблено нормативно-правові документи щодо впровадження конкурсу проектів, програм молодіжних об'єднань з метою отримання фінансування з обласного бюджету. Розпорядчий документ органу влади було прийнято з попередньою участю тих, кого він стосувався.

В травні 2004 року у місті Херсоні було створено громадську раду при міському голові, до складу якої увійшли представники багатьох впливових громадських організацій міста. Рада має розглядати на своїх засіданнях найбільш важливі для громади міста проблеми та подавати рекомендації міському голові.

Варто відзначити, що у місті Херсоні є достатньо прикладів активної співпраці громадськості та міської влади. Цікавим тут є робота місцевої молодіжної екологічної організації, яка привернула увагу громадськості до сумної долі невеличкої річки Вирьовчини, котра протікає в межах міста і перетворилась із зони відпочинку в зону бруду.

Громадська організація (за кошти донора) провела дослідження стану річки, зробила фотовиставку. Волонтери та просто небайдужі люди очистили 1 кілометр берега, а сама проблема стала предметом розгляду на міській раді і знайшла відображення у міській екологічній програмі.

„Громадська рада з розвитку міста Славутича“ — один з прикладів інноваційного досвіду вирішення питань місцевого значення. За своїм статусом вона є місцевою громадською організацією з фіксованим індивідуальним членством. Рада об'єднала управлінців, підприємців, усіх ініціативних людей, здатних зробити як практичний, так і теоретичний внесок у цю справу. Громадська рада активно залучається до попереднього узгодження і громадської експертизи проєктів рішень міської ради та виконавчого комітету з найважливіших питань міського життя. На засіданні правління ради був відпрацьований механізм щодо реалізації проєктів розвитку міста, окремі з яких уже успішно впроваджуються. Загалом, за час діяльності Громадської ради (від 1996 року), на 135 засіданнях її правління розглянуто понад 500 питань, основні з яких стосувалися соціального захисту персоналу ЧАЕС та мешканців міста, співробітництва з міжнародними організаціями, діяльності міських засобів інформації тощо.

У Комсомольську (на Полтавщині), зокрема, з 2001 року виходить „Актуальна тема“ — двотижневий додаток до міської газети, що користується значною популярністю й викликає зацікавлені відгуки громадян. Зміст цього видання формують передусім не редакція, а читачі. У кожному випуску дається анонс теми наступного номеру з проханням до читачів надсилати листи й телефонувати. Крім того, журналісти виходять на вулицю і роблять опитування перехожих з даної теми. На основі зібраної таким чином інформації формується видання: публікуються найбільш типові відгуки громадян, їхні листи тощо. Відповіді на них, необхідні роз'яснення, а також поради дають фахівці та посадові особи відповідного профілю.

У галузі просвіти членів територіальної громади є свої приклади. Так, наприкінці липня 2002 року депутати Білозерської селищної ради (Білозерський район, Херсонська область) звернулися до місцевого осередку Комітету виборців України (КВУ) з проханням провести депутатське навчання і забезпечити депутатів текстами законів „Про місцеве самоврядування“ та „Про статус депутатів місцевих рад“, оскільки в селищній раді було лише по одному примірнику законів на 25 депутатів. 30 липня обласний комітет КВУ разом з Південноукраїнським регіональним навчальним центром „Партнерство громад“ провів у Білозерці одноденний семінар на тему: „Депутати та громада: прозорість відносин“. Всіх депутатів забезпечили текстами законів та іншими інформаційними матеріалами. В ході семінару депутати та працівники селищної ради готували учбові проєкти громадських слухань з актуальних у селищі питань.

Крім того, в рамках проєкту всеукраїнської мережі молодіжних НПО „Нова хвиля“ було проведено серію тренінгів для активу громадських організацій та представників органів влади з питань співпраці між двома сек-

торами. У 2000-2002 роках реалізовано 27 корпоративних проєктів (фінансування здійснювалося за принципом: 50% коштів від влади, а 50% — від міжнародного донора та неурядової організації).

Цікавим прикладом розширення інтелектуального ресурсу та залучення реальних, нехай невеликих, інвестицій у свій регіон є діяльність Полтавської агенції регіонального розвитку на чолі з Віталієм Зелюком. Ця організація має дуже добрі ділові контакти з Полтавською обласною радою і намагається залучити до підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад, міських, селищних, сільських голів найкращі наукові кадри.

Активність керівника агенції дає змогу отримувати фінансову підтримку таких навчальних проєктів. Ось приклад. У першому кварталі 2004 року:

- проведено 2-денне навчання для голів та секретарів районних рад з питань місцевого економічного розвитку (36 учасників);
- проведено 1-денне навчання для депутатів обласної ради (28 учасників);
- проведено 3-денне навчання для депутатів міських, селищних рад „Рада і депутат: робота в ім’я громади“ (40 учасників);
- проведено 2-денне навчання з питань місцевого економічного розвитку для сільських селищних голів та секретарів рад Решетилівського району (32 учасники).

Результатом такої активності стало не тільки проходження предметного навчання депутатами та посадовими особами місцевого самоврядування в кількості понад 100 осіб, але й отримання ними необхідної для роботи методичної літератури. Крім цього, якщо врахувати, що донором було оплачено проживання та харчування учасників у санаторії, то лише пряма інвестиція в санаторій склала понад 30000 гривень. Частина цих коштів у вигляді податків потрапила до місцевого бюджету.

Співпраця цієї агенції з Решетилівською райрадою дала змогу виграти конкурс проєктів місцевого самоврядування і отримати на пілотний проєкт щодо розвитку рекреаційних можливостей Решетилівського району 50000 гривень.

Ще одне цікаве ноу-хау застосовують у місті Кам’янець-Подільському. Тут діє громадська організація „Партія відродження Кам’янця-Подільського“. Ця громадська організація була одним з ініціаторів створення плану стратегічного розвитку міста та запровадження такої цікавої системи підготовки нових кадрів для органів місцевого самоврядування, як створення школи місцевого самоврядування для молодих людей, які мають змогу не тільки отримувати знання від провідних управлінців міста, у тому числі міського голови, відомих науковців та політиків, які приїждять до міста, але й проходити стажування у ролі дублера керівників виконавчих органів ради.

Загалом, діяльність „Партії відродження Кам'янець-Подільського“ та багатьох інших громадських організацій міста дає змогу залучати щороку до міста значні додаткові ресурси через різноманітні гранти, які отримують громадські організації для реалізації проєктів, що відповідають пріоритетам міського розвитку.

Це далеко не повний перелік того, як може місцева влада і громада, об'єднана у свої організації, спільними зусиллями співпрацювати над вирішенням місцевих проблем. Головною передумовою таких стосунків має бути взаємне визнання необхідності такої співпраці, закріплене у двосторонніх організаційно-правових документах.

7. Співпраця з НПО — інструмент вирішення проблем громади

На сьогодні важливою проблемою територіальних громад є наявність значної кількості соціальних проблем, які накопичилися в суспільстві. Їх вирішення належить до компетенції місцевого самоврядування. Проте, ці проблеми не можуть бути вирішені самостійно органами місцевого самоврядування через низку причин, а саме: відсутність достатньої кількості бюджетних коштів, необхідного кадрового потенціалу; нездатність самостійно мінімізувати компоненти, що породжують проблеми тощо.

Для мінімізації значної кількості соціальних проблем органам місцевого самоврядування доводиться шукати нові інструменти та нові ресурси. Одним із таких інструментів може бути механізм соціального партнерства, коли до вирішення місцевої соціальної проблеми залучаються місцеві не-підприємницькі (неприбуткові) організації (далі — НПО) із своїми власними ресурсами. Широке застосування місцевими органами влади механізмів співпраці з бізнесом та, особливо, з неприбутковими організаціями є наслідком цілком об'єктивних причин.

По-перше: широка децентралізація державної влади призводить до значного розширення повноважень органів місцевого самоврядування, що потребує додаткових кадрових та бюджетних ресурсів.

По-друге: довіра до органів влади, що формуються на місцевих виборах, суттєво залежить від характеру стосунків цієї влади з місцевими громадськими активістами з різних НПО. Зменшення критики органів влади з боку таких осіб та організацій, як правило, обернено пропорційно залежить від рівня задіяності цих структур в процесі вироблення та здійснення місцевої політики.

По-третє: ряд послуг, що надаються місцевими органами влади, досить вузько сфокусовані на окремі групи мешканців. Тому реалізація цих послуг за участю організацій, що представляють інтереси цих груп чи безпосередньо складаються із осіб, що належать до них, може бути значно ефективнішою та дешевішою у разі надання послуг не безпосередньо місцевою владою, а через вказані організації.

Справа також у тому, що місцеві НПО можуть отримувати кошти на здійснення своїх програм не тільки з місцевого бюджету, а також і від різноманітних благодійних фондів, міжнародних донорських організацій, приватних осіб.

Проте, отримати значний соціальний ефект від залучення до вирішення місцевих проблем НПО можна лише у випадку, коли такий процес буде прозорим, контрольованим і зрозумілим для мешканців громади, міського керівництва та державних контролюючих органів.

Всього цього можна досягнути лише тоді, коли на місцевому рівні буде ухвалено відповідний нормативний акт, який і визначатиме порядок залучення НПО до вирішення місцевих соціальних проблем та виділення для цього відповідних бюджетних ресурсів.

Вже сьогодні в більшості міст України в міських бюджетах передбачається певна сума коштів, яка йде фактично на субсидування певних громадських організацій. Проте, в абсолютній більшості міст, ніхто не знає чому саме ці, а не інші НПО отримали бюджетне фінансування, наскільки ефективно були використані кошти, які позитивні здобутки від цього отримала міська громада.

Саме тому виглядає перспективним фінансувати не просто окремі НПО в закритому ручному режимі, а їх суспільно корисну діяльність в напрямках, що є пріоритетними для громади. Щоб це фінансування було найбільш ефективним та прозорим, має бути забезпечено конкурсний механізм визначення кандидатів на фінансування (через конкурси).

НПО, реалізуючи проекти, не отримують прибутку, а орган самоврядування, який надає НПО кошти для реалізації їх проектів, не здійснює закупку.

Розглянемо одну важливу соціальну проблему, яка, на жаль, є типовою для багатьох українських міст – наркоманія серед молоді.

Якщо спробувати проаналізувати причини цієї проблеми, можна їх систематизувати так:

1. Наявність та доступність наркотиків на ринку міста.
2. Відсутність реальних способів лікування наркозалежних.
3. Терпимість суспільства та певна „мода“ на вживання наркотиків серед молоді.

Першу причину вирішити майже неможливо, оскільки досить часто надто багато структур, у тому числі і правоохоронних, зацікавлені в існуванні наркотичних мереж. Прибутки наркодільців настільки великі, що вони завжди будуть намагатися розвивати свій чорний бізнес.

Лікування наркозалежних також справа надто складна для вирішення, але у ній уже є серйозні здобутки і за умов доброї волі місцевої влади та певних фінансових ресурсів може бути утворено наркоцентр для лікування (зняття фізичної залежності) наркоманів.

Проте, проблема поширення наркотиків ніколи не буде вирішена, якщо не буде створено клімат нетерпіння до наркотиків, якщо вживання наркотиків не стане непрестижним, якщо у молоді не буде іншого цікавого замінильника наркотиків.

Позитивного результату тут можна досягнути лише за рахунок проведення широкої пропагандистської кампанії серед молоді та дітей у школах, вузах, в інших місцях, де збирається молодь, серед батьків, вчителів та викладачів.

Але ефективність такої роботи з дітьми та молоддю залежить від того, хто і яким чином працює з ними. Максимальної ефективності тут можна досягнути лише тоді, коли цим будуть займатися такі ж молоді люди, які зможуть говорити з молоддю однією з нею мовою.

Саме тому, для зменшення потоку нових клієнтів до наркоторговців з числа молоді, слід залучати молодіжні та громадські організації, батьків наркоманів. Ця сфера має свою специфіку, яка не дає можливості місцевій владі самостійно вирішувати проблему без залучення громадськості.

Але навіть у цій сфері надзвичайно важливо вміти віднайти саме ті організації, які дійсно знають як працювати з молоддю і можуть робити це ефективно. Тут можливі різні рецепти, але найкращий той, який містить елементи конкурсу.

7.1. Конкурси соціальних проектів для невідприємницьких неприбуткових організацій

Як зазначалось вище, одним з найбільш ефективних механізмів співпраці між органами місцевого самоврядування та НПО є проведення місцевою владою конкурсів соціальних проектів для організацій третього сектору. Головною метою конкурсу є залучення широких верств громадськості до вирішення соціально-економічних проблем місцевої територіальної громади. Проведення конкурсу соціальних проектів дозволяє:

- сприяти вирішенню низки соціально-економічних проблем міста;
- залучати громадськість міста до вирішення місцевих проблем та підвищувати рівень громадської активності;

-
- налагодити ефективну співпрацю між місцевою владою та неурядовими організаціями;
 - збирати та реалізовувати цікаві пропозиції щодо вирішення тих чи інших питань;
 - більш ефективно використовувати існуючі ресурси;
 - сприяти покращенню ставлення місцевих жителів до діяльності органів місцевого самоврядування;
 - залучати зовнішні джерела фінансування, зокрема, міжнародні благодійні організації та програми технічної допомоги.

Проведення конкурсів соціальних проєктів дозволяє внести радикальні зміни в сферу надання соціальних послуг і здійснення соціального захисту населення. В пострадянський період в Україні відбулися докорінні зміни в системі управління на державному та регіональному рівнях, створено приватний сектор економіки, виник і почав функціонувати третій сектор. Але система соціального захисту і надання соціальних послуг населенню практично не змінилася. Більше того, вона стала ще менш ефективною, ніж за радянських часів. Як правило, соціальна робота здійснюється державними неприбутковими організаціями за рахунок коштів, наданих відповідними органами центральної або місцевої влади. Становлення організацій третього сектору, одним з головних завдань яких є саме робота в соціальній сфері, практично призвело до того, що паралельно з державною виникла альтернативна система надання соціальних послуг населенню. Якщо державна система фінансується за рахунок бюджету, то альтернативні структури (в більшості випадків) змушені шукати інші джерела фінансування: донорські організації, бізнес та фізичні особи-спонсори. Останнім часом все частішими стають випадки фінансування соціальної діяльності НПО за рахунок бюджетних коштів.

Існування двох паралельних систем надання соціальних послуг населенню є недоречним як з економічної, так і з соціальної точки зору. З одного боку, це призводить до неузгодженості дій, неефективного використання коштів та дублювання функцій. А з іншого — до певного протистояння між державними і недержавними неприбутковими організаціями та неможливості впровадження на державному рівні багатьох сучасних та ефективних методик, які мають недержавні НПО.

Якщо порівняти державні та альтернативні НПО, то перші мають такі переваги:

- наявність необхідної матеріально-технічної бази, зокрема приміщень, обладнання тощо;
- значний практичний досвід роботи;
- наявність необхідного персоналу.

До переваг недержавних НПО відносяться:

- більша зацікавленість та мотивованість у роботі;
- можливість працювати ефективніше;
- бажання зменшувати витратну частину (ці організації здійснюють діяльність за власні кошти);
- більша мобільність та оперативність;
- можливість залучати додаткові кошти з альтернативних джерел;
- можливість брати відповідальність на себе, зокрема, розробляти і впроваджувати нові технології, застосовувати міжнародний досвід тощо.

У певної частини державних службовців існує хибна точка зору, що краще мати справу з державними НПО, оскільки вони повністю залежать і контролюються органами влади. Насправді, недержавні НПО є не менш вигідними партнерами, оскільки вони не потребують постійної опіки та втручання з боку держави і самостійно вирішують різноманітні завдання. Таким чином, у разі співпраці з недержавною НПО, органу влади достатньо лише здійснювати моніторинг та поетапний контроль за діяльністю і використанням наданих організації коштів. Крім того, залучення недержавних НПО має ще один позитивний аспект: якщо бюджетні кошти на соціальні цілі надаються державній структурі, то за їх використання особисту відповідальність несе її керівник, якого рішенням відповідного органу влади можна замінити. Але самі кошти, у разі їх неефективного використання, не можуть бути повернуті або відшкодовані, бо державні НПО просто не мають інших джерел фінансування. Принципово іншою є ситуація, коли кошти виділяються недержавній організації. В цьому випадку орган влади не може вплинути на керівництво НПО, оскільки вона йому не підпорядковується. Але він має право вимагати повернення коштів або виправлення недоліків за рахунок власних коштів НПО, що обумовлюється договором.

Таким чином, у будь-якому випадку, органу влади гарантовано виконання робіт та надання послуг в повному обсязі.

Створення єдиної системи надання соціальних послуг, в якій державні та недержавні організації могли б на конкурсних засадах змагатися за бюджетні кошти, допоможе докорінним чином змінити ситуацію в соціальній сфері. Крім того, створення такої системи стане додатковим стимулом і для державних структур працювати більш ефективно, оскільки реальною буде загроза втратити бюджетне фінансування.

Конкурси соціальних проектів проводяться на підставі відповідних положень, що затверджуються, як правило, рішенням місцевої ради. Механізм подібних конкурсів застосовується у випадках, коли існує певна соціальна проблема або комплекс проблем, які доцільно вирішувати із

залученням громадськості (наприклад, боротьба з безпритульністю, надання допомоги багатодітним сім'ям тощо). Перелік напрямків соціальної сфери, в яких проводиться конкурс, визначається в положенні. Пріоритетність напрямків може змінюватися, виходячи з конкретної ситуації, що існує в тому чи іншому проміжку часу.

Застосування механізму конкурсів соціальних проектів принципово змінює підхід до формування місцевих соціальних програм. Якщо традиційно такі програми розроблялися відповідними службами органів місцевого самоврядування і потім реалізовувалися через державні НПО, то впровадження конкурсів соціальних проектів дозволяє спочатку винести існуючі проблеми на розгляд громадськості, яка пропонує власні варіанти їх вирішення. Кращі пропозиції будуть покладені в основу відповідної соціальної програми. Такий підхід дозволяє не тільки урізноманітнити та збагатити діючі соціальні програми новими ідеями, але й заощадити час державних службовців на розробку самих програм.

Конкурси соціальних проектів проводяться на засадах відкритості, гласності, рівних прав учасників, конкурсного механізму визначення переможців. Конкурси спрямовано на вирішення соціально-економічних проблем міста, вони не повинні носити політичного характеру. До участі в конкурсі не допускаються структури, проекти яких переслідують політичні цілі або сприяють просуванню політичних інтересів окремих партій або осіб.

Для розгляду та оцінки проектів створюється міська експертна рада, діяльність якої обумовлюється положенням про конкурс соціальних проектів. До складу ради можуть входити особи, які користуються довірою місцевої громади — представники місцевих органів влади, бізнесу та неурядових організацій. Залучення представників трьох секторів до розгляду та оцінки проектів дозволяє більш об'єктивно та неупереджено визначати переможців конкурсу. Крім того, залучення підприємців до проведення конкурсу дозволяє частково вирішити проблему фінансування проектів за рахунок спонсорської підтримки.

Як правило, фінансування проектів-переможців здійснюється за рахунок таких джерел:

- місцевого бюджету;
- благодійних пожертв (від бізнесу, фізичних осіб, донорських організацій);
- власних коштів НПО.

7.2. Місцеві грантові програми

Як уже було сказано вище, місцева влада може запровадити свої власні механізми підтримки НПО таким чином, аби ця підтримка була максимально корисна для територіальної громади і гроші, витрачені на таку під-

тримку, принесли найбільш відчутний позитивний результат для мешканців громади. Як це можна зробити?

Звичайно, в Україні поки що немає усталеного, законодавчо визначеного поняття гранту. Проте, сам термін є достатньо вживаним, і Україна як держава отримала декілька грантів від іноземних держав чи міжнародних фінансових організацій. Тисячі українських НПО добре знають, що таке грантові програми від іноземних донорів (оскільки практика надання грантів від українських донорів для НПО є досить незначна).

За кваліфікаційними ознаками, грантом можна назвати особливий вид добровільного пожертвування, що може надаватися за договором між фізичною чи юридичною особою і неприбутковою організацією за умови виконання останньою певних робіт, надання послуг чи виробництва товарів в рамках її статутної діяльності. Але особливою умовою гранту є те, що виконання робіт, послуг чи виробництво товарів здійснюється не на користь особи, що надає грант.

Тобто грант може бути нічим іншим як підтримкою чи сприянням НПО з боку місцевої влади відповідно до норм закону про місцеве самоврядування. Але принциповою відмінністю такої підтримки чи сприяння від простого надання коштів НПО є те, що грант дає можливість встановити певні умови надання цих коштів. Проте у будь-якому випадку це не є платою, а послугою.

Розглянемо приклад. У місті К міськрада з метою поліпшення правової освіти дітей і їхньої кращої адаптації у реальному житті вирішила підготувати новий навчальний курс „Практичне право для дітей“ (назва умовна). У місті є декілька громадських організацій, що займаються цими проблемами і можуть підготувати такий курс.

Є два шляхи для отримання результату.

Перший. Замовити підготовку такого курсу одній з організацій з урахуванням положень закону про закупівлю товарів, робіт, послуг за державні кошти, тобто провести конкурс на виконання проекту, до якого мають бути допущені всі бажаючі суб'єкти як підприємницькі, так і непідприємницькі. У разі перемоги на конкурсі НПО, її робота над підготовкою такого курсу буде розцінена як платна послуга, і вона буде змушена сплатити податок на прибуток від отриманої суми, що зменшить реальні можливості з підготовки курсу, оскільки зменшиться реальна сума отриманих коштів. Крім того, виникає небезпека для самої НПО позбутися статусу неприбуткової організації, оскільки податкова інспекція може розцінити таку діяльність НПО як підприємницьку.

Звісно, після перемоги на конкурсі має бути укладений договір між міськрадою (виконкомом) та НПО на виконання вказаної роботи. Як і

будь-який договір на виконання робіт, цей договір має передбачати санкції за невиконання чи неякісне виконання умов договору. Але такі санкції до НПО виглядають досить ілюзорними, оскільки НПО не має достатніх власних коштів чи майна, яке може бути належним гарантом відшкодування збитків, завданих невиконанням умов договору.

Другий шлях виглядає дещо складнішим, але є значно ефективнішим. Міськрада оголошує конкурс грантів на підтримку проекту, спрямованого на правову просвіту дітей та молоді „Практичне право для дітей“. НПО подають свої проекти, конкурсна комісія визначає переможця. Знову ж таки укладається договір між НПО і міськрадою (виконкомом), але це принципово інший договір. Адже у цьому випадку міськрада не замовляє прямої розробки курсу, вона підтримує проект НПО. Гроші надаються не за послугу, а як цільова пожертва на підтримку діяльності організації для реалізації свого власного проекту, від якого, однаке, матиме вигоду територіальна громада в цілому. Правда, тут не може йтися про повернення коштів із штрафними санкціями чи щось подібне. Єдиною засторогою від втрати грошей є авторитет самої НПО, її спроможність справді досягти того, що вона запланувала, та спроможність конкурсної комісії оцінити шанси НПО на успішне здійснення проекту. Ще одним запобіжником від можливої втрати усіх грошей є умова договору про перерахування коштів частинами за наслідками звіту про виконання робіт за попередній період (етап).

Цей грантовий механізм є найбільш прийнятним і для НПО, оскільки її неприбутковому статусу ніщо не загрожує, і для міськради, яка досягає певного результату за менші кошти й одночасно отримує в особі НПО реального партнера щодо поліпшення ситуації в територіальній громаді.

Щоб застосування цього механізму мало зрозумілий та прозорий характер, слід дотримуватися ще двох обов'язкових умов: потрібно ухвалити місцевий нормативний акт, що регулюватиме порядок надання таких грантів, проведення конкурсів, ухвалення рішень за результатами конкурсу і т. п.; у місцевому бюджеті передбачити відповідні кошти на підтримку НПО через грантові програми.

Можливе також ухвалення місцевого нормативного акту про місцеві соціальні програми, складовою якого може бути положення про грантові програми для НПО, які вирішують певні проблеми громади.

Логіка застосування механізму місцевих грантових програм має бути такою:

1. Місто має визначити власні пріоритети, відповідно до яких буде оголошуватись конкурс.

2. Мають бути затверджені визначені суми бюджетного фінансування за програмним принципом та визначено розпорядників цих бюджетних коштів.

3. Має бути ухвалено міське положення, яке визначає порядок оголошення та проведення конкурсу, створена конкурсна комісія та підготовлено зразки договорів про гранти.

4. Всі етапи по впровадженню грантового механізму підтримки проєктів НПО мають бути максимально відкритими.

7.3. Фонди місцевого розвитку

Одним з яскравих прикладів співпраці громадськості, підприємців і місцевої влади є фонди місцевого розвитку. Залучення громадськості до вирішення місцевих соціально-економічних проблем потребує додаткового фінансування, оскільки наявних ресурсів органів місцевого самоврядування часто буває недостатньо. Особливо це стосується малих територіальних громад, бюджети яких дуже обмежені. Для вирішення цієї проблеми в різних країнах використовується такий механізм як створення фондів місцевого розвитку, які залучають кошти з альтернативних джерел для подальшого фінансування місцевих громадських ініціатив. Як правило, такі фонди створюються місцевими підприємцями, які самостійно можуть реалізовувати благодійні програми. На Заході практично всі великі компанії мають власні благодійні фонди, які підтримують ті чи інші соціальні програми. Для малих підприємців створення та утримання власного фонду є економічно не вигідним, тому вони разом створюють та підтримують один фонд місцевого розвитку.

Застосування цього механізму в Україні потребує деяких коректив. Це пов'язано, насамперед, з меншою економічною стабільністю місцевого бізнесу, відсутністю реальних стимулів для підприємців займатися благодійністю та нерозумінням переважною частиною підприємців соціальної ролі благодійництва взагалі. У зв'язку з цим, ініціатором створення таких фондів стає громадськість, яка спільно з органами місцевої влади здійснює необхідні заходи щодо створення та функціонування подібних структур. Такі фонди, акумулюючи кошти від різних спонсорів, стають одним з джерел фінансування місцевих конкурсів соціальних проєктів та інших громадських ініціатив. Розпорядником таких фондів, як правило, виступає міська експертна рада, створена для проведення конкурсів соціальних проєктів, або міська громадська консультативно-дорадча рада.

Фонди місцевого розвитку можуть мати ще одну супер важливу роль — створення привабливості територіальної громади для інвестицій, прогнозування та планування стратегії місцевого розвитку, підтримка заходів з перекваліфікації робочої сили, яка вивільняється із підприємств, що закрилися, боротьба з бідністю.

Саме такі фонди відіграли значну роль у вугільних регіонах Польщі. Вони створювалися за участю місцевої влади, бізнесу та громадськості і ста-

вали не просто інструментами для накопичування коштів, які вкладались у місцеві програми розвитку, а структурами, які створювали бізнес-центри, що ставали базою розвитку дрібного бізнесу. Вони відкривали інтернет-ресурси, які ставали вікном у зовнішній світ, вони допомагали місцевій владі створювати таке місцеве нормативне регулювання, яке б давало можливості залучати в громаду бізнес.

Такі фонди поєднували в собі функції фонду та агенції місцевого розвитку.

В Україні також є спроби відкриття місцевих фондів, які фінансують деякі місцеві програми, загони охорони громадського порядку, створення привабливого іміджу міст. Цікавим прикладом тут може бути місто Бердянськ.

З іншого боку, можливе й інше призначення фонду громади. Це може бути локальний фонд, який не оперує фінансовими ресурсами, а служить фактично для самодопомоги у громаді. Такий фонд фактично може збирати речі, окреме майно, яке є зайвим для окремих осіб з більшими доходами для їх перерозподілу серед людей із більш скромними доходами, насамперед, соціально вразливим категоріям. Ці ж фонди можуть бути головними отримувачами гуманітарної допомоги з-за кордону, причому вони формують перелік речей та майна, які найбільш потрібні громаді і здійснюють пошук його серед можливих надавачів гуманітарної допомоги.

Українське законодавство, зокрема, Закон „Про благодійність та благодійні організації“ дозволяє утворювати різні благодійні організації, які можна використовувати у формі фондів громад.

Проте, слід зауважити, що цей закон входить у певний конфлікт з Цивільним кодексом України.

В той же час, Цивільний кодекс України передбачає можливість утворення непідприємницьких товариств та установ. Установа за своєю суттю є власне типовим фондом. Знову ж таки, утворення установи за Цивільним кодексом та її реєстрація є значно простішим процесом ніж утворення благодійної організації.

Загалом, якщо коротко проаналізувати механізм взаємодії місцевої влади і представників громадських організацій, то побачимо, що його головними ланками виступають:

- створення змішаних консультаційних органів (працівники владного органу та представники НПО) при раді чи міському голові;
- залучення НПО до вирішення проблем громади шляхом підтримки проектів НПО коштами місцевого бюджету;
- включення представників НПО в тендерні комітети по закупкам;
- використання досвіду НПО в отриманні грантів від донорів.

7.4. Світовий досвід взаємодії НПО та влади

У різних країнах співпраця влади з громадськими організаціями має багато спільних рис. Сьогодні у світі визнається потреба максимальної систематизації відносин урядових та неурядових установ, тобто переходу від неорганізованих спонтанних заходів взаємодії до ретельно розпланованих, закріплених законодавчо довготривалих програм розвитку кооперації.

