

ДП «ЦЕНТР НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ТА
СПРИЯННЯ ІННОВАЦІЙНОМУ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ»

ЦЕНТР АДАПТАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ДО
СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УЧАСТЬ
ГРОМАДСЬКОСТІ У
ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ
РІШЕНЬ НА
МІСЦЕВОМУ РІВНІ

навчально-методичний посібник

Київ – 2013

УДК 342.537+ 342.572
ББК 66.3 (4УКР)12я7

Рецензенти: Єгоров І.Ю., д.е.н., Красовська О.В., к.е.н.

Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник / ДП «Укртехінформ» – Київ, 2013. – 250 с.

Мета: надання практичних рекомендації щодо формування та реалізації громадської участі у процесі прийняття рішень на місцевому рівні.

Стислий зміст: розглянуто сутність поняття «участь громадськості», основні теоретико-правові засади участі громадян у виробленні політики; розкрито інституційні аспекти забезпечення громадської участі та визначено інструменти, методи, процедури та технології громадської участі; даються рекомендації органам місцевого самоврядування щодо вдосконалення участі громадян у виробленні політики на основі досвіду України та країн європейського співтовариства.

Цільова група: посадові особи органів місцевого самоврядування, депутати місцевих рад, викладачі та слухачі навчальних закладів, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальностями галузі знань «Державне управління», інші особи, які цікавляться питаннями формування громадського суспільства.

Видання здійснено за сприяння Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу (за рахунок коштів державного бюджету)

© ДП «Укртехінформ», 2013.

ЗМІСТ

ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1.	
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ВИРОБЛЕННІ ПОЛІТИКИ.....	10
1.1. Поняття та рівні громадської участі	11
1.2. Види та рівні громадської участі	18
РОЗДІЛ 2.	
НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ МІСЦЕВОЇ ПОЛІТИКИ.....	29
2.1. Законодавче забезпечення залучення населення для вирішення проблем територіальної громади	30
2.2. Напрями удосконалення чинного законодавства України в сфері участі громадян у процесі прийняття рішень	44
РОЗДІЛ 3.	
ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ	58
3.1. Система громадської участі	59
3.2. Організаційні основи співпраці на місцях	62
3.3. Компетенції та повноваження місцевих органів влади і неурядових організацій щодо посилення громадської участі.....	68

РОЗДІЛ 4.

ІНСТРУМЕНТИ, ПРОЦЕДУРИ, ТЕХНОЛОГІЇ

ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ	71
4.1. Звернення громадян	72
4.2. Загальні збори громадян	75
4.3. Місцеві референдуми	79
4.4. Органи самоорганізації населення.....	86
4.5. Місцеві ініціативи	94
4.6. Громадські слухання	96
4.7. Громадські ради.....	99
4.8. Залучення громадських організацій до вирішення проблем громади через підтримку їх проектів та ініціатив.....	107
4.9. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади	110
4.10. Організація доступу до публічної інформації	113
4.10.1. Публічна інформація: поняття, класифікація, доступ.....	113
4.10.2. Поняття інформаційного запиту та його відмінність від інших форм звернень громадян	114
4.10.3. Організація доступу до публічної інформації та налагодження ефективної взаємодії між владою та громадськістю	124

РОЗДІЛ 5.

МЕТОДИ ІНФОРМУВАННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ	127
---	-----

5.1.	Робота із засобами масової інформації	128
5.1.1.	Законодавчі гарантії діяльності ЗМІ	130
5.1.2.	Взаємодія ЗМІ та органу місцевого самоврядування	131
5.1.3.	Акредитація журналістів	133
5.1.4.	Прес-конференції та брифінги	137
5.2.	Круглий стіл	142
5.3.	Семінар	147
5.4.	Інші методи надання консультацій громадськості	154

РОЗДІЛ 6.

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПІДРОЗДІЛУ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО

САМОВРЯДУВАННЯ..... 158

6.1.	Організація діяльності інформаційного підрозділу	159
6.2.	Форми інформаційної роботи та інформаційні продукти	162
6.3.	Інформаційна діяльність інших структурних підрозділів виконкому (апарату ради)	166

РОЗДІЛ 7.

ІНФОРМУВАННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ПРО НОРМОТВОРЧУ ДІЯЛЬНІСТЬ

7.1.	Офіційні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування	170
7.1.1.	<i>Нормативно-правові акти та акти ненормативного характеру</i>	170

7.1.2. <i>Процес нормотворення. Ініціювання та розроблення проекту акта</i>	172
7.1.3. <i>Оприлюднення та обговорення проекту. Прийняття акта</i>	174
7.1.4. <i>Оприлюднення прийнятих актів</i>	177

РОЗДІЛ 8.

ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ.....	184
8.1. Визначення громадського контролю.....	185
8.2. Суб'єкти та об'єкти громадського контролю.....	191
8.3. Завдання громадського контролю	193
8.4. Етапи проведення громадського контролю.....	197
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	220
ГЛОСАРІЙ ТЕРМІНІВ.....	221
ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ	236
РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА	239

ВСТУП

На сучасному етапі розвитку України проведення адміністративної реформи та модернізація державного управління передбачає врахування концепції «належного врядування» («good governance»). Ефективному впровадженню в Україні європейських принципів належного врядування сприятиме системне реформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, подолання проявів корупції, залучення громадськості до формування та реалізації державної політики.

Основою розвитку управління в країнах Європейського Союзу стали ключові для західної правової доктрини поняття демократії та верховенства права, в базисі яких зародилася концепція «належного врядування». Концепція належного врядування пов'язана з формуванням системи цінностей, політик та інституцій, завдяки яким ефективно управління суспільством здійснюється шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу. Залучення всіх зацікавлених сторін у процес прийняття рішень сприятиме:

- більшій легітимності рішень;
- ефективності прийнятих рішень;
- поінформованості громадськості щодо інституцій та процедур прийняття рішень;
- підвищенню ініціативності та самостійності громадян та інших не інституційних учасників у процесі прийняття рішень.

Питання взаємодії з громадськістю є одним із ключових в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, до підписання та імплементації якої готується країна. Зокрема, в тексті Угоди зазначено, що взаємодія держави з громадянським суспільством на основі партнерства необхідна для розвитку України як правової, демократичної і соціальної держави.

Здійснюючи ініційовані Президентом України Віктором Януковичем реформи, органи влади на всіх рівнях повинні не тільки роз'яснювати громадськості суть нововведень, але й радитися з людьми, обираючи шляхи модернізації різних сфер життя. А для цього потрібно, щоб у країні ефективно діяло громадянське суспільство, яке може запропонувати своє бачення розвитку держави, стати надійним партнером органів влади у реалізації права громадян на свою участь у державному будівництві.

24 березня 2012 року Президентом України Віктором Януковичем підписано Указ «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та план заходів щодо її реалізації». Стратегія має налагодити ефективну взаємодію інститутів громадянського суспільства з державними органами та органами місцевого самоврядування.

Сьогодні в Україні продовжується формування державної політики з питань розвитку громадянського суспільства. Протягом 2012 року ухвалено Закони України «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність і благодійні організації», в основу яких покладено європейські стандарти.

У Національному плані дій на 2013 рік Президент визначив як пріоритетне завдання – розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради проекту Закону про право територіальних громад на об'єднання та проекту Закону про співробітництво територіальних громад. Крім того, включено питання щодо внесення на розгляд Парламенту законопроектів «Про місцевий референдум» та «Про органи самоорганізації населення» в новій редакції.

Концепція реформування місцевого самоврядування також ставить за мету максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм демократії участі на місцях.

Зокрема, передбачено надання загальним зборам громадян за місцем проживання, згідно із законом, широкого права громадського контролю за владою, створення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум.

Отже, у результаті реформи має з'явитися свідомо громада, яка не стане очікувати «милості божої» чи державної, а буде здатна ставити питання розвитку території, знаходити шляхи їх розв'язання самостійно або через кооперацію із сусідами.

Довіру населення влада може отримати через співпрацю з громадськістю, і вона повинна так робити. Надання послуг, організаційні й виконавчі функції мають здійснювати посадовці, яким довіряють і які користуються авторитетом у людей, досвідчені, відповідальні менеджери, професіонали своєї справи, які вміють знаходити правильні рішення, не боятися освоювати нові методи і практики. А також депутати місцевих рад, які повною мірою усвідомлюють свою відповідальність перед виборцями і здатні працювати на користь громад, чий інтереси представляють.

Важливим елементом успішності місцевого самоврядування має стати залучення самих громадян, членів територіальної громади до розвитку території, містобудування, залучення громадянського суспільства до вироблення, ухвалення управлінських рішень та контролю за їх виконанням. Демократія участі на місцях може дати потужний імпульс для досягнення амбітної мети – досягнення справді європейських стандартів життя у наших містах та селах.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ВИРОБЛЕННІ ПОЛІТИКИ

1.1. Поняття та рівні громадської участі

Однією з найбільш актуальних потреб сучасного українського суспільства є сталий розвиток територіальних громад, розташованих в малих містах і сільській місцевості. Дослідження останніх років, а також дані державної статистики свідчать про скорочення чисельності сільського населення і малих міст за рахунок міграції його у великі індустріальні центри України, а також за кордон. Основна причина такої ситуації полягає в тому, що люди не мають можливості на місцях задовольнити свої життєво важливі потреби у працевлаштуванні, отриманні медичної та соціальної допомоги, в якісному навчанні та вихованні дітей і молоді, тобто в тому, що стосується їх благоустрою та соціалізації. Рішенням даних проблем на локальному рівні займаються органи місцевого самоврядування. Однак відомо, що людина, якій делеговані повноваження, ніколи не буде більше зацікавлена в правильному їх використанні, ніж пересічний громадянин. Розвиток місцевої громади та її поліпшення – це продукт участі та роботи самих громадян. Іншими словами: ефективність вирішення місцевих проблем значно підвищується, якщо в цьому процесі беруть добровільну участь і пересічні громадяни. Зарубіжний і вітчизняний досвід свідчить про те, що без участі громадян регіональна політика перетворюється в байдуже «управління територіями».

Для того, щоб забезпечити реалізацію демократичних стандартів громадської участі, держава має створити умови для активної участі громадськості у виробленні державної політики. Відповідно необхідно виробити ефективні механізми інформування громадськості про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, тим самим сприяючи її участі у виробленні, обговоренні та прийнятті як загальнодержавних

рішень, так і рішень на рівні територіальної громади, а також у здійсненні контролю за їх реалізацією. 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 алгоритму) 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.

Аналізуючи характер громадської участі в 22 країнах, Н. Кеннет і Дж. Хейко відзначають, що ця форма активності поряд з людським щастям, демократією, економічним добробутом є ключовою умовою і компонентом життєвого світу сучасної людини. В останні роки зростає інтерес до феномену участі як серед дослідників, так і серед практиків. У наукових дослідженнях феномен участі розглядається в аспекті вивчення соціальних мереж, соціального капіталу, соціальної ідентичності, проблем місцевих співтовариств, партнерства, громадянського суспільства тощо. Осмислення нових соціальних практик привело, з одного боку, до диференціації проблематики участі, виділення окремих його видів у самостійні напрямки дослідження: вивчається політична, цивільна, громадська, індивідуальна, горизонтальна, вертикальна участь, участь в житті спільноти і т.д. З іншого боку, досліджуються процеси інституціоналізації участі: розглядаються сфери, норми, правила технології реалізації участі.