Загальні принципи діяльності урядів різних країн у сфері залучення неурядових організацій до процесів прийняття державних рішень такі:

1. Визнання партнером сектору неурядових організацій може відбуватися шляхом декларацій, угод, створення в уряді комітетів по роботі з НПО, а також шляхом надання податкових та інших пільг.

2. Важливим елементом державної політики визнаються базові принципи функціонування соціального партнерства, що закріплюється документами уряду (закони, положення, декрети тощо).

3. Залучення НПО до процесів прийняття рішень межує із делегуванням повноважень та певних функцій уряду і вважається одним з аспектів соціального партнерства, що також закріплюється документально.

4. Якщо уряд та НПО визнають своєю метою розвиток сектору НПО, як необхідного компонента публічної політики, то у цьому разі застосовуються механізми, які носять програмний характер.

Моделі співпраці НПО та влади за кордоном.

Канада. Проект „Ініціатива громадського сектору“.

Проект спрямований на встановлення партнерства між громадським сектором та урядом Канади з метою зміцнити потенціал НПО і вдосконалити співпрацю між громадським сектором та федеральним урядом.

Головні напрями проекту:

- розробка рамкової угоди, яка визначає бачення та принципи відносин між неприбутковим сектором та федеральним урядом у новому сторіччі (Accord between the Government of Canada and the voluntary sector);
- інформаційні технології та менеджмент інформації, завдяки чому підвищиться доступ до технологічних нововведень;
- інформування широких мас про значущість сектора;
- розвиток організаційного та професійного потенціалу НПО;
- вдосконалення регулятивної бази тощо.

Яким чином здійснюється проект:

Уряд створює реферативну групу, яка, з одного боку, складається з міністрів, призначених Прем'єр-міністром, а з іншого — очолює президент Ради директорів Казначейства. Громадський сектор створює Наглядовий комітет з представників найпотужніших НПО.

Більш ніж 125 представників НПО та департаментів федерального уряду входять до комітетів „Спільних столів“, які працюють за напрямками проекту. Керівництво кожним комітетом здійснюють представник уряду та громадського сектора.

Незалежний комітет представляє інтереси більш ніж 1000 організацій.

Рада Європи. З початку свого існування Рада Європи встановлювала робочі стосунки з неурядовими організаціями. Визнання їхнього впливу було офіційно закріплено ще у 1952 році через надання можливості міжнародним громадським організаціям отримувати „Консультативний статус“, який на сьогодні має більше ніж 400 організацій. На законодавчому рівні цей статус закріплено Конвенцією 124 „Про визнання правового статусу Міжнародних неурядових організацій“ та резолюцією Комітету міністрів (93) 38 „Про відносини між Радою Європи та міжнародними неурядовими організаціями“. Згідно з цією резолюцією консультативний статус можуть отримати ті НПО, які мають особливу компетентність у сфері своєї діяльності та можуть репрезентувати її на Європейському рівні, а також здатні інформаційно підтримувати досягнення Ради Європи. Для координації поточної діяльності неурядових організацій, які мають консультативний статус, створено Комітет по зв'язкам з НПО (Liaison Committee).

Резолюція (93) 38 містить детальний опис процедури отримання консультативного статусу та умов кооперації. Серед основних принципів кооперації найважливішими є такі:

1. Комітети урядових експертів та інші структури Комітету міністрів, комітети Парламентської асамблеї, комітети Конференції місцевих та регіональних влад та Генеральний Секретар через комітет по зв'язкам з НПО можуть консультувати НПО з консультативним статусом щодо питань взаємного інтересу.

2. Організації можуть направляти свої меморандуми Генеральному секретарю РЄ для їхнього подання у вище зазначені комітети; отримують розклади та публічні документи Асамблеї з метою їхнього опрацювання для винесення на публічні засідання Асамблеї; запрошуються на публічні засідання Конференції місцевих та регіональних влад, на щорічну інформаційну зустріч Секретаріату, тематичні зустрічі Секретаріату.

3. Організації з консультативним статусом на прохання Генерального секретаря надають інформацію, документи та пропозиції щодо сфери їхньої компетенції; надають максимум публічності ініціативам та досягненням Ради Європи у сфері їхньої компетенції.

Вони кожні два роки подають звіт, у якому зазначається:

- участь у діяльності різних установ Ради Європи;
- присутність на заходах, організованих Секретаріатом;

-
- присутність на зустрічах різних груп НПО відповідно до спеціалізації того сектору Секретаріату, з яким вони співпрацюють;
 - зустрічі, організовані самими НПО, на яких запрошувалися представники Ради Європи;
 - заходи, які здійснювалися з метою надання публічності роботі Ради Європи.

Естонія. Серед пострадянських країн особливого успіху щодо залучення громадськості до участі у публічній політиці досягла Естонія, розробивши та прийнявши на загальнодержавному рівні Концепцію Розвитку Громадянського Суспільства.

Модель співпраці неурядових організацій та уряду, яка викладена у цій концепції, сьогодні визнається однією з найдієвіших та прогресивних у Європі. Виконуючи роль рамкової угоди, Концепція містить положення, які чітко регулюють взаємодію неурядових організацій країни та органів державної влади усіх рівнів, зокрема, щодо формування публічної політики, встановлення пріоритетів та залучення ресурсів для кооперації. Згідно з визначеннями, наведеними у документі, Естонська Концепція Розвитку Громадянського Суспільства — це документ, підготовлений за ініціативою неприбуткового сектору у співпраці з публічною адміністрацією, який детермінує компліментарність ролей влади та громадського сектору, визначає принципи їхньої кооперації, сфери взаємних інтересів, механізми регуляції, формування та впровадження публічної політики, а також розбудови громадянського сектора.

Громадські організації у цій моделі співпраці представлені їхньою асоціацією (форумом) під назвою „Круглий стіл естонських організацій громадянського суспільства“. Основними принципами та цінностями кооперації, які виділяються у Концепції, є: активне громадянство, участь, повага, партнерство, відповідальність, незалежність, рівність, стійкий та збалансований розвиток.

Хорватія. Рамкові умови співпраці уряду та громадських організацій у Хорватії закріплено програмою кооперації між урядом Республіки Хорватія та неурядовим, неприбутковим сектором Республіки Хорватія. Окрім основних принципів та механізмів кооперації, окремими розділами програми є положення про статус програми та майбутнє розширення програми. Для координації реалізації програми кооперації між урядом та НПО у жовтні 1998 року було засновано Хорватський урядовий офіс кооперації з НПО. Серед завдань урядового офісу співпраці з НПО виділено наступні:

- впровадження тендерної системи щодо фінансування заходів НПО;
- публікація результатів тендерів та виконання програм, фінансованих урядом, у друкованих та електронних ЗМІ;

-
- організація днів НПО;
 - ініціативи щодо вдосконалення законодавчої бази для НПО;
 - проведення навчальних семінарів для представників НПО та уряду;
 - видання бюлетеню для НПО;
 - підтримка веб-сайту тощо.

7.5. Український досвід

В Україні вже складається певний досвід застосування місцевою владою подібних механізмів співпраці з НПО. Проте реального досвіду місцевої успішної нормотворчості з цих питань украї мало.

В серпні 2000 року міська рада Одеси ухвалила „Положение о социальном заказе в городе Одессе“. Проект цього положення було підготовлено спільними зусиллями місцевих громадських організацій та міськвиконкому за сприяння та активної участі представників одного із російських фондів, який займається проблемами соціального партнерства. Як стверджують автори, це перший в Україні місцевий нормативний акт, який має врегулювати всі питання участі місцевих НПО в реалізації міських соціальних програм. Добре враження справляє детально виписана процесуальна частина документу, де регулюється порядок подачі конкурсних заявок, їхнього розгляду, ухвалення рішення. Проте виникають запитання щодо предмету регулювання. Що саме, які правовідносини все-таки має регулювати це положення і що являє собою „соціальне замовлення“?

Тому зараз навряд чи можна стверджувати, що згадане одеське положення можна тиражувати в інших українських містах без докорінного доопрацювання...

Складається таке враження, що в деяких містах України, навіть без ухвалення спеціального місцевого нормативного акту, співпраця між місцевою владою, бізнесом та громадськими організаціями стає реальністю.

Спільна робота управління Київської міськдержадміністрації, академічного Інституту історії України та громадської організації, дозволили видати в Києві (вперше на теренах колишнього СРСР) посібник для школярів старших класів „3 історії самоврядування та демократії у Києві: від княжої доби до нашого часу“.

Незважаючи на те, що існують проблеми щодо формування сприятливого законодавчого середовища для НПО, що немає достатнього досвіду та психологічної готовності до співпраці між НПО та місцевою владою (причому з обох боків), об'єктивні процеси беруть гору і така співпраця розвивається.

II. ПЕРСПЕКТИВИ ПАРТНЕРСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКИХ ІНСТИТУТІВ В УКРАЇНІ

Розробка, прийняття та запровадження політичних рішень владою та невідприємницькими організаціями (НПО) — це нове для України явище в царині відносин публічної влади та організованої громадськості. Але саме такий рівень відносин може вивести, з одного боку владу, а з іншого — суспільство на якісно вищий рівень ефективності їх спільної діяльності.

1. Українська реальність

Нова стратегія партнерства влади та громадянського суспільства в Україні має базуватися навколо усвідомлення, насамперед, владою природи свого існування і ролі, а також щоденного виконання владою своїх основних завдань:

- забезпечувати суспільство вчасною, точною, об'єктивною та повною інформацією про законодавство, служби, послуги та ініціативи;
- пояснювати свою політику та рішення, інформувати суспільство про пріоритети для країни;
- забезпечувати відкритість, доступність та підзвітність громаді, якій вони покликані служити;
- консультуватися з громадськістю, враховувати інтереси та проблеми людей в процесі встановлення пріоритетів, плануванні програм та послуг, розвитку ініціатив;
- постійно перебувати в діалозі з громадськістю, що є похідним від права громадян звертатися до Уряду і бути ним почутим;
- постійно перебувати в діалозі з громадськістю з метою дослідження, оцінки та урахування потреб громадян і їх очікувань задля найефективнішої відповіді на них.

Важливою складовою нової стратегії партнерства влади та громадянського суспільства є участь громадськості в процесі вироблення урядової політики, формування рішень та громадського контролю функціонування і діяльності публічної адміністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування).

В Україні сьогодні відсутня реальна постійнодіюча ефективна система (механізми, інструменти, технології та комунікації) взаємодії публічної ад-

міністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування) з НПО.

Саме тому, на основі системного підходу та через реалізацію принципів відкритості, прозорості і партнерства необхідно створити реальну, постійнодіючу ефективну систему (механізми, інструменти, технології та комунікації) взаємодії публічної адміністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування) з НПО.

Досягнення цієї мети стане можливим у разі досягнення компромісу влади та НПО щодо бачення цілісного, комплексного підходу до формування реальних послідовних кроків в цьому напрямку.

Неприбуткові організації в сучасній Україні діють в умовах:

- недосконалого (дискримінаційного) правового поля щодо їх функціонування та розвитку;
- незацікавленості органів влади в партнерській співпраці;
- неструктурованості та нескординованості діяльності НПО.

1.1. Середовище функціонування та діяльності НПО

Владі, насамперед, роботу щодо пошуку нових моделей і нової якості взаємодії влади та громадянського суспільства, удосконалення правового регулювання функціонування та діяльності інститутів громадянського суспільства треба проводити на основі системного підходу та відповідно до „Плану підготовки, розробки, узгодження та просування доктрини, концепції, законопроектів та підзаконних актів щодо функціонування та діяльності НПО в Україні“, розробленого спільно з представниками організацій третього сектора.

Такий підхід дозволить:

- суттєво покращити дискримінаційно-недосконале (насамперед, податкове) середовище функціонування, фінансування та діяльності НПО;
- провести комплексну ревізію усього законодавства для НПО на основі норм Цивільного кодексу України, Закону України „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб підприємців“, міжнародних правових актів, стороною яких є Україна, а також правил Євросоюзу;
- системно вирішити, насамперед, такі конкретні проблеми: обмеження права громадських організацій займатися підприємницькою діяльністю; обмеження права на об'єднання для іноземних громадян та осіб без громадянства; обов'язковості легалізації всіх громадських об'єднань; надмірності повноважень державних органів щодо контролю за діяльністю громадських організацій; обмеження територіальним статусом діяльності громадських організацій; позбавлення юридичних осіб права бути засновниками, членами та учасниками громадських

організацій разом із фізичними особами; потенційної перереєстрації громадських організацій;

- невідкладно (на основі пропозицій організацій третього сектора) внести зміни до відповідних постанов Кабінету Міністрів України в частині: реєстрації благодійних та громадських організацій; порядку реєстрації благодійних організацій; порядку справляння та розміру збору за реєстрацію об'єднань громадян; розміру і порядку справляння плати за державну реєстрацію благодійних організацій.

1.2. Забезпечення структурованості та скординованості функціонування і діяльності НПО

Динамічна структуризація та скординованість діяльності НПО в Україні може бути досягнута через створення мережі Громадських рад та Моніторингового комітету, взаємодія яких показана на схемі (стор. 197)

Середовище функціонування та діяльності Громадських рад в Україні характеризується:

- вагомою підтримкою міжнародних організацій;
- відсутністю підтримки з боку уряду;
- зростанням ролі громадських консультативних органів у процесі законотворення та підготовки проектів місцевих нормативних актів, залучення громадських організацій до моніторингу законотворчості;
- розширенням функціонального призначення Громадських рад і, зокрема: перетворенням їх в постійнодіючого посередника-комунікатора між законотворцями, виконавчою владою, органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями;
- перетворенням їх в публічний форум, завдяки якому громадськість може впливати на рішення влади і залучатися до відкритих обговорень нагальних правових питань;
- реальною можливістю об'єднати зусилля різноманітних науково-аналітичних центрів та подолати обмеження, з якими стикаються окремі експерти-консультанти.

Середовище функціонування та діяльності Громадських рад в Україні потребує:

- підтримки становлення та розвитку мережі Громадських рад, зважаючи на їхню значну роль в проведенні моніторингу й підвищенні якості законодавчої діяльності;
- підтримки становлення та розвитку мережі Громадських рад, зважаючи на невідкладність запровадження постійнодіючого кваліфікованого моніторингу якості діяльності та функціонування виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування;
- розробки нових законопроектів щодо:

-
- ведення моніторингу виконання чинних законів, підзаконних актів, місцевих нормативних актів;
 - громадської експертизи законів, підзаконних актів, законопроектів, проектів підзаконних актів, а також проектів місцевих нормативних актів.

Середовище функціонування та діяльності Громадських рад в Україні суттєво дестабілізується складністю та невизначеністю процесу реформування основних інститутів державної влади і системи місцевого самоврядування.

2. Міжнародний досвід

Загальні напрямки розробки, прийняття та впровадження політичних рішень урядами та неурядовими організаціями щодо співпраці влади та громадських інститутів в інших країнах — це порівняно новий елемент у стосунках між державним та громадським секторами. Така практика була започаткована у Великій Британії, де наприкінці 1990-х з'явилися перші три документи подібного типу.

Свого часу в Естонії було розроблено документ під назвою „Урядова Концепція розвитку громадянського суспільства, в Хорватії — „Урядова програма співпраці“, в Канаді — „Угода“, в Угорщині — „Урядова стратегія співпраці з громадським сектором“, в Данії — „Хартія взаємодії між датськими волонтерськими/громадськими організаціями та публічним сектором“ та у Франції — „Хартія неурядових організацій“. Аналогічні документи щодо співпраці урядового та громадського секторів стосовно боротьби з бідністю були розроблені в Німеччині. Документи про співпрацю розроблялися та приймалися і на рівні Європейського Союзу („Біла Книга Урядування ЄС“) з метою забезпечення оптимального використання інституцій Євросоюзу та підвищення участі громадянського суспільства в моніторингу та процесі прийняття рішень цими інституціями. Нещодавно спроби створити „компакти“ на місцевому рівні мали місце навіть у Китаї. В Англії прийняття відповідних документів на місцевому рівні передувало „Національний Компакт“, а в Польщі все відбулося у зворотному порядку.

Укладення подібних політичних угод має свою специфіку у кожному випадку.

Стороною, що ініціює цей процес, може бути громадянське суспільство, або ж, як у Хорватії й Угорщині, — державні органи влади. Зміст може бути дуже відмінним: цей документ може бути докладним, як в Естонії, або схематичним, як в Англії. Цілі, що їх вказують, можуть бути загальними

або конкретними. *У кожному окремому випадку шанси на успіх та плідність залежать: від специфічних обставин; від рівня взаємної довіри та послідовності з боку як державного сектору, так і громадянського суспільства.*

Окреслимо загальні характерні риси шляху, який було пройдено при розробці аналогічних документів в інших країнах.

Документи щодо партнерської взаємодії (далі — ДПВ) влади та громадських інститутів у процесі розвитку громадянського суспільства мають віддзеркалювати погляди й рішучість двох сторін: з одного боку — державного сектора (це може бути національний уряд, місцевий уряд, парламент, Європейський Союз) та громадянського суспільства — з іншого боку. Це може бути двостороння угода, як у Великій Британії, або односторонній документ, як в Хорватії. Сама природа ДПВ як документа, вимагає того, щоб створювався він ітераційно в процесі публічних обговорень.

ДПВ, як правило: *встановлюють взаємно визнані принципи й цінності співпраці між державою й громадським сектором та надають певний напрямок, або окреслюють структуру майбутньої співпраці цих двох секторів; створюють інституційні рамки підтримки цієї співпраці й визначають засади процесів моніторингу, перевірки й звітності, які мають підсилювати відповідальність та рішучість у виконанні завдань, сформульованих в цих документах; підтверджують досягнення взаємної зацікавленості сторін у розширенні участі громади в політичному житті через створення механізмів та інструментів співпраці, які б полегшували обтяження Уряду в галузі надання соціальних послуг; фіксують факт визнання кожної із сторін ролі й важливості іншої сторони.*

На відміну від законів та договорів ДПВ, в більшості випадків, не є жорсткими юридичними зобов'язаннями для сторін. Але їх практична цінність є надзвичайно високою з огляду на високу відповідальність публічного характеру процесу укладання угоди. Це допомагає зблизити позиції державного і громадського секторів в переговорному процесі, від чого виграє усе суспільство. Дієвості ДПВ додають інтенсивні й широкі кампанії обговорень їх ролі, змісту, механізмів та інструментів впровадження.

Сам процес підготовки та ухвалення ДПВ часто стає більш важливим, аніж сам документ завдяки тому, що сторони спілкуються, дискутують, встановлюють загальні принципи та цілі, формують спільні пріоритети.

Документ щодо партнерської взаємодії — це результат спільних зусиль. Саме тому участь широкого загалу в його підготовці, в процесі переговорів, в досягненні взаємних компромісів та розбудові довіри — є гарантією збереження його практичної цінності.

ДПВ бувають різної структури, але, зазвичай, вони включають за змістом такі основні розділи :

-
- визнання сторонами легітимності представників іншої сторони (ця проблема може бути складною й навіть болісною, особливо у випадку, коли громадський сектор не має представницької структури; ситуація є менш проблемною у випадку, коли ДПВ приймається не як двосторонній документ, але чітка ідентифікація сторони, що бере на себе зобов'язання, залишається важливим фактором, й широке обговорення цього моменту громадою може бути дуже доречним);
 - взаємне визнання принципів співпраці (визнання ролі кожної із сторін в розвитку демократичного суспільства, відкритості, звітності, рівності, прозорості, тощо; цей розділ також може включати права та обов'язки, які бере на себе кожна із сторін, заради реального втілення ДПВ у життя);
 - галузі співпраці в залежності від конкретних пріоритетів країни (головна увага може приділятися: розвиткові законодавства, що стимулює створення та діяльність неурядових організацій; розробці й впровадженню соціальних програм; відмові від насильства; децентралізації та інструментам, що є необхідними для налагодження співпраці; розширенню права законодавчої ініціативи, організації громадських дебатів, створенню правового підґрунтя для укладання з неурядовими організаціями контрактів на надання соціальних послуг, тощо);
 - проблеми фінансування (ДПВ не встановлюють жорстких юридичних зобов'язань та відповідальності, тому вони не можуть включати будь-які фінансові зобов'язання; вони лише можуть формулювати розвиток політики й механізмів фінансування);
 - впровадження ДПВ (характеризується: великою залежністю від доброї волі уряду; неможливістю гарантувати їх дотримання традиційними інструментами демократичного суспільства (через судову владу); визначенням певних конкретних зобов'язань, відповідальності, строків, конкретних планів, програм діяльності, короткострокових та довгострокових завдань, системи перегляду, перевірок, моніторингу й звітності, необхідних інституційних допоміжних структур для управління та моніторингу впровадження).

Впровадження ДПВ є найбільш складним етапом. Напрацьований досвід показує, що існує декілька можливих механізмів, застосування яких може гарантувати виконання задекларованих сторонами намірів. Такі механізми започатковуються дуже широким процесом публічного обговорення та послідовного включення побажань, потреб та сподівань громади. Важливою складовою механізму надійного впровадження ДПВ – є конкретний розподіл відповідальності та створення структури-інструменту, яка допоможе впровадженню, і, врешті решт, забезпечить також і процес моніторингу, перевірки й регулярної публічної звітності.

Вкрай важливо, щоб державний сектор й громадянське суспільство залишилися партнерами у битві за встановлення демократичних принципів та цінностей, насамперед, в контексті намірів України приєднатися до європейських та міжнародних структур, а українських неурядових організацій — отримати національне (через покращення правового середовища) та міжнародне (через приєднання до міжнародної некомерційної спільноти) визнання своєї діяльності.

3. Партнерство

3.1. Основні принципи партнерства

Партнерська взаємодія влади та громадських інститутів у процесі розвитку громадянського суспільства в Україні має будуватися на таких основних принципах:

- національна правова система стимулює ініціативу індивідуумів чи груп осіб щодо створення інститутів громадянського суспільства ;
- усі НПО мають право на свободу вираження поглядів;
- НПО з правосуб'єктністю мають ті самі можливості, які загалом має решта юридичних осіб, підлягати тим самим адміністративним, цивільним і кримінальним зобов'язанням і санкціям, які взагалі застосовні до них;
- будь-яка дія чи бездіяльність урядового органу, що впливає на НПО, повинна підлягати адміністративному перегляду і бути відкритою для оскарження у незалежному і неупередженому суді з повною юрисдикцією.

3.2. Корпоративна культура партнерства

Впровадження в реальну практику роботи органів виконавчої влади механізмів постійних консультацій з громадськістю — складне і тривале завдання. Його виконання потребує не лише оволодіння їх представниками навичками і технологіями проведення заходів щодо участі громадськості у розробці та прийнятті рішень. Успішною ця робота стане лише тоді, коли постійний діалог стане частиною корпоративної культури як органів державної влади, так і представників громадськості.

Сьогодні результати досліджень поведінки цих двох груп (влади та громадськості) демонструють, з одного боку, різний рівень культури кожної з них, а з іншого — різне ставлення і очікування від впровадження механізмів громадської участі, особливо громадського моніторингу функціонування та діяльності влади. Так, представники органів влади вважають громадськість пасивною, непрофесійною, неорганізованою. Представники громадського сектору оцінюють владу як закриту, непрофесійну, непрозо-

ру, корумповану. Від громадського моніторингу представники влади очікують проекти системних документів, написаних зрозумілою мовою і придатних до трансформації в нормативно-правові акти та впровадження в щоденну діяльність всієї системи органів влади на всіх рівнях. Часто представники органів влади розглядають комунікації з громадськістю лише як додаткове та нікому не потрібне навантаження, згадують про цю тему спорадично, приділяючи для цього час по залишковому принципу. Додатковою проблемою є те, що відповідальні посадові особи та службовці не бачать реального зв'язку між важкою роботою по налагодженню комунікацій з громадськістю та своїми особистими мотиваціями — кар'єрним ростом, доходами, стабільністю в роботі. Громадськість очікує від громадського моніторингу негайної публічної реакції, покарання винних, постійного доступу до керівників, які приймають рішення. Заходи, що організує влада, часто сприймаються як формальні, без реальних наслідків, не цікаві для громадськості.

Роботу по формуванню та зміні корпоративної культури треба спрямувати на обидві цільові групи: як представників влади, так і активістів громадськості. Цю роботу необхідно поширити як на службовців управлінь по зв'язкам з громадськістю міністерств та адміністрацій, так і на активістів недержавних організацій, безпосередньо залучених до роботи в Громадських радах та Моніторингових комітетах. Механізми громадської участі треба поширити на стосунки всіх державних службовців та громадських утворень. Це дозволить поступово сформувати корпоративну культуру, спрямовану на однакове та адекватне сприйняття таких механізмів широким загалом співробітників державних органів та активу НПО.

Принципи формування корпоративної культури.

1. Поступовість та етапність впровадження.

Формування та зміна колективних установок — завдання складне, яке потребує часу та зусиль. Насамперед, потрібно сформувати відповідну культуру тих, хто безпосередньо задіяний в механізмах комунікації, а потім стануть носіями такої нової культури.

2. Універсальність.

Обов'язковим є формування однакових корпоративних установок для обох цільових груп — як влади, так і громадськості. Робота повинна бути спрямована на конвергенцію цих корпоративних культур та максимальну уніфікацію підходів.

3. Одночасність впровадження як на центральному так і на регіональному рівнях.

4. Залучення передового міжнародного досвіду, адаптованого до українських та регіональних реалій.

5. Постійний зворотній зв'язок по вертикалі знизу до верху.

Для корекції процесу формування необхідно мати регулярний діалог та вивчати як змінюється корпоративна культура.

6. Особистий приклад керівників.

7. Зрозумілість для всіх цільових груп.

8. Наявність особистої мотивації кожного для долучення до корпоративних цінностей.

Технології та етапи формування корпоративної культури.

1. Вивчення потреб та базових цінностей цільових груп із урахуванням специфіки регіону чи відомства.

2. Співставлення результатів із поставленими завданнями, визначення найбільших розривів.

3. Розробка індивідуального плану внутрішніх комунікацій та ПР-заходів для регіону чи відомства.

4. Визначення адекватних методів та носіїв формування корпоративної культури.

5. Виконання планів.

6. Моніторинг досягнутих ефектів.

Форми та методи формування корпоративної культури.

1. Проведення спільних відкритих обговорень проблем, вивчення потреб, фокус-груп.

2. Поширення відповідних матеріалів через спеціалізовані видання як органів влади, так і громадського сектора.

3. Проведення відповідних презентацій для широкого кола службовців та громадських активістів.

4. Введення тем участі громадськості до навчальних курсів держслужбовців та тренінгових програм для НПО.

5. ПР-супроводження перших успішних результатів використання механізмів консультацій з громадськістю, громадського моніторингу.

6. Персональне заохочення особистостей, які досягли найбільших успіхів у впровадженні технологій консультацій з громадськістю — через премії, відзначення подяками, закордонними поїздками тощо.

7. Використання інформаційних технологій — корпоративних Інтернет-сайтів, телеконференцій, електронних розсилок.

8. Впровадження корпоративних цінностей під час неформальних спільних заходів.

Очікувані результати.

1. Введення в повсякденну практику та у систему цінностей обох цільових груп обов'язку проведення постійних консультацій влади та громадськості.

2. Взаємне проникнення корпоративних культур влади та громадськості.

Громадськість повинна розуміти, що свої пропозиції владі треба формулювати кваліфіковано. Влада ж повинна розуміти, що всі її рішення повинні бути доступні громадськості від етапу підготовки до моніторингу виконання та притягнення до відповідальності тих, хто ці рішення не виконує.

3.3. Рівні партнерства

Реальна постійнодіюча ефективна система взаємодії публічної адміністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування) з інститутами громадянського суспільства є багаторівневою. Саме тому, забезпечення участі громадськості в процесі вироблення державної політики, формування рішень та громадського моніторингу за діяльністю органів виконавчої влади треба розглядати як на кожному рівні окремо, так і у взаємозв'язку всіх рівнів. Фундаментом системи взаємодії влади і громадянського суспільства на всіх рівнях є реальна постійнодіюча ефективна система взаємодії організованих посередників цього процесу — насамперед, ***мережі Громадських рад, засобів масової інформації та Моніторингового комітету.***

Забезпечення участі громадськості в процесі вироблення державної політики, формування рішень та громадського моніторингу діяльності органів виконавчої влади (як важливої складової постійнодіючої ефективної системи взаємодії публічної адміністрації з інститутами громадянського суспільства) передбачає партнерську співпрацю:

- на національному рівні: Верховна Рада України — НПО, Президент — НПО, Кабінет Міністрів України — НПО.
- на рівні центральних органів виконавчої влади та місцевих держаних адміністрацій: Міністерства — НПО, Відомства — НПО, Державні комітети — НПО, обласні та районні державні адміністрації — НПО;
- на рівні місцевого самоврядування: виконавчі органи місцевих рад — НПО.

3.4. Основні технологічні компоненти партнерства

Основними технологічними компонентами забезпечення участі громадськості в процесі вироблення державної політики, формування рішень та громадського моніторингу діяльності публічної адміністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування) є:

- на національному рівні: парламентські, президентські та урядові слухання;
- на рівні центральних органів виконавчої влади та місцевих держаних адміністрацій: міністерські, відомчі, комітетські слухання та слухання на рівні місцевих державних адміністрацій;

-
- на рівні місцевого самоврядування: громадські слухання, громадські обговорення, а також прості компоненти (консультації, круглі столи, семінари, тренінги);
 - для всіх рівнів:
 - задіяння обов’язкових механізмів та інструментів, передбачених законом України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності“;
 - підвищення рівня відповідальності публічної адміністрації шляхом передбачення законом можливості „швидкого“ усунення з посад державних та муніципальних службовців за поданням суб’єктів впливу — Моніторингового комітету (Громадської ради);
 - використання всіх видів комунікаційних ресурсів (інтегрованих електронних, друкованих та інших);
 - використання ресурсного потенціалу Моніторингового комітету, мережі громадських рад, інших організованих суб’єктів впливу (громадських організацій, аналітичних центрів, партій, ЗМІ, громадян тощо).

4. Взаємодія влади та НПО

4.1. Прямі та зворотні зв’язки у діяльності органів державної влади

Неперервність прямого та зворотного зв’язку органів державної влади та НПО забезпечується через організованих та мобільних посередників: мережу Громадських рад, асоціації ЗМІ, інтегровані електронні комунікації та Моніторинговий комітет, створений на паритетних засадах (схему забезпечення участі громадськості дивись нижче).

4.2. Загальні засади взаємодії органів державної влади та НПО

Відносини державних органів та НПО мають базуватися на розумінні та прийнятті таких основних засад:

- участь компетентних, організованих та відповідальних НПО в процесі формулювання державної політики збільшує застосовність законодавства і серйозність урядового прийняття рішень;
- стимулювання НПО до участі в урядових і квазіурядових механізмах діалогу, консультацій та обміну інформацією є необхідною умовою пошуку шляхів вирішення потреб суспільства (така участь: відмінна від ролі політичних партій і не заміняє її; не повинна ні гарантувати, ні усувати урядові субсидії, контракти чи пожертви індивідуальним НПО чи їхнім групам);

-
- консультування не розглядається виконавчою владою як засіб поглинання НПО через сприйняття урядових пріоритетів;
 - консультування не розглядається НПО як „заохочення“ для заперечення чи поставлення під загрозу їхніх (НПО) цілей і принципів;
 - виконавча влада працює з НПО для досягнення цілей державної політики, але не намагається заволодіти ними чи змусити їх працювати під своїм контролем;
 - НПО консультуються під час формування проєктів первинного і вторинного законодавства, що зачіпає їхній статус, фінансування чи сфери діяльності.

Системний діалог і консультації НПО та виконавчої влади є в їхніх спільних інтересах, оскільки вони працюють на спільну мету — знайти розв’язання суспільних проблем і задоволення потреб його членів.

Системний діалог і консультації НПО та виконавчої влади потрібні як на національному, так і на місцевому чи галузевому рівнях і є особливо корисними під час складання проєктів нормативно-правових актів.

4.3. Форми індивідуальної та групової роботи органів державної влади та посадових осіб з громадянами. Нові підходи

Забезпечити якісно інший підхід щодо взаємодії органів державної влади та посадових осіб з громадянами можливо шляхом ліквідації формального нині підходу через: прозорість, посилення відповідальності та контролю, через механізм реального впливу з боку НПО на неправомірну та безвідповідальну поведінку влади.

Надійними інструментами досягнення такого результату мають стати: організовані та мобільні посередники — мережа Громадських рад, асоціації ЗМІ, інтегровані електронні комунікації та Моніторинговий комітет, створений на паритетних засадах.

4.3.1. Забезпечення доступу громадян до офіційної інформації

Якісно новий підхід забезпечать:

- організація мобільного безкоштовного доступу громадян до друкованої офіційної інформації через створення інформаційно-консультаційних центрів;
- організація мобільного безкоштовного доступу громадян до електронного комунікатора влади;
- організація мобільного безкоштовного доступу громадян до електронного комунікатора мережі Громадських рад.
- організація мобільного безкоштовного доступу громадян до електронного комунікатора Моніторингового комітету.

4.3.2. Робота зі зверненнями громадян

Якісно новий підхід забезпечать:

- організація мобільного безкоштовного доступу громадян до електронного комунікатора влади;
- організація мобільного безкоштовного доступу громадян до електронного комунікатора мережі Громадських рад;
- організація мобільного безкоштовного доступу громадян до електронного комунікатора Моніторингового комітету;
- систематизація владою результатів аналізу, узагальнення письмових скарг та пропозицій громадян;
- систематизація мережею Громадських рад та Моніторинговим комітетом результатів аналізу, узагальнення письмових скарг та пропозицій громадян;
- періодичні паралельні звіти влади, Моніторингового комітету та мережі Громадських рад щодо звернень громадян, результатів реагування влади на звернення громадян;
- порівняльний аналіз звітів влади, Моніторингового комітету та мережі Громадських рад щодо звернень громадян, результатів реагування влади на звернення громадян з висновками організаційного, управлінського, адміністративного та правозахисного характеру відповідно до чинного законодавства України.

4.4. Громадський моніторинг

Громадський моніторинг влади — постійнодіюча системна робота НПО щодо: організованого збору та аналізу інформації про діяльність влади у конкретних галузях чи по вирішенню конкретних завдань; аналізу такої інформації та оприлюднення публічної громадської оцінки. (див. стор. 140)

4.4.1. Мета громадського моніторингу

Метою громадського моніторингу влади є підвищення ефективності роботи органів влади через впровадження постійнодіючого зворотного зв'язку від організованої громадськості.

4.4.2. Завдання

1. Налагодження прозорості для громадськості роботи органів влади.
2. Надання можливості для кожного громадянина висловити свою думку щодо поведінки влади.
3. Створити механізми зворотного зв'язку між владою і громадянами.
4. Надання громадянам неупередженої оціночної інформації щодо діяльності влади.
5. Закріплення взаємозв'язку між владою і громадянами у відповідних інституціях і нормативно-правових документах.

4.4.3. Об'єкт моніторингу

Об'єктом моніторингу є:

- органи виконавчої влади: Кабінет міністрів, окремі міністерства, державні комітети, органи виконавчої влади із спеціальним статусом; обласні державні адміністрації (далі – ОДА) та районні державні адміністрації (далі – РДА).
- органи місцевого самоврядування (далі ОМС) (насамперед виконавчі органи місцевих рад).

4.4.4. Предмет моніторингу

Моніторингу підлягають: діяльність (бездіяльність) та рішення відповідних органів публічної адміністрації; політичні заяви їх керівників; стан виконання державних цільових програм; офіційні документи, статистичні звіти тощо; публікації в ЗМІ; результати незалежних досліджень (аналітиків, соціологів, експертів).

4.4.5. Критерії оцінки (індикатори) моніторингу

Критерієм оцінки є: дотримання прав, свобод та законних інтересів громадян; відповідність дій органів влади законодавству України, міжнародним зобов'язанням України, Програмі Уряду, державним цільовим програмам; ефективність діяльності Президента, Уряду, міністерств, установ, системи місцевого самоврядування.

4.4.6. Суб'єкти моніторингу

Моніторинг на всіх рівнях можуть проводити різні суб'єкти та їх асоціації або коаліції, легалізовані в Україні, а саме: громадські організації, аналітичні центри, спеціально створені моніторингові комітети, профспілки, творчі спілки, політичні партії, громадські ради, громадські колегії, органи самоорганізації населення (далі – ОСН), органи місцевого самоврядування, ЗМІ.

4.4.7. Види, форми та періодичність моніторингу

Основними видами моніторингу є тематичний та інституційний.

Тематичний моніторинг проводить будь-який спроможний суб'єкт, вибравши для цього актуальну для суспільства та профільну для себе тему. Моніторинг здійснюється у формі громадської експертизи двох видів:

- планова системна експертиза (гострих, актуальних тем протягом моніторингового періоду; проводиться три рази протягом моніторингового періоду);
- термінова позапланова експертиза (на запит трьох та більше НПО проводиться фаховими експертами).

Механізм проведення моніторингу:

- ініціює моніторинг громадськість через суб'єктів моніторингу;
- координує заходи по проведенню моніторингу, здійснює комунікації між владою і громадськістю – координуючий орган (Моніторинговий комітет).

Держава забезпечує:

- відкритий максимальний доступ до інформації щодо проектів нормативно-правових актів та прийнятих рішень Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), насамперед, через інтегруючий загальнодоступний Інтернет-ресурс;
- оприлюднення моніторингових звітів та їх анотацій у державних виданнях та у приміщеннях органів державної влади і місцевого самоврядування.

Інституційний моніторинг: жорстко прив'язаний до конкретного органу влади; забезпечує комплексний моніторинг функціонування та діяльності саме цього органу, насамперед, в рамках вимог та процедур, передбачених законом України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності“ для різних рівнів.

Для здійснення інституційного моніторингу створюється відповідний незалежний громадський Моніторинговий комітет (далі — МК), який формується на паритетних засадах у складі не більше 15 представників.

На національному рівні — МК формується Громадською радою (колегією) при Кабінеті Міністрів України та координуючим органом суб'єктів громадянського суспільства (наприклад, Громадською радою з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектора). На рівні ОДА та РДА — склад такого комітету затверджують керівник державного органу відповідного рівня та голова Громадської ради відповідного рівня. На рівні ОМС — склад МК затверджують голова спроможної територіальної громади та голова громадської ради (або уповноважений представник територіальної громади). Інформація про формування такого комітету оприлюднюється на відповідному рівні за місяць до його утворення. Громадські організації, які мають у своїй статутній діяльності положення про роботу у відповідній сфері та відповідний досвід, можуть пропонувати своїх представників до складу такого комітету. Суб'єкти формування МК своїх представників визначають колегіально, на конкурентних засадах за прозорим, об'єктивним та багатопараметричним критерієм, зменшуючи склад МК до потрібної кількості представників не заангажованих та спроможних суб'єктів.

Інші громадські організації та зацікавлені громадяни можуть брати участь у інституційному моніторингу через такий комітет шляхом використання мобільних Інтернет-ресурсів та інших створених для цього комунікацій.

Головним обов'язком Моніторингового комітету є підготовка та оприлюднення річного звіту про роботу відповідного органу влади, паралельно із звітом самого органу.

Представники Моніторингового комітету готують також короткі квартальні звіти, паралельно із звітним циклом державного органу.

**в процесі вироблення урядової політики,
прийняття рішень та громадського моніторингу
діяльності органів публічної влади ***



Моніторинговий звіт оприлюднює Голова Моніторингового комітету одночасно із звітом відповідного державного органу на власному сайті. Звіт також розміщується у відповідних галузевих друкованих та Інтернет виданнях, на порталі Кабінету міністрів, у ЗМІ.

У разі неготовності моніторингового річного звіту у встановлені терміни — повноваження Моніторингового комітету та його посадових осіб припиняється. Члени МК, повноваження якого були припинені, в наступному році не мають права брати участь у його роботі. Терміни подання річного звіту МК — протягом місяця від подачі річного звіту КМУ або ЦОВВ, а квартального — протягом 2 тижнів від подачі квартального звіту КМУ або ЦОВВ. Терміни подання річного звіту МК на рівні області, району — протягом двох тижнів від подачі річного звіту ОДА, РДА, а квартального — протягом тижня від подачі квартального звіту ОДА, РДА.

Для організаційного та технічного забезпечення моніторингової діяльності суб'єкти, які беруть участь у роботі Моніторингового комітету, можуть отримувати кошти на конкурсній основі з державного бюджету, міжнародних організацій та інших суб'єктів.

4.4.8. Технологія, інструменти та етапи функціонування Моніторингового Комітету

Основними параметрами функціонування Моніторингового Комітету є:

- систематичний збір та аналіз інформації, її систематизація;
- створення індикаторних карт на рівні областей, районів та територіальних громад щодо: існування НПО, їх основних проблем, їх ресурсного потенціалу (насамперед інтелектуального — аналітиків, експертів, ініціативних людей);
- сприяння становленню та діяльності мережі Громадських рад — суб'єкта моніторингу;
- підготовка регламенту та методології функціонування та діяльності Моніторингового комітету.

Основними етапами моніторингу кожного суб'єкта моніторингового процесу на своєму рівні є:

- визначення типів і видів інформації, яка відповідає його діяльності;
- проведення систематичного збору та аналіз інформації, фактів, подій та документів, що стосуються теми його моніторингу;
- підготовка моніторингового звіту, пропозицій щодо поліпшення роботи органів влади різного рівня.

Оприлюднення моніторингових звітів

Обов'язковим елементом моніторингової діяльності є формування публічних звітів та їх оприлюднення.

Звіти оприлюднюються:

- в Інтернеті на сторінках відповідних суб'єктів моніторингу;
- в електронних ЗМІ та сторінках центральних органів влади;
- в урядових ЗМІ, а також ЗМІ місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;
- під час офіційних заходів, які проводять органи державної влади;
- під час спеціальних заходів, які проводить громадськість за участю органів державної влади та місцевого самоврядування;
- під час спеціальних спільних заходів, спрямованих на отримання владою зворотного зв'язку від громадськості, таких як Президентські слухання, слухання щодо виконання програми Уряду, громадські слухання по окремим питанням тощо;

Центральний звіт Моніторингового комітету оприлюднюється на всіх можливих Інтернет-ресурсах влади та суб'єктів моніторингу, а також окремим виданням, яке розсилається по публічним бібліотекам та структурним підрозділом по зв'язкам з громадськістю.

Зворотній зв'язок — обов'язкова реакція влади на моніторинговий звіт.

За неналежне реагування влади на результати звітів Моніторингового комітету необхідно встановити законом додаткові підстави та жорстку міру відповідальності посадових осіб.

4.4.9. Основні етапи впровадження системи моніторингу

Впровадження системи громадського моніторингу передбачає такі основні етапи:

1. Підготовка та видання брошури „Партнерська взаємодія влади та громадських інститутів в Україні. Загальна методологія запровадження“.
2. Підготовка та видання брошури щодо детальної методології реалізації „Концепції участі громадськості в процесі вироблення урядової політики, формування рішень та громадського контролю функціонування і діяльності публічної адміністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування)“ для об'єктів та суб'єктів моніторингу.
3. Просвіта та тренінги для громадських організацій, активу, Громадських рад по використанню механізмів моніторингу.
4. Підготовка ряду законопроектів, проектів підзаконних актів щодо зміни дискримінаційно-недосконалого середовища функціонування та діяльності НПО.
5. Підготовка змін до законів України щодо встановлення додаткових підстав та жорсткої міри відповідальності посадових осіб за неналежне реагування влади на результати звітів Моніторингового комітету.
6. Створення скоординованої Мережі громадських рад — суб'єктів моніторингу.

-
7. Створення Моніторингового комітету.
 8. Створення при Кабінеті міністрів або при Академії управління персоналом навчально-методичного центру для сприяння роботі Громадських рад, Громадських колегій та Моніторингового комітету.
 9. Створення Громадської Ради при Кабінеті Міністрів України.
 10. Підготовка спеціальних законопроектів, проектів підзаконних актів.
 11. Лобіювання законопроектів, проектів підзаконних актів.
 12. Ухвалення законопроектів, проектів підзаконних актів.

5. Правова та інформаційна база.

5.1. Правові передумови

Правовими передумовами для здійснення подальших кроків є:

- постанова Кабінету Міністрів України №356 „Про деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики“;
- Указ Президента України №1276 „Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики“.

5.2. Проекти нормативно-правових актів, які є життєво необхідними для гарантування незворотності процесу становлення України як правової демократичної держави

- Проект „Концепції участі громадськості в процесі вироблення урядової політики, формування рішень та громадського контролю функціонування і діяльності публічної адміністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування)“ (додаток 7);
- проект „Угоди про співпрацю між Кабінетом Міністрів України та Моніторинговим комітетом громадського контролю щодо функціонування та діяльності органів виконавчої влади за діяльністю органів виконавчої влади (додаток 6);
- проект постанови Кабінету Міністрів України „Про запровадження громадського контролю функціонування та діяльності органів виконавчої влади“ (додаток 5);
- проекти нормативно-правових актів щодо реалізації вищезазначених проектів.

ІІІ. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЕФЕКТИВНИХ ВЗАЄМИН ВЛАДИ І ГРОМАДИ

В останні роки представники влади як за кордоном, так і в Україні все більше цікавляться процесом залучення НПО до сфери соціальних послуг. Крім того, більш тісною й плідною стає співпраця громад і органів місцевої влади, які поступово приходять до розуміння необхідності спільного й ефективного вирішення проблем міст, селищ і сіл.

Оскільки українська держава перебуває на шляху децентралізації повноважень на користь місцевих органів влади і просувається до значного обмеження своєї ролі в деяких життєво важливих напрямках, очевидно, що надання деяких послуг, котрі перебували у державному портфелі, буде обмежено чи призупинено зовсім у разі скасування їх підтримки бюджетом. Аби відхід держави від деяких традиційних форм соціального обслуговування не був занадто болісним для громадян України, варто запроваджувати різні форми соціального партнерства та співпраці місцевої влади та громади.

Враховуючи те, що Україна ще зовсім недавно стала на шлях соціального партнерства, пропонуємо розглянути декілька прикладів ефективної взаємодії органів місцевої влади і представників різних громад за кордоном, у країнах, що перебувають неподалік України, і багато в чому мають такі ж проблеми, як і ми.

3.1. Підготовка лідерів демократичних змін у громадах.

Проект „Місцева демократія у Польщі“

З 1994 року проект „Місцева демократія у Польщі“ (МДП) Університету Ратгерз штату Нью-Джерсі спільно зі своїм польським партнером варшавською Фундацією підтримки місцевої демократії (ФПМД) реалізували програму навчання місцевих лідерів 25 польських міст щодо участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Зосередившись (на початку 1990-х) на програмах професійного розвитку посадовців органів місцевого самоврядування, автори проекту МДП згодом зрозуміли, що навчаючи працівників муніципалітетів бути більш відкритими до сприйняття ідей громадян, необхідно також досягти аналогічного розуміння громадянами важливості громадянського суспільства. Громадяни також потребували певних знань та навичок.

Оскільки НПО та більшість громадських об'єднань були заборонені протягом 45 років комуністичного режиму, залучення громадян не було

традицією для Польщі початку 90-х. Комунізм залишив по собі негативне ставлення більшості поляків до добродійної діяльності, а також нерозуміння та невміння використовувати інструменти політичного впливу на рішення, що стосуються їхніх громад. Проект МДП „Залучення громадян у малих та середніх містах Польщі“ і був націлений на вирішення цієї проблеми.

Протягом наступних двох років цей проект провів навчання для 65 активістів місцевих зареєстрованих або неформальних неурядових організацій 22 міст і громад Польщі. Лідери, відібрані з п'яти різних регіонів, взяли участь у серії з п'яти семінарів, що проходили у різних куточках Польщі протягом двох років і дали їм знання та вміння, необхідні для участі у процесах прийняття рішень на місцевому рівні. Зокрема, на семінарах були висвітлені такі теми, як методи спілкування та створення команди, досвід лідерства, методика проведення досліджень, пошук коштів, стратегічне планування, вирішення конфліктів, досягнення взаєморозуміння, зв'язки з громадськістю та співпраця з місцевими посадовцями. Своїми поглядами щодо вирішення цих проблем та відповідним іноземним досвідом поділилися і польські експерти з соціальних, політичних та економічних питань. Отже, проект „Місцева демократія у Польщі“ ставив за мету охопити саме органи місцевого самоврядування малих громад, що часто ігноруються великими урядовими програмами, а також вивчити, як громадяни беруть участь у процесах планування та прийняття рішень на місцях.

Після перших двох семінарів, проведених у червні та липні 1994 року, перед кожним лідером було поставлено вимогу відібрати в своїй громаді 10-15 зацікавлених осіб, згодних об'єднатися в групу, працювати над визначенням проблем міста, виділити з них одну проблему, над розв'язанням якої вони хотіли б разом працювати, та розробити альтернативні пропозиції щодо вирішення даної проблеми для подальшого подання їх органам влади. У період між першими двома семінарами лідери провели опитування громадськості аби визначити, які саме проблеми громада вважає пріоритетними. Результати опитувань були обговорені на другому семінарі і завдяки цьому були визначені питання, над якими мали працювати новостворені громадські групи.

До кінця 1994 року в більшості громад-учасниць були створені групи у складі 8-20 осіб. Кількість членів в окремих групах рідко залишалася незмінною — дехто йшов з групи (часто через бажання працювати над іншим питанням), натомість приходили нові люди. У більшості — сімнадцяти містах кожен з лідерів створив свою групу. У п'яти містах трійка лідерів об'єдналась і сформувала одну групу (часто це було зумовлено спільністю інтересів). Загалом же у проекті було задіяно 45 громадських груп, в яких 400 людей працювали над вирішенням проблем своїх громад.

Спектр проблем, відібраних для опрацювання, був широким: відсутність інфраструктури; відродження місцевої культури; алкоголізм; недостатня робота з молоддю та дітьми; безробіття; екологія та економічний розвиток. Інтерес членів групи до певної проблеми гарантував високий рівень мотивації. Проблеми вирішувались або незалежно від місцевої влади, або за співпраці з нею, щоб досягти результату, який задовольняє обидві сторони. Проте окремі групи розпалися через незацікавленість посадовців.

Лідери та громадські активісти збагатилися цінним досвідом стосовно організації громади, лідерства, створення громадських груп, вирішення проблем громади та співпраці з органами місцевого самоврядування. Зокрема, вони зрозуміли, що:

- лідерські навички можна засвоїти (більшість лідерів відзначили важливість організаційних навичок, вміння вирішувати конфлікти, відстоювати групові або громадські інтереси, а не особисті, а також навички спілкування та створення команди);
- набір членів груп та забезпечення високого рівня їхньої мотивації є постійним завданням (в цьому процесі допомагають: індивідуальні бесіди з кандидатами перед першим засіданням групи, які дозволяють оцінити міру зацікавленості та рівень мотивації; набір членів з різних секторів суспільства, що забезпечує підтримку всієї громади; чітке визначення мети (формування громади) та готовність дозволити групі самостійно визначити пріоритетні проблеми; бажання та можливість поповнювати групу новими членами і після перших засідань (нові члени повинні визнавати конкретизовану мету роботи групи, а крім того, всі члени групи мають чітко уявляти собі цю мету і постійно про неї пам'ятати); ключовим фактором є розподіл завдань між усіма членами групи);
- проблема, над вирішенням якої треба працювати, має обиратися за згоди всіх членів (часто групи вважають, що починати варто з простішої проблеми, наприклад, спорудження дитячого майданчика, а не відразу братися за вирішення серйозних інфраструктурних питань, що потребують значних фінансових та правових ресурсів);
- перший успіх стане мотивацією для подальшої діяльності;
- співпраця з місцевою владою є суттєвим фактором (група повинна інформувати місцевих посадовців про свою роботу і намагатися залучати їх до неї);
- необхідна співпраця з місцевими ЗМІ (ЗМІ можуть бути корисними в реалізації програми зв'язків з громадськістю та інформаційних кампаній, які дозволяють тримати всю громаду в курсі справ; висвітлення роботи групи в ЗМІ робить її членів упевненими в необхідності їхньої

діяльності, збільшує шанси на залучення нових членів та сприяє налагодженню співпраці з муніципалітетом та потенційними спонсорами).

Після завершення проекту в 1997 році багато груп продовжують працювати над вирішенням різноманітних проблем, а в одному з регіонів – вони навіть об'єдналися в неформальну мережу для обговорення регіональних проблем.

3.2. Створення планів місцевого розвитку

Розвиток міст, передусім невеликих, зараз досить часто відбувається за позаплановим сценарієм. Раніше, в межах державного планування, уряд визначав де побудувати який завод, чи відкрити курортну зону. Сьогодні, за умов приватної економіки та мінімального втручання держави в її структуру, невеликі міста та містечка стали неконкурентними на ринку розміщення продуктивних сил у порівнянні з мегаполісами із розвинутою інфраструктурою. Тому забезпечення перспективи розвитку для громад таких міст можливе лише за умови визначення стратегічних пріоритетів та підготовки відповідних планів міського розвитку.

Оскільки у малих містах в органах влади досить часто не вистачає ні кадрів, ні відповідного досвіду для такої роботи, співпраця з місцевими та регіональними громадськими організаціями тут є дуже перспективною.

Крім цього, аби план міського розвитку був дійсно життєздатним і в нього повірили люди, процес розробки та затвердження такого плану має бути найбільш відкритим та доступним для громади.

Планування напрямів розвитку міста у Зволень (Польща).

Зволень є одним з типових невеликих містечок у так званій „Східній стіні“ Польщі. Сімнадцять тисяч жителів представлені 22 депутатами міської ради. Як місцева влада, так і громадськість є відкритими до нових ідей та нових інструментів управління. У 1998 році Зволень отримав фінансування від Агентства США з міжнародного розвитку на запровадження багаторічного плану розвитку міста. За підтримки польських фінансових консультантів було здійснено прогноз поточних доходів та витрат, проаналізовано бюджет міста та розроблено п'ятирічний план фінансування витрат на розвиток міста.

Спочатку в міській раді відбувалися дебати з приводу того, чи потрібно залучати громадян до процесу прийняття рішень. Однак мер прийняв рішення про необхідність сприяння активній участі громадськості на всіх етапах цього процесу. Для того, щоб забезпечити участь громадськості, було надруковано звітні картки щодо пріоритетів розвитку міста, за допомогою яких кожний громадянин міг висловитися щодо свого власного бачення пріоритетів. Звітні картки щодо пріоритетів розвитку міста можна було отримати в усіх громадських місцях, таких як школи, магазини, підприєм-

ства, пошта тощо. В мерії громадяни могли не лише отримати звітні картки, але й звернутися по додаткову інформацію з цього питання до службовців відділу планування напрямів розвитку міста, які пройшли спеціальну підготовку щодо роботи з громадськістю.

За допомогою звітних карток представники міської влади мали можливість вивчити думку громадськості щодо того, якими вона бачить пріоритети розвитку свого міста. Громадяни отримали нагоду висловити свою точку зору та допомогти визначити цілі розвитку на майбутнє.

Нижче описано головні кроки у підготовці плану розвитку міста.

1. Міська рада прийняла нову резолюцію щодо початку процесу планування та організувала відповідну інформаційну кампанію в місті. Резолюція міської ради містила: детальний графік виконання; зразки звітних карток з інструкціями; опис процедури визначення пріоритетності проектів, виходячи зі Стратегії розвитку міста; наказ про формування виконавчого комітету (включаючи прізвища осіб, їх обов'язки та повноваження). Комітет зобов'язали забезпечити дотримання графіка планування та бути посередником між владою, експертами та громадськістю.

2. Звітні картки щодо пріоритетів розвитку міста було розповсюджено серед громадян, на підприємствах, у школах, громадських та недержавних організаціях.

3. Виконавчий комітет інформував громадськість щодо процесу планування через ЗМІ, громадські збори, брошури та статті, а також працював з усіма управліннями над визначенням пріоритетних проектів.

4. Заповнені звітні картки приймалися від громадян та управлінь адміністрації.

5. Проаналізувавши інформацію зі звітних карток та результати громадських зборів, міська рада та виконавчий комітет визначили пріоритетні проекти. Цей процес зайняв більше місяця. Комітет віддав перевагу проектам, що мають на меті сприяння розвитку економіки міста, створення додаткових робочих місць та забезпечення зростання надходжень до міського бюджету. Також пріоритетними визнали проекти, які перебували в процесі реалізації або мали шанси отримати зовнішні інвестиції.

6. Виконавчий комітет підготував перший варіант рекомендацій щодо пріоритетних проектів та проект плану напрямів розвитку міста.

7. Першу версію проекту було обговорено за участю представників виконавчого комітету та профільного комітету міської ради. Під час цього засідання було взято до уваги проекти інвестиційного плану та бюджету міста.

8. Представник казначейства міста представив аналіз фінансового стану міста та декілька пропозицій щодо збільшення фінансування шляхом отримання кредитів.

9. Після проведення консультацій було внесено зміни до проекту плану напрямів розвитку міста спочатку комітетом, а потім — радою. Другий варіант плану було представлено на розгляд міської ради.

10. Нарешті, міська рада та виконавчий комітет затвердили остаточний варіант плану напрямів розвитку міста.

Досвід Вірменії щодо залучення громадян до планування розвитку міста.

На прикладі Вірменії можна спостерігати процес залучення громадян до планування розвитку міста, що було реалізовано у програмі під назвою „Участь громадськості в оцінці міських програм“ (УГОМП). Вона була розроблена експертами Урбаністичного інституту (Вірменія) на основі добре відомої методології „Участь громадськості в оцінці сільських програм“ (УГОСП), яка застосовується багатьма країнами, що розвиваються, та країнами з перехідною економікою.

Важливим елементом методології УГОМП, що відрізняє її від УГОСП, є поділ міста на райони та, відповідно, громади з деякими спільними характеристиками та проблемами. Фрагментація міста відбувається за природними (річки, ландшафт тощо), традиційними або штучними (дороги, мости тощо) кордонами. Слід обережно визначати критерії поділу, оскільки кожний з визначених районів є окремою громадою. Тому критерії поділу найкраще отримати у міської влади, яка розуміє всі фізичні, соціальні та економічні особливості свого міста. Методологія УГОМП передбачає, що жителі самостійно оцінюють свої потреби та проблеми, а потім структурують їх за пріоритетністю. Це відбувається шляхом проведення інтерв'ю або громадських зборів. Кожна районна громада формує власну групу громадських активістів, що складається з представників громади, обраних шляхом прямого голосування.