У найбільш широкому сенсі участь характеризується сьогодні як «ситуативна практика», що реалізується в рамках певного територіального і соціального простору з властивими політичними, соціальними, культурними та історичними особливостями.

Умовою виникнення участі є суспільний інтерес. Участь здійснюється шляхом об'єднання індивідів у спільноти різного ступеня формалізації. На думку сучасних теоретиків громадянського суспільства, будучи майданчиком добровільних колективних дій, навколо спільних інтересів, цілей, цінностей, громадянське суспільство і складається з подібних формалізованих і неформалізованих об'єднань і асоціацій.

В літературі зустрічаються два терміни: «громадянська участь» і «громадська участь».

Громадянська участь (civic, citizen participation) – участь осіб в різних структурах та демократичних інститутах. Айвазян А.А. досліджує феномен «громадянської участі» як дієвий аспект громадянської культури людини. На думку М.Р. Холмської під поняттям «громадянська участь» мається на увазі включення, або залучення тих, ким управляють до управління (до обговорення та розробки політичних, соціально-економічних, культурних програм і проєктів), впливу на прийняття рішень та контроль за їх виконанням, самоуправління на «низовому» (місцевому) рівні. Під громадянською участю розуміється один із принципів громадянського суспільства, побудованого на засадах конституційної демократії. Мова йде про реальну можливість громадян публічно висловлювати свою позицію, консолідуватися з однодумцями для обміну думками, для пропаганди своїх поглядів, для надання організованого впливу на органи влади, висувати свою кандидатуру на виборах та інше. При цьому під цивільною участю маються на увазі найменш політизовані форми політичної участі, які передбачають при цьому не просто участь жителів, а участь саме громадян країни, тобто частини населення з активною політичною культурою, або культурою участі.

Близьким за змістом до поняття «громадянська участь» є поняття «громадська участь». Цей термін майже не використовується сьогодні у вітчизняній політологічній літературі, проте застосовується у виданнях, які розглядають діяльність недержавних, некомерційних громадських організацій (НГО). У зарубіжній літературі це поняття отримало найбільше поширення у виданнях, присвячених аналізу методів участі громадськості в рішеннях екологічних проблем.

Саме в одній з таких робіт наведено наступне визначення: громадська участь – це безперервний двонаправлений процес взаємодії між громадянами та органом влади (установою, відомством), що відповідають за прийняття рішення та включає: заходи, що сприяють повному розумінню громадськістю процесів і механізмів підготовки та прийняття рішень відповідальним відомством; повне інформування громадськості про статус та просування розробки та впровадження проектів, планів, програм, про вироблення пріоритетів політики або проведення оцінки; активний збір думок усіх зацікавлених громадян, відомостей про сприйняття ними цілей і завдань, а також про їх уподобання щодо використання ресурсів та альтернативних стратегій розвитку або управління будь-якої іншої інформації, що стосується прийнятого рішення.

Більшість досліджень, присвячених розкриттю феномену «участь» акцентують увагу на особливостях взаємодії спільноти і держави. Так, Сунгуров А. визначає участь як безперервний двонаправлений процес взаємодії між громадянами та органом влади (установою, відомством). Гончаров Д. та Гоптарева І. розглядають участь як інструментальну активність, за допомогою якої громадяни намагаються впливати на уряд таким чином, щоб він вживав бажаних для них заходів. Аналогічне трактування феномену участі зустрічається і в працях, де розглядається практика вирішення проблем в різних сферах (освіті, містобудівництві, екології тощо). При цьому взаємодія з органами влади розглядається як основний, а часто і єдиний інструмент вирішення цих проблем.

Більш широке розуміння участі зустрічається в американській дослідницькій літературі. Тут підкреслюється, що участь реалізується через колективну діяльність з досягнення спільного соціально значимого результату. При цьому держава, державні установи можуть

виступати лише одним із суб'єктів такої взаємодії, разом з окремими індивідами, групами, громадськими об'єднаннями, недержавними організаціями та спільнотами. У розвинених суспільствах участь найчастіше проявляється в асоціативному житті і сприяє формуванню зв'язків, соціального капіталу та загальних норм між людьми, формуючи довіру і почуття ідентичності.

Найчастіше подібні форми колективності сприймаються та інтерпретуються дослідниками як соціально конструктивні, як певне суспільне благо, але поряд із зміцненням згуртованості і капіталу участь може сприяти соціальному розколу, а прагнення до асоційованості може сприяти просуванню і соціально радикальних цілей, наприклад, неофашистських, ультранаціоналістичних, сприяти створенню мафіозних кланів, стимулювати насильство.

Однак незалежно від цілей колективна участь завжди унормована і процес вироблення норм відбувається в процесі спільної діяльності. Саме в процесі спільної діяльності створюються установи і структури, які, дозволяючи і заохочуючи участь, утворюють взаємозміцнюючу систему, яка заохочує більш широку участь. Такою структурою в Україні є Центри місцевої активності (ЦМА), які ініціюють і створюють умови для участі громадян у вирішенні локальних соціальних проблем.

Поняття «участь» пов'язане з поняттям «соціальна активність». «Соціальна активність – це сукупність форм людської діяльності, свідомо орієнтованої на вирішення завдань, що стоять перед суспільством, класом, соціальною групою в даний історичний період».

В якості суб'єкта соціальної активності може виступати особистість, колектив, соціальна група, шар, клас, суспільство в цілому. Суб'єкти соціальної активності складають соціальний ресурс місцевої громади, значущість

якого важко переоцінити. У багатьох територіальних громадах для їх успішного розвитку бракує матеріальних (природних) і фінансових ресурсів. Однак є величезні соціальні ресурси.

Соціальні ресурси мають декілька особливостей, що відрізняють їх принципово від природних ресурсів. По-перше, природні ресурси вичерпні як, наприклад, родовища корисних копалин, тоді як соціальні ресурси у відомому сенсі невичерпні. Їх використання не означає їх вичерпання, а навпаки, сприяє прогресуючій зміні, переходу суспільства на новий, більш високий рівень його розвитку. По-друге, соціальні ресурси – це не тільки частково, але й цілком поновлювані ресурси. Використовуючи, наприклад, інтелектуальний або комунікативний ресурс, ми аж ніяк не зменшуємо і не знищуємо їх, а, навпаки, навіть нарощуємо. Чим активніше використовуємо ці ресурси, тим більше сприяємо їхньому розвитку. По-третє, природні ресурси можна тримати в запасі і від цього вони не збільшуються і не зменшуються. Інша річ – соціальні ресурси. Їх не можна тримати про запас, бо вони починають швидко знецінюватися і деградувати.

Соціальні ресурси – це продукт спільної соціальної активності населення, яку ініціює громада. Чим вищий соціальний ресурс місцевого співтовариства, тим більше можливості має в своєму розпорядженні населення для вирішення своїх нагальних місцевих проблем.

Міжнародна практика використовує широкий набір способів і методів оптимального використання соціального ресурсу, а саме:

- оперативне вивчення і стратегічне узгодження територіальних міжгрупових і внутрішньогрупових потреб та інтересів;
- демонстрація досягнутих містом, селом успіхів;

- підвищення авторитету людей, які беруть активну участь у вирішенні місцевих проблем.
- підвищення рівня соціальної інформованості населення;
- сприяння освіті і розвитку неформальних об'єднань і громадських організацій;
- забезпечення та поглиблення «спільності переживань»; підвищення культури спілкування в спільній діяльності.

1.2. Види та рівні громадської участі

Можливими шляхами підвищення локальної активності в сучасних умовах можуть стати спроби участі громадян у вирішенні проблем, пов'язаних з реструктуризацією місця проживання (прокладання доріг, водопроводів, будівництва мостів, тощо), екологічних проблем (вирубки дерев, порушення зеленої зони, забруднення навколишнього середовища тощо), вирішення конкретних завдань (облаштування і покращення роботи шкіл, організація зон відпочинку, дитячих і спортивних майданчиків, допомога людям похилого віку, організація дозвілля, спортивних і культурних заходів, тощо). Іншими словами: важливою формою прояву соціальної активності є активна участь членів громади у здійсненні позитивних змін як у власному житті, так і в житті навколишніх людей.

Таким чином, в сучасній науковій літературі є різні підходи до визначення феномена «участь». Подібна широта інтерпретації участі передбачає якісну різноманітність їх видів. Підсумовуючи види участі, що зустрічаються в літературі, І.А. Скалабан систематизував їх наступним чином:

За сферами участі:

- політична участь;

- громадянська участь;
- громадська участь;
- участь у житті спільноти і т.д.

За ступенем структурованості:

- структурована – неструктурована;
- інституціоналізована і неінституціоналізована;
- неформальна – формальна;

За ступенем залучення суб'єктів у процес участі:

- пасивна – активна;
- індивідуальна – колективна;
- разова – постійна (поточна).

За спрямованістю:

- вертикальна (спрямована на залучення громадян до процесу соціального управління) – горизонтальна (спрямована на колективну діяльність в рамках асоціації або спільноти).

Стосовно соціальних змін:

- спрямована на опір соціальним змінам – стимулююча зміни.

За мотивацією:

- спрямована на задоволення власних інтересів – альтруїстична
- безкоштовна – оплачувана.

За обраною стратегією:

- реакція у відповідь – випереджаюча.

Цікавий підхід до класифікації видів та форм участі використовує Європейське соціальне дослідження (ESS), яке проводиться в режимі моніторингу в країнах Євросоюзу (27 країн) кожні два роки, починаючи з 2002-2003 рр.

Таблиця 1.1.

Види участі	Форми участі
Традиційна (загальноприйнята) політична участь.	голосування; участь в політичних кампаніях; звернення до політичних та державних посадовців; вступ у члени; робота чи передача засобів на потреби політичних організацій; прояв інтересу до політики; обговорення політики.
Нетрадиційна (протестна) політична поведінка	законні демонстрації, підпис петицій, бойкот продуктів; свідома відмова від покупки деяких продуктів з політичних, етнічних чи екологічних переконань.
Участь в діяльності громадських об'єднань	членство, сприяння без членства, передача коштів та добровільна робота в об'єднанні
Неформальна громадська участь	Різні форми індивідуальної і групової участі в суспільному житті поза організаціями та асоціаціями.
Неформальна допомога	різноманітні форми активної індивідуальної і групової допомоги іншим поза соціальними та благодійними об'єднаннями

Визначаючи роль участі у розвитку громади необхідно зазначити, що участь є невід’ємною та необхідною складовою не лише процесу розвитку громади, а й всіх інших процесів, котрі відбуваються під час життєдіяльності людини.