Пізніше координатори групи громадських активістів беруть участь у плануванні напрямів розвитку міста, відстоюючи інтереси свого району. Для цього створюється Координаційний комітет з планування розвитку міста, який призначається мером та може складатися з представників міської влади, експертів та координаторів груп громадських активістів. Кожна група громадських активістів подає на розгляд місцевої ради список пріоритетних проблем, визначених ними для свого району міста.

Запровадження УГОМП у Вірменії.

В січні 2000 року Агентство США з міжнародного розвитку ініціювало програму розвитку місцевого самоврядування (ПРМС) у Вірменії, яку почав впроваджувати Урбаністичний інститут, (дослідницько-консультативна група з штаб-квартирою в США). Для реалізації програми було обрано дев'ять пілотних міст Вірменії та столицю Єреван. Програма складалася з трьох компонентів.

1. Правова реформа з метою розробки та впровадження нового закону „Про місцеве самоврядування“, що передбачав фіскальну та адміністративну децентралізацію.

2. Підвищення ефективності муніципального управління та якості державних послуг.

3. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні.

Перед органами місцевого самоврядування постало завдання покращити інфраструктуру та реалізувати потреби розвитку міста, враховуючи надзвичайно обмежені фінансові ресурси. Щоб виконати це завдання, ПРМС започаткувала програму технічної допомоги в обраних пілотних містах з метою розробки програм розвитку міста (ПРМ). ПРМС визнала важливість забезпечення участі громадськості на всіх стадіях проекту з метою успішної підготовки та впровадження ПРМ. Важливо зазначити, що сучасне національне законодавство Вірменії не наголошує на важливості участі громадськості в процесі прийняття рішень на місцевому рівні.

В той же час, закони „Про місцеве самоврядування“ та „Про бюджетну систему Вірменії“ передбачають прозорість та відкритість бюджетного процесу й стратегічного планування та необхідність оприлюднення відповідної інформації. Таким чином, практика участі громадськості, запроваджена в пілотних містах у ході виконання цього проекту, перевищила вимоги діючого законодавства, але в жодному випадку не суперечила йому.

Для того, щоб залучити громадян до планування розвитку міста, в усіх 9 пілотних містах було використано методологію участі громадськості в оцінці міських програм. Керувала проектом команда у складі 4 експертів з попереднім досвідом застосування методології оцінки громадськістю сільських програм розвитку. Загалом, методологія УГОМП була застосована у 86 районах 9 міст. Приблизна кількість громадян, що взяли участь у інтерв'ю та загальних засіданнях, досягла 100 тис.

Кожний муніципалітет готує план розвитку міста на період до 3 років. Вже забезпечено фінансування, принаймні, одного проекту в кожному місті. Група консультантів з Урбаністичного інституту наразі працює з владою міста, допомагаючи розробити пропозиції проектів, запланованих на поточний рік.

Найважливішим етапом методології УГОМП є фрагментація міста (тобто поділ міста на райони за природними або штучними кордонами). Кожний район вважається окремою громадою зі спільними інтересами та проблемами. Подальший успіх УГОМП залежить від ефективності фрагментації.

Однією з важливих передумов успіху проекту є створення (посилення) громадських організацій та посилення ролі громадськості. Таким чином, групи громадських активістів потребують постійного заохочення та під-

тримки в своїй діяльності. Для членів груп громадських активістів дуже важливо розуміти, що їх інституція стала партнером міської влади та донорських організацій. Це дозволяє громадянам відчувати, що їх надії на вирішення нагальних проблем пов'язані з цією інституцією.

Критично важливим є навчання членів груп громадських активістів для подальшої участі у Координаційному комітеті з планування розвитку міста. Навчання є важливим компонентом технічної допомоги групам. Витрати на нього є інвестицією в результати майбутнього.

УГОМП є ефективним методом забезпечення принципу „знизу-вгору“ (на відміну від „згори-вниз“) у процесі ухвалення рішень на місцевому рівні. Участь громадськості у процесі ухвалення рішень робить її більш відповідальною та породжує відчуття рівноправних стосунків з міською владою. Крім цього, оцінка потреб (за участю всіх зацікавлених сторін) та пріоритизація проблем громади допомагає мобілізувати її ресурси і зробити суттєвий внесок до реалізації проекту.

3.3. Щецинський досвід співробітництва міста з підприємницькими організаціями (Польща)

Польський досвід показує, що процес залучення громадян, насамперед, розвивається на рівні неурядових громадських організацій, котрі вже понад десять років добиваються визнання партнерської ролі від публічної влади. Польські об'єднання громадян та суспільні фундації прагнуть партнерства з владою на всіх рівнях. Вони хочуть партнерства з парламентом аби впливати на процес законотворчості, вони також хочуть партнерства з урядом аби підказувати йому шляхи розв'язання суспільних проблем. Бо хто ж краще знає ці проблеми як не зацікавлені і зайняті ними члени цих об'єднань? А втім, чи не найбільше польські НПО хочуть партнерства з місцевим самоврядуванням. Саме там, в громадах та повітах, вони можуть служити людям навіть більш вправно ніж комунальні служби та заклади. Треба, однак, визнати, що усвідомлення партнерської ролі НПО польським місцевим владам дається нелегко.

Міська Рада міста Щеціна 11 жовтня 1999 року ухвалила „Щецинську Хартію співробітництва Міста з Неурядовими організаціями“. В преамбулі цього документу можна прочитати наступне:

„Рада міста Щеціна:

- зважаючи на те, що метою діяльності Міста є задоволення потреб його мешканців;*
- зважаючи на те, що істотною рисою і підставою для успіху демократично організованої територіальної громади є громадянська активність її мешканців;*

- зважаючи на те, що громадська діяльність осіб, об'єднаних в неурядові громадські організації, зміцнює в них свідомість власної відповідальності за оточення та свою територіальну громаду;
- зважаючи на те, що добре функціонування громадських організацій створює сприятливі умови для посилення зв'язків у громаді і сприяє побудові громадянського суспільства;
- зважаючи на те, що діяльність неурядових організацій дозволяє ефективніше задовольняти потреби конкретних груп мешканців міста, завдяки кращій обізнаності в цих потребах та підприємливості в тих сферах, які не опікуються структурами Міста;
- зважаючи на те, що вправне функціонування неурядових громадських організацій дозволяє розвантажити громадський сектор від реалізації частини його завдань;
- маючи переконання, що допомога від неурядових громадських організацій є реалізацією конституційного принципу субсидіарності, спрямованої на зміцнення самоврядування громадян та їх спільнот;
- маючи переконання, що будь-яка співпраця з громадянами повинна реалізовуватися на партнерських засадах;
- схвалює нинішню „Щецинську Хартію співробітництва Міста з Неурядовими організаціями“ як вираз політики Міста стосовно Неурядових громадських організацій“.

Якими шляхами місто реалізує засади, зазначені в преамбулі „Хартії“? Зокрема, було створено спеціальне Бюро в справах неурядових організацій, головним завданням якого стала реалізація постанови Ради Міста. У бюджеті міста Щецин щорічно виділяється окремий рядок, призначений для партнерства з неурядовими організаціями. Кожна НПО, що починає діяти в сферах, які є компетенцією структур міста, може конкурувати за фінансування цієї діяльності з бюджету міста. „Щецинська Хартія“ передбачає три типи такого фінансування: малі дотації, гранти і контракти. Малі дотації НПО може отримати, якщо в її діяльності на користь міста їй не вистачає відносно невеликої, але необхідної суми грошей. Теоретично гроші на малі дотації мусять бути доступними весь бюджетний рік. Гранти ж призначаються лише один раз на рік. В червні кожного року міський голова оголошує конкурс грантів, одночасно оприлюднюючи пріоритети міста, затверджені міською радою, на які виділяються гранти.

Звичайно таких пріоритетів є не більше, ніж п'ять. Оприлюднюється також як загальна квота грошей на програму грантів, так і мінімальний та максимальний розмір кожного гранту. Комісія, створена з представників ради міста, виконавчого органу ради та представників неурядових організацій, розглядає грантові пропозиції та проекти від НПО, а остаточне рішен-

ня приймає виконавчий орган міської ради. При цьому, неурядова організація може отримати від міста лише частину фінансування її проекту, а решту коштів повинна самостійно відшукати в незалежних джерелах фінансування. Інакша справа контракти. Тут місто може покривати 100% потрібних за контрактом з НПО коштів. Контракт поміж містом та НПО укладається лише в тому випадку, коли вони доходять обопільної згоди, що НПО краще та дешевше реалізує якесь завдання міста, яке і так довелося б фінансувати з бюджету та виконувати раді або її виконавчим структурам.

Фінанси то ще не все. Місто допомагає НПО, надаючи необхідні приміщення, організує або фінансує навчання активістів, популяризує діяльність громадських об'єднань серед мешканців, сприяє контактам та співробітництву НПО на місцевому, державному та міжнародному рівнях. І все це для того, щоб використати існуючий в цих організаціях потенціал на користь мешканців міста Щеціна.

У сьогоднішній Польщі залучення громадян до процесу прийняття рішень на місцевому рівні є практикою, що визнається як громадянами, так і працівниками муніципалітетів, з якими вони часто співпрацюють.

3.4. Громадська ініціатива та активізація громади у м. Банська Бистриця в Словаччині

Можна навести багато прикладів посилення організації громади громадськими організаціями в Словаччині. Зокрема, цікавим є приклад однієї з перших кампаній, яка відбулася в мікрорайоні Сасова м. Банська Бистриця. Навчений та оплачений організатор, відповідальна за нову громадську ініціативу, почала свою роботу з проведення близько 400 індивідуальних інтерв'ю з громадянами аби дізнатися, якими вони бачать проблеми Сасова. Дослідження складалося з таких кроків:

Перший крок. Було визначено багатьох потенційних лідерів, яких запросили на початкове засідання. Організатор обрала цих лідерів, виходячи з інтересу, який вони проявили до роботи, та організаторських умінь. Декільком з них було запропоновано керувати сесією і вони погодилися допомогти організатору у підготовці наступних заходів.

Другий крок. Учасники зустрічі обговорили проблеми, які почула організатор від людей. Багато людей висловили серйозне занепокоєння зростанням злочинності та станом безпеки на вулицях міста. Після тривалої дискусії група вирішила обрати цю проблему для подальшого вирішення.

Третій крок. Наступним кроком, який вирішила зробити група, була зустріч з керівником поліції міста, щоб більше дізнатися про проблему. Група отримала дуже корисний урок. Коли вони підійшли до керівника поліції в особистому порядку, він повівся з ними дуже грубо і не вислухав

їх. Лідери групи поділилися своїм сумним досвідом на наступному засіданні, і організатор запропонувала, щоб на наступну зустріч з керівником поліції вони пішли в чотирьох. Цього разу до них поставилися по-іншому. Керівник поліції був більш серйозним та проявив більше поваги. Це надихнуло групу продовжувати працювати разом.

Четвертий крок. Група провела додаткове дослідження щодо рівня злочинності та стану безпеки і вирішила, що конкретним завданням, виконання якого допоможе вирішити проблему, є збільшення кількості поліцейських, які патрулюють даний район. Група дізналася, що незважаючи на те, що в цьому районі проживає третина населення міста, тут працювали лише 10% поліцейських. Натомість, мер та керівник поліції направили більшість поліцейських патрулювати центр міста. Отже, конкретним завданням, яке поставила перед собою група, було переконати керівника поліції направити 12 з 56 поліцейських до мікрорайону Сасова.

П'ятий крок. Група проаналізувала кампанію і вирішила, що керівник поліції не погодиться на зміни, якщо вони просто звернуться до нього з проханням. Група почала збирати підписи на петиції, намагаючись поінформувати громадськість про кампанію та здобути додаткову підтримку. Цю петицію подали керівникові поліції, без великої надії на його згоду.

Шостий крок. Наступним кроком було проведення громадських слухань, на які запросили членів Комітету міської ради з питань безпеки. Громадяни давали свідчення про проблеми злочинності в своєму районі. Після години виступів громадян, кожного з членів Комітету запитали, чи погодилися б вони підтримати прохання групи підвищити кількість поліцейських патрулів в районі з 6 до 12. Кожний з членів Комітету погодився і їх відповіді були занесені до протоколу. Наступного місяця Комітет подав запит щодо отримання звіту про стан виконання петиції громадськості, вказавши на свою підтримку змін. Хоча це не змусило керівника поліції змінити розподіл патрулів, він, вочевидь, дізнався про додаткову підтримку, яку здобула група.

Останній крок. Останнім елементом стратегії групи була організація великих громадських зборів, на які планувалося запросити керівника поліції для обговорення кількості поліцейських патрулів у районі. Лідери групи розуміли, що в зборах мають взяти участь не менше 100 чоловік, і готові були працювати над забезпеченням високої явки населення. Коли вони зателефонували керівникові поліції, щоб запросити його на збори, він запитав, чи може зустрітися з лідерами групи раніше та обговорити це питання безпосередньо з ними. Вони погодилися і запросили керівника поліції взяти участь у їх наступному засіданні. Коли засідання розпочалося, керівник поліції виклав причини, які не дозволяють задовольнити прохання групи. Однак група відстоювала свою позицію. Після годинної дискусії він пого-

дився збільшити кількість поліцейських патрулів до 10. Здавалося, що перспектива зустрічі з 100 громадянами серйозно занепокоїла керівника поліції, і для нього було легше дійти згоди з цією невеликою кількістю активістів, аніж намагатися аргументувати свою відмову великій групі громадян. Лідери групи погодилися з таким рішенням. За три місяці вони виконали поставлене перед собою завдання і могли святкувати перемогу.

3.5. Досвід створення громадських дорадчих комітетів (ГДК) в Румунії

Аби бути переконаним, що твої дії та рішення є правильними, реалізуються в інтересах громади та підтримуються громадою, слід, по-перше, перед прийняттям рішення чи вчиненням дії розуміти, які очікування у громади, по-друге, впродовж деякого часу почути від громади наскільки те чи інше рішення або дія сприйняте громадою.

Це звичайна аксіома, але, на жаль, в реальному українському суспільстві в містах чи селах представники місцевої влади не дотримуються цієї аксіоми. Саме тому ми пропонуємо ознайомитися з позитивним досвідом Румунії.

Важливо зазначити, що в Румунії немає законодавчої бази, яка регулювала б діяльність ГДК. Відповідно до Конституції Румунії (1991 р.), громадяни мають право вільно збиратися та висловлювати свої думки. Ініціатива створення ГДК може виходити від громадян, місцевої влади або від тих та інших. Більш логічним видається, коли ініціатива виходить від громадян, коли вони збираються разом, щоб вирішити проблему. Однак, досить часто місцева влада сама ініціює створення такого комітету, щоб почути думку громадян та запросити їх до участі. Для забезпечення максимальної ефективності при створенні дорадчого комітету та підтримці його діяльності, необхідно замислитися над деякими питаннями. ГДК може бути створена, коли орган місцевої влади (ОМВ) має завдання, яке краще вирішувати за умови постійної участі громадян. ОМВ має визначити, яким питанням займатиметься ГДК, скільки членів він матиме, як вони обиратимуться, скільки часу працюватимуть (зазвичай, комітет працює 1-5 років) та як часто засідатиме. Міська влада надає ГДК матеріально-технічну підтримку: місце для засідань; помічника для організації засідань, підготовки порядку денного, ведення протоколів; забезпечення доступу до інформації міської влади.

Членами ГДК є волонтери. Їх може призначити міська влада або можуть обрати громадяни. Інколи вони зголошуються самі, відгукнувшись на відповідне оголошення або подаючи заяву про бажання працювати. Призначення членів комітету має затвердити міська рада. ГДК можуть мати різні графіки роботи та різне навантаження. Наприклад, ГДК, що працює в сфері розробки міського бюджету, може засідати раз на місяць в період

підготовки бюджету. Однак в інтенсивний період, коли міська адміністрація готує остаточну версію бюджету для представлення в міській раді, дорадчий комітет може засідати щотижня. Інші ГДК можуть засідати щомісяця, але їх члени виконуватимуть додаткову роботу в період між засіданнями. Є випадки, коли ГДК засідають лише раз на квартал і виконують всю роботу безпосередньо під час засідань.

Види громадських дорадчих комітетів.

Існують два типи ГДК: постійні та тимчасові. Деякі ГДК є постійними та виконують свої функції з року в рік. Інші — можуть мати конкретні завдання. Тимчасові ГДК мають конкретне завдання, яке вони мають виконати за певний час. Вони завершують свою роботу письмовим звітом, в якому пропонують свої рекомендації. Інколи робота тимчасового ГДК призводить до створення постійного дорадчого комітету. Наприклад, тимчасовий ГДК, що займається упорядкуванням дворових територій, у своєму звіті рекомендує, щоб міська влада запровадила фонд щорічних грантів для фінансування програм з даного питання. Міська влада приймає рекомендацію і створює постійний ГДК, що переглядає пропозиції та висуває їх на отримання фінансування. Такі рішення, які приймаються відкрито та ґрунтуються на опублікованих критеріях, переконують громадян, що програма здійснюється прозоро та неупереджено.

Безпосередня діяльність ГДК в Румунії.

Щоб проілюструвати ефективність ГДК, нижче наведено декілька прикладів з досвіду Румунії.

1. Громадські дорадчі комітети в сфері громадського транспорту в Брасові. У Брасові в 2001 році було проведено громадські слухання з питань бюджету, в яких взяли участь 578 чоловік. Бюджетні слухання в місті проводилися вже третій рік поспіль, однак цього разу якість та вплив заходу отримали значне громадське визнання (зауважимо також, що попередні слухання відвідали лише 35 чоловік і ця подія мала незначний результат). Важливою інновацією, що стала наслідком слухань, стало створення громадського дорадчого комітету з питань транспорту. Ця група з 14 волонтерів, що представляли різні сфери діяльності та професії, були призначені на необмежений термін, але могли працювати за власними правилами та процедурами. Основним завданням комітету була допомога міській владі та органам управління приймати рішення щодо транспорту, на розвиток якого учасники громадських слухань запропонували відвести третину міського бюджету. ГДК засідав щомісяця або, якщо це було потрібно, частіше. Першим завданням комітету було заповнити опитувальник щодо альтернатив вартості проїзду в громадському транспорті, субсидій, податків та придбання автобусів.

2. ГДК з питань бюджету в Турну Магуреле. Місто Турну Магуреле. стало однією з перших громад в Румунії, яка розглянула ідею запровадження ГДК з питань місцевого бюджету. ГДК складається з 9 осіб, призначених мером за рекомендаціями інших представників міської влади. Одним з критеріїв відбору членів комітету було розуміння ними фінансових питань. Оскільки ідея громадських дорадчих комітетів була новою для громади, багато людей не вірили в неї. Однак ГДК взяв активну участь у громадських слуханнях в грудні 2000 року та зробив важливий внесок до процесу розробки та прийняття бюджету. Відбулися дебати щодо бюджетної політики, в результаті яких меру було запропоновано рекомендації. Дебати відобразили інтереси комітету в світлі бюджетного процесу. Висловлювалися різні думки щодо видатків бюджету, а також шляхів максимізації доходів. Мер розглянув запропоновані рекомендації та виніс їх на обговорення в міській раді. Таким чином, місцевий бюджет на 2001 рік був розроблений за участю громадян і відображав не лише інтереси політиків, але й потреби громади. Головою ГДК став керівник житлово-комунальної служби. Він є також членом міської ради, де відповідає за бюджет. Навесні 2001 року ГДК засідав двічі на місяць та готував рекомендації щодо підготовки остаточної версії бюджету на 2001 рік. В травні 2001 року надійшли остаточні дані щодо обсягу асигнувань з державного бюджету, після чого було прийнято остаточну версію міського бюджету. ГДК продовжував роботу і після прийняття бюджету, працюючи над моніторингом ходу його виконання.

3. ГДК з питань освіти в Турну Магуреле. В 2001 році мер Турну Магуреле ініціював створення дорадчого комітету з питань освіти. Ця ініціатива була актуальною, оскільки фінансування освіти перейшло до місцевого бюджету. Членами ГДК стали директори шкіл. Метою дорадчих комітетів був обмін інформацією між школами міста, а також між школами та місцевою владою. До першого засідання дорадчого комітету мер роз'яснював громадянам роль дорадчих комітетів, а також проблеми фінансування освіти. Запровадження ГДК стало важливим нововведенням, що сприяло посиленню комунікації між місцевою владою та освітнім сектором. Іншим результатом нововведення стала вища поінформованість освітян та їх здатність роз'яснювати батькам та іншим зацікавленим сторонам про вплив місцевого бюджету на рішення, що приймаються в сфері освіти.

4. Комітети у справах пенсіонерів в містах Медіас та Пітетсі. В містах Медіас та Пітетсі створено громадські дорадчі комітети, до складу яких увійшли пенсіонери, що бажають працювати в міській адміністрації на громадських засадах. В місті Медіас комітет налічує 27 чоловік, що зустрічаються щоквартально або частіше — на прохання мера. Засідання мають на меті допомогти у вирішенні проблем міста. На одне з засідань, що було

присвячене охороні навколишнього середовища, було запрошено директорів деяких місцевих заводів. В результаті обговорення були прийняті рішення щодо покращення стану довкілля. Крім цього, членів комітету запрошують на офіційні заходи та інформують про плани розвитку міста. Про дати засідань міської ради їх інформують заздалегідь, щоб вони могли запланувати в них свою участь. В Пітетсі комітет складається з 30 пенсіонерів, які зустрічаються щомісяця і обговорюють питання, запропоновані мером, а також проблеми, які вони визначають самостійно. Серед питань, над яким працював комітет, були підготовка до свят, прибирання вулиць, вивезення сміття, проблема бродячих собак та транспортні питання.

5. ГДК з питань управління пасовиськами в громаді Крістіанів. Громада Крістіанів створила дорадчий комітет з метою вирішення проблеми утримання трьох спільних пасовиськ. Члени ГДК відвідали пасовиська, щоб вивчити суть проблеми. Потім було проведено зустрічі із зацікавленими сторонами (власниками пасовиськ, власниками худоби та овець, мером та працівниками) з метою розробки плану створення комітетів з утримання кожного з пасовиськ. Цей план визначив: процедуру обрання комітетів пасовиськ; процедуру, за якою один з членів кожного комітету є також членом ГДК; обов'язки комітетів пасовиськ, що включають: 1) прибирання та утримання пасовиська; 2) збирання плати за користування пасовиськом; 3) слідкування за справедливою ротацією тварин; 4) захист від браконьєрів; процедуру, за якою члени комітетів пасовиськ звільняються від сплати за користування пасовиськами. Для обговорення плану відбулися громадські збори, які відвідали близько 200 чоловік. Було прийнято пропозицію ГДК та обрано комітети з утримання пасовиськ. Як наслідок, громада є більш задоволеною станом пасовиськ, а доходи від збору плати за користування пасовиськами зросли. Потреба у безпосередньому втручанні міської адміністрації у справі пасовиськ суттєво знизилася.

3.6. Деякі узагальнення щодо іноземного досвіду соціального партнерства

В контексті міжнародного досвіду можна виділити такі важливі аспекти співпраці з бізнесом і громадським сектором.

1. Децентралізація державної влади передбачає передачу значної частки повноважень на місцевий рівень, що не завжди підкріплено достатніми фінансовими та організаційними можливостями місцевої влади. Це, в свою чергу, призводить до подальшого делегування здійснення цих повноважень бізнесом чи громадським сектором.

2. Ефективність державних та місцевих соціальних програм чи програм економічного розвитку може бути значно вищою, якщо їх виконання здій-

снюватиметься за принципом: корисність — ефективність — фінансування на конкурентних засадах.

3. Партнерство для розвитку, розробка та реалізація стратегічних програм місцевого чи регіонального розвитку за участю місцевої влади, бізнесу та неприбуткового сектора.

4. Громадська приватизація об'єктів соціально-культурної сфери, коли місцева влада не може їх утримувати, не може приватизувати на бізнесовій основі, оскільки ці галузі не є привабливими для підприємництва і така приватизація об'єктів призведе до припинення надання цих послуг.

Для того аби ці завдання були вирішені, насамперед, необхідне відповідне правове забезпечення для легальної спільної діяльності всіх трьох секторів.

IV. ПРИКЛАДИ ПОЗИТИВНОГО ДОСВІДУ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ ГРОМАДИ

(за інформацією представників громад — учасників проекту)

Цей проект був спрямований на активізацію участі громадян в 6 громадах-учасницях через розвиток необхідних навичок в місцевих організаціях громадянського суспільства шляхом проведення тренінгів для їх активістів, службовців органів місцевого самоврядування, які відповідають за зв'язки з громадськістю, представників депутатських комісій, що відповідають за зв'язки з громадськістю. Три тренінгових модулі, об'єднанні однією загальною тематикою „Форми та методи залучення громадськості“, включали такі теми:

- теоретико-правові засади участі громадськості в процесі прийняття рішень на місцевому рівні;
- механізми участі громадськості у формуванні та реалізації місцевої політики;
- інноваційні форми участі об'єднань громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні;
- кращі практики громад України.

В результаті проведення тренінгів її учасники: покращили свої знання законодавства України, яке регулює участь громадськості в процесах прийняття рішень на різних рівнях; отримали навички необхідні для залучення громадян до управління справами громади; розвинули навички співучасті у формуванні та реалізації місцевої політики.

На цій основі в шести територіальних громадах України були прикладені відповідні зусилля організованої громадськості для вирішення конкретних проблем, про які коротко піде мова далі.

4.1. Участь громадськості в місті Алчевську

Соціальна реклама в місті: ініціатива молоді, рішення влади

Історія проблеми. Молодіжна громадська організація „Паростки“ спільно з дитячою громадською організацією „Театр естради „Клас“, провівши дослідження, виявили, що місто Алчевськ перенасичене різного роду комерційною рекламою. Особливо це стосується зовнішньої реклами тютюнових виробів та алкогольних напоїв. В той же час місто залишається бідним на соціальну рекламу, тобто ту, яка подає інформацію з питань здорового

способу життя, охорони здоров'я, екології, збереження енергоресурсів, соціального захисту та безпеки населення та яка не має комерційного характеру. Така ситуація негативно впливає, передусім, на дітей та молодь.

Соціальна реклама, звичайно, з комерційної точки зору, є справою неприбутковою. Проте вона дає більше, ніж матеріальна вигода. Такий вид реклами виховує та формує певні погляди, соціо-культурні установки, громадянську позицію тощо. Законодавство щодо реклами встановлює певні вимоги обов'язкового розміщення соціальної реклами. Проте багато що залежить від позиції місцевої влади, наполегливості громадськості.

Інструмент участі громадськості в ухваленні рішень, що був застосований — консультації з громадськістю. Спільне прийняття рішень та контроль за їх виконанням.

Діяльність.

З метою оцінки ставлення мешканців міста до соціальної реклами, а також вивчення характеру соціальної реклами, якої недостатньо в Алчевську, громадськими організаціями „Паростки“ та „Театр естради „Клас“ було проведено анкетування мешканців міста різних вікових категорій. Результати опитування засвідчили, що жителі Алчевська в цілому позитивно ставляться до соціальної реклами і розміщення її на бігбордах.

Наступним кроком стало проведення серед учнівської молоді громади конкурсу на кращу ідею, ескіз соціальної реклами. Проведення конкурсу потребувало тісної взаємодії з управлінням освіти міського виконавчого комітету. Управління освіти відповідним наказом затвердило положення про конкурс.

Конкурс допоміг визначити роботу, на основі якої було виготовлено рекламний постер, який закликає молодь міста дбати про підвищення рівня власної освіченості через здобуття знань у вищих навчальних закладах.

Далі ініціативна група провела зустріч з заступником міського голови щодо сприяння міської влади у розміщенні соціальної реклами.

Заступником міського голови з питань діяльності виконавчих органів влади Гогітідзе Є.Л. було ініційовано залучення до співпраці приватних підприємців, які мають змогу розмістити соціальну рекламу на щитах зовнішньої реклами.

4.2. Участь громадськості в місті Чернігові

Ухвалення стратегічних планів розвитку КП „Чернігівводоканал“ та ВАТ „Облтеплокомуненерго“ за участю громадськості.

Історія проблеми. Стан обладнання на підприємствах КП „Чернігівводоканал“ та ВАТ „Облтеплокомуненерго“ — незадовільний. Подача води

споживачам здійснюється через розгалужену систему водопроводів загальною довжиною 511,8 км., з яких 77,8 км експлуатуються більше 25 років. Аварійність становить 119 аварій на 100км за рік. У цілому на підприємстві у даний час експлуатується застаріле та енергоємне обладнання. Воно не може виконувати завдання із зменшення енергоспоживання, витоків і втрат, поліпшення гідравліки системи якості очищення стоків, зменшення аварійності трубопроводів.

Щоб вирішити ці проблеми, залучити інвестиції для модернізації підприємств, ефективно і раціонально використовувати фінансові ресурси було вирішено розробити стратегічні плани розвитку КП „Чернігівводоканал“ та ВАТ „Теплокомуненерго“ на 2005-2010 роки.

Інструмент участі громадськості в ухваленні рішень, що був застосований — інформування громадськості, отримання інформації від громадян, консультації з громадськістю.

Діяльність.

Для відкритості і прозорості процесу, узгодження інтересів підприємств і громади була створена робоча група з представників Дорадчого комітету, створеного при Чернігівській міській раді у 2004р. до складу якої увійшли представники громадських організацій, політичних партій, наукових і бізнесових кіл, органів місцевої влади і самоврядування, а також фахівці консультативної фірми ПАДКО, КП „Чернігівводоканал“ та ВАТ „Облтеплокомуненерго“.

Плани розроблялися фахівцями підприємств і постійно обговорювались на засіданнях робочої групи.

Готуючи стратегічний план, спеціалісти підприємства спільно із консультантами громадської організації „Інститут місцевого розвитку“ провели глибокий аналіз існуючого стану справ з основних напрямків роботи підприємства: бухгалтерського обліку та фінансової звітності, доходів і витрат, практичної роботи зі збуту послуг, формування тарифів, збору платежів від споживачів, технічного стану обладнання, кадрового потенціалу, залучення громадськості до прийняття стратегічних рішень тощо. Крім того, фахівці „Інституту місцевого розвитку“ вивчали стан справ безпосередньо на підприємстві, з використанням найсучаснішої виміральної техніки.

Кожен керівник відділу, на підставі отриманих даних, розробив свою частину стратегічного плану. Представники Дорадчого комітету на засіданнях робочої групи мали змогу вносити пропозиції до стратегічних планів підприємств. Крім того, були розроблені медіа-плани з інформування населення. Збиралися пропозиції від мешканців міста, обговорення проходило з використанням телебачення (ТРК „Новий Чернігів“).

В остаточному вигляді в стратегічному плані відображені технічний та фінансовий стан підприємства, його організаційна структура, визначені пріоритетні проекти і заходи, спрямовані на поліпшення діяльності, забезпечення можливостей надавати послуги кращої якості за доступними цінами.

Складовими частинами стратегічного плану є ряд проектів, спрямованих на вирішення проблем, виявлених під час вивчення існуючого стану справ. У водопостачанні це: реконструкція водозаборів та свердловин, водопровідної насосної станції ВНС-2, 4-х насосних станцій, будівництво нових насосних станцій. У водовідведенні — заміна каналізаційних колекторів, реконструкція очисних споруд тощо. Під ці проекти розроблені програми капітальних інвестицій. Загальна вартість проектів КП „Чернігівводоканал“ складає 65,8 млн. грн., які планується залучити з трьох джерел: власних ресурсів підприємства, коштів міського бюджету та коштів державного бюджету. Але не обійдеться без коштів населення. Адже на даний час тарифи за послуги водопостачання та водовідведення відшкодовуються населенням на 70%. Тому, з ініціативи громадської організації „Чернігівське агентство регіонального розвитку“, представник якого входив до складу Дорадчого комітету, було вирішено для остаточного узгодження стратегічних планів з громадою міста провести громадські слухання. Членами Дорадчого комітету був розроблений сценарій їх проведення. Про громадські слухання було широко оголошено заздалегідь і кожний бажаючий мав можливість бути присутнім у залі, слухати і висловлювати свою думку.

Були проведені громадські слухання по обговоренню Стратегічних планів розвитку КП „Чернігівводоканал“ та ВАТ „Облтеплокомуненерго“.

Доповіді керівників КП „Чернігівводоканал“ та ВАТ „Облтеплокомуненерго“ були досить переконливі. Майже 15 років, не з вини попередніх керівників, а завдяки тарифно-економічній політиці, підприємства руйнувалися, стали збитковими, утворилися величезні борги. Представлені стратегічні плани і є першою спробою зупинити руйнування, зробити кроки до покращання.

Директор КП „Водоканал“ розповів присутнім про три сценарії розвитку Чернігівського підприємства. У першому випадку впродовж усіх шести років тарифи не змінюються. В цьому випадку, внаслідок зростання витрат можливі перебої у водопостачанні. На кінець 2010 року підприємство не зможе функціонувати. Другий варіант — тарифи для населення в подальші роки будуть зростати. Це забезпечить деяку стабілізацію фінансового стану та впровадження незначних інвестицій. Третій сценарій передбачає збільшення тарифів для населення й інших споживачів у 2,5 рази і в подальшому щорічно — на 8% для населення та на 5% — для інших споживачів. Але у цьому випадку якість послуг поступово буде покращуватись

і за 50 років досягне європейського рівня. Аналогічним був виступ керівника ВАТ „Облтеплокомуненерго“. Пройшли жваві обговорення та дискусії. У виступах незалежних експертів лунали пропозиції поєднати вектори інтересів виробників і споживачів.

Підсумки обговорення зробив міський голова м. Чернігова Олександр Соколов. Він зазначив: „Ми зібралися для того, щоб разом прийняти рішення щодо майбутнього підприємств, які забезпечують благополучні, зручні умови проживання чернігівцям, створюють затишок і комфорт у наших помешканнях. Це перше наше громадське слухання ми проводимо для того, щоб визначати і корегувати план розвитку дій КП „Чернігівводоканал“ та ВАТ „Облтеплокомуненерго“. Ми обов’язково повинні узгоджувати ці плани з громадськістю...“ Після жвавих обговорень, учасники громадських слухань прийняли резолюцію.

Кінцевим результатом цього проекту стало затвердження Стратегічних планів на сесії Чернігівської міської ради, а Світовим банком винесено рішення про виділення КП „Водоканал“ кредиту \$5 млн. на модернізацію обладнання.

4.3. Участь громадськості в Коломиї

Створення молодіжного центру громади.

Історія проблеми. Створення належних умов для соціального становлення та розвитку молоді є одним із важливих пріоритетів для територіальної громади. Важливо, щоб молодь мала достатню кількість установ та організацій, де б вона могла не лише змістовно провести свій вільний час, але також і збагатитися новими навичками, реалізувати свій творчий потенціал. Однією із таких установ може бути Молодіжний центр громади. Створення такого центру ініціювала Асоціація економічного розвитку Коломийщини.

Інструмент участі громадськості в ухваленні рішень, що був застосований — консультації з громадськістю, отримання інформації від громадян.

Що зроблено.

Асоціація економічного розвитку Коломийщини (АЕРК) виступила з ініціативою створити Молодіжний центр. Попередньо АЕРК була проведена ґрунтовна дослідницько-аналітична робота, яка показала, що найбільш проблемними молодіжного середовища в місті є соціальна незахищеність та незайнятість молоді. На зустрічах та консультаціях з експертами, психологами, педагогами, медиками, працівниками відділу кримінальної міліції в справах неповнолітніх було отримано достовірну інформацію з офіційних джерел про сучасний стан молодіжної політики та про пробле-

матику в молодіжному середовищі. Також було обумовлено подальшу співпрацю з державними установами та громадськими організаціями.

З метою залучення максимальної кількості осіб для підтримки Молодіжного центру та інформування громадськості про його діяльність проведено круглий стіл з керівниками навчальних закладів міста за участю народного депутата України, отримано підтримку заступника голови комітету з освіти. Проведено зустрічі з керівництвом та студентськими радами педагогічного інституту, педагогічного, медичного та політехнічного коледжів з метою інформування про проект та залучення молоді до участі в ньому. Зустрічі проходили безпосередньо в навчальних закладах. У кожній зустрічі участь брало від 25 до 30 учасників, серед яких керівники навчальних закладів та їх заступники, члени студентських рад, старости груп, лідери студентського руху. Проведено зустрічі з школярами в усіх 10 школах міста та гімназії з метою рекламування діяльності Молодіжного центру. Одночасно проводилась інформаційно-просвітницька робота серед учнів шкіл з метою залучення їх до участі в роботі Молодіжного центру та залучення їх до волонтерської діяльності.

Під час практичного втілення в життя ідеї створення молодіжного центру виникла потреба віднайти приміщення для його діяльності. Для цього було створено Дорадчий комітет куди ввійшли відомі діячі культури, освіти та бізнесу. Проводилася активне лобіювання щодо виділення окремого приміщення для Молодіжного центру. Проведено зустрічі з керівництвом міської ради, відділу освіти, відділу культури, депутатами щодо співпраці в рамках проекту та виділення окремого приміщення. Організовано засідання Дорадчого комітету та сформовано план роботи з підтримки центру. Також було організовано збір підписів молоді та студентів на підтримку передачі Молодіжному центру приміщення колишнього Будинку офіцерів (зібрано близько 5 тис. підписів), що значно сприяло досягненню мети.

У відкритті Молодіжного центру брали участь голова Івано-Франківської облдержадміністрації Роман Ткач, директор Корпусу Миру в Україні Карл Бек, керівники районної та міської влади, представники різноманітних державних та громадських організацій.

Молодіжний центр став для міста сучасним навчально-відпочинковим закладом, в якому зосереджено значну кількість популярних серед дітей та молоді видів активного проведення дозвілля. Це місце, де молоді люди мають змогу самореалізуватися в сучасному динамічному світі, відчувають себе причетними до участі в суспільному житті. Відвідування Молодіжного центру дозволяє дітям та молоді Коломийщини здобувати нові теоретичні знання та практичні навички в різних сферах життєдіяльності, активно займатися різноманітними видами спорту, використовувати сучасне спортивне, музичне, комп'ютерне, туристичне обладнання. Також молодь мо-

же розширювати свій світогляд, коло друзів та має реальну можливість для налагодження ділових контактів.

Молодіжний центр став каталізатором створення Молодіжної ради при міському голові. Співробітники центру долучилися до розробки установчих та регламент документів ради. А самі члени Ради пройшли відповідний тренінговий курс на базі Молодіжного центру, що відбувався в межах проекту „Голос громадськості“.

4.4. Участь громадськості в місті Комсомольську

Участь громадськості в ухваленні Програми сімейної політики в м. Комсомольську на період до 2010 року.

Історія проблеми. У 2005 році міська влада розпочала реалізацію великого довготривалого проекту „Комсомольськ — місто, дружнє до дитини“. В рамках даного проекту передбачалася реалізація міні-проектів, мета яких — покращити умови життя, розвитку, навчання і виховання дітей різних вікових категорій. Результатом реалізації проекту „Комсомольськ — місто, дружнє до дитини“ мало стати підвищення якості життя дітей у місті. Досягнення цього результату неможливе без належної просвітницької роботи серед батьків та учнівської молоді (як майбутніх батьків). Саме до такого висновку прийшли педагоги дошкільних закладів освіти, які об'єдналися в громадську організацію „Центр розвитку дитини і сім'ї „РОДІС“, і вирішили підключитися до цієї роботи.

Інструмент участі громадськості в ухваленні рішень, що був застосований — спільне ухвалення рішень та контроль за їх виконанням.

Центр „РОДІС“ спільно з міським відділом у справах сім'ї та молоді розробили проекти „Міська тренінгова програма для батьків „Білі плями сімейного виховання“, „Міський тренінговий центр „Усвідомлене батьківство“, „Міський конкурс „Сім'я року“ та подали їх на розгляд міської ради для затвердження та виділення фінансування. Після ухвалення позитивного рішення міською радою проекти були включені до Програми сімейної політики в місті Комсомольськ з відповідним фінансуванням. Проекти далі впроваджувалися спільними зусиллями відділу у справах сім'ї та молоді міськвиконкому, відділу освіти міськвиконкому та Центром „РОДІС“. Також спільно відбувається постійний моніторинг та контроль за виконанням проектів.

Діяльність.

Членами Центру „РОДІС“ було вивчено й конкретизовано низку проблем, які потребували розв'язання в громаді з боку органів місцевого самоврядування:

-
- низький рівень педагогічної культури більшості сучасних молодих сімей, де виховуються діти дошкільного віку (наслідком цього є проблеми з дитячою поведінкою у школі);
 - низька ефективність традиційних форм педагогічної просвіти сучасних молодих батьків, що застосовуються в навчальних закладах громади;
 - відсутність цілеспрямованої підготовки учнівської молоді до майбутнього усвідомленого батьківства;
 - відсутність методичних розробок сучасних форм підвищення педагогічної культури батьків, що мають дітей раннього і дошкільного віку, а також старшокласників як майбутніх батьків;
 - відсутність у вихователів дошкільних навчальних закладів та шкільних учителів навичок проведення інтерактивних форм педагогічної просвіти зі старшокласниками й сучасними молодими батьками;
 - наявність дисбалансу у взаємозв'язках між різними поколіннями в сім'ях, відсутність культури сім'ї в міській громаді;
 - низький рівень суспільного інтересу до прикладів позитивного досвіду сімейного виховання серед пересічних комсомольчан, недостатність інформації про приклади позитивного сімейного досвіду в місцевих засобах масової інформації.

Вирішення цих проблем тягне за собою суттєві зміни в міській сімейній та молодіжній політиці, просвітницькій діяльності навчальних закладів міста.

Після вивчення державних і місцевих нормативних документів, що стосуються вищезазначених питань, враховуючи власний фаховий потенціал, членами громадської організації „Центр „РОДІС“ було прийнято рішення ініціювати процес прийняття рішень щодо розв'язання даних проблем на місцевому рівні.

Після цього Центром було розроблено орієнтовний план заходів:

- підготовча робота — формування у міської громади усвідомленого ставлення до існування проблем, пов'язаних з вихованням дітей дошкільного віку та необхідністю підготовки молоді до свідомого батьківства;
- пошук найбільш ефективних шляхів співпраці з органами місцевого самоврядування;
- розробка спеціальних проектів, спрямованих на розв'язання визначених проблем;
- лобіювання в міській раді виділення фінансування з міського бюджету на реалізацію розроблених проектів;
- спільна реалізація затверджених проектів.

Для актуалізації в громаді визначеної проблематики активістами Центру „РОДІС“ було розроблено та розміщено серію інформаційних матеріалів у місцевих засобах масової інформації.

Наступним кроком стала взаємодія з відділом у справах сім'ї та молоді міського виконавчого комітету. Результатом співпраці стала розробка трьох проектів:

- „Міська тренінгова програма для батьків „Білі плями сімейного виховання“;
- „Міський тренінговий центр „Усвідомлене батьківство“;
- „Міський конкурс „Сім'я року“.

Усі вони були погоджені з відділом у справах сім'ї та молоді виконкому Комсомольської міської ради та розглянуті на засіданні відповідної комісії міської ради.

Після цього члени Центру „РОДИС“ взяли участь у підготовці проекту рішення чергової сесії Комсомольської міської ради. На самій сесії усі три проекти були прийняті депутатами та включені складовою частиною до нової Програми сімейної політики в м. Комсомольську на період до 2010 року. Зокрема це стосується і фінансування. Крім того, було прийнято рішення про проголошення 2007 року в м. Комсомольську „Роком сім'ї“.

Наразі проекти впроваджуються спільними зусиллями ГО „Центр „РОДИС“, відділу у справах сім'ї та молоді, відділу освіти виконкому Комсомольської міської ради.

4.5. Участь громадськості в місті Луцьку

Впорядкування тютюнопаління в місті Луцьку: громадська ініціатива та відкритість влади.

Історія проблеми. Громадськість міста занепокоїла проблема поширеності тютюнопаління в громадських місцях, куріння молоді. Законом України „Про заходи, щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення“ органам місцевого самоврядування надані широкі повноваження щодо визначення вільних від куріння місць, а також повноваження по здійсненню контролю за виконанням відповідних програм щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів. Як показує досвід виконання положень цього закону є на дуже низькому рівні. Відповідно до Закону України „Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів“ в Україні заборонено палити: у закладах охорони здоров'я; у навчальних та освітньо-виховних закладах; у громадському транспорті; у закладах культури; у закритих спортивних спорудах; у ліфтах і таксофонах; на дитячих майданчиках, у приміщеннях органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших державних установ. Але як правило, ці положення законів систематично порушуються.

Центром муніципальних реформ „Луцьк – 1432“ було ініційовано ухвалення міською владою низки рішень, які б мали вирішити існуючі проблеми.

Інструмент участі громадськості в ухваленні рішень, що був застосований – консультації з громадськістю, спільне ухвалення рішень та контроль за їх виконанням.

Діяльність.

На початку червня управління охорони здоров'я виконавчого комітету Луцької міської ради за консультативної підтримки Центру муніципальних реформ „Луцьк-1432“ ініціювало відновлення міської координаційної ради по боротьбі з тютюнопалінням. Така була створена 18 вересня 1998 року розпорядженням Луцького міського голови (№ 506-рв „Про координаційну раду з контролю над тютюном в місті“). 15 червня 2006 року її діяльність була реанімовано рішенням Виконавчого комітету Луцької міської ради. Віднині зустрічі на тему тютюнопаління стали періодичними.

Паралельно Центр муніципальних реформ „Луцьк-1432“ розпочав підготовку кампанії громадянського представництва. Було проведено консультації щодо загрози епідемії тютюну з студентським профкомом Волинського державного університету імені Лесі Українки, студентською Радою Луцького державного технічного університету, Молодіжною Радою Федерації профспілок Волинської області та представниками інших громадських організацій, зокрема Асоціацією Молодих Реформаторів (АМоРе), Луцькою міською організацією „Фундація регіональних ініціатив“, Волинським громадським центром „Наша Україна“ та іншими. Тоді ж відбулася зустріч директора Центру Сергія Адамчука з Заступником Луцького міського голови з гуманітарних питань Анатолієм Пархом'юком, де було обговорено ряд важливих питань щодо врегулювання тютюнопаління в нашому місті. Зокрема, досягнуто принципових домовленостей про перехід дій міської влади від заборони тютюнопаління до впорядкування ситуації, що склалася. Далі співпраця перейшла в більш практичне русло. За консультативної підтримки експертів Центру муніципальних реформ „Луцьк – 1432“ та Черкаського обласного благодійного фонду „ПАРИТЕТ“ спільно з міським управлінням охорони здоров'я було підготовлено новий проект рішення міської ради „Про впорядкування вживання тютюнових виробів на території м. Луцька“, яке було прийняте 08 вересня 2006 року з окремими поправками щодо конкретного переліку об'єктів, де палити заборонено. 16 травня 2007 року відбулася вибіркова перевірка 25-и підприємств громадського харчування спеціальною комісією. Практично в кожному виявлено ряд порушень.

Наступним нашим кроком стало соціологічне дослідження „Опитування громадської думки мешканців Луцька про впровадження Закону

України „Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення“, яке відбулося за підтримки проекту Світового Банку „Голос Громадськості“. Метою проекту є оцінка загального сприйняття лучанами цього документу, бачення та готовність громадськості до реалізації зазначеного Закону. Результати показали, що основною причиною тютюнопаління є звичка та бажання зняти стрес, розслабитися. Основними чинниками, на думку лучан, що можуть змінити ситуацію в позитивний бік, є грошові штрафи, соціальна реклама та жорсткий контроль з різних сторін. 5 червня 2007 року відбувся круглий стіл-презентація результатів дослідження.

Паралельно міським відділом охорони здоров'я за консультаційної підтримки Центру муніципальних реформ „Луцьк-1432“ з лютого 2007 року триває розробка Міської програми попередження та профілактики тютюнопаління в Луцьку. Після публічного обговорення планується її прийняття на сесії Луцької міської ради. На сьогоднішній день розроблено ряд напрямків щодо упередження вживання тютюнових виробів молоддю міста та профілактики цього явища в Луцьку. Після розгляду цього документа всіма зацікавленими сторонами він буде запропонований для прийняття на сесії Луцької міської ради.

4.6. Участь громадськості в місті Макіївка

Участь громадськості в ухваленні рішення на місцевому рівні щодо покращення екологічного стану міста Макіївки.

Історія проблеми. Селище Ново-Робоче містечко знаходиться у Кіровському районі міста Макіївка, недалеко від центра. Селище нараховує 34 вулиці, 1 школу, 3 магазини і близько 10 тисяч жителів.

Ново-Робоче містечко оточують екологічно шкідливі об'єкти:

- на півдні та сході — шлаконакопичувачі;
- на сході — шлакові відвали;
- на заході — асфальтовий завод.

До всього вищезгаданого безпосередньо на території житлового масиву (за 50 м від житлових будівель) почали будувати міні-завод по переробці та виготовленню цементних розчинів. Мешканці Ново-Робочого містечка були обурені діями ООО „Донспецпром“. Громадська організація „Народний контроль“ не залишилася байдужою до вищезгаданої проблеми.

Інструмент участі громадськості в ухваленні рішень, що був застосований — інформування населення, отримання інформації від громадськості, консультації із громадськістю.

Діяльність.

Громадська організація „Народний контроль“ ініціювала проведення зборів громадян за участю мешканців вулиць селища, представників ЗМІ. Була обговорена ситуація та прийнято рішення надіслати відповідні листи органам державної влади та місцевого самоврядування.

Відповідно до прийнятого під час зборів рішення громадська організація „Народний контроль“ надіслала скаргу мешканців Ново-Робочого містечка (та більше ніж 350 підписів незадоволених будівництвом) до виконавчого комітету, мерії, управління міськбудівництва та архітектури, санепідемстанції та прокуратури. Були отримані такі відповіді:

- виконавчий комітет міської ради: „...жодних рішень щодо розташування цього будівництва ні виконавчий комітет, ні міська рада не приймали. Матеріали розташування виробництва цементу компетентними службами не розглядалися та не узгоджувались...“;
- Макіївська санітарно-епідеміологічна станція: „...з питань розташування міні-заводу з переробки та виробництва цементних розчинів в районі АТП 11471 в органи санітарного нагляду міста Макіївка ніхто не звертався та жодних узгоджень не отримував...“;
- Головне управління міськбудівництва та архітектури: „...відносно зазначеного об'єкта заявником було розроблене міськбудівниче обґрунтування розташування об'єкту...санітарний розрив від зазначеного об'єкту до існуючого житлового масиву повинен бути не менше 100 метрів, що буде враховано в процесі проектування та будівництва...“.

Мер дав пряму вказівку визначити, на яких підставах розпочалося будівництво. Впевнившись, що це самовільне захоплення землі, Голова видав розпорядження, яким доручив всім компетентним службам міського виконавчого комітету заборонити будівництво із подальшим виділенням землі у віддалених від житлового масиву точках міста.

Завдяки участі громади Ново-Робочого містечка у прийнятті рішень щодо покращення екологічного стану селища, ООО „Донспецпром“ не зміг побудувати цементний завод шляхом несанкціонованого захоплення землі.

Мешканці Ново-Робочого містечка переконалися, що вони можуть впливати на прийняття рішень на місцевому рівні, об'єднавши зусилля та вивчивши механізми взаємодії громадськості та органів місцевого самоврядування.

КОРСНІ ДЖЕРЕЛА

1. Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад. А. Ткачук та ін., . — К.: Інститут громадянського суспільства, 2006.
2. Влада і громада: співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем. Р. Рукомеда, А. Ткачук, В. Артеменко, К.: Інститут громадянського суспільства, 2004.
3. Ткачук А. Населення чи громада? Або Як впливати на місцеву владу. — К.: Інститут громадянського суспільства, 2003.
4. Громада і влада: участь громадськості у місцевому самоврядуванні. Співпраця із ЗМІ: Навч. посіб. О.Карий, О.Процак. — К., 2006. (Навч. прогр. для працівників органів місц. самоврядування).
5. Аспекти самоврядування: часопис українсько-американської програми „Партнерство громад“ 1(3). — К., Фондація „Україна — США“, 1999.
6. Взаємодія органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства. /Кур'єр місцевого самоврядування, видання № 4, серпень 2004 р.
7. Залучення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування: Навч. посіб./ І. Бураковський, В. Зайчикова, С. Максименко, І. Парасюк. — За ред. І. Бураковського. — К.: УНІСЕРВ, 2004.
8. Руснак Б. А. Форми залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні. — Чернівці: ЧМГС „Буковинська партнерська агенція“, 2004.
9. Енн Грегем У Польщі виховують нове покоління лідерів: уроки для України. — Аспекти Самоврядування. — Число 3(8) — 2000.
10. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науково-практичний посібник/ за ред. М.О.Пухтинського, В.В.Толкованова. — К.: „Крамар“, 2003.
11. Кароліна Ньюман, Сравнительные исследования и законы по вопросам социального партнерства. — К. ИГО, 2000.
12. Партнерство публічної влади, громадськості та приватного сектору у процесах місцевого розвитку: Монографія / Ін-т реформ; Є.О.Фишко, О.В.Бойко-Бойчук, В.М. Вакуленко, Н.А.Сич, А.Ф.Ткачук, І.О.Федів; За ред. Є.О.Фишка. — К.:Вирій, 2003.
13. Участь громадськості в країнах Центральної та Східної Європи: Каталізатор реформ та моніторинг успіхів. — К.: „iMedia“ — 2002.
14. Місцеве самоврядування у громаді: практичний посібник для депутатів рад та активістів громад. — К.: Інститут громадського суспільства — 2004 р.
15. Закон України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми“// Відомості Верховної Ради, 1991, №33.

-
16. Закон України „Про звернення громадян“//Відомості Верховної Ради, 1996, №47.
17. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні“// Відомості Верховної Ради, 1997, № 24.
18. Закон України „Про органи самоорганізації населення“// Відомості Верховної Ради, 2001, № 48.
19. Конституція України// Відомості Верховної Ради, 1996, №30.
20. Постанова Кабінету Міністрів України „Про Порядок залучення представників громадських організацій до спостережень за зміною цін і тарифів на товари та послуги, що реалізуються населенню, і рівнів заробітної плати працівників галузей економіки“ від 15 січня 2005 р. №39.
21. Указ Президента України „Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики“ від 15 вересня 2005 р. №1276/2005.
22. Закон України „Про благодійництво та благодійні організації“ // Відомості Верховної Ради. — 1997. — №46.
23. Закон України „Про статус депутатів місцевих рад“ // Відомості Верховної Ради. — 2002. — №40.
24. Постанова Верховної Ради „Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні“// Відомості Верховної Ради, 1994, № 6.
25. Закон України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності“ (від 11 вересня 2003 року, №1160-IV).
26. Закон України „Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації“ (від 23 вересня 1997 року, № 539/97-ВР).
27. Бюджетний кодекс України. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, N 37-38, ст. 189).
28. Закон України „Про об’єднання громадян“. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1992, N 34, ст.504).
29. Закон України „Про соціальні послуги“. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2003, N 45, ст.358) Постанови щодо застосування закону: Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Положення про волонтерську діяльність у сфері надання соціальних послуг“ від 10 грудня 2003 р. № 1895. Постанова Кабінету Міністрів України „Про порядок надання платних соціальних послуг та затвердження їх переліку“ від 14 січня 2004 р. № 12. Постанова Кабінету Міністрів України „Про затвердження Порядку призначення і виплати компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги“ від 29 квітня 2004 р. № 558.
-

ДОДАТКИ

Додаток 1

Декларація про утворення Громадської ради з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектора

Ми, представники громадських організацій, науковці та депутати місцевих рад, що підписали цю Декларацію, заявляємо про створення громадської ініціативи — Громадської ради з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектора (далі по тексті — ГР або Рада).

Метою утворення Ради є створення умов для впливу громадськості, незалежних наукових спеціалістів, громадських експертів на вдосконалення українського законодавства у сфері місцевого самоврядування та організацій третього сектора (некомерційного права) на засадах демократизму, професійності, ясності юридичних норм та відповідності потребам українського суспільства і стандартам міжнародних угод щодо гармонізації українського законодавства, стороною яких є Україна.

Досягнення цієї мети має здійснюватися через широку співпрацю з Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, сприяння його законотворчій діяльності, надання експертно-консультативної допомоги та інформаційної підтримки у створенні умов відкритості законотворчого процесу та встановлення зворотного зв'язку між комітетом та громадськістю.

Для досягнення цієї мети за власною ініціативою, за пропозицією чи погодженням з комітетом, Рада буде прагнути за рахунок власних та залучених ресурсів:

- 1) проводити експертну оцінку законопроектів у визначених сферах законодавства;
- 2) проводити концептуальне обговорення технічних завдань щодо підготовки окремих законопроектів;
- 3) сприяти в організації публічних акцій по обговоренню окремих законопроектів у формі громадських дискусій, круглих столів, конференцій тощо;
- 4) рекомендувати керівництву комітету для залучення до роботи над окремими законопроектами кваліфікованих експертів;
- 5) проводити попередню оцінку можливостей окремих НПО, що подають проекти на отримання грантів від донорів на підготовку законопроектів, що належать до предмету відання комітету;
- 6) подавати рекомендації щодо підготовки стратегічного плану роботи комітету.

1. *Склад Ради*

1.1. Рада складається із засновників, що підписали Декларацію про створення Ради та інших членів, які набули членства у відповідності до викладених тут правил.

1.2. Членство в Раді набувається за згодою усіх членів Ради на підставі заяви кандидата, підтриманої двома рекомендаціями дійсних членів Ради, з числа депутатів різних рівнів, представників наукових установ та неприбуткових організацій, що мають досвід роботи й реальні досягнення в сфері пріоритетів комітету, а саме: державного будівництва та місцевого самоврядування, некомерційного та виборчого права.

1.3. Членство в Раді не є підставою обмеження іншої діяльності осіб, що входять до Ради, та не може використовуватися для створення переваг чи складнощів для організацій, члени яких представлені в Раді.

1.4. В робочих засіданнях Ради та її колегій можуть брати участь голова, секретар, керівник секретаріату Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва і місцевого самоврядування та інші депутати чи працівники секретаріату за дорученням голови комітету.