Рівні участі в спільній справі можуть бути різними. В «Практичному посібнику для тренерів з розвитку громади» [44;] автори наводять шкалу, за якою можна визначити рівень участі громадян у житті громади:

- Пасивна участь – люди беруть участь у суспільній роботі вже тим, що просто слухають виступ адміністратора, менеджера, лідера, у якому презентується будь-який проект, міститься звіт про результати проведеної членами громади роботи і т. і. Пасивна участь є односторонньою, тому що думка пасивного учасника з обговорюваних питань не вислухується.

- Участь в наданні інформації. Кожен член громади має свій індивідуальний досвід життя в громаді, він є носієм цінної інформації, аналіз якої дозволить зацікавленим особам визначити найбільш актуальні потреби місцевого соціуму й шляхи їхнього вирішення. Беручи участь у різних видах опитування, анкетування реципієнт, опитуваний опосередковано впливає на процес прийняття відповідних рішень.

- Участь шляхом консультування. Члени громади іноді звертаються за консультативною допомогою до фахівців у державні або громадські організації. «Цей процес, – підкреслюють автори, – не припускає жодної їхньої думки в прийнятті рішень, а фахівці не зобов’язані використовувати думки людей». Однак це все-таки участь, оскільки знання, отримані шляхом консультування, члени громади використовують для поліпшення свого життя або життя навколишніх людей.

- **Участь за матеріальні стимули.** Член громади бере участь у програмі розвитку за винагороду (гроші, речі). Цей вид участі значно впливає на процеси розвитку громади: люди виконують різні види робіт, приймають відповідні рішення, однак при цьому, як правило, втрачають інтерес, якщо матеріальний стимул зникає.

- **Функціональна участь.** Для вирішення заздалегідь передбачених завдань проекту розвитку громади ініціатори або фасілітатори створюють певні групи. Діяльність цих груп вносить безпосередні зміни в життя громади, хоча самі члени групи залежать від ініціаторів.

- **Участь шляхом взаємодії (інтерактивна участь)** Цей рівень активності автори розкривають у такий спосіб: «Участь відбувається шляхом спільного аналізу, результатом якого стає план дії та формування нових місцевих інституцій чи зміцнення вже існуючих, які мають за мету зміни в існуючій системі».

- **Самомобілізація.** Члени громади висовують власні ініціативи щодо зміни наявної системи та укладають угоди з зовнішніми інституціями задля отримання необхідних ресурсів та технічної допомоги й зберігають контроль над їх використанням.

Використання цієї шкали дозволить людям, які взяли на себе відповідальність, працювати разом над поліпшенням добробуту своєї громади, визначити, яку участь може взяти той або інший член громади в підготовці й проведенні конкретних заходів щодо розвитку громади. При цьому необхідно мати на увазі, що та сама людина залежно від ступеню зацікавленості й життєвого досвіду може виявляти різні рівні активності в різних справах. Обумовлено це, по-перше, індивідуальною своєрідністю особистості, по-друге, тим, що кожен член громади одночасно може входити в різні спільності.

Існують і інші підходи до класифікації громадської участі. Наприклад, відповідно до класифікації Шеррі Арнштайна (Sherry Arnstein) є вісім рівнів громадської участі:

Таблиця 1.2.

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 залежно від рівня впливу суспільства на ухвалення рішень:

- **делегування** – влада, не аналізуючи суспільні потреби, не визначаючи способи розв'язання наявних 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 зворотного 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 громадськості 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 та 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.

РОЗДІЛ 2.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ МІСЦЕВОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Законодавче забезпечення залучення населення для вирішення проблем територіальної громади

Важливим елементом реформування системи місцевого самоврядування в Україні є модернізація правового регулювання інститутів демократії участі на місцях для підвищення їхньої ефективності, сприяння місцевому розвитку за рахунок створення належних умов для участі членів територіальних громад в управлінні місцевими справами.

Важливе місце в нормативно-правовому закріпленні діяльності територіальної громади займають міжнародні норми, зокрема закріплені у Всесвітній Декларації місцевого самоврядування. У ст. 3 цієї Декларації стосовно територіальної основи місцевого самоврядування зазначається, що громадські справи повинні вирішуватися такими основними підрозділами місцевої влади, що найбільш близькі до громадян, а також їх територіальними ланками середнього й регіонального рівня, відповідно до наявного в кожній країні порядку [58].

Іншим міжнародним документом є Європейська хартія місцевого самоврядування (ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р.), у якій встановлюються загальноєвропейські стандарти щодо визначення й захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування з метою забезпечення їх активної участі у вирішенні питань місцевого значення [66]. Серед принципів Європейської хартії місцевого самоврядування віднаходимо й моменти, що стосуються регламентації особливостей діяльності територіальних громад та їх управлінських структур. Ідеться про нормативне закріплення права громадян брати участь в управлінні державними справами, що належить до загальних для всіх держав Ради Європи демократичних принципів. Хартія регламентує, що це право

безпосередньо та ефективно може бути здійснене саме на місцевому рівні.

Вимоги до посилення ролі основних груп населення в сталому розвитку країн світу віднаходимо й у документах Конференції ООН з питань навколишнього середовища й розвитку «Порядок денний XXI ст.», прийнятих у Ріо-де-Жанейро в 1992 р., де стверджується про необхідність та визначаються основні напрями врахування громадських інтересів у процесі вирішення проблем сталого, самостійного розвитку території зі збереженням її ресурсного потенціалу. Особлива роль у цьому процесі відводиться громадським організаціям та місцевим органам управління, окремим соціальним групам населення [68].

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 питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція)**, яку було ратифіковано Законом від 6 липня 1999 року № 832-ХІУ. 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».

Аналізуючи вітчизняну нормативно-правову базу, присвячену функціонуванню місцевого самоврядування та діяльності громади, віднаходимо твердження про те, що участь громадян в управлінні суспільними справами безпосередньо може бути реалізованою лише на місцевому рівні. У Конституції України закладено всі необхідні передумови для становлення та розвитку місцевого самоврядування, зокрема й у напрямі активізації участі громадськості. Конституція забезпечує право кожному громадянину здійснювати владу безпосередньо та брати участь у місцевому самоврядуванні; надає територіальній громаді, яка задовольняє свої потреби, право на врядування своїми справами самостійно, а також через виборні органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Крім того, Основний Закон гарантує громадянам право обирати й бути обраними в органи місцевого самоврядування; брати участь у місцевих референдумах, виборах, громадських слуханнях тощо; проводити збори, мітинги, походи й демонстрації за умови завчасного сповіщення органів місцевого самоврядування; рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування; направляти індивідуальні й колективні письмові звернення або особисті звернення (петиції) до органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Конституція також гарантує супутні права громадян, необхідні для реалізації місцевого самоврядування: на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, визначених законом в інтересах національної безпеки та громадянського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Подібні принципи закріплені й у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає, що

групада має можливість здійснювати управління як безпосередньо у формі місцевого референдуму, загальних зборів громадян, місцевих ініціатив, громадських слухань, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Важлива роль відводиться й громадським слуханням, зустрічам з депутатами та посадовими особами, які дають змогу громаді заслухати та внести пропозиції щодо питань місцевого життя та врядування. У зазначеному вище законі також детально прописано можливості вияву громадськості через загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання. Утім дослідники доводять, що ці форми активності громадян недостатньо ефективні та не є самостійними чинниками безпосередньої діяльності територіальних громад без залучення органів місцевого самоврядування. Причому недосконалість процедури практичного втілення пропозицій громадськості через указані заходи, непрописаність законодавства найчастіше негативно впливають на здійснення демократичних змін у суспільстві [62].

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 Ш286-ХП).

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 розмито встановлює вимоги до депутатів 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 *оприлюднювати* 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 за партійними списками, нового механізму взаємодії з виборцями не отримали.

Існує декілька 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-XII) 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, кожен 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 місцевого 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 у засобах 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-ХІУ).

Деякі механізми участі громадян в 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* мають 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 (порівняно 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 містить 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 задалегідь 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 задалегідь 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. Чимало нормативних документів Кабінету Міністрів України та його міністерств було прийнято на виконання Організації 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.

З метою забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес, 13 січня 2011 року Верховна Рада України ухвалила нову редакцію Закону України «Про інформацію» та Закон України «Про доступ до публічної інформації», які набрали чинності 9 травня 2011 року. Метою цього Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.

Ухвалення Стратегії державної політики сприятиме розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергових заходів щодо її реалізації. Указом Президента України від 24.03.2012 р. стало переконливим визнанням з боку держави необхідності підвищення ролі громадянського суспільства в політичному процесі. Важливою складовою анонсованих реформ у цій сфері є розширення можливостей громадської участі у здійсненні місцевого самоврядування. Для досягнення цієї мети у Стратегії передбачається низка заходів щодо удосконалення законодавства, а саме:

1) прийняття законів про місцевий референдум (реєстр. № 7082) та про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення (реєстр. № 3654);

2) підготовка та подання в установленому порядку законопроектів:

- про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція), в якому пропонується, зокрема, удосконалити правове регулювання процедур проведення загальних зборів (конференцій) жителів територіальної громади за місцем проживання та встановити додаткові гарантії діяльності органів самоорганізації населення;

- про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення механізму забезпечення гарантій залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

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 постійно діючі 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.

Беручи за основу нормативно-правову базу, що стосується місцевого самоврядування в Україні, можемо виділити такі групи нормативно-правових актів, що стосуються проблем активізації діяльності територіальних громад та їх членів:

- 1) Конституція України, яка закладає конституційні основи місцевого самоврядування, закріплює можливості активної участі в суспільно-політичному житті;

2) закони, що регулюють засади місцевого самоврядування, повноваження органів та посадових осіб («Про місцеве самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про органи місцевого самоврядування», «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» тощо);

3) закони, що визначають порядок формування органів місцевого самоврядування та обрання голів територіальних громад («Про вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних та міських голів» тощо);

4) галузеві закони, що визначають місце й роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування в певних галузях праводіносин, що належать до предмета правового регулювання цими законами (Земельний кодекс, закони України «Про об'єднання громадян», «Про підприємництво», «Про охорону навколишнього середовища» тощо);

5) нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, що ухвалюються на основі законів України й визначають порядок реалізації певних норм цих законів (перелік актів, що встановлюють підходи щодо організації тендерних закупівель, встановлення заробітних плат у системі виконавчих органів ради, виплати субсидій тощо);

6) нормативні акти місцевої ради, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування в певній громаді (місцевий статут) та правила й процедури роботи органів місцевого самоврядування (регламент ради та виконкому, положення «Про комісії ради» тощо) [70];

7) міжнародні нормативно-правові акти, що регулюють особливості здійснення місцевого самоуправління, забезпечення демократичного врядування тощо.

Отже, на конституційно-нормативному рівні закріплено право територіальної громади на місцеве самоврядування, що створило умови для становлення принципово нового

суб'єкта владних повноважень. Утім дослідники стверджують, що це не стало чинником формування дієздатної територіальної громади.