2. *Організаційна структура та форми діяльності Ради*

2.1. Організаційна структура Ради складається з: голови Ради, заступника, які обираються із числа складу Ради, колегій Ради, що можуть утворюватись у складі Ради за галузями законодавства:

- некомерційного права (законодавство про громадські, благодійні, не-підприємницькі організації, творчі спілки і т.п.);
- місцевого самоврядування (весь комплекс законів, що стосується самоврядування та місцевих держадміністрацій, адміністративно-територіального устрою);
- політичної системи (конституційне право, законодавство про органи влади, політичні партії, вибори).

2.2. Рада організовує свою роботу, виходячи із власного плану, що враховує плани роботи комітету та плани роботи Верховної Ради України, наявність законопроектів з питань компетенції Ради у парламенті, пропозицій організацій та наукових установ, представники яких представлені у Раді.

2.3. Основними формами роботи Ради є:

1) пленарні засідання, на яких обговорюються питання стратегічного значення, концепції законопроектів, проведення важливих публічних заходів;

2) засідання колегій — для розробки та обговорення технічних завдань на розробку законопроектів, обговорення самих законопроектів та висновків і рекомендацій, підготовлених експертами, підготовки та проведення публічних заходів комітету за участю наукових кіл та громадськості;

3) засідання робочих та експертних груп — для підготовки та обговорення текстів законопроектів, експертних висновків, аналізу впровадження раніш ухвалених законів тощо.

2.4. Особливими формами роботи Ради є виїзні засідання та пресові конференції, що проводяться за підтримкою комітету.

3. Компетенція Ради, права та обов'язки її членів

3.1. До компетенції Ради належить:

1) попередній розгляд проекту плану роботи комітету та підготовка пропозицій про включення до плану питань, що належать до відання комітету і є важливими для суспільства (за згодою комітету);

2) аналіз законопроектів, поданих суб'єктами законодавчої ініціативи та підготовка пропозицій щодо них для комітету;

3) аналіз ситуації в окремих сферах законодавства та підготовка рекомендацій щодо необхідності внесення змін до чинних законів чи підготовки нових нормативних актів;

4) створення робочих груп для розробки окремих законопроектів як за власною ініціативою, так і на пропозицію комітету;

5) підготовка пропозицій щодо проведення виїзних засідань комітету та Ради, пресових конференцій, семінарів та конференцій, інших публічних заходів комітету;

6) аналіз практики застосування законів, що належать до компетенції Ради, звернень до комітету та визначення на його основі недосконалих норм законів та підготовка пропозицій по їх удосконаленню.

3.2. Для виконання робіт, що впливають із членства в Раді, члени Ради, за узгодженням з комітетом, мають право:

1) отримати постійну перепустку до приміщень, де розташовано комітет;

2) отримувати необхідну для їхньої роботи інформацію в секретаріаті комітету на електронних носіях та паперових копіях;

3) вносити пропозиції з усіх питань, що належать до компетенції Ради, до комітету через відповідального працівника секретаріату комітету, який зобов'язаний поінформувати членів комітету про подані пропозиції;

4) виступати на засіданнях комітету, на які вони запрошені, з обґрунтуванням власної позиції, незалежно наскільки така позиція відповідає думці членів комітету;

5) бути прийнятими посадовими особами Комітету з питань діяльності Ради;

6) публікувати в ЗМІ будь-які матеріали, що стосуються фахових та юридичних аспектів питань, що розглядаються в Раді.

3.3. Члени Ради зобов'язані:

1) докладати всіх зусиль до виконання завдань, що впливають із компетенції Ради;

-
- 2) готувати аналізи та експертні висновки керуючись виключно професійними критеріями, незаангажованими під певні ідеологію, бізнес чи особу;
 - 3) не використовувати роботу в Раді на шкоду інтересам комітету, парламентаризму, конституційності, в інтересах власної лобістської діяльності;
 - 4) утримуватись від публічних коментарів в ЗМІ щодо політичних чи ідеологічних розбіжностей в комітеті.

4. Забезпечення діяльності Ради

4.1. У випадку досягнення домовленостей про підтримку законопроектної діяльності комітету іноземними чи українськими донорськими структурами, забезпечення діяльності Ради та виконання експертних та аналітичних робіт її членами може здійснюватись з використанням ресурсів донора, що надаються відповідно до норм українського законодавства через існуючі організації громадянського суспільства, що працюють у сферах відання комітету не менше двох років і мають досвід роботи по виконанню грантових проектів.

Угода про співпрацю між Комітетом Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування і Громадською радою з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектора

*Місто Київ
21 січня 2003 року*

Сторони: Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (далі — Комітет) в особі голови комітету Матвієнка Анатолія Сергійовича, що діє на підставі власних повноважень, та Громадська рада з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектора (далі — Рада) в особі її голови Ткачука Анатолія Федоровича, що діє на підставі рішення Ради, уклали цей договір про співпрацю між Комітетом та Радою з метою створення умов для удосконалення українського законодавства у сфері місцевого самоврядування та організацій третього сектора (некомерційного права) на засадах демократизму, професійності, ясності юридичних норм та відповідності потребам українського суспільства та стандартам міжнародних угод щодо гармонізації українського законодавства, стороною яких є Україна.

Права та зобов'язання сторін:

1. Комітет для виконання робіт, що впливають із цієї Угоди:

1) визнає мету й принципи діяльності Ради, викладені в Декларації про утворення Ради, що є складовою частиною Угоди (додається);

2) оформляє постійні перепустки до приміщень, де розташовано Комітет, для членів Ради;

3) надає членам Ради необхідну для їхньої роботи інформацію в секретаріаті Комітету на електронних носіях та паперових копіях;

4) визначає відповідального працівника секретаріату Комітету по зв'язках із Радою та встановлює порядок проходження документів Ради, що подаються до Комітету;

5) запрошує на засідання Комітету представників Ради з правом дорадчого голосу;

6) гарантує при використанні матеріалів та проектів, що були підготовлені Радою, у публікаціях чи виступах членів Комітету посилання на роботу Ради;

7) рекомендує Раді для залучення до своєї діяльності інші організації та експертів;

8) делегує представників Комітету для участі в засіданнях Ради та її колегій;

9) надає іншу допомогу діяльності Ради на її прохання та за взаємною згодою.

2. Рада зобов'язується сприяти законотворчій діяльності Комітету, надавати експертно-консультативну допомогу та інформаційну підтримку у створенні умов відкритості законотворчого процесу, встановлення зворотного зв'язку між Комітетом та громадськістю, для чого за власною ініціативою, за пропозицією чи погодженням з Комітетом, у межах і за рахунок власних та залучених ресурсів:

1) проводить експертну оцінку законопроектів у визначених сферах законодавства;

2) проводить концептуальне обговорення технічних завдань щодо підготовки окремих законопроектів;

3) організовує чи сприяє Комітету в проведенні публічних акцій по обговоренню окремих законопроектів у формі громадських дискусій, круглих столів, конференцій тощо;

4) рекомендує від імені Ради керівництву Комітету для залучення до роботи над окремими законопроектами кваліфікованих експертів;

5) за зверненням Комітету проводить попередню оцінку можливостей окремих неприбуткових організацій, що подають проекти на отримання грантів від донорів на підготовку законопроектів, що належать до предмету відання Комітету;

6) подає пропозиції щодо підготовки стратегічного плану роботи Комітету.

7) попередньо аналізує проект плану роботи Комітету та готує пропозиції для їх розгляду Комітетом щодо можливого включення до плану роботи Комітету питань, які належать до його відання і є важливими для суспільства;

8) організовує аналіз законопроектів, поданих суб'єктами законодавчої ініціативи, та готує свої висновки й пропозиції щодо них для розгляду у Комітеті;

9) аналізує ситуацію в окремих сферах законодавства та готує пропозиції щодо необхідності внесення змін до чинних законів чи підготовки нових нормативних актів;

10) створює робочі групи для розробки окремих законопроектів як за власною ініціативою, так і на пропозицію Комітету;

11) готує пропозиції щодо проведення спільних засідань Комітету та Ради, виїзних засідань Комітету, семінарів, науково-практичних та пресових конференцій, інших публічних заходів Комітету;

12) надає іншу допомогу Комітету на його прохання і за взаємною згодою.

Припинення Угоди

Угода може бути припинена в разі ліквідації Комітету за рішенням Верховної Ради України, саморозпуском Ради та за ініціативою будь-якої із сторін за умови попереднього письмового повідомлення іншої сторони не пізніше як за місяць до дати припинення Угоди.

Угоду укладено в двох примірниках українською мовою, кожен з яких має однакову юридичну силу.

**Окремі повноваження місцевого самоврядування
з ознаками регуляторності**

Відповідно до Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні“ до таких повноважень можна віднести:

Стаття 26. Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад

20) прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;

22) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

23) затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;

24) встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом;

25) утворення позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, затвердження положень про ці кошти; затвердження звітів про використання зазначених коштів;

26) прийняття рішень щодо випуску місцевих позик;

27) прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;

28) прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах;

30) прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; реорганізація або ліквідація діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогос-

подарськими колективними й державними господарствами, допускається лише за згодою територіальної громади (загальних зборів) села, селища, міста або на підставі результатів місцевого референдуму;

31) прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;

32) створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб);

34) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

35) затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад;

36) вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;

37) прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;

38) надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію;

39) (Пункт 39 частини першої статті 26 виключено на підставі Закону №1577-IV від 04.03.2004 — дію Закону зупинено на 2005-й рік згідно із Законом №2285-IV від 23.12.2004);

42) затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;

44) встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;

45-1) визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю

особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;

46) прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету міністрів України;

49) затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади;

Стаття 27. Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;

2) забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

5) попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань;

6) подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення;

7) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території;

б) делеговані повноваження:

1) розгляд і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демогра-

фічні, екологічні та інші наслідки, підготовка до них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів;

Стаття 28. Повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів;

2) встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади; погодження в установленому порядку цих питань з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності;

4) здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету;

5) залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

6) об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад.

б) делеговані повноваження:

2) здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням цін і тарифів;

3) сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній території.

Стаття 29. Повноваження щодо управління комунальною власністю

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад;

2) встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідних територіальних громад;

4) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо порядку та умов відчуження комунального майна, проектів місцевих програм приватизації та переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; організація виконання цих програм; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо визначення сфер господарської діяльності та переліку об'єктів, які можуть надаватися у концесію, подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна.

Стаття 30. Повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;

2) облік громадян, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов; розподіл та надання відповідно до законодавства житла, що належить до комунальної власності; вирішення питань щодо використання нежилых приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності;

3) сприяння розширенню житлового будівництва, подання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла; подання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті; сприяння створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, реєстрація таких об'єднань;

4) реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів; прийняття рішень про організацію стоянок автомобільного транспорту, здійснення контролю за їх діяльністю відповідно до закону;

5) забезпечення соціально-культурних закладів, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, а також населення

паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води;

6) вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, знешкодження та захоронення трупів тварин;

7) організація благоустрою населених пунктів, залучення на договірних засадах з цією метою коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення; здійснення контролю за станом благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян;

8) організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі;

9) встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад;

10) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту у випадках, передбачених законодавством;

12) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку;

13) надання дозволу в порядку, встановленому законодавством, на розміщення реклами.

б) делеговані повноваження:

1) здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку;

2) здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності, за належними, безпечними і здоровими умовами праці на цих підприємствах і об'єктах; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства;

3) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів;

4) встановлення за погодженням з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності;

9) облік нежилых приміщень на відповідній території незалежно від форм власності, внесення пропозицій їх власникам щодо використання таких приміщень для задоволення потреб територіальної громади;

10) облік та реєстрація відповідно до закону об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності.

Стаття 31. Повноваження у галузі будівництва

1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення;

2) виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності;

3) розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території;

4) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в розвитку потужностей будівельної індустрії і промисловості будівельних матеріалів, у створенні, розвитку та реконструкції об'єктів інженерного забезпечення і транспортного обслуговування;

5) визначення у встановленому законодавством порядку відповідно до рішень ради території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;

6) підготовка і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації;

7) встановлення на відповідній території режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність;

8) координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів;

9) надання відповідно до законодавства дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності.

б) делеговані повноваження:

5) організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників;

6) вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування.

2. До відання виконавчих органів міських рад (за винятком міст районного значення), крім повноважень, зазначених у пункті „б“ частини першої цієї статті, належить також видача забудовникам архітектурно-планувальних завдань та технічних умов на проектування, будівництво, реконструкцію будинків і споруд, благоустрій територій та надання дозволу на проведення цих робіт.

Стаття 32. Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

2) забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів; сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій;

3) створення при загальноосвітніх навчальних закладах комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету, залучених з цією метою на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також коштів населення, інших джерел; контроль за використанням коштів цього фонду за призначенням;

4) забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому школярів;

5) вирішення питань про надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, необхідних для їх творчої діяльності;

б) організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм;

7) створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел;

8) сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, роботи з молоддю;

9) створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку.

б) делеговані повноваження:

1) забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території, можливості навчання в школах державною та рідною мовою, вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національно-культурні товариства;

2) забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів;

7) організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх;

9) вирішення питань про надання неповнолітнім, студентам, пенсіонерам та інвалідам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту, а також визначення порядку компенсації цим закладам вартості послуг, наданих безкоштовно або на пільгових умовах;

11) реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів охорони здоров'я, навчально-виховних, культурно-освітніх, фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності; внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я.

Стаття 33. Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища

1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

2) підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;

3) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;

4) справляння плати за землю.

б) делеговані повноваження:

1) здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

2) реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею;

4) погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;

7) визначення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів відповідно до законодавства;

8) підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

9) організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою;

Стаття 34. Повноваження у сфері соціального захисту населення

1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення;

б) делеговані повноваження:

1) підготовка і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, територіальних програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організація їх виконання;

участь у розробленні цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, зайнятості населення, що затверджуються відповідно районними, обласними радами;

7) організація проведення оплачуваних громадських робіт для осіб, зареєстрованих як безробітні, а також учнівської та студентської молоді у вільний від занять час на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до комунальної власності, а також за договорами — на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до інших форм власності;

8) здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності, у тому числі зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці, за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці, за наданням працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу в шкідливих умовах;

9) участь у веденні колективних переговорів та укладенні територіальних тарифних угод, вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів) щодо підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території; реєстрація колективних договорів і угод, здійснення контролю за їх виконанням;

Стаття 35. Повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

а) власні (самоврядні) повноваження:

1) укладення і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг;

2) сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;

3) сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць.

б) делеговані повноваження:

1) організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі;

2) створення умов для належного функціонування митних органів, сприяння їх діяльності;

Стаття 36. Повноваження в галузі оборонної роботи

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі делеговані повноваження:

5) сприяння організації виробництва і поставкам у війська підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;

6) здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України;

Стаття 38. Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян

1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

б) делеговані повноваження:

1) забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності;

Стаття 43. Питання, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях

1. Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються такі питання:

6) затвердження плану роботи ради, заслуховування звіту про його виконання;

9) розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по них;

16) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їхнє виконання;

17) затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їхнє виконання;

18) розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;

19) вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку; (Пункт 19 частини першої статті 43 із змінами, внесеними згідно із Законом N997-XIV (997-14) від 16.07.99).

21) вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;

22) вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;

23) встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях;

24) прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом;

25) прийняття за пропозицією відповідних сільських, селищних, міських рад рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань;

3. Крім питань, зазначених у частині першій цієї статті, виключно на пленарних засіданнях обласних рад вирішуються такі питання:

1) затвердження відповідно до законодавства правил забудови і благоустрою населених пунктів області;

4) прийняття рішень про віднесення лісів до категорії захищеності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом.

Стаття 44. Делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям

1. Районні, обласні ради делеguють відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин — також програм їхнього національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею; забезпечення виконання рішень ради;

2) підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України;

3) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

4) підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України;

-
- 5) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області;
 - 6) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення та на заходи щодо охорони праці та охорони навколишнього природного середовища; (Пункт 6 частини першої статті 44 із змінами, внесеними згідно із Законом N969-IV (969-15) від 19.06.2003).
 - 7) залучення в порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи;
 - 8) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту;
 - 9) підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;
 - 10) організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення;
 - 11) підготовка висновків щодо проектів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами;
 - 12) видача відповідно до законодавства забудовникам архітектурно-планувальних завдань та технічних умов на проектування, будівництво, реконструкцію будинків і споруд, благоустрій територій та надання дозволу на проведення цих робіт;
 - 13) забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді;
 - 14) підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом;
-

16) координація на відповідній території діяльності місцевих землепорядних органів;

18) забезпечення виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними, обласними радами. (Частина перша статті 44 із змінами, внесеними згідно із Законом №1160-IV від 11.09.2003 – набув чинності з 15.01.2004 року).

2. Крім повноважень, зазначених у частині першій цієї статті, обласні ради делеguють обласним державним адміністраціям такі повноваження:

1) визначення відповідно до закону розміру відрахувань підприємствами, установами та організаціями, що надходять на розвиток шляхів загального користування в області;

2) погодження у випадках, передбачених законом, з відповідними сільськими, селищними, міськими радами питань щодо розподілу коштів за використання природних ресурсів, які надходять до фондів охорони навколишнього природного середовища;

3) підготовка проектів рішень про віднесення лісів до категорії захищеності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом;

4) прийняття у встановленому законом порядку рішень про заборону використання окремих природних ресурсів загального користування;

5) визначення відповідно до законодавства режиму використання територій рекреаційних зон;

6) затвердження для підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля та лімітів розміщення відходів у випадках, передбачених законом.

**ВИТЯГ ІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
„ПРО ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ
ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ“**

Цей Закон визначає правові та організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Стаття 1. Визначення термінів

У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні:

державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності (далі — державна регуляторна політика) — напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України;

регуляторний акт — це:

- прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;
- прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом;

регуляторний орган — Верховна Рада України, Президент України, Кабінет міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місце-

вий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти. До регуляторних органів також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти;

регуляторна діяльність — діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами;

відстеження результативності регуляторного акта — заходи, спрямовані на оцінку стану впровадження регуляторного акта та досягнення цим актом цілей, задекларованих при його прийнятті;

перегляд регуляторного акта — заходи, спрямовані на приведення регуляторним органом прийнятого ним регуляторного акта у відповідність з принципами державної регуляторної політики;

показники результативності регуляторного акта — показники, на підставі яких при проведенні відстеження результативності регуляторного акта здійснюється оцінка стану впровадження цього регуляторного акта та досягнення ним цілей, задекларованих при його прийнятті;

аналіз регуляторного впливу — документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики;

звіт про відстеження результативності регуляторного акта — документ, який містить дані про результати відстеження результативності регуляторного акта та про методи, за допомогою яких було здійснено таке відстеження;

розробник проекту регуляторного акта — регуляторний орган або інший орган, установа, організація, особа чи група осіб, що уповноважені розроблювати або організовувати, спрямовувати та координувати діяльність з розроблення проекту регуляторного акта.

Стаття 2. Законодавство України про державну регуляторну політику

Законодавство України про державну регуляторну політику складається із цього Закону, а також законів України та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері державної регуляторної політики.

Якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені цим Законом, то застосовуються правила міжнародного договору України.

Стаття 3. Сфера дії Закону

Дія цього Закону поширюється на відносини у сфері здійснення державної регуляторної політики та регуляторної діяльності.

Дія цього Закону не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям:

- постанов Верховної Ради України;
- актів Національного банку України, за винятком нормативно-правових актів Національного банку України, які спрямовані на виконання ним функцій, визначених пунктами 4, 6, 7, 9, 11 та 17 статті 7 Закону України „Про Національний банк України“, і мають ознаки регуляторного акта;
- актів Рахункової палати, Центральної виборчої комісії та Національної служби посередництва і примирення;
- стандартів, кодексів ustalеної практики, технічних умов, за винятком випадків, коли положення стандартів, кодексів ustalеної практики, технічних умов, прийнятих органами державної влади та органами місцевого самоврядування, маючи у передбачених законом випадках обов'язковий характер, встановлюють вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб;
- санітарних норм, державних норм і правил у сфері містобудування, у тому числі державних будівельних норм, державних норм і правил пожежної безпеки, у тому числі загальнодержавних, міжгалузевих, галузевих нормативних актів з питань пожежної безпеки, державних міжгалузевих та галузевих нормативних актів про охорону праці, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, нормативних документів з метрології, затверджених центральними органами виконавчої влади, фармакопейних статей, Державної Фармакопеї України, технологічних регламентів виготовлення лікарського засобу, за винятком випадків, коли у положеннях зазначених документів містяться вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення

обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб;

- актів, прийнятих з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного, надзвичайного стану, оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації, а також з питань мобілізації та демобілізації;
- актів, що містять державну таємницю України;
- актів, що містять індивідуально-конкретні приписи, за винятком актів, у яких одночасно містяться нормативні та індивідуально-конкретні приписи;
- актів, якими доводяться до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань рішення органів, які є вищестоящими по відношенню до органів, які приймають ці акти.

Дія цього Закону також не поширюється на порядок укладання, виконання, опублікування, реєстрації та денонсації міжнародних договорів України.

Стаття 4. Принципи державної регуляторної політики

Принципами державної регуляторної політики є:

доцільність — обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;

адекватність — відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

ефективність — забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

збалансованість — забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

передбачуваність — послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проєктів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

прозорість та врахування громадської думки — відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їхніми об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих

регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Стаття 5. Забезпечення здійснення державної регуляторної політики

Забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає:

- встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності регуляторних актів;
- підготовку аналізу регуляторного впливу;
- планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів;
- оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;
- відстеження результативності регуляторних актів;
- перегляд регуляторних актів;
- систематизацію регуляторних актів;
- недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти;
- викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта;
- оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності.

Стаття 6. Права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики

Громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, мають право:

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду;
- у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів;
- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;
- бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного

впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;

- самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду;
- одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

Стаття 7. Планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів

Регуляторні органи затверджують плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року, якщо інше не встановлено законом.

План діяльності з підготовки проектів регуляторних актів повинен містити визначення видів і назв проектів, цілей їх прийняття, строків підготовки проектів, найменування органів та підрозділів, відповідальних за розроблення проектів регуляторних актів.

Затверджені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них оприлюднюються у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону, не пізніш як у десятиденний строк після їх затвердження.

Якщо регуляторний орган готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого цим регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, цей орган повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки цього проекту або з дня внесення проекту на розгляд до цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

Стаття 8. Підготовка аналізу регуляторного впливу

Стосовно кожного проекту регуляторного акта його розробником готується аналіз регуляторного впливу.

Аналіз регуляторного впливу готується до оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень та пропозицій.

Розробник проекту регуляторного акта при підготовці аналізу регуляторного впливу повинен:

-
- визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;
 - обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;
 - обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них;
 - визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;
 - визначити цілі державного регулювання;
 - визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;
 - аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;
 - описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;
 - обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;
 - обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави;
 - обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені;
 - оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;
 - оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;
 - обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;
 - визначити показники результативності регуляторного акта;
 - визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття.

Якщо проект регуляторного акта одночасно містить норми, що регулюють господарські відносини або адміністративні відносини між регуляторни-

ми органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, та норми, що регулюють інші суспільні відносини, а також індивідуально-конкретні приписи, то аналіз регуляторного впливу готується лише щодо норм, які регулюють господарські відносини або адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування Національним банком України затверджується спільно Кабінетом міністрів України та Національним банком України, а методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування іншими розробниками проектів регуляторних актів — Кабінетом міністрів України. Методика підготовки аналізу регуляторного впливу є обов'язковою для застосування розробниками проектів регуляторних актів.

Аналіз регуляторного впливу підписується розробником проекту регуляторного акта, а в разі якщо розробником проекту є регуляторний орган, інший орган, установа чи організація — керівником цього органу, установи чи організації.

Стаття 9. Оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій

Кожен проект регуляторного акта оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань.

Про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій розробник цього проекту повідомляє у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону.

У випадках, встановлених цим Законом, може здійснюватися повторне оприлюднення проекту регуляторного акта.

Проект регуляторного акта разом із відповідним аналізом регуляторного впливу оприлюднюється у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону, не пізніше п'яти робочих днів з дня оприлюднення повідомлення про оприлюднення цього проекту регуляторного акта.

Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта повинно містити:

- стислий виклад змісту проекту;
- поштову та електронну, за її наявності, адресу розробника проекту та інших органів, до яких відповідно до цього Закону або за ініціативою розробника надсилаються зауваження та пропозиції;
- інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу (назва друкованого засобу масової інформації та/або адреса сторінки в мережі Інтернет, де

опубліковано чи розміщено проект регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу, або інформація про інший спосіб оприлюднення, передбачений частиною п'ятою статті 13 цього Закону);

- інформацію про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань;
- інформацію про спосіб надання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень та пропозицій.

Строк, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження та пропозиції, встановлюється розробником проекту регуляторного акта і не може бути меншим ніж один місяць та більшим ніж три місяці з дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу.

Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проекту регуляторного акта.

Стаття 10. Відстеження результативності регуляторних актів

Стосовно кожного регуляторного акта послідовно здійснюються базове, повторне та періодичне відстеження його результативності.

Відстеження результативності регуляторного акта включає:

- виконання заходів з відстеження результативності;
- підготовку та оприлюднення звіту про відстеження результативності.

Для відстеження результативності регуляторних актів можуть бути використані статистичні дані та дані наукових досліджень і соціологічних опитувань.

Одержані при здійсненні повторного відстеження результативності значення показників результативності порівнюються із значеннями цих показників, що були одержані при здійсненні базового відстеження. Періодичні відстеження результативності здійснюються з метою перевірки сталого досягання регуляторним актом цілей, задекларованих при його прийнятті, після здійснення повторного відстеження результативності цього регуляторного акта.

Базове відстеження результативності регуляторного акта здійснюється до дня набрання чинності цим регуляторним актом або набрання чинності

більшістю його положень. Якщо для визначення значень показників результативності регуляторного акта використовуються виключно статистичні дані, базове відстеження результативності може бути здійснене після набрання чинності цим регуляторним актом або набрання чинності більшістю його положень, але не пізніше дня, з якого починається проведення повторного відстеження результативності цього акта.

Повторне відстеження результативності регуляторного акта здійснюється через рік з дня набрання ним чинності або набрання чинності більшістю його положень, але не пізніше двох років з дня набрання чинності цим актом або більшістю його положень, якщо рішенням регуляторного органу, який прийняв цей регуляторний акт, не встановлено більш ранній строк.

Періодичні відстеження результативності регуляторного акта здійснюються раз на кожні три роки починаючи з дня закінчення заходів з повторного відстеження результативності цього акта, у тому числі і в разі, коли дію регуляторного акта, прийнятого на визначений строк, було продовжено після закінчення цього визначеного строку.

Якщо строк дії регуляторного акта, встановлений при його прийнятті, є меншим ніж один рік, періодичні відстеження його результативності не здійснюються, а повторне відстеження результативності здійснюється за три місяці до дня закінчення визначеного строку, якщо інше не встановлено рішенням регуляторного органу, який прийняв цей акт, але не пізніше дня закінчення визначеного строку. У разі якщо продовжується дія регуляторного акта, який було прийнято на визначений строк, що є меншим ніж один рік, періодичні відстеження результативності цього регуляторного акта здійснюються у строки, встановлені частиною сьомою цієї статті.

Рішення регуляторного органу про строк, після якого чи до якого починається повторне відстеження результативності регуляторного акта, визначається в самому регуляторному акті або в іншому акті цього регуляторного органу.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторного акта забезпечується регуляторним органом, який прийняв цей акт, якщо інше не встановлено цим Законом.

Строк виконання заходів з відстеження результативності регуляторного акта не може бути більшим ніж сорок п'ять робочих днів.

Регуляторний орган, який прийняв відповідний акт, якщо інше не встановлено цим Законом, готує звіт про відстеження результативності цього регуляторного акта та не пізніш як у десятиденний строк з дня підписання цього звіту оприлюднює його у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону.

У звіті про відстеження результативності регуляторного акта зазначаються:

-
- кількісні та якісні значення показників результативності, що є результатами відстеження результативності;
 - дані та припущення, на основі яких здійснено відстеження результативності, а також способи їх одержання;
 - використані методи одержання результатів відстеження результативності.

Методика відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих Національним банком України, затверджується спільно Кабінетом міністрів України та Національним банком України, а методика відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих іншими регуляторними органами, — Кабінетом міністрів України. Методика відстеження результативності регуляторних актів є обов'язковою для застосування регуляторними органами.

Звіт про відстеження результативності підписується керівником регуляторного органу, що підготував цей звіт.

Витрати на виконання заходів з відстеження результативності фінансуються за рахунок регуляторного органу, який відповідно до цього Закону забезпечує виконання цих заходів.

Стаття 11. Перегляд регуляторних актів

Перегляд регуляторного акта здійснюється:

- на підставі аналізу звіту про відстеження результативності цього регуляторного акта;
- за ініціативою регуляторного органу, який прийняв відповідний регуляторний акт;
- в інших випадках, передбачених Конституцією та іншими законодавчими актами України.

У разі наявності підстав, визначених у частині першій цієї статті, регуляторний орган, який прийняв відповідний акт, а у випадках, передбачених Конституцією України та цим Законом, — інший орган може приймати рішення про зупинення дії регуляторного акта, визнання його неконституційним, про скасування чи про необхідність залишення цього регуляторного акта без змін або про необхідність його перегляду.

Якщо відповідно до цього Закону рішення щодо регуляторного акта, визначені в частинах другій та третій цієї статті, приймаються іншим органом, цей орган подає відповідні пропозиції регуляторному органу, який прийняв відповідний регуляторний акт.

Стаття 12. Офіційне оприлюднення регуляторних актів

Регуляторні акти, прийняті Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом міністрів України, офіційно оприлюднюються відповідно до Конституції України та інших законодавчих актів.

Регуляторні акти, прийняті Верховною Радою Автономної Республіки Крим, офіційно оприлюднюються у визначених нею друкованих засобах масової інформації не пізніше як у десятиденний строк з дня їх підписання Головою Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Регуляторні акти, прийняті Національним банком України, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, іншими державними органами, центральними органами виконавчої влади, державними спеціалізованими установами та організаціями, некомерційними самоврядними організаціями, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, а також їх посадовими особами, офіційно оприлюднюються в „Офіційному віснику“ та у газеті „Урядовий кур'єр“ не пізніше як у десятиденний строк після їх державної реєстрації або прийняття та підписання, у випадку, якщо ці регуляторні акти не підлягають державній реєстрації.

Регуляторні акти, прийняті Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади, а також їх посадовими особами, офіційно оприлюднюються в друкованих засобах масової інформації, визначених Кабінетом міністрів України, не пізніше як у десятиденний строк після їх державної реєстрації або прийняття та підписання, у випадку, якщо ці регуляторні акти не підлягають державній реєстрації.

Регуляторні акти, прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування, офіційно оприлюднюються в друкованих засобах масової інформації відповідних рад, а у разі їх відсутності — у місцевих друкованих засобах масової інформації, визначених цими органами та посадовими особами, не пізніше як у десятиденний строк після їх прийняття та підписання.

Стаття 13. Способи оприлюднення документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності

План діяльності регуляторного органу з підготовки проектів регуляторних актів та зміни до нього оприлюднюються шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації цього регуляторного органу, а у разі їх відсутності — у друкованих засобах масової інформації, визначених цим регуляторним органом, та/або шляхом розміщення плану та змін до нього на офіційній сторінці відповідного регуляторного органу в мережі Інтернет.

Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій, проект регуляторного акта та відповідний аналіз регуляторного впливу оприлюднюються шляхом опублікуван-

ня в друкованих засобах масової інформації розробника цього проекту, а у разі їх відсутності — у друкованих засобах масової інформації, визначених розробником цього проекту, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці розробника проекту регуляторного акта в мережі Інтернет.

Звіт про відстеження результативності регуляторного акта оприлюднюється шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації регуляторного органу, який прийняв цей регуляторний акт, а у разі їх відсутності — у друкованих засобах масової інформації, визначених цим регуляторним органом, та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці цього регуляторного органу в мережі Інтернет.

При визначенні регуляторними органами друкованих засобів масової інформації, в яких публікуються документи, зазначені у частинах першій-третьій цієї статті:

- надається перевага офіційним друкованим засобам масової інформації;
- забезпечується відповідність сфери компетенції регуляторного органу на відповідній території сфері розповсюдження друкованого засобу масової інформації.

Якщо в межах адміністративно-територіальної одиниці чи в населеному пункті не розповсюджуються друковані засоби масової інформації, а місцеві органи виконавчої влади, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, органи та посадові особи місцевого самоврядування не мають своїх офіційних сторінок у мережі Інтернет, документи, зазначені у частинах першій-третьій цієї статті, можуть оприлюднюватися у будь-який інший спосіб, який гарантує доведення інформації до мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи до відповідної територіальної громади.

Витрати, пов'язані з оприлюдненням документів, зазначених у частинах першій-третьій цієї статті, фінансуються за рахунок розробників проєктів регуляторних актів або регуляторних органів, які оприлюднюють ці документи.

Стаття 14. Оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності

Регуляторні органи публікують у друкованих засобах масової інформації та/або розміщують на своїх офіційних сторінках у мережі Інтернет або оприлюднюють в інший спосіб, у тому числі через телебачення і радіо, інформацію про здійснення ними регуляторної діяльності.

Стаття 31. Організаційні засади здійснення державної регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування

Сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради з метою реалізації покладених на них цим Законом повноважень у здійсненні державної регуляторної політики можуть створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації державної регуляторної політики або можуть покладати ці повноваження на одну з існуючих постійних комісій відповідної ради (далі — відповідальна постійна комісія).

Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад з метою реалізації покладених на них цим Законом повноважень у здійсненні державної регуляторної політики створюють у своєму складі в межах граничної чисельності структурні підрозділи з питань реалізації державної регуляторної політики або покладають реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідного виконавчого органу ради (далі — відповідальний структурний підрозділ).

Організаційне забезпечення здійснення державної регуляторної політики сільським, селищним та міським головою здійснює відповідальний структурний підрозділ виконавчого органу сільської, селищної, міської ради.

Організаційні засади здійснення державної регуляторної політики у системі місцевого самоврядування у місті Києві визначаються цим Законом та Законом України „Про столицю України — місто-герой Київ“.

Стаття 32. Особливості планування діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з підготовки проектів регуляторних актів

Планування діяльності сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад з підготовки проектів регуляторних актів здійснюється в рамках підготовки та затвердження планів роботи відповідних рад у порядку, встановленому Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні“ та регламентами відповідних рад, з урахуванням вимог частин третьої та четвертої статті 7 цього Закону.

Стаття 33. Підготовка аналізу регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених органами та посадовими особами місцевого самоврядування

У разі внесення на розгляд сесії ради проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу відповідальна постійна комісія приймає рішення про направлення проекту регуляторного акта на доопрацювання органу чи особі, яка внесла цей проект.

За мотивованим поданням депутата ради, постійної комісії ради, голови районної або обласної ради відповідальна постійна комісія може прийняти рішення про забезпечення підготовки в порядку, встановленому час-

тинами другою та третьою статті 34 цього Закону, експертного висновку щодо регуляторного впливу проекту регуляторного акта, внесеного цим депутатом ради, постійною комісією ради, головою районної або обласної ради. У цьому разі аналіз регуляторного впливу не готується, а експертний висновок щодо регуляторного впливу готується відповідно до вимог статті 8 цього Закону.

У разі внесення на розгляд засідання виконавчого органу ради чи внесення на затвердження сільським, селищним, міським головою проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу цей проект повертається його розробникові на доопрацювання.

Стаття 34. Особливості розгляду сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою проектів регуляторних актів

Кожен проект регуляторного акта, що внесений на розгляд до сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, подається до відповідальної постійної комісії для вивчення та надання висновків про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону.

Відповідальна постійна комісія забезпечує підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу внесеного проекту регуляторного акта.

Порядок та строки підготовки експертних висновків щодо регуляторного впливу внесених проектів регуляторних актів встановлюються регламентами відповідних рад.

На підставі аналізу регуляторного впливу, яким супроводжувався проект регуляторного акта при його внесенні на розгляд сесії відповідної ради, а також експертного висновку щодо регуляторного впливу цього проекту відповідальна постійна комісія готує свої висновки про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону. У випадках, визначених частиною другою статті 33 цього Закону, такі висновки готуються на підставі експертного висновку щодо регуляторного впливу.

Висновки відповідальної постійної комісії готуються на підставі аналізу регуляторного впливу, яким проект регуляторного акта супроводжувався при його внесенні, лише у разі, якщо експертний висновок щодо регуляторного впливу не був наданий відповідальній постійній комісії протягом строку, встановленого для його підготовки. Це правило не застосовується у випадках, передбачених частиною другою статті 33 цього Закону.

Висновки відповідальної постійної комісії передаються для вивчення до постійної комісії, до сфери відання якої належить супроводження розгляду проекту регуляторного акта у відповідній раді (далі – головна постій-

на комісія), за винятком випадків, коли відповідальна постійна комісія є головною постійною комісією.

При представленні на пленарному засіданні сесії ради проекту регуляторного акта голова відповідальної постійної комісії доповідає висновки цієї постійної комісії про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону.

Стаття 35. Особливості оприлюднення проектів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування, з метою одержання зауважень і пропозицій

Оприлюднення з метою одержання зауважень і пропозицій проектів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, а також сільських, селищних та міських голів, проводиться до внесення цих проектів на розгляд засідання відповідного виконавчого органу ради або до внесення їх на затвердження відповідному сільському, селищному, міському голові.

За рішенням сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради або відповідальної постійної комісії відповідної ради:

- оприлюднюються проекти регуляторних актів, які не оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради;
- можуть повторно оприлюднюватися проекти регуляторних актів, які оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради.

У разі оприлюднення проектів регуляторних актів за рішенням відповідної ради або відповідальної постійної комісії цієї ради функцію розробника проекту виконує орган, особа чи група осіб, які внесли цей проект на розгляд сесії відповідної ради, якщо інше не встановлено у рішенні ради чи відповідальної постійної комісії.

Зауваження і пропозиції щодо оприлюдненого проекту регуляторного акта, внесеного на розгляд сесії ради, та відповідного аналізу регуляторного впливу надаються фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями розробникові цього проекту та головній постійній комісії ради.

Стаття 36. Особливості прийняття регуляторних актів органами та посадовими особами місцевого самоврядування

Регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

- відсутній аналіз регуляторного впливу;

-
- проект регуляторного акта не був оприлюднений.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин орган чи посадова особа місцевого самоврядування має право вжити передбачених законодавством заходів для припинення виявлених порушень, у тому числі відповідно до закону скасувати або зупинити дію регуляторного акта, прийнятого з порушеннями.

Стаття 37. Особливості відстеження результативності та перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими та районними у містах радами, забезпечується виконавчими органами відповідних рад.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними та обласними радами, забезпечується виконавчим апаратом відповідних рад, а у разі якщо рішеннями районних, обласних рад повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів делеговано відповідно районним або обласним державним адміністраціям — районними, обласними державними адміністраціями.

Звіт про відстеження результативності регуляторного акта, прийнятого відповідною радою, не пізніше наступного робочого дня з дня оприлюднення цього звіту подається до головної постійної комісії відповідної ради.

Рішення про необхідність перегляду регуляторного акта, прийнятого сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою, на підставі аналізу звіту про відстеження його результативності приймає головна постійна комісія відповідної ради або розробник проекту цього регуляторного акта.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими головами, забезпечується виконавчими органами сільської, селищної, міської ради, визначеними для виконання цих заходів відповідними сільськими, селищними, міськими головами.

Стаття 38. Заслуховування радами звітів про здійснення державної регуляторної політики

Сільська, селищна, міська, районна у місті рада заслуховує щорічний звіт сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті ради.

Районна, обласна рада заслушує щорічний звіт голови районної, обласної ради про здійснення державної регуляторної політики виконавчим апаратом відповідної ради.

Відповідальна постійна комісія відповідної ради готує і попередньо розглядає питання щодо звітів посадових осіб, зазначених у частинах першій та другій цієї статті, про здійснення державної регуляторної політики у частині, що віднесена законом до компетенції постійних комісій рад.

Щорічні звіти посадових осіб, зазначених у частинах першій та другій цієї статті, оприлюднюються шляхом їх опублікування в друкованих засобах масової інформації рад, які заслуховують відповідні звіти, а у разі їх відсутності — в інших місцевих друкованих засобах масової інформації.

Стаття 41. Відповідальність за порушення порядку регуляторної діяльності

Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, винні у порушенні порядку регуляторної діяльності, встановленого цим Законом, притягаються до дисциплінарної відповідальності відповідно до закону.

Розділ IX. ПРИКІНЦЕВІ ПОЛОЖЕННЯ

...9. Органам та посадовим особам місцевого самоврядування:

а) протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом привести свої нормативно-правові акти, які визначають порядок підготовки та прийняття регуляторних актів, у відповідність з вимогами цього Закону;

б) протягом року з дня набрання чинності цим Законом переглянути свої регуляторні акти та привести їх у відповідність з вимогами статті 4 цього Закону.

Президент України Л. КУЧМА
м. Київ, 11 вересня 2003 року, №1160-IV

**Проект постанови Кабінету Міністрів України
„Про запровадження громадського контролю функціонування та
діяльності органів виконавчої влади“.**

Керуючись „Концепцією участі громадськості в процесі вироблення урядової політики, формування рішень та громадського контролю функціонування і діяльності публічної адміністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування)“ (далі — Концепція, текст додається) і „Угодою про співпрацю між Кабінетом Міністрів України та Моніторинговим комітетом громадського контролю щодо функціонування та діяльності органів виконавчої влади“,

та з метою підвищення ефективності діяльності органів державної виконавчої влади, оптимізації взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, створення механізмів участі та впливу недержавних організацій у процесі формування та прийняття управлінських рішень, забезпечення прозорості та відкритості виконання повноважень органами державної влади

Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Забезпечити запровадження механізмів, інструментів та процедури незалежного об’єктивного громадського контролю функціонування та діяльності органів виконавчої влади.

1.1. Секретаріату Кабінету Міністрів України:

- вжити достатніх заходів щодо запровадження постійнодіючого системного громадського контролю діяльності та функціонування органів виконавчої влади як необхідної складової демократичного процесу управління державою;
- за участю представників громадських рад, профспілок, громадських організацій, політичних партій, незалежних експертів інших суб’єктів громадянського суспільства сприяти створенню на паритетних засадах з мережею громадських рад Моніторингового комітету громадського контролю за діяльністю та функціонуванням органів виконавчої влади;
- вчасно надавати офіційну, точну та об’єктивну інформацію про діяльність органів виконавчої влади на вимогу Моніторингового комітету у терміни, передбачені для виконання термінових доручень відповідно до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України;

-
- організувати підписання двосторонньої угоди із Моніторинговим комітетом про надання представникам організованої мережі громадських рад, громадських організацій, політичних партій, експертних груп та інших суб'єктів громадянського суспільства: повної, достовірної, об'єктивної, оперативної інформації щодо функціонування та діяльності органів виконавчої влади; всілякої підтримки задіяним в громадському контролі суб'єктам;
 - за участю організованої мережі громадських рад, провідних наукових установ, незалежних експертів представників профспілок, громадських організацій політичних партій, незалежних експертів інших суб'єктів громадянського суспільства створити умови для проведення незалежного об'єктивного щоквартального громадського моніторингу та громадської експертизи (за необхідністю) , подання їх результатів до Кабінету Міністрів України до 20 числа місяця наступного за звітним кварталом;
 - включати Звіт Моніторингового комітету (та при необхідності – Висновки за результатами громадської експертизи) до квартальних та річних звітів Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади;

1.2. Центральним та місцевим органам виконавчої влади забезпечити:

- запровадження постійнодіючого системного громадського контролю діяльності та функціонування органів виконавчої влади як необхідної складової демократичного процесу управління державою;
- вчасне надання офіційної, точної та об'єктивної інформації про діяльність органів виконавчої влади на вимогу Моніторингового комітету у терміни, передбачені для виконання **термінових доручень** відповідно до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України;
- широке висвітлення результатів моніторингу та громадської експертизи у засобах масової інформації, засновниками яких є органи виконавчої влади;
- при необхідності прийняття адекватних рішень за результатами громадського контролю;
- проведення (не рідше 1 разу на рік) моніторингових слухань, де керівниками органів виконавчої влади будуть надаватися пропозиції щодо вирішення проблем, зазначених у Моніторингових звітах та Висновках за результатами громадської експертизи.
- публічність моніторингових звітів та оприлюднення результатів громадської експертизи;

-
- залучення широкого кола громадськості до оцінки функціонування та діяльності органів виконавчої влади;
 - **публічний** розгляд щоквартальних та річних моніторингових громадських звітів, а також експертиз, які будуть подані в установленому порядку до органів виконавчої влади;
 - публічне обговорення представниками широкого кола організованих суб'єктів громадянського суспільства щоквартальних та річних моніторингових громадських звітів, а також експертиз та визначення форм адекватного впливу для оперативного усунення правопорушень, помилок та бездіяльності влади, виявлених під час моніторингу та експертизи;
 - видання „Книги впливу та реагування“ з коментарями та поясненнями відповідальних осіб органів виконавчої влади причин правопорушень, помилок та бездіяльності влади, виявлених під час проведення громадського моніторингу та експертизи, а також способів оперативного їх усунення, визначення процедури і способу притягнення до відповідальності;
 - розповсюдження зазначеного видання серед публічних бібліотек, громадських приймалень органів виконавчої влади, громадських організацій, політичних партій інших інститутів громадянського суспільства;
 - визначення узгодженого з Моніторинговим комітетом критерію та методики оцінки рейтингу громадської довіри до органів виконавчої влади, громадської атестації державних посадових осіб та службовців щодо відкритості та компетентності у взаємодії з громадськістю.

2. Невідкладно провести комплексну ревізію усього законодавства для організацій третього сектора на основі норм Цивільного кодексу України, Закону України „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб підприємців“, міжнародних правових актів, стороною яких є Україна, правил Євросоюзу.

На цій основі невідкладно розглянути пропозиції організацій третього сектора щодо:

- суттєвого покращення дискримінаційно-недосконалого (насамперед, податкового) середовища функціонування, фінансування та діяльності НПО;
- системного вирішення, насамперед, таких конкретних проблем:
- обмеження права громадських організацій займатися підприємницькою діяльністю;
- обмеження права на об'єднання для іноземних громадян та осіб без громадянства;

-
- обов'язковості легалізації всіх громадських об'єднань;
 - надмірності повноважень державних органів щодо контролю за діяльністю громадських організацій;
 - обмеження територіальним статусом діяльності громадських організацій;
 - позбавлення юридичних осіб права бути засновниками, членами та учасниками громадських організацій разом із фізичними особами;
 - потенційної перереєстрації громадських організацій;

На цій основі невідкладно розглянути пропозиції організацій третього сектора щодо внесення змін до відповідних постанов Кабінету Міністрів України в частині:

- реєстрації благодійних та громадських організацій;
- порядку реєстрації благодійних організацій;
- порядку справляння та розміру збору за реєстрацію об'єднань громадян;
- розміру і порядку справляння плати за державну реєстрацію благодійних організацій.

На цій основі невідкладно розглянути пропозиції організацій третього сектора та підготувати:

- законопроект „Про непідприємницькі організації“;
- нову редакцію закону „Про об'єднання громадян“;
- законопроекти щодо внесення змін до законів України „Про дитячі та молодіжні громадські організації“, „Про соціальні послуги“, „Про благодійність та благодійні організації“;
- законопроекти про внесення змін до законів України щодо оподаткування.

***Проект угоди про співпрацю між Кабінетом Міністрів України та
Моніторинговим комітетом громадського контролю щодо
функціонування та діяльності органів виконавчої влади***

З метою підвищення ефективності діяльності органів державної виконавчої влади, оптимізації взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, створення механізмів участі та впливу недержавних організацій у процесі формування та прийняття управлінських рішень, забезпечення прозорості та відкритості виконання повноважень органами державної влади **Кабінет Міністрів України та Моніторинговий комітет громадського контролю** (далі — Моніторинговий комітет) домовилися про:

- **визнання** „Концепції участі громадськості в процесі вироблення урядової політики, формування рішень та громадського контролю функціонування і діяльності публічної адміністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування)“ (далі — Концепція, додаток 7);
- **запровадження** і реалізацію механізмів, інструментів та процедури громадського контролю функціонування та діяльності органів виконавчої влади.

Задля реалізації положень Концепції та цієї Угоди Кабінет Міністрів України та Моніторинговий комітет визнають такі засадничі положення:

1. Громадський контроль функціонування та діяльності органів виконавчої влади здійснюється у двох формах — громадського моніторингу і громадської експертизи.

2. Громадський контроль здійснюється через:

- забезпечення публічності моніторингових звітів та результатів громадської експертизи, рейтингу громадської довіри до органів виконавчої влади;
- залучення широкого кола громадськості до аналізу та оцінки діяльності роботи органів виконавчої влади, громадської атестації державних і муніципальних службовців щодо відкритості та компетентності у взаємодії з громадськістю.

3. Громадський моніторинг — системне комплексне дослідження діяльності органів державної виконавчої влади щодо технології підготовки та прийняття рішень, контролю за їх виконанням.

Метою громадського моніторингу є:

- виявлення суспільно-важливих потреб та очікувань;
- вирішення питань, які потребують оперативного втручання.

Результати громадського моніторингу є основою для адекватного реагування органів державної влади в поточній роботі, під час стратегічного планування та визначення пріоритетних напрямків функціонування та діяльності влади.

Громадський моніторинг здійснюється шляхом:

- 1) репрезентативного опитування представників громадських організацій за наперед визначеними критеріями;
- 2) відслідковування процесу здійснення урядової політики, її динаміки та тенденцій, а також стану справ у відповідних сферах;
- 3) збору та накопичення інформації, аналізу матеріалів ЗМІ щодо думки громадськості про діяльність влади.

4. Громадська експертиза — комплекс заходів щодо оцінки:

- ефективності проектів рішень та рішень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування (в частині виконання делегованих повноважень органів державної виконавчої влади);
- соціальних наслідків проектів рішень та рішень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування (в частині виконання делегованих повноважень органів державної виконавчої влади).

Метою громадської експертизи є підвищення ефективності державної політики через урахування думки громадськості щодо проблем та причин, які їх породжують, шляхів їх вирішення.

Громадська експертиза проводиться по необхідності і, зокрема, за результатами громадського моніторингу.

5. Основні засади громадського моніторингу функціонування та діяльності органів виконавчої влади.

5.1. Моніторинг функціонування та діяльності органів виконавчої влади здійснюється Моніторинговим комітетом протягом звітного періоду (квартал, рік) шляхом відслідковування інформації про діяльність органів виконавчої влади.

5.2. При здійсненні громадського моніторингу Моніторинговий комітет використовує всі види інформації, не заборонені законом.

5.3. Моніторинг діяльності органів виконавчої влади здійснюється за такими основними критеріями:

- ефективність функціонування та діяльності органів виконавчої влади;
- результативність рішень, прийнятих органами виконавчої влади;

-
- відповідність рішень органів виконавчої влади суспільним потребам, викликам та очікуванням;
 - відповідність рішень органів виконавчої влади стратегічним пріоритетам, визначеним Посланнями Президента України та Програмою діяльності Кабінету Міністрів України;
 - стабільність і послідовність функціонування та діяльності органів виконавчої влади;
 - професіоналізм, компетентність при прийнятті рішень органами виконавчої влади;
 - виконавча дисципліна в діяльності органів виконавчої влади;
 - відкритість та прозорість процесу прийняття управлінських рішень;
 - залучення громадськості до процесу формування та прийняття рішень органів виконавчої влади;
 - врахування позиції органів місцевого самоврядування при прийнятті рішень органами виконавчої влади;
 - дотримання принципу політичної нейтральності при прийнятті рішень органами виконавчої влади.

5.4. При здійсненні моніторингу функціонування та діяльності органів виконавчої влади Моніторинговий комітет враховує такі основні показники:

а) економічні:

- 1) ріст виробництва;
- 2) створення нових (насамперед, малих) підприємств;
- 3) залучення інвестицій;
- 4) динаміка зовнішньоторгівельного обороту;
- 5) динаміка експорту (у розрізі товарних груп) тощо.

б) соціальні:

- 1) рівень безробіття;
- 2) створення робочих місць;
- 3) будівництво житла;
- 4) рівень смертності новонароджених;
- 5) кількість осіб, що отримують дохід, менший від прожиткового мінімуму тощо.

в) виконавська дисципліна:

- 1) кількість фактів, зареєстрованих відділом внутрішнього контролю, невиконання або неналежного виконання органами виконавчої влади актів, передбачених законодавством України;
- 2) кількість кримінальних справ, порушених за вчинення злочинів посадовими особами щодо: перевищення службових повноважень, зловживання владою, хабарництва тощо;

3) кількість правопорушень, вчинених посадовими особами за Законом „Про боротьбу з корупцією“ (складених адміністративних протоколів, прийнято судових рішень);

4) кількість рішень органу, що були скасовані вищестоячими або компетентними органами на підставі невідповідності законодавству України тощо.

г) зворотній зв'язок:

1) кількість скарг громадян на рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб, поданих відповідно до Закону України „Про звернення громадян“;

2) кількість випадків оскаржень громадянами та юридичними особами в судах рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб;

3) структура (за характером мети) акцій протесту (мітингів, демонстрацій, пікетів), проведених в населених пунктах;

4) структура публікацій у ЗМІ, за винятком тих, засновником яких виступають органи державної влади і місцевого самоврядування, щодо функціонування та діяльності органів державної влади (позитивних, негативних, нейтральних);

5) кількість і структура публічних заходів, здійснених органами виконавчої влади тощо.

д) індикатори корупції, встановленні на основі складених адміністративних протоколів та судових рішень:

1) кількість правопорушень за вчинення корупційних діянь (стаття 7 Закону України „Про боротьбу з корупцією“);

2) кількість правопорушень державних службовців щодо порушення спеціальних обмежень (стаття 8 Закону України „Про боротьбу з корупцією“);

3) кількість правопорушень державних службовців щодо порушення вимог фінансового контролю (стаття 9 Закону України „Про боротьбу з корупцією“);

4) кількість правопорушень керівників органів виконавчої влади за нежиття заходів щодо боротьби з корупцією (стаття 10 Закону України „Про боротьбу з корупцією“);

5) кількість правопорушень повноважних посадових осіб щодо умисного невиконання своїх обов'язків по боротьбі з корупцією (стаття 11 Закону України „Про боротьбу з корупцією“);

6) кількість злочинів, вчинених державними службовцями (за ст. 368 Кримінального кодексу „Одержання хабара“);

7) кількість зафіксованих випадків „конфлікту інтересів“ (підпорядкування близьким родичам відповідно до ст.12 Закону України „Про державну службу“).

е) індикатори корупції, складені на основі соціологічних досліджень:

1) створення комерційних структур посадовими особами органів виконавчої влади (засновниками таких підприємств є або самі керівники, або їх родичі чи підставні особи);

2) використання представниками органів державної влади власних повноважень для заснування і подальшої участі в діяльності підприємницьких структур;

3) адміністративне лобювання державними службовцями з використанням ними свого службового становища інтересів окремих підприємницьких структур;

4) сприяння одержанню комерційними структурами нерухомості і основних фондів держави за безцінь;

5) випадки хабарництва за виконання державних функцій (по функціях):

- надання дозволів;
- випадки хабарництва щодо виконання реєстраційних функцій тощо.

5.5. Моніторинговий комітет збір інформації від незалежних експертів щодо функціонування та діяльності органів виконавчої влади проводить відповідно до „Моніторингової картки для збору інформації від незалежних експертів“ (додаток 6а).

5.6. За результатами моніторингу функціонування та діяльності органів виконавчої влади Моніторинговий комітет складає свій Звіт щодо результатів функціонування та діяльності органів виконавчої влади за квартал (рік).

5.7. Порядок складання та структура Звіту визначається Регламентом Моніторингового комітету і не є предметом регулювання цієї Угоди.

5.8. Звіт Моніторингового комітету затверджуються ним в установленому порядку відповідно до його Регламенту.

5.9. Затверджений звіт Моніторингового комітету у 3-денний термін з часу затвердження надсилається ним до Секретаріату Кабінету Міністрів України.

5.10. Звіт Моніторингового комітету у 10-денний термін розглядається Прем'єр-міністром України або іншою уповноваженою посадовою особою та Кабінетом Міністрів України. Кабінет Міністрів України за резуль-

татами розгляду Звіту надсилає Моніторинговому комітету у 3-денний термін відповідь.

5.11. При підготовці квартальних та річних звітів Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади включають Звіт Моніторингового комітету окремим розділом (додатком) до свого квартального (річного) звіту.

6. Основні засади здійснення громадської експертизи функціонування та діяльності органів виконавчої влади

6.1 Громадська експертиза здійснюється по необхідності та за результатами громадського моніторингу.

6.2 Рішення про проведення громадської експертизи приймаються відповідно до регламенту Моніторингового комітету.

6.3 Предметом громадської експертизи є окремі проекти рішень, а також рішення органів виконавчої влади або система заходів (рішень) щодо реалізації органами виконавчої влади державної політики у відповідних сферах.

6.4 Громадська експертиза здійснюється шляхом:

- проведення опитування експертів, представників інститутів громадянського суспільства, громадян;
- підготовки експертних висновків та оцінок.

6.5 Методика проведення громадської експертизи затверджується рішенням Моніторингового комітету і не є предметом регулювання цієї Угоди.

6.6 Результати громадської експертизи складаються у формі „Висновків“ та затверджуються в установленому порядку Моніторинговим комітетом.

6.7 Висновки Моніторингового комітету за результатами громадської експертизи надсилаються до Секретаріату Кабінету Міністрів України у 3-денний термін з часу їх затвердження Моніторинговим комітетом.