2.2. Напрями удосконалення чинного законодавства України в сфері участі громадян у процесі прийняття рішень

Аналізуючи статично-надсуб'єктний вимір активізації діяльності членів територіальної громади, доходимо висновку, що українське законодавство щодо форм участі громадян у місцевому житті потребує змін, передусім у питанні чіткого визначення порядку їх реалізації, узгодження механізмів, а також конкретної відповідальності за недодержання вимог закону щодо них. Ідеться про необхідність удосконалення законодавства про місцеве самоврядування, внесення до нього відповідних доповнень і уточнень, а можливо, і прийняття нових законодавчих актів, які б регулювали деякі конкретні питання.

Особливе значення має й розробка необхідних локальних нормативних актів, які б були покликані конкретизувати законодавчі положення щодо реалізації механізмів громадської участі на місцях. Дослідники стверджують, що органи місцевого самоврядування роблять певні спроби щодо унормування різних форм локальної демократії через місцеві нормативно-правові акти. Проте наявний рівень регламентації перебуває переважно на середньому або незадовільному рівнях. Особливо це стосується регламентації процедурних питань, що виникають у ході реалізації права членів територіальної громади на участь в управлінні місцевими справами. Таким чином, ефективна нормативно-правова база є вкрай необхідною, адже вона сприятиме встановленню правових меж при налагодженні конструктивного діалогу між представниками органів

державного та місцевого врядування та їх посадовими особами, а також з суспільно-активною громадськістю, творитиме основу для активних ефективних дій громадян – членів територіальної громади.

Проблеми нормативно-правового регулювання місцевих референдумів

До найбільш суттєвих недоліків Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3.07.1991 р. необхідно віднести створення можливостей адміністративного тиску на суб'єктів цього процесу та відсутність юридичних механізмів імплементації результатів місцевого референдуму. Надання головам відповідних місцевих рад права відмовляти ініціативним групам у їх реєстрації без зазначення конкретних підстав практично унеможлиблює проведення місцевих референдумів за ініціативою членів територіальної громади, особливо, коли предметом такого референдуму є дострокове припинення повноважень відповідної ради та її голови або скасування рішень місцевих рад.

Внесення змін до законодавства про місцеві референдуми є вагомим кроком до розширення прав громад та їх впливу на прийняття владних рішень. Проект Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр № 7082 від 03.09.2010 р.), прийнятий у першому читанні Верховною Радою України, отримав чимало зауважень від експертів та потребує доопрацювання. Відзначимо найбільш істотні недоліки законопроекту, які обмежують право громади на місцеве самоврядування:

- невизначеність положення щодо права органів місцевого самоврядування брати участь у формуванні персонального складу дільничних комісій (ч.4 ст.20). Зокрема, у нормі не конкретизується, якого рівня місцеві ради на відповідній території мають такі повноваження;

- положення законопроекту щодо проведення консультативного референдуму обмежує можливості мешканців територіальної громади. По-перше, питання ініціювання консультативного місцевого референдуму віднесено виключно до відання відповідної місцевої ради. По-друге, на консультативний референдум не можуть виноситися питання, що стосуються місцевого бюджету, місцевих податків і зборів, встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги;

- відсутність норм про максимальну кількість питань, які можуть одночасно виноситися на місцевий референдум;

- спільність предметів імперативного та консультативного референдуму. У проекті предметом обох видів місцевого референдуму визначено питання місцевого значення із встановленням деяких обмежень щодо окремих питань;

- встановлення складних процедур ініціювання місцевих референдумів на вимогу мешканців громад. У проекті передбачається такі стадії ініціювання референдуму: скликання загальних зборів громадян з ініціювання проведення місцевого референдуму, утворення ініціативної групи, реєстрація ініціативної групи територіальною комісією, збирання підписів учасників місцевого референдуму під вимогою про проведення місцевого референдуму, передача ініціативною групою з місцевого референдуму підписних листів, прийняття територіальною комісією рішення про результати висування ініціативи щодо проведення місцевого референдуму;

- неоднозначність положень щодо правових наслідків місцевих референдумів. Оскільки рішення місцевого референдуму є нормативно-правовим актом місцевого самоврядування, надання права Центральній виборчій комісії встановлювати форму такого рішення не відповідає законодавству. З іншого боку, у проекті відсутні будь-які

терміни імплементації органами місцевого самоврядування результатів консультативного референдуму;

- неузгодженість положень законопроекту про фінансування місцевих референдумів із нормами Бюджетного кодексу. Законопроект пропонує витрати на підготовку і проведення місцевого референдуму здійснювати з коштів резервного фонду місцевого бюджету, створення якого відповідно до Бюджетного кодексу України не є обов'язковим.

Недоліки законодавства про консультативні форми участі мешканців територіальних громад у здійсненні місцевого самоврядування та проведення громадської експертизи діяльності місцевих рад

Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики і Типове положення про громадські ради при центральних і місцевих органах виконавчої влади затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [38]. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 5.11.2008 р. № 976 [36].

Рекомендаційний характер норм цих урядових актів для органів місцевого самоврядування створює можливості для зловживання наданим правом вибору окремими місцевими радами. У багатьох громадах взагалі відсутня практика створення консультативно-дорадчих органів при місцевих радах та проведення консультацій з громадськістю. Разом з тим, місцеві ради неохоче йдуть назустріч інститутам громадянського суспільства та ігнорують їх запити про здійснення громадських експертиз.

Отже, існує потреба передбачити на законодавчому рівні обов'язкове створення громадських рад при місцевих радах,

проведення консультацій з громадськістю органами місцевого самоврядування та сприяння здійсненню громадських експертиз. На вирішення даної проблеми спрямований проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення», який 26 жовтня 2009 р. було ухвалено Верховною Радою у першому читанні. У даному проекті змін пропонується доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Наразі документ знаходиться на стадії опрацювання. У зв'язку з цим варто зосередитись на таких його системних вадах.

Передусім, законопроект не розкриває змісту взаємовідносин між громадськістю та органами місцевої влади у процесі здійснення громадських експертиз та проведення консультацій, не роз'яснює можливості суб'єктів цієї діяльності (у приписах законопроекту йдеться і про «громадськість» в цілому, і окремо про громадян та їх об'єднання тощо, як суб'єктів відповідних відносин). Між тим, з положень проекту випливає, що зміст своєї діяльності у формі «сприяння здійсненню громадської експертизи» та консультацій з громадськістю місцеві держадміністрації та органи місцевого самоврядування визначатимуть самостійно, оскільки законопроект не пропонує ані тлумачення термінів «громадська експертиза», «консультації з громадськістю», ані змістового наповнення поняття «сприяння здійсненню громадської експертизи».

Відповідно до норм законопроекту регламентація проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органу місцевого самоврядування, інформування громадськості про свою діяльність, а також положення про консультативно-дорадчий орган, що утворюється при органі місцевого самоврядування, має здійснюватися на рівні

місцевих рад. З одного боку, такий варіант нормативно-правового регулювання сприяє розвитку локальної нормотворчості, зміцненню правової, організаційної та фінансової автономності місцевого самоврядування, дозволяє урахувати місцеві традиції і особливості. Водночас, деякі важливі аспекти все ж таки мають бути прописані на рівні закону. Адже відсутність у законопроекті положень про щорічне планування органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю, переліку кола питань, щодо яких проведення консультацій має обов'язковий характер, а також порядку фіксації результатів громадської консультативної участі фактично не створює для місцевих рад нових обов'язків щодо їх співпраці з мешканцями громад.

Проблеми правового регулювання загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. На сьогоднішній день єдиним нормативно-правовим актом у цій сфері залишається Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17.12.1993 року. Відповідно до ст. 146 Конституції України питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування мають визначатися законом [1]. Враховуючи зазначений конституційний припис, урегулювання проведення загальних зборів мешканців територіальних громад постановою Верховної Ради України виявляється недостатнім. Крім того, аналіз норм Положення свідчить про його невідповідність сучасним потребам суспільства та

стратегічним орієнтирам державної політики сприяння розвитку місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Відзначимо такі негативні аспекти цього нормативно-правового акта:

- неналежна регламентація порядку скликання та проведення конференцій представників членів територіальної громади у разі, якщо проведення загальних зборів пов'язано із певними організаційними складнощами (не визначено норми представництва на конференції);

- відсутність правових механізмів імплементації рішень загальних зборів (фактично немає ані процедури виконання, ані процедури оскарження рішень загальних зборів);

- етатистський підхід до викладення можливостей суб'єктів скликання загальних зборів (право скликання загальних зборів за ініціативою третини громадян фактично обмежується зверненням з відповідною пропозицією, не виписані терміни та процедури ухвалення рішення про проведення загальних зборів);

- обмеження переліку суб'єктів права на скликання загальних зборів виключно громадянами України. Таке положення не відповідає вимогам Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, яка прийнята Радою Європи в лютому 1992 р. та передбачає заходи щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні, зокрема, шляхом їх залучення до участі в місцевих виборах та інших формах діяльності громади [64].

До питання удосконалення механізму забезпечення гарантій залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування

Процес розробки проекту нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ще триває. Водночас, деякі положення, спрямовані на удосконалення

гарантій участі громадськості у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування, містяться у проекті Закону України «Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні» (реєстр. № 10025 від 09.02.2012 р.)

Передусім, це стосується встановлення обов'язку відповідної місцевої ради розробити та прийняти Статут територіальної громади. Більше того, автори законопроекту пропонують виносити питання про затвердження Статуту на місцевий референдум. Також, важливою перевагою законопроекту є розробка більш якісних норм про громадські слухання. По-перше, запропоновано доволі широкий перелік питань, з приводу яких громадські слухання проводяться в обов'язковому порядку до прийняття радою відповідного рішення. По-друге, дієвою гарантією залучення громадськості до прийняття рішень органами місцевого самоврядування у законопроекті є визначення підстав для судового визнання рішень ради нечинними. Такими підставами можуть бути уникнення розгляду пропозицій громадськості органами місцевого самоврядування, а також порушення вимог локальних нормативно-правових актів щодо порядку організації громадських слухань. Регламентация інших форм громадської участі у прийнятті рішень місцевих рад залишилась практично незмінною та потребує модернізації.

Висновки та рекомендації

1. Подальше удосконалення законодавства про місцеві референдуми має відбуватись у наступних напрямках:

- впровадження чіткої типологізації місцевих референдумів та визначення їх предметів;
- уточнення кола та статусу суб'єктів ініціювання місцевих референдумів, інших учасників місцевих референдумів;
- мінімізація можливостей адміністративного тиску на суб'єктів місцевого референдуму;

- створення механізмів імплементації результатів імперативних референдумів.

2. Аналіз норм проекту Закону України «Про місцевий референдум» (реєстр № 7082 від 03.09.2010 р.) дозволяє сформулювати такі пропозиції щодо покращення його змісту:

- конкретизувати, які саме органи місцевого самоврядування на відповідній території мають право брати участь у формуванні персонального складу дільничних комісій;
- включити мешканців громади до кола суб'єктів ініціювання консультативного місцевого референдуму;
- визначити максимальну кількість питань, які можуть одночасно вноситися на місцевий референдум із врахуванням рекомендації ПАРЕ щодо обмеження кількості питань референдуму, що виносяться на голосування в один і той самий день, з метою сприяння громадянам у прийнятті рішення (Резолюція 1121 (1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії»);
- чітко викласти коло питань, які можуть вноситися на імперативний та консультативний місцевий референдуми. Вважаємо доцільним включити до предмету консультативного референдуму питання місцевого бюджету, місцевих податків і зборів, встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, питання, що належать до компетенції державних органів, а також кадрові питання та питання організаційного характеру з урахуванням особливостей;
- спростити порядок ініціювання місцевих референдумів на вимогу мешканців громад шляхом скасування такої

стадії як скликання загальних зборів громадян з ініціювання проведення місцевого референдуму;

- узгодити положення законопроекту про фінансування місцевих референдумів із нормами Бюджетного кодексу.

3. У Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення» необхідно:

- конкретизувати права та обов'язки органів місцевої влади та суб'єктів громадянського суспільства щодо проведення консультацій та здійснення громадської експертизи на всіх етапах реалізації таких форм громадської участі;
- визначити суб'єктами участі у формуванні та реалізації місцевої політики постійних мешканців громад та їх об'єднань;
- додати дефініції термінів «громадська експертиза», «консультації з громадськістю», «сприяння здійсненню громадської експертизи»;
- встановити коло питань, щодо яких проведення консультацій матиме обов'язковий характер;
- врегулювати порядок фіксації результатів громадської консультативної участі та проведення громадських експертиз, встановити обов'язки органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо результатів розгляду експертних пропозицій та заходів для їх реалізації; обґрунтувати прийняте рішення та причини неврахування пропозицій та зауважень.

4. Враховуючи рекомендації Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ЄКРН) щодо підписання та ратифікації Україною Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, доцільно надати право на скликання загальних зборів усім постійним

мешканцям територіальної громади, що потребує відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

5. У заходах Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів (конференцій) жителів територіальної громади за місцем проживання планується лише у рамках нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення». Враховуючи спрямування Стратегії на забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне не обмежувати регламентацію цього механізму локальної демократії виключно у контексті створення органів самоорганізації населення. Послідовним кроком у процесі створення сприятливого правового забезпечення громадської участі у вирішенні питань місцевого значення вбачається удосконалення механізму проведення загальних зборів (конференцій) жителів територіальної громади за місцем проживання в окремому законі.

6. У Законі України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» необхідно:

- надати загальним зборам повноваження ініціювати проведення чергових і позачергових звітів міського, сільського, селищних голів, голови районної у місті ради, депутатів місцевих рад, посадових осіб виконавчих органів місцевих рад, а також звітів про виконання місцевих бюджетів перед територіальною громадою;
- урегулювати порядок реалізації та оскарження рішень загальних зборів;

- зобов'язати місцеві ради та їхніх посадових осіб обґрунтувати власне рішення про часткове врахування або неврахування позиції загальних зборів;
- удосконалити організаційно-процедурні питання скликання та проведення конференцій представників членів територіальної громади у разі, якщо проведення загальних зборів пов'язано із суттєвими організаційними складнощами.

7. У цьому контексті потребує уваги проект Закону України «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», розроблений експертами ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», який протягом 2010-2011 років пройшов стадію обговорення серед представників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, лідерів громадських організацій, органів самоорганізації населення, експертів та науковців 21 регіону України. На сьогодні даний законопроект адекватно вирішує більшість проблем, пов'язаних із неналежним правовим забезпеченням механізму реалізації прав громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення.

8. У процесі удосконалення правового забезпечення форм участі громад необхідно вирішити, які питання потребують законодавчого регулювання, а які можна винести на рівень локальної нормотворчості. Якість переважної більшості локальних нормативно-правових актів поки що не дозволяє вирішувати проблеми законодавчого унормування механізмів місцевої демократії. Отже, головною метою удосконалення законодавства у цій сфері має стати створення умов, за яких доступність усіх форм локальної демократії для мешканців громад не буде повністю залежати від позиції органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

9. Наблизитися до таких умов можливо шляхом чіткої фіксації у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

- положення, згідно з яким встановлення кількості підписів, необхідних для реєстрації місцевої ініціативи та ініціативи щодо проведення громадських слухань залежить від загальної чисельності населення громад;
- норми про порядок звернення з місцевою ініціативою;
- норм про такі форми участі мешканців громад як консультації з громадськістю, створення громадських рад при органах місцевого самоврядування, проведення громадських експертиз діяльності ОМС;
- встановлення терміну розгляду проектів рішення, поданих в порядку місцевої ініціативи, а також за результатами громадських слухань;
- розширення положень щодо наслідків розгляду місцевих ініціатив. Доцільно додати норми про варіанти рішення місцевої ради щодо розгляду місцевих ініціатив: прийняття проекту рішення, поданого в порядку місцевої ініціативи, за основу у повному обсязі або частково; відхилення проекту рішення; відправлення проекту рішення на доопрацювання за обов'язковою участю членів ініціативної групи з обов'язковим винесенням проекту рішення на наступне пленарне засідання ради;
- внесення змін до статті 13 Закону, якими передбачити: перелік питань обов'язкового проведення громадських слухань (у цьому контексті цілком прийнятною є ст. проекту Закону); обов'язкову участь членів ініціативної групи з питань проведення громадських слухань на засіданні органів місцевого самоврядування щодо розгляду рішення громадських слухань; обов'язкове оприлюднення та надання ініціатору громадських слухань рішення органів

місцевого самоврядування; встановлення обов'язку місцевих рад враховувати пропозиції громадськості у власній діяльності та аргументувати відмову виконувати рішення громадських слухань;

- встановлення на рівні закону права на оскарження рішення місцевої ради про відхилення місцевої ініціативи або пропозиції громадських слухань у порядку, визначеному чинним законодавством України та Регламентом місцевої ради.

10. Положення проекту Закону України «Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні» (реєстр. № 10025 від 09.02.2012 р.) щодо визначення підстав для судового визнання рішень ради нечинними (ст. 17) доцільно поширити на застосування й інших інструментів локальної демократії. Рекомендуємо прописати цю норму не як частину статті про громадські слухання, а в окремій статті зазначити, що ухвалення місцевою радою рішення із порушенням вимог закону та локальних нормативно-правових актів щодо реалізації мешканцями територіальних громад права на безпосереднє здійснення місцевого самоврядування є підставою для судового визнання рішень ради нечинними. Такий варіант регламентації дозволить охопити порушення на усіх стадіях безпосередньої участі громадськості у прийнятті політичних рішень.

РОЗДІЛ 3.

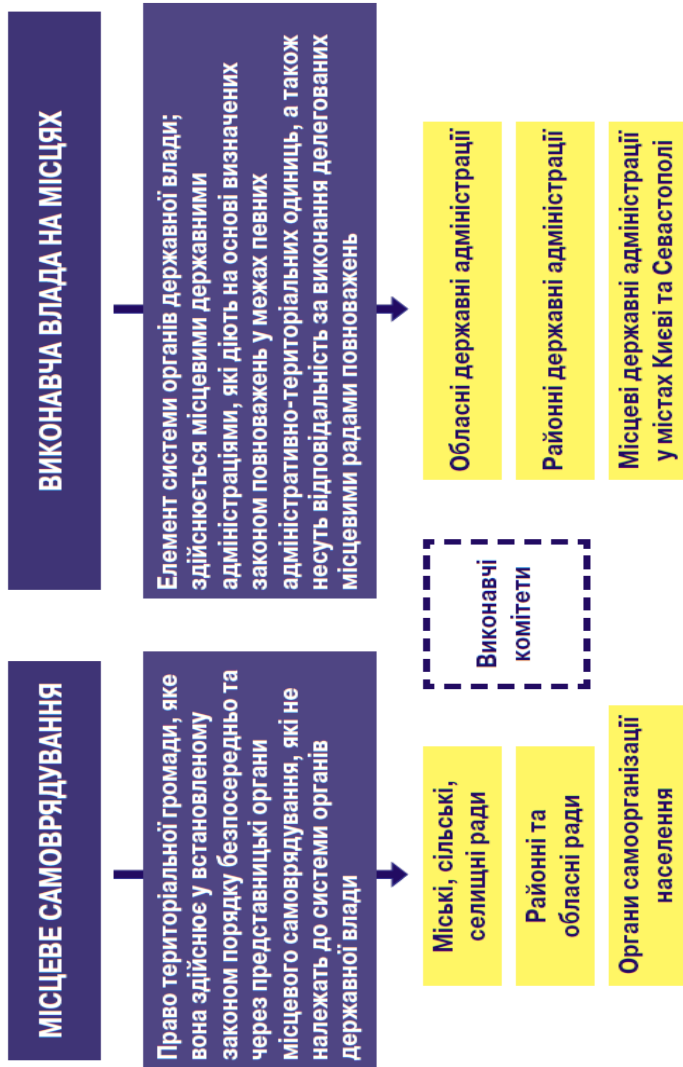
ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ

3.1. Система громадської участі

Неурядові організації (НУО) та організоване громадянське суспільство роблять вагомий внесок в розвиток демократії та дотримання прав людини. В демократичному суспільстві повноваження на прийняття рішень надаються обраним представникам, які забезпечують виконання своїх рішень через державні виконавчі органи на національному або місцевому рівнях. Якщо повноваження, відповідальність та ресурси передаються на рівень місцевої влади для формування політики та розподілу ресурсів, важливо, щоб прийняття рішень базувалося на правильних політичних принципах та ефективних процесах планування. Як показує європейський досвід, розширення прав громадян на те, щоб відігравати роль у прийнятті рішень не лише через обраних представників, але й через різноманітні механізми дозволяє враховувати думку та інтереси громадян в процесі формування політики та наближає громадян до демократичного процесу. Неурядові організації, зокрема, збагачують процес прийняття рішень знаннями та незалежним досвідом. НУО створюються, коли є розмаїття інтересів в суспільстві та громаді, і відображають ці інтереси та можуть діяти як основний канал залучення і участі громадян.

Первинним елементом управління на місцях є територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл з єдиним адміністративним центром. При цьому адміністративно-територіальними одиницями є не лише села, селища та міста, а й області, райони та райони в місті.

Таблиця 3.1.



Враховуючи новітні демократичні тенденції управління на місцях, величезну роль у вирішенні проблем місцевого значення та визначенні векторів місцевого розвитку відіграють організації громадянського суспільства, які покликані ефективно представляти та захищати інтереси членів територіальних громад, зокрема – у відносинах з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

1. **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ** є правом територіальної громади, яке вона здійснює у встановленому законом порядку безпосередньо та через представницькі органи місцевого самоврядування, які не належать до системи органів державної влади. Останні є виборними, складаються з депутатів, представляють інтереси територіальної громади та приймають від її імені рішення.

СИСТЕМУ місцевого самоврядування утворюють:

- сільські, селищні та міські ради, які мають право створювати власні виконавчі органи для безпосередньої реалізації функцій і виконання рішень у межах законодавчо визначених повноважень органів місцевого самоврядування (у містах Києві та Севастополі функції виконавчих органів міських рад здійснюють міські державні адміністрації);
- районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на певній території в межах села, селища або міста.