6.8 Висновки Моніторингового комітету за результатами громадської експертизи у 10-денний термін розглядаються керівником органу, який прийняв рішення, або керівником (керівниками) органу (органів), що реалізує (реалізують) державну політику у відповідній сфері. За результатами розгляду Висновків Моніторинговому комітету надсилається відповідь у 3-денний термін.

6.9 При підготовці квартальних та річних звітів Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади можуть включати Висновки Моніторингового комітету за результатами громадської експертизи окремим розділом (додатком) до свого квартального (річного) звіту.

7. Основні зобов'язання сторін при здійсненні громадського контролю

7.1. Основні зобов'язання Кабінету Міністрів України:

1) вживати достатніх заходів щодо запровадження постійнодіючого механізму системного громадського контролю органів виконавчої влади як необхідної складової демократичного процесу управління державою;

2) вчасно надавати офіційну, точну та об'єктивну інформацію про діяльність органів виконавчої влади на вимогу Моніторингового комітету у терміни, передбачені для виконання *термінових доручень* відповідно до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України;

3) включати Звіт Моніторингового комітету (та при необхідності — Висновки за результатами громадської експертизи) до кварталних та річних звітів Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади;

4) забезпечити широке висвітлення результатів моніторингу та громадської експертизи у засобах масової інформації, засновниками яких є органи виконавчої влади;

5) при необхідності приймати адекватні рішення за результатами громадського контролю;

6) забезпечити проведення (не рідше 1 разу на рік) моніторингових слухань, де керівниками органів виконавчої влади будуть надаватися пропозиції щодо вирішення проблем, зазначених у Моніторингових звітах та Висновках за результатами громадської експертизи.

7.2. . Основні зобов'язання Моніторингового комітету:

1) забезпечити системне об'єктивне і неупереджене проведення громадського моніторингу та громадської експертизи в порядку, визначеному Регламентом Моніторингового комітету та цією Угодою;

2) забезпечити політичну нейтральність, незаангажованість при підготовці Звіту Моніторингового комітету та Висновків Моніторингового комітету за результатами громадської експертизи;

3) надавати пояснення та обґрунтування щодо змісту Звіту Моніторингового комітету та Висновків Моніторингового комітету за результатами громадської експертизи на вимогу посадових осіб органів виконавчої влади, діяльність яких стала предметом уваги вищезгаданих документів;

4) подавати Звіт Моніторингового комітету та Висновки Моніторингового комітету за результатами громадської експертизи до Кабінету Міністрів України 20 числа поточного місяця наступного за звітним кварталом (роком).

8. Ця Угода укладається на 1 рік та набирає чинності з дня її підписання уповноваженими представниками Кабінету Міністрів України та Моніторингового комітету.

Від Кабінету Міністрів України:

Від Моніторингового комітету:

Додаток „Концепція участі громадськості в процесі вироблення урядової політики, формування рішень та громадського контролю функціонування і діяльності публічної адміністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування)“

Додаток “Моніторингова картка для збору інформації від незалежних експертів”.

**Моніторингова картка для збору інформації
від незалежних експертів**

№	Індикатор	Оцінка
1	Ефективність функціонування та діяльності органів виконавчої влади	
2	Результативність прийнятих рішень органів виконавчої влади	
3	Відповідність проектів рішень органів виконавчої влади суспільним потребам, викликам та очікуванням	
4	Відповідність рішень органів виконавчої влади суспільним потребам, викликам та очікуванням	
5	Стабільність і послідовність функціонування та діяльності органів виконавчої влади	
6	Професіоналізм, компетентність при прийнятті рішень органами виконавчої влади	
7	Виконавча дисципліна в діяльності органів виконавчої влади	
8	Відкритість та прозорість процесу прийняття управлінських рішень	
9	Залучення громадськості до процесу формування та прийняття рішень органів виконавчої влади	
10	Врахування позиції органів місцевого самоврядування при прийнятті рішень органами виконавчої влади	
11	Дотримання принципу політичної нейтральності при прийнятті рішень органами виконавчої влади	
12	Корупція в органах виконавчої влади	

Шановні представники недержавних організацій, профспілок, ЗМІ, аналітичних центрів!

Моніторинговий комітет громадського контролю проводить експертне опитування фахівців для аналізу та оцінки діяльності роботи органів виконавчої влади. Просимо вас оцінити роботу Уряду України за наведеними критеріями за звітний період. Для цього необхідно поставити кількість балів від **1** (мінімальна оцінка) до **10** (максимальна оцінка).

Відповіді кожного респондента не будуть розголошені, громадськості буде надана лише загальна оцінка.

Проект концепції участі громадськості в процесі вироблення урядової політики, формування рішень та громадського контролю функціонування і діяльності публічної адміністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування)

Преамбула.

Нова стратегія партнерства влади та громадянського суспільства України має базуватися навколо усвідомлення, насамперед, владою природи свого існування і ролі та щоденного виконання владою своїх основних завдань:

- забезпечувати суспільство вчасною, точною, об'єктивною та повною інформацією про законодавство, служби, послуги та ініціативи;
- пояснювати свою політику та рішення, інформувати суспільство про пріоритети для країни;
- забезпечувати відкритість, доступність та підзвітність громаді, якій вони покликані служити;
- консультуватися з громадськістю, враховувати інтереси та проблеми людей в процесі встановлення пріоритетів, плануванні програм та послуг, розвитку ініціатив;
- постійно перебувати в діалозі з громадськістю, що є похідним від права громадян звертатися до Уряду і бути ним почутим;
- постійно перебувати в діалозі з громадськістю з метою дослідження, оцінки та урахування потреб громадян і їх очікувань задля найефективнішої відповіді на них.

I. Проблема. Мета. Завдання.

Проблема.

Відсутність в Україні реальної постійнодіючої ефективної системи (механізмів, інструментів, технології та комунікацій) взаємодії публічної адміністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування) з неприбутковими організаціями (далі – НПО).

Мета.

На основі системного підходу та через реалізацію принципів відкритості, прозорості та партнерства створити реальну, постійнодіючу ефективну систему (механізми, інструменти, технології та комунікації) взаємодії публічної адміністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування) з НПО.

Завдання.

Запропонувати цілісний, комплексний підхід бачення системи реальних послідовних кроків досягнення мети шляхом реалізації елементів структури Концепції.

II. Партнерство.

2.1. Основні принципи партнерства.

Партнерська взаємодія влади та громадських інститутів у процесі розвитку громадянського суспільства в Україні має будуватися на таких основних принципах:

- національна правова система стимулює ініціативу індивідуумів чи груп осіб щодо створення неприбуткових організацій (далі – НПО);
- усі НПО мають право на свободу вираження поглядів;
- НПО з правосуб'єктністю мають ті самі можливості, які загалом має решта юридичних осіб, підлягати тим самим адміністративним, цивільним і кримінальним зобов'язанням і санкціям, які взагалі застосовні до них;
- будь-яка дія чи бездіяльність урядового органу, що впливає на НПО, повинна підлягати адміністративному перегляду і бути відкритою для оскарження у незалежному і неупередженому суді з повною юрисдикцією.

III. Систематизація підходу до досягнення партнерства.

Реальна постійнодіюча ефективна система взаємодії публічної адміністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування) з інститутами громадянського суспільства є багаторівневою. Саме тому, забезпечення участі громадськості в процесі вироблення державної політики, формування рішень та громадського моніторингу за діяльністю органів виконавчої влади треба розглядати як на кожному рівні окремо, так і у взаємозв'язку всіх рівнів. Фундаментом системи взаємодії влади і громадянського суспільства на всіх рівнях є реальна постійнодіюча ефективна система взаємодії організованих посередників цього процесу – насамперед, мережі Громадських рад, засобів масової інформації та Моніторингового комітету.

3.1. Рівні партнерства.

Забезпечення участі громадськості в процесі вироблення державної політики, формування рішень та громадського моніторингу діяльності органів виконавчої влади (як важливої складової постійнодіючої ефективної системи взаємодії публічної адміністрації з інститутами громадянського суспільства) передбачає партнерську співпрацю:

- на національному рівні: Верховна Рада України – НПО, Президент – НПО, Кабінет Міністрів України – НПО.
- на рівні центральних органів виконавчої влади та місцевих держаних адміністрацій: Міністерства – НПО, Відомства – НПО, Державні комітети – НПО, обласні та районні державні адміністрації – НПО;
- на рівні місцевого самоврядування: виконавчі органи місцевих рад – НПО.

3.2. Основні технологічні компоненти партнерства.

Основними технологічними компонентами забезпечення участі громадськості в процесі вироблення державної політики, формування рішень та громадського моніторингу діяльності публічної адміністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування) є:

- на національному рівні: парламентські, президентські та урядові слухання;
- на рівні центральних органів виконавчої влади та місцевих держаних адміністрацій: міністерські, відомчі, комітетські слухання та слухання на рівні місцевих державних адміністрацій;
- на рівні місцевого самоврядування: громадські слухання, громадські обговорення, а також прості компоненти;
- для всіх рівнів:
- задіяння обов'язкових механізмів та інструментів, передбачених законом України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності“;
- підвищення рівня відповідальності публічної адміністрації шляхом передбачення законом можливості „швидкого“ усунення з посади державних та муніципальних службовців за поданням суб'єктів впливу – Моніторингового комітету (Громадської ради);
- використання всіх видів комунікаційних ресурсів (інтегрованих електронних, друкованих та інших);
- використання ресурсного потенціалу Моніторингового комітету, мережі громадських рад, інших організованих суб'єктів впливу (громадських організацій, аналітичних центрів, партій, ЗМІ, громадян тощо).

IV. Середовище та самоорганізація Інститутів громадянського суспільства.

Інститути громадянського суспільства в сучасній Україні діють в умовах:

- недосконалого (дискримінаційного) правового поля щодо їх розвитку;
- незацікавленості органів влади в партнерській співпраці;
- неструктурованості та нескординованості діяльності НПО.

4.1. Середовище функціонування та діяльності Інститутів громадянського суспільства.

Владі, насамперед, роботу щодо пошуку нових моделей і нової якості взаємодії влади та громадянського суспільства, удосконалення правового регулювання функціонування та діяльності інститутів громадянського суспільства треба проводити на основі системного підходу та відповідно до „Плану підготовки, розробки, узгодження та просування доктрини, концепції, законопроектів та підзаконних актів щодо функціонування та діяльності НПО в Україні“, розробленого спільно з представниками організацій третього сектора.

Такий підхід дозволить:

- суттєво покращити дискримінаційно-недосконале середовище існування НПО;
- провести комплексну ревізію усього законодавства для НПО на основі норм Цивільного кодексу України, Закону України „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб підприємців“, міжнародних правових актів, стороною яких є Україна, а також правил Євросоюзу;
- системно вирішити такі конкретні проблеми:
- обмеження права громадських організацій займатися підприємницькою діяльністю;
- обмеження права на об'єднання для іноземних громадян та осіб без громадянства;
- обов'язковості легалізації всіх громадських об'єднань;
- надмірності повноважень державних органів щодо контролю за діяльністю громадських організацій;
- обмеження територіальним статусом діяльності громадських організацій;
- позбавлення юридичних осіб права бути засновниками, членами та учасниками громадських організацій разом із фізичними особами;
- потенційної перереєстрації громадських організацій тощо.

4.2. Забезпечення структурованості та скординованості функціонування та діяльності НПО.

Подальша динамічна структуризація та скординованість діяльності НПО в Україні може бути досягнута через створення мережі Громадських рад та Моніторингового комітету.

Громадські ради — це добровільні об'єднання представників громадських організацій і аналітичних центрів, що надають, зокрема, експертно-аналітичну допомогу органам влади. Здебільшого, нині, діяльність Громадських рад зосереджена на здійсненні незалежної громадської експертизи

законопроектів, залученні широкої громадськості до обговорення актуальних питань державної політики та законодавчого процесу.

З 2002 року в Україні за підтримки Міжнародного Фонду „Відродження“ втілено в життя унікальний на теренах країн колишнього СРСР механізм впливу громадськості й незалежних наукових спеціалістів на процес удосконалення законодавства. Створення умов впливу громадськості на законотворчий процес здійснюється через співпрацю громадських Рад з Комітетами Верховної Ради України шляхом надання експертно-консультативної допомоги та інформаційної підтримки, що сприяє відкритості законотворчого процесу та встановленню зворотного зв'язку між парламентами та громадськістю.

На сьогодні активно працюють Громадська Рада з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектора, Громадська Рада при голові Верховної Ради України, Науково-експертна Рада при Комітеті Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, Громадська Рада з питань свободи слова та інформації, Рада Українських правозахисних організацій (Рупор), Громадська Рада при комітеті з питань культури і духовності, Науково-громадська експертна Рада при комітеті з питань правової політики.

Позитивний досвід функціонування та діяльності Громадських рад необхідно поширити на всі рівні взаємодії та співпраці виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування з мережею Громадських рад.

Створення мережі Громадських рад, координованої з єдиного центру, утвореного на паритетних та демократичних засадах, є невідкладним завданням всіх організованих інститутів громадянського суспільства.

Середовище функціонування та діяльності Громадських рад в Україні характеризується:

- вагомою підтримкою міжнародних організацій;
- відсутністю підтримки з боку уряду;
- зростанням ролі громадських консультативних органів у процесі законотворення та підготовки проектів місцевих нормативних актів, залучення громадських організацій до моніторингу законотворчості.
- розширенням функціонального призначення Громадських рад і, зокрема: перетворенням їх в постійнодіючого посередника-комунікатора між законотворцями, виконавчою владою, органами місцевого самоврядування і громадськими організаціями;
- перетворенням їх в публічний форум, завдяки якому громадськість може впливати на рішення влади і залучатися до відкритих обговорень нагальних правових питань.

-
- реальною можливістю об'єднати зусилля різноманітних науково-аналітичних центрів та подолати обмеження, з якими стикаються окремі експерти-консультанти.

Середовище функціонування та діяльності Громадських рад в Україні потребує:

- підтримки становлення та розвитку мережі Громадських рад, зважаючи на їхню значну роль в проведенні моніторингу й підвищенні якості законодавчої діяльності;
- підтримки становлення та розвитку мережі Громадських рад, зважаючи на невідкладність запровадження постійнодіючого кваліфікованого моніторингу якості діяльності та функціонування виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування.
- розробки нових законопроектів щодо:
- ведення моніторингу виконання чинних законів, підзаконних актів, місцевих нормативних актів;
- громадської експертизи законів, підзаконних актів, законопроектів, проектів підзаконних актів, а також проектів місцевих нормативних актів.

Середовище функціонування та діяльності Громадських рад в Україні суттєво дестабілізується складністю та невизначеністю процесу реформування основних інститутів державної влади і системи місцевого самоврядування.

V. Взаємодія влади та НПО.

5.1. Прямі та зворотні зв'язки у діяльності органів державної влади.

Неперервність прямого та зворотнього зв'язку органів державної влади та НПО забезпечується через організованих та мобільних посередників: мережу Громадських рад, асоціації ЗМІ, інтегровані електронні комунікації та Моніторинговий комітет, створений на паритетних засадах.

5.2. Загальні засади взаємодії органів державної влади та громадських інститутів.

Відносини державних органів та НПО мають базуватися на розумінні та сприйнятті таких основних засад:

- участь компетентних, організованих та відповідальних НПО в процесі формулювання державної політики збільшує застосовність законодавства і серйозність урядового прийняття рішень;
- стимулювання НПО до участі в урядових і квазіурядових механізмах діалогу, консультацій та обміну інформацією є необхідною умовою пошуку шляхів вирішення потреб суспільства (така участь: відмінна

від ролі політичних партій і не заміняє її; не повинна ні гарантувати, ні усувати урядові субсидії, контракти чи пожертви індивідуальним НПО чи їхнім групам);

- консультування не розглядається виконавчою владою як засіб поглинання НПО через сприйняття урядових пріоритетів;
- консультування не розглядається НПО як „заохочення“ для заперечення чи поставлення під загрозу їхніх (НПО) цілей і принципів;
- виконавча влада працює з НПО для досягнення цілей державної політики, але не намагається заволодіти ними чи змусити їх працювати під своїм контролем;
- НПО консультуються під час формування проєктів первинного і вторинного законодавства, що зачіпає їхній статус, фінансування чи сфери діяльності.

Системний діалог і консультації НПО та виконавчої влади є в їхніх спільних інтересах, оскільки вони працюють на спільну мету — знайти розв’язання суспільних проблем і задоволення потреб його членів.

Системний діалог і консультації НПО та виконавчої влади потрібні як на національному, так і на місцевому чи галузевому рівнях і є особливо корисними під час складання проєктів нормативно-правових актів.

5.3. Форми індивідуальної та групової роботи органів державної влади та посадових осіб з громадянами. Нові підходи.

Забезпечити якісно інший підхід щодо взаємодії органів державної влади та посадових осіб з громадянами можливо шляхом ліквідації формального нині підходу через: прозорість, посилення відповідальності та контролю, через механізм реального впливу з боку НПО на неправомірну та безвідповідальну поведінку влади.

Надійними інструментами досягнення такого результату мають стати: організовані та мобільні посередники — мережа Громадських рад, асоціації ЗМІ, інтегровані електронні комунікації та Моніторинговий комітет, створений на паритетних засадах.

5.3.1. Забезпечення доступу громадян до офіційної інформації.

Якісно новий підхід забезпечать:

- організація мобільного безкоштовного доступу громадян до друкованої офіційної інформації через створення інформаційно-консультаційних центрів;
- організація мобільного безкоштовного доступу громадян до електронного комунікатора влади;
- організація мобільного безкоштовного доступу громадян до електронного комунікатора мережі Громадських рад.

-
- організація мобільного безкоштовного доступу громадян до електронного комунікатора Моніторингового комітету.

5.3.2. Робота зі зверненнями громадян

Якісно новий підхід забезпечать:

- організація мобільного безкоштовного доступу громадян до електронного комунікатора влади;
- організація мобільного безкоштовного доступу громадян до електронного комунікатора мережі Громадських рад;
- організація мобільного безкоштовного доступу громадян до електронного комунікатора Моніторингового комітету;
- систематизація владою результатів аналізу, узагальнення письмових скарг та пропозицій громадян;
- систематизація мережею Громадських рад та Моніторинговим комітетом результатів аналізу, узагальнення письмових скарг та пропозицій громадян;
- періодичні паралельні звіти влади, Моніторингового комітету та мережі Громадських рад щодо звернень громадян, результатів реагування влади на звернення громадян;
- порівняльний аналіз звітів влади, Моніторингового комітету та мережі Громадських рад щодо звернень громадян, результатів реагування влади на звернення громадян з висновками організаційного, управлінського, адміністративного та правозахисного характеру відповідно до чинного законодавства України.

5.4. Громадський моніторинг.

Громадський моніторинг влади — постійнодіюча системна робота НПО щодо організованого збору та аналізу інформації про діяльність влади у конкретних галузях чи по вирішенню конкретних завдань, аналізі такої інформації та оприлюдненні публічної громадської оцінки.

5.4.1. Мета громадського моніторингу.

Метою громадського моніторингу влади є підвищення ефективності роботи органів влади через впровадження постійнодіючого зворотного зв'язку з організованою громадськістю.

5.4.2. Завдання.

1. Налагодження прозорості для громадськості роботи органів влади.
2. Надання можливості кожному громадянину висловити свою думку щодо поведінки влади.

-
3. Створити механізми зворотного зв'язку між владою і громадянами.
 4. Надання громадянам неупередженої оціночної інформації щодо діяльності влади.
 5. Закріплення взаємозв'язку між владою і громадянами у відповідних інституціях і нормативно-правових документах.

5.4.3. Об'єкт моніторингу

Об'єктом моніторингу є:

- органи виконавчої влади: Кабінет міністрів, окремі міністерства, державні комітети, органи виконавчої влади із спеціальним статусом; обласні державні адміністрації (далі – ОДА) та районні державні адміністрації (далі – РДА) .
- органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) (насамперед виконавчі органи місцевих рад).

5.4.4. Предмет моніторингу.

Моніторингу підлягають: діяльність (бездіяльність) та рішення відповідних органів публічної адміністрації; політичні заяви їх керівників; стан виконання державних цільових програм; офіційні документи, статистичні звіти тощо; публікації в ЗМІ; результати незалежних досліджень (аналітиків, соціологів, експертів).

5.4.5. Критерії оцінки (індикатори) моніторингу.

Критерії оцінки: дотримання прав, свобод та законних інтересів громадян; відповідність дій органів влади законодавству України, міжнародним зобов'язанням України, Програмі Уряду, державним цільовим програмам; ефективність діяльності Президента, Уряду, міністерств, установ, системи місцевого самоврядування.

5.4.6. Суб'єкти моніторингу.

Моніторинг на всіх рівнях можуть проводити різні суб'єкти та їх асоціації або коаліції, легалізовані в Україні, а саме: громадські організації, аналітичні центри, спеціально створені моніторингові комітети, профспілки, творчі спілки, політичні партії, громадські ради, громадські колегії, органи самоорганізації населення (далі – ОСН), органи місцевого самоврядування, ЗМІ.

5.4.7. Види, форми та періодичність моніторингу.

Основними видами моніторингу є тематичний та інституційний.

Тематичний моніторинг проводить будь-який спроможний суб'єкт, вибравши для цього актуальну для суспільства та профільну для себе

тему. Моніторинг здійснюється у формі громадської експертизи двох видів:

- планова системна експертиза (гострих, актуальних тем протягом моніторингового періоду; проводиться три рази протягом моніторингового періоду);
- термінова позапланова експертиза (на запит трьох та більше НПО; проводиться фаховими експертами).

Механізм проведення моніторингу:

- ініціює моніторинг громадськість через суб“ектів моніторингу;
- координує заходи по проведенню моніторингу, здійснює комунікації між владою і громадськістю — координуючий орган (Моніторинговий комітет).

Держава забезпечує:

- відкритий максимальний доступ до інформації щодо проєктів нормативно-правових актів та прийнятих рішень Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), насамперед, через інтегруючий загальнодоступний Інтернет-ресурс;
- оприлюднення моніторингових звітів та їх анотацій у державних виданнях та у приміщеннях органів державної влади та місцевого самоврядування.

Інституційний моніторинг жорстко прив’язаний до конкретного органу влади і забезпечує комплексний моніторинг функціонування та діяльності саме цього органу, насамперед, в рамках вимог та процедур, передбачених законом України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності“ для різних рівнів.

Для здійснення інституційного моніторингу створюється відповідний незалежний громадський Моніторинговий комітет (далі — МК), який формується на паритетних засадах у складі не більше 15 представників.

На національному рівні — МК формується Громадською радою (колегією) при Кабінеті Міністрів України та координуючим органом суб“ектів громадянського суспільства (наприклад, Громадською радою з питань законодавства для місцевого самоврядування та організацій третього сектора). На рівні ОДА та РДА — склад такого комітету затверджують керівник державного органу відповідного рівня та голова Громадської ради відповідного рівня. Інформація про формування такого комітету оприлюднюється на відповідному рівні за місяць до його утворення. Громадські організації, які мають у своїй статутній діяльності положення про діяльність у

відповідній сфері та відповідний досвід, можуть пропонувати своїх представників до складу такого комітету. Суб'єкти формування МК своїх представників визначають колегіально, на конкурентних засадах за прозорим, об'єктивним та багатопараметричним критерієм, зменшуючи склад МК до потрібної кількості представників незаангажованих та спроможних суб'єктів.

Інші громадські організації та зацікавлені громадяни можуть брати участь у інституційному моніторингу через такий комітет шляхом використання мобільних Інтернет-ресурсів та інших створених для цього комунікацій.

Головним обов'язком Моніторингового комітету є підготовка та оприлюднення річного звіту про роботу відповідного органу влади, паралельно із звітом самого органу.

Представники Моніторингового комітету готують також короткі квартальні звіти, паралельно із звітним циклом державного органу.

Моніторинговий звіт оприлюднює Голова Моніторингового комітету одночасно із звітом відповідного державного органу на сайті Моніторингового комітету. Звіт також розміщується у відповідних галузевих друкованих та Інтернет виданнях, на порталі Кабінету міністрів, у ЗМІ.

У разі неготовності моніторингового річного звіту у встановлені терміни – повноваження Моніторингового комітету та його посадових припиняється. Члени МК, повноваження якого були припинені, в наступному році не мають права брати участь у його роботі. Терміни подання річного звіту МК – протягом місяця від подачі річного звіту КМУ або ЦОВВ, а квартального – протягом 2 тижнів від подачі квартального звіту КМУ або ЦОВВ. Терміни подання річного звіту МК на рівні області, району – протягом двох тижнів від подачі річного звіту ОДА, РДА, а квартального – протягом тижня від подачі квартального звіту ОДА, РДА.

Для організаційного та технічного забезпечення моніторингової діяльності суб'єкти, які беруть участь у роботі Моніторингового комітету, можуть отримувати кошти на конкурсній основі від державного бюджету, міжнародних організацій та інших суб'єктів.

5.4.8. Технологія, інструменти та етапи функціонування Моніторингового Комітету.

Основними параметрами функціонування Моніторингового Комітету є:

- систематичний збір та аналіз інформації, її систематизація;
- створення індикаторних карт на рівні областей, районів та територіальних громад щодо: існування НПО, їх основних проблем, їх ресур-

сного потенціалу (насамперед інтелектуального — аналітиків, експертів, ініціативних людей);

- сприяння становленню та діяльності мережі Громадських рад — суб'єкта моніторингу;
- підготовка регламенту та методології функціонування та діяльності Моніторингового комітету.

Основними етапами моніторингу кожного суб'єкта моніторингового процесу на своєму рівні є:

- визначення типів і видів інформації, яка відповідає його діяльності;
- проведення систематичного збору та аналіз інформації, фактів, подій та документів, що стосуються теми його моніторингу;
- підготовка моніторингового звіту, пропозицій щодо поліпшення роботи органів влади різного рівня.

Оприлюднення моніторингових звітів

Обов'язковим елементом моніторингової діяльності є формування публічних звітів та їх оприлюднення.

Звіти оприлюднюються:

- в Інтернеті на сторінках відповідних суб'єктів моніторингу;
- в електронних ЗМІ та сторінках центральних органів влади;
- в урядових ЗМІ, а також ЗМІ місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;
- під час офіційних заходів, які проводять органи державної влади;
- під час спеціальних заходів, які проводить громадськість за участю органів державної влади та місцевого самоврядування;
- під час спеціальних спільних заходів, спрямованих на отримання владою зворотного зв'язку від громадськості, таких як Президентські слухання, слухання щодо виконання програми Уряду, громадські слухання по окремим питанням тощо;

Центральний звіт Моніторингового комітету оприлюднюється на всіх можливих Інтернет-ресурсах влади та суб'єктів моніторингу, а також окремим виданням, яке розсилається по публічним бібліотекам та відділам по зв'язкам з громадськістю.

Зворотний зв'язок — обов'язкова реакція влади на моніторинговий звіт.

За неналежне реагування влади на результати звітів встановити законом додаткові підстави та жорстку міру відповідальності посадових осіб.

5.4.9. Основні етапи впровадження системи моніторингу.

Впровадження системи громадського моніторингу передбачає такі основні етапи:

1. Підготовка та видання брошури „Партнерська взаємодія влади та громадських інститутів в Україні. Загальна методологія запровадження“.

2. Підготовка проекту „Угоди про співпрацю між Кабінетом Міністрів України та Моніторинговим комітетом громадського контролю щодо функціонування та діяльності органів виконавчої влади“.

3. Підготовка та видання брошури щодо деталізації механізмів та інструментів реалізації: „Концепції участі громадськості в процесі вироблення урядової політики, формування рішень та громадського контролю функціонування і діяльності публічної адміністрації (органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування)“ для об’єктів та суб’єктів моніторингу; „Угоди про співпрацю між Кабінетом Міністрів України та Моніторинговим комітетом громадського контролю щодо функціонування та діяльності органів виконавчої влади“.

4. Просвіта та тренінги для громадських організацій, активу, Громадських рад по використанню механізмів моніторингу.

5. Підготовка ряду законопроектів, проектів підзаконних актів щодо зміни дискримінаційно-недосконалого середовища функціонування та діяльності НПО.

6. Підготовка змін до законів України щодо встановлення додаткових підстав та жорсткої міри відповідальності посадових осіб за неналежне реагування влади на результати звітів Моніторингового комітету.

7. Створення скоординованої Мережі громадських рад — суб’єктів моніторингу.

8. Створення Моніторингового комітету.

9. Створення при Кабінеті міністрів або при Академії управління персоналом навчально-методичного центру для сприяння роботі Громадських рад, Громадських колегій та Моніторингового комітету.

10. Створення Громадської Ради при Кабінеті Міністрів України.

11. Підготовка спеціальних законопроектів, проектів підзаконних актів.

12. Лобіювання законопроектів, проектів підзаконних актів.

13. Ухвалення законопроектів, проектів підзаконних актів.

ДЛЯ НОТАТОК

Виготовлено ТОВ «ІКЦ Леста»

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
ДК 726 від 18.12.2001 р.

м. Київ, бул. Дружби народів, 22, к. 21, тел. 529-07-32

Підписано до друку з оригінал-макету 17.08.2007.

Формат 60x84/16. Гарнітура Newton. Папір офсетний.

Умовн.-друк. арк. 6,51. Обл.-вид. арк. 5,3. Наклад 1000. Зам. 182-05.