2. **ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЯХ** є місцеві державні адміністрації, які входять до системи органів державної влади та у межах визначених повноважень здійснюють виконавчу владу на території певної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують делеговані відповідною радою повноваження.

СИСТЕМУ виконавчої влади на місцях утворюють:

- обласні державні адміністрації;
- районні державні адміністрації;
- місцеві державні адміністрації у містах Києві та Севастополі.

3. **ОРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА** – це добровільні громадські формування, створені на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод; метою їх створення не може бути отримання прибутку. Об'єднання громадян є незалежними від державної влади та можуть функціонувати у формі політичної партії або громадської організації.

Основною метою діяльності політичних партій є участь у формуванні органів влади та виробленні політики.

Громадські організації створюються задля задоволення та захисту законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів; громадські організації можуть мати всеукраїнський, місцевий або міжнародний статус. Тому в контексті ефективного залучення громадян у процес вироблення політики саме діяльність громадських організацій має ключове значення.

3.2. Організаційні основи співпраці на місцях

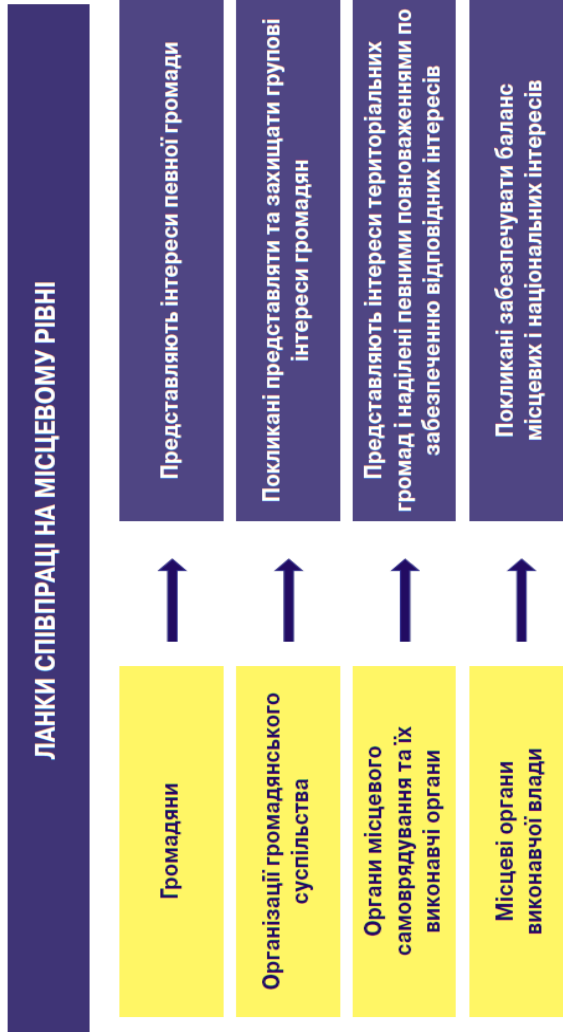
Враховуючи природу місцевого управління, яке покликане реально враховувати та відображати інтереси громадян, розвиток територій має базуватися на конструктивній співпраці чотирьох ланок:

1. Громадян, що є представниками певної громади;
2. Організацій громадянського суспільства, які покликані представляти та захищати групові інтереси громадян;
3. Органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, що представляють інтереси територіальних громад

і наділені певними повноваженнями із забезпечення відповідних інтересів;

4. Місцевих органів виконавчої влади, які покликані забезпечувати баланс місцевих і національних інтересів.

Таблиця 3.2.

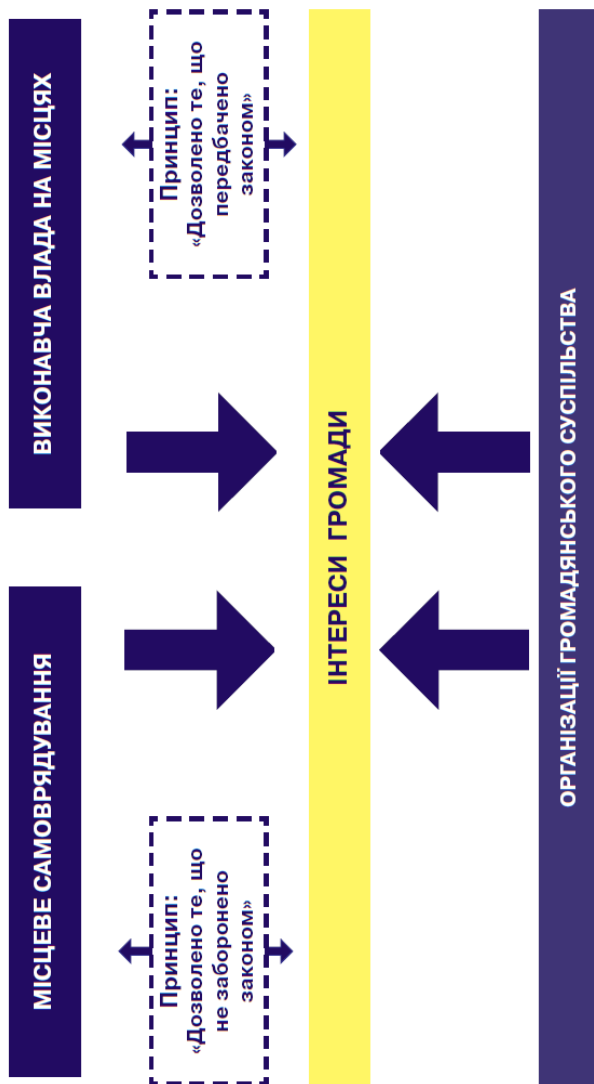


Кожна територіальна громада має широке коло інтересів, а тому потребує оперативної реакції на місцеві проблеми з боку всіх елементів системи управління. Організації громадянського суспільства є важливим учасником демократичного розвитку та захисту прав людини на місцях. Інституційно у демократичних суспільствах прийняття рішень лежить на обраних представниках, а фактичне виконання рішень – на виконавчих органах представницьких органів.

Для місцевого рівня управління задля максимально ефективного використання доступних ресурсів особливо важливо, аби процес прийняття рішень базувався на принципах належного врядування. Для кращих європейських практик управління територіями характерне підвищення ролі громадян у виробленні місцевої політики не лише через делегування повноважень обраним представникам, а й через різноманітні інструменти безпосереднього залучення громад. Організації громадянського суспільства при цьому мають забезпечувати наукову та експертну підтримку процесу розробки політики. Акумулюючи та узагальнюючи місцеві інтереси, вони повинні виступати основним каналом залучення громадян до процедур прийняття рішень.

Принципово важливо, що коло повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади законодавство визначає, виходячи з різних засад. Якщо місцеві органи виконавчої влади діють за принципом «Дозволено те, що прямо передбачено законом», то для органів місцевого самоврядування «Дозволено те, що не заборонено законом». Це означає, що окрім прямо передбачених законом механізмів співпраці влади та громадськості, останні можуть використовувати інші інструменти, які дозволять максимально залучити громаду до процесу прийняття важливих рішень.

Таблиця 3.3.



Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та фінансової самостійності, а також судового захисту прав територіальних громад. Діяльність місцевих державних адміністрацій базується на засадах відповідальності перед людиною та державою, верховенства права та законності, пріоритетності прав людини, гласності, поєднання місцевих і державних інтересів.

І органи місцевого самоврядування, і місцеві органи виконавчої влади законодавчо зобов'язані взаємодіяти не лише між собою, а й з громадою (в тому числі – організаціями громадянського суспільства) задля максимально ефективного задоволення та захисту її інтересів.

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:

- Є підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед територіальними громадами, а держава повинна підтримувати та гарантувати місцеве самоврядування.

- Посадові особи відповідних органів періодично, але не менше двох разів на рік звітують перед територіальними громадами про свою діяльність (інформують про реалізацію програм соціально-економічного та культурного розвитку, виконання місцевого бюджету, вирішення інших питань).

- Територіальна громада може припинити повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування у випадку порушення ними Конституції або законів, обмеження прав і свобод громадян, неналежного здійснення наданих повноважень.

МІСЦЕВІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ:

- Зобов'язані взаємодіяти з об'єднаннями громадян (політичними партіями, громадськими, релігійними організаціями, професійними спілками та їх об'єднаннями).

- Об'єднання громадян можуть вносити пропозиції на розгляд місцевих державних адміністрацій, а також бути присутніми під час розгляду таких питань і давати необхідні роз'яснення.

- Окремі громадяни мають право звертатися до місцевих органів виконавчої влади щодо вирішення питань, які належать до компетенції останніх; адміністрації повинні у визначений термін прийняти рішення та дати обгрунтовану відповідь.

- Посадові особи адміністрацій проводять особистий прийом громадян.

Отже, аналізуючи особливості розвитку на місцях, варто враховувати, що місцеве управління передбачає СПІВПРАЦЮ і органів місцевого самоврядування, і місцевих державних адміністрацій з громадою (зокрема – організаціями громадянського суспільства), а також ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ перед нею за прийняті рішення.

Місцеве самоврядування – це право громадян, будь-яке обмеження якого залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних або інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на певній території, мовних чи інших ознак є неможливим.

Місцева виконавча влада – це ланка управління, що належить до вертикалі державної влади та є відповідальною за здійснення покладених державою функцій практично вирішувати проблеми місцевого значення в інтересах населення певної територіальної одиниці. Тобто саме громадянин і громада мають розглядатися як основне джерело влади на місцях та бути головним суб'єктом прийняття рішень.

Описаний вище підхід, який передбачає підвищення ефективності здійснення функцій органами місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцях, а також

максимальне залучення громади до процесу вироблення місцевої політики формує завдання для органів управління та організацій громадянського суспільства.

3.3. Компетенції та повноваження місцевих органів влади і неурядових організацій щодо посилення громадської участі

ЗАВДАННЯ ДЛЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Визнаючи роль НУО і той факт, що ефективна участь громадян у прийнятті рішень відповідає європейським нормам, органи місцевої влади повинні діяти відповідно до наступних принципів:

1. Для забезпечення прийняття рішень та використання ресурсів органи місцевої влади мають затвердити цикл формування політики та планування, який:

- визначає шляхи залучення громадян на всіх етапах політичного циклу;
- визначає відповідні механізми, які будуть використовуватися для забезпечення ефективного залучення громадян.

2. Органи місцевої влади повинні забезпечити прозорість процесів прийняття рішень шляхом:

- широкого розповсюдження інформації про заходи для того, щоб громадяни могли брати в них участь;
- надання доступу до інформації, зокрема до відповідних документів з питань прийнятих політичних рішень та бюджетів;
- надання громадянам відгуків про результати прийнятих рішень;
- затвердження цієї системи у якості місцевого статуту.

3. Органи місцевої влади повинні забезпечити свою звітність перед громадянами шляхом:

- забезпечення прозорості процесу прийняття рішень

- надання громадянам можливості відвідувати зустрічі, на яких вони могли б поставити запитання та зробити запит на інформацію в депутатів та представників адміністрацій;
- надання громадянам можливості брати участь у процесі прийняття рішень;
- широкого опублікування результатів процесу прийняття рішень;
- затвердження цієї системи як місцевого статуту.

4. Неурядові організації повинні визнаватися органами місцевої влади як основні канали участі, через які можуть бути представлені інтереси громадян. Органи місцевої влади повинні визнавати, що НУО є вільними та незалежними організаціями щодо своїх цілей, рішень та діяльності. Вони мають право діяти незалежно та підтримувати позицію, яка відрізняється від позиції органів влади, з якими вони можуть співпрацювати з інших питань. Органи місцевої влади повинні визнавати внесок, який можуть робити НУО в:

- захист прав/інтересів;
- інформування та привернення уваги до певних питань;
- експертну оцінку та надання консультацій;
- розробку інновацій;
- надання послуг;
- ролі спостережного органу.

5. Органи місцевої влади мають гарантувати, що НУО та громадяни можуть робити внесок у процес прийняття рішень без будь-якої дискримінації. Вони визнають Європейську конвенцію прав людини й основних свобод і, зокрема, свободу слова (стаття 10) та свободу зібрань та об'єднань (стаття 11).

6. Органи місцевої влади також повинні підтримувати створення сприятливих умов для НУО і ширшого залучення громадян. Це включає в себе:

- визнання верховенства права;
- дотримання основних демократичних процедур;
- політичну волю для забезпечення ефективної участі громадян;
- виконання законодавства;
- чіткі процедури участі;
- довготривалу підтримку сталого громадянського суспільства;
- створення умов для діалогу та співпраці, що передбачає доступ до ресурсів (фінансових, людських та фізичних) з метою поширення діалогу та участі громадян.

ЗАВДАННЯ ДЛЯ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Неурядові організації повинні забезпечити:

1. Прозорість та підзвітність своїх дій, надаючи інформацію про свою діяльність як органам влади, так і громадянам.

2. Бажання вдосконалювати методи своєї роботи, що включає в себе прозорість та підзвітність, фінансові процедури та етичні норми.

3. В тих випадках, коли НУО представляють інтереси груп громадян, вони повинні консультуватися з громадянами з питань, які вони пропонують, а також гарантувати правильне розуміння та репрезентативність їх поглядів.

4. При наданні доказів чи прикладів прийняття якогось рішення, НУО повинні гарантувати, що ці докази підтверджені фактами, а інформація жодним чином не сфальсифікована і не перекручена.

5. НУО мають використовувати всі можливості для ефективної участі, з повагою ставлячись до процесів, які вже були розроблені. Зберігаючи право на незгоду, лобювання та захист інтересів, НУО повинні поважати законність демократичних підзвітних інституцій, які мають законне право приймати рішення.

РОЗДІЛ 4.
ІНСТРУМЕНТИ, ПРОЦЕДУРИ,
ТЕХНОЛОГІЇ ГРОМАДСЬКОЇ
УЧАСТІ

4.1. 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 механізму громадяни мають можливість (принаймні теоретично) певною мірою 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 цей 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 – пишiть *заяву*. Якщо у вас є право на одержання якогось спеціального статусу чи пiльг – 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 чия компетенції належить розгляд порушеного вами питання. В такий спiсiб 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 особа, 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».

4.2. 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:

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 для того, 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 ухвалене 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.

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?
8. 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.

4.3. 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 загальнозживана форма безпосередньої демократії. Рішення громадськості через місцевий референдум 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 чимало питань, рішення щодо яких ухвалюються винятково місцевими референдумами:

- найменування або перейменування сіл, селищ, міст, районів, областей;
- питання про об'єднання 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 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 необхідних підписів, яку ініціативна група має зібрати протягом **місяця** з моменту її реєстрації, зазначається у свідоцтві про реєстрацію групи. 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 відраховується, 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 виноситься 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 виноситься 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 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.

4.4. 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, організувати 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;
- організувати 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 житлових 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-сиротам 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 не виправдано 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 повідомленням 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. Засідання 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.

Незважаючи на недосконалість чинного регулювання, інститут територіальної самоорганізації населення як інститут безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування має важливе значення:

Таблиця 4.1.

Які типи ОСН існують?	<ul style="list-style-type: none"> • ОСН населених пунктів – сільські та селищні комітети • ОСН районів у містах, мешканці яких утворюють територіальну громаду, яка, проте, не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування (можуть створюватись, якщо відповідна міська рада
------------------------------	---

	<p>прийме рішення не утворювати районні ради у місті)</p> <ul style="list-style-type: none"> • ОСН, що утворюються частиною мешканців населеного пункту (будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів)
<p>Як утворюються?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Добровільність • Територіальність • Підконтрольність і відповідальність перед відповідними радами • Фінансова та організаційна самостійність
<p>Які спеціальні принципи діяльності?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ініціювання створення ОСН. З ініціативою про створення органу самоорганізації населення до сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради можуть звернутися збори (конференція) мешканців за місцем проживання за умови, якщо в них брало участь (було представлено) не менше половини мешканців відповідної території, які мають право голосу. На зборах (конференції) мешканців за місцем проживання обирається також ініціативна група, члени якої будуть представляти інтереси мешканців – учасників зборів (конференції) у відповідній місцевій раді. Рішення зборів (конференції) приймається більшістю голосів їх учасників. • Подання до відповідної ради заяви про створення ОСН. Ініціативна група подає до сільської, селищної, міської, районної у місті ради заяву про створення ОСН, протокол зборів (конференції) мешканців за місцем проживання про ініціювання створення ОСН із зазначенням основних напрямів його діяльності, а також список учасників зборів (конференції) мешканців за місцем проживання.

	<ul style="list-style-type: none">• Отримання дозволу на створення ОСН. Надається сільською, селищною, міською, районною у місті радою. Питання про створення ОСН, внесені на розгляд ради, розглядаються на найближчому засіданні відповідної ради за участю членів ініціативної групи зборів (конференції) мешканців за місцем проживання. У рішенні ради про надання дозволу на створення ОСН мають бути обов'язково визначені його назва, основні напрями діяльності, повноваження та умови їх здійснення, територія, в межах якої ОСН має діяти.• Обрання складу ОСН. Здійснюється зборами (конференцією) мешканців за місцем проживання на підставі загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування мешканців, які на законних підставах проживають на певній території. Загальний склад ОСН визначається зборами (конференцією) мешканців за місцем проживання. Організація зборів (конференції) покладається на виконавчий комітет сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради.• Затвердження Положення про ОСН. Збори (конференція) мешканців затверджують Положення про ОСН. Контроль за додержанням ОСН Положення покладається на раду та її виконавчий орган, який здійснив реєстрацію ОСН.• Легалізація ОСН. Є обов'язковою і здійснюється шляхом реєстрації або повідомлення про заснування. У разі реєстрації ОСН набуває статусу юридичної особи. Реєстрація ОСН здійснюється виконавчим комітетом відповідної ради; для цього необхідно уповноважені зборами
--	--

	<p>(конференцією) мешканців за місцем проживання представники подають до реєструючого органу заяву та визначені законом документи</p>
Які основні функції?	<ul style="list-style-type: none">• Представляти разом з депутатами інтереси мешканців будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади.• Вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць і проектів місцевих бюджетів.• 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.• Здійснювати контроль за якістю послуг, що надаються громадянам, які проживають у житлових будинках на території відповідного ОСН.• Надавати допомогу навчальним організаціям, закладам культури та спорту.• Організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування.• Сприяти, відповідно до законодавства, правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку.

	<ul style="list-style-type: none">• Вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території діяльності ОСН.• Сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах.
--	--

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

4.5. 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 місцевої 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, внесеного 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 розмиту, недосконалу правову основу для забезпечення високого рівня участі громадськості.

4.6. 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 заслуховувати

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), яке є невід'ємною його частиною. Це є важливо, оскільки внести зміни до статуту значно важче, ніж до окремого положення, яке ухвалюється рішенням місцевої ради. Зупинимося 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.

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. Слухання має вести нейтральна людина, яка вміє керувати собою та аудиторією під час непростого діалогу. Більш детально про особливості організаційної роботи при підготовці та проведенні громадських слухань мова буде йти далі. Громадські слухання – це своєрідні великі збори, легітимність яких підтверджується детальним протоколом слухань. До протоколу громадських слухань рекомендується включати:

- тему, час і місце проведення слухань;
- кількість учасників, зокрема 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.

4.7. Громадські ради

Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» №996 від 3 листопада 2010 року зобов'язала місцеві органи виконавчої влади протягом 3-х місяців вжити заходів для проведення установчих зборів з метою створення громадських рад, затвердивши Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації.

Таблиця 4.2.

<p>Які основні завдання і права громадської ради?</p>	<ul style="list-style-type: none">• Готує та подає органу влади, при якому вона утворена, пропозиції та зміни до плану проведення консультацій з громадськістю• Подає до органу влади пропозиції щодо підготовки нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики• Збирає, узагальнює та подає органу влади пропозиції громадських організацій щодо вирішення суспільно важливих питань, контролює врахування пропозицій і зауважень громадськості при прийнятті рішень• Проводить громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів<ul style="list-style-type: none">• Організовує публічні заходи• Щорічно звітує про свою діяльність• Утворює постійні та тимчасові органи та залучає до роботи представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, міжнародних і вітчизняних фахівців експертних і наукових установ, підприємств, організацій тощо• Отримує від органу влади інформацію, необхідну для забезпечення своєї діяльності (зокрема - проекти нормативно-правових актів, які потребують проведення консультацій з громадськістю);• Орган, при якому створена рада, забезпечує її матеріально-технічними ресурсами для роботи
---	--

<p>Як формується?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • До складу громадської ради можуть бути обрані представники всіх легалізованих відповідно до українського законодавства інститутів громадянського суспільства • Склад ради формується на установчих зборах шляхом рейтингового голосування за кандидатури, які добровільно виявили бажання бути її членами та внесені інститутами громадянського суспільства; від кожного інституту громадянського суспільства може бути обрано по одному представнику; • Строк повноважень ради - 2 роки; кількісний склад затверджується установчими зборами • Для формування громадської ради орган створює ініціативну групу з підготовки установчих зборів за участю інститутів громадянського суспільства; якщо рада створена за 60 днів до закінчення її повноважень вона створює ініціативну групу для формування нового складу ради; прийняття заяв на членство у раді припиняється за 10 календарних днів; склад ради затверджується органом на підставі протоколу установчих зборів
<p>Як працює?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Голова, який відповідає за організацію роботи ради, та його заступники обираються з її членів шляхом рейтингового голосування • Функції секретаря ради може виконувати працівник структурного підрозділу зі зв'язку з громадськістю органу, який не є членом ради • Формою роботи ради є відкриті

	<p>засідання, які проводяться за потребою, але не рідше одного разу в квартал; у засіданнях може брати участь уповноважений представник органу із правом дорадчого голосу; інші особи беруть участь у засіданнях за запрошенням голови</p> <ul style="list-style-type: none"> • Рішення ради приймається відкритим голосуванням простою більшістю голосів, присутніх на засіданні членів; у разі рівного розподілу голосів, вирішальний голос за головою засідання
<p>Яким чином забезпечується інформування?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Інформування про процес створення та діяльність громадської ради здійснюється через офіційний веб-сайт органу влади, при якому вона створена, або в інший прийнятний спосіб • Не пізніше ніж за 30 днів до проведення установчих зборів орган оприлюднює всю інформацію про їх проведення на своєму веб-сайті або в інший прийнятний спосіб • Рішення органу, прийняті за результатами розгляду пропозицій ради, у 10-денний строк після його прийняття доводяться до членів ради та оприлюднюються із вказівкою на врахування рекомендацій або причини їх відхилення
<p>Які результати проведення?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду відповідного органу

Незважаючи на те, що законодавче зобов'язання для органів виконавчої влади та рекомендація для органів

місцевого самоврядування створити громадські ради стало важливим кроком на шляху до посилення участі громадськості у процесі прийняття рішень на місцях, громадські ради наразі ще не повністю стали інструментом дієвого впливу. Перший досвід їх формування продемонстрував, що, з одного боку, органи влади ще не навчилися максимально ефективно співпрацювати з громадськістю, а з іншого – самі інститути громадянського суспільства виявилися не готовими до належної самоорганізації та кооперації. Моніторинг діяльності громадських рад виявив, що переважна більшість порушень вимог постанови Кабінету Міністрів України №996 була здійснена недобросовісними активістами у складі ініціативних груп із підготовки установчих зборів. В основному, причини цього полягають у нерозумінні представниками інститутів громадянського суспільства їхніх функцій і ролі. Проте, у низці випадків порушення процедур формування громадських рад мали місце з боку представників органів влади.

Найбільш поширеними стали такі порушення процедур формування громадських рад:

- необґрунтоване недопущення ініціативними групами делегатів інститутів громадянського суспільства до участі в установчих зборах;
- перенесення ініціативними групами часу проведення установчих зборів без повідомлення про це всіх учасників зборів;
- фальсифікація результатів волевиявлення представників інститутів громадянського суспільства під час установчих зборів;
- відмова керівництва органів виконавчої влади затверджувати склад належним чином сформованих громадських рад.

Мала місце низка неналежних практик впровадження ініціативними групами норм Постанови № 996, а саме:

- встановлення ініціативними групами додаткових, прямо не передбачених Постановою № 996, критеріїв для участі делегатів інститутів громадянського суспільства в установчих зборах (наприклад, невідповідність територіального статусу інституту громадянського суспільства рівню органу виконавчої влади, строк діяльності інституту громадянського суспільства менший ніж два роки тощо);
- встановлення ініціативними групами вимог щодо подання додаткових документів інститутами громадянського суспільства (копії статутів, довідки про державну реєстрацію юридичних осіб тощо);
- спроби представників органів виконавчої влади забезпечити перевагу лояльних до себе організацій у складі громадських рад або силами таких організацій обмежити доступ інших до установчих зборів;
- захоплення лідерства у громадських радах представниками політичних партій і чинними депутатами від більшості у відповідних місцевих радах;
- участь одних і тих самих представників деяких організацій у кількох громадських радах при різних органах виконавчої влади.

Недоліки законодавчого регулювання діяльності громадських рад:

- Для місцевого самоврядування проведення системних консультацій з громадськістю є рекомендацією, а не обов'язком. Тобто формування дорадчих органів при відповідних органах залежить від політичної волі конкретних посадовців.
- Законодавство достатньо чітко не регламентує порядок створення ініціативних груп і проведення

установчих зборів з формування громадських рад, а також не передбачає санкцій за порушення наявної процедури, чим відкриває можливості для зловживання як з боку органів влади, так і з боку недобросовісних інститутів громадянського суспільства.

- Законодавство не встановлює чітких кількісних вимог до структури створених громадських рад (зокрема, це стосується кількості комісій і комітетів, відповідальності заступників голів за певні тематичні напрями регіональної політики), а також не містить припису про неможливість делегування права голосу членам громадських рад.
- Законодавство не встановлює чітких строків, що стосуються процесу формування та організації роботи громадських рад, а саме: оперативності оприлюднення інформації про роботу ініціативних груп та протоколи установчих зборів, терміну затвердження керівником органу влади складу громадської ради, тривалості погодження положень про громадські ради.

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).

Зазначені вище акти є документами, на підставі яких діє громадська рада (також може діяти на підставі розпорядження, декрету, наказу, постанови державного органу). Розробка установчих документів здійснюється залежно 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 цього 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.

4.8. Залучення громадських організацій до вирішення проблем громади через підтримку їх 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 через деякі причини, 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 невідприємницькі/неприбуткові організації (далі – НПО) 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, чимало 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 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 ефективним й прозорим, 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 прибуток, 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.

4.9. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади – оцінка діяльності органів виконавчої влади, а також ефективності прийняття та виконання ними рішень з метою підготовки пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем.

З метою створення належних умов для участі громадськості у формуванні державної політики Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про затвердження Порядку сприяння проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» №976 від 5 листопада 2008 року. Цей документ надав організаціям громадянського суспільства можливості долучатися до розробки та моніторингу державної політики, зокрема – на місцях.

Таблиця 4.3.

Хто ініціює?	<ul style="list-style-type: none"> • Письмовий запит надходить від організацій громадянського суспільства до органів виконавчої влади • Орган виконавчої влади у 3-денний строк видає наказ про проведення експертизи та заходів, необхідних для підготовки матеріалів; у разі потреби утворює робочу групу для підготовки матеріалів • Орган виконавчої влади розглядає напрацьовані пропозиції на найближчому засіданні колегії за участю інституту громадянського суспільства, що проводив
--------------	--

	експертизу; розробляє та затверджує заходи, спрямовані на реалізацію пропозицій
Яким чином забезпечується інформування?	<p>Орган виконавчої влади:</p> <ul style="list-style-type: none"> • доводить до відома інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи, зміст наказу; • протягом 7-ми днів розміщує інформацію про проведення громадської експертизи на власному веб-сайті; • оприлюднює на власному веб-сайті пропозиції, напрацьовані організацією громадянського суспільства; • подає у 10-денний строк інституту громадянського суспільства письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій і заплановані заходи, а також оприлюднює відповідну інформацію у ЗМІ
Які результати проведення?	Органи виконавчої влади враховують результати громадської експертизи у своїй роботі.

Недосконалості законодавчого регулювання проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади:

- Законодавство не передбачає обов'язковості врахування результатів громадської експертизи безпосередньо при прийнятті владних рішень. Тобто, навіть якщо пропозиції будуть розглянуті на засідання органу виконавчої влади, немає гарантії, що вони вплинуть на конкретне вирішення того чи іншого питання.

- У контексті діяльності органів місцевого самоврядування, законодавство про сприяння проведення громадської експертизи має рекомендаційний характер. Тобто залучення експертного потенціалу громадськості для

цієї ланки місцевого управління залежить від політичної волі конкретних посадовців.

- Запит на проведення громадської експертизи може бути надісланий лише письмово, тобто використання електронних каналів комунікації є обмеженим. Це не відповідає новітнім тенденціям поширення електронного урядування в Україні та світі.

- Законодавство не встановлює фахових вимог до інститутів громадянського суспільства, які ініціюють експертизу, а також їх експертів. Фактично будь-яка легалізована неурядова організація може направити до органу виконавчої влади запит на проведення громадської експертизи. Якщо експертний потенціал інституту громадянського суспільства, що направляє запит, є неналежним, він може залучити зовнішніх експертів, однак прямий обов'язок робити це законодавчо не передбачений. Неспроможність того чи іншого інституту громадянського суспільства забезпечити належну експертизу може дискредитувати важливість цього інструменту співпраці в очах як місцевих органів влади, так і громадськості.

- Як правило, проведення громадської експертизи фінансується інститутом громадянського суспільства з власних коштів. Можливість залучення ресурсів з боку зацікавлених осіб є обмеженою, оскільки законодавство відповідних приписів не містить. Бажання та можливість органу виконавчої влади виділити певні кошти на громадську експертизу залежить від об'єкту, часу та місця її проведення.

- Законодавство не передбачає механізмів запобігання конфлікту інтересів під час проведення громадської експертизи. Можливою є ситуація, коли залучені експерти мають професійні або фінансові зобов'язання перед об'єктом експертизи, родинні зв'язки з представниками органів влади

тощо. За таких умов, незалежність громадської участі опиняється під загрозою.

4.10. Організація доступу до публічної інформації

4.10.1. Публічна інформація: поняття, класифікація, доступ

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Тобто до публічної інформації Законом віднесено:

- всю інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень;
- визначену в статті 13 Закону інформацію, що знаходиться у володінні розпорядників, які не є суб'єктами владних повноважень (інформація щодо використання бюджетних коштів, виконання делегованих повноважень, умов постачання товарів, послуг і цін на них, інша суспільно необхідна інформація).

Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Інформація з обмеженим доступом теж є публічною, і на неї поширюється дія Закону. Доступ до такої інформації може бути обмежений за умови додержання вимог Закону («трискладовий тест» тощо).

Отже, в деяких випадках, як виняток із загального правила, доступ до публічної інформації може бути

обмежено згідно з частиною 2 статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

4.10.2. Поняття інформаційного запиту та його відмінність від інших форм звернень громадян

Такі форми правовідносин в інформаційній сфері, як звернення громадянина, запит/вимога суб'єкта владних повноважень та запит на інформацію різняться за правовими підставами предметом, вимогами щодо форми, порядку оплати. Окрім того, потреба в розмежуванні форм правовідносин передбачена ст. 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яка визначає, що цей закон не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом. Звернення громадян регулюються спеціальним Законом – «Про звернення громадян», запит на інформацію – Законом України «Про доступ до публічної інформації», а запит (вимога) суб'єкта владних повноважень – спеціальними законами про статус та повноваження відповідних суб'єктів владних повноважень.

Предметом звернення громадян є широкий спектр правовідносин – від реалізації особистих прав і надання пропозицій щодо діяльності органів державної влади до оскарження неправомірних дій посадових осіб. Предметом інформаційних відносин, в які вступають суб'єкти владних повноважень для отримання певної інформації, є виконання останніми своїх функцій.

Запит на отримання інформації має чітко визначений предмет: надання публічної інформації, якою володіє або повинен володіти її розпорядник.

Зверненням громадян є викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги (ст. 3 Закону України 24 «Про звернення громадян»).

Запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні (частина перша статті 19 Закону).

Запит (вимога) суб'єкта владних повноважень – викладене в письмовій формі звернення або вимога такого суб'єкта про надання інформації чи виконання певних дій (утримання від дій) у зв'язку із виконанням суб'єктом звернення своїх владних повноважень.

До таких форм відносяться, зокрема: протест, припис, подання прокурора; ухвала суду про витребування певної інформації відповідно до процесуальних законів; депутатський запит тощо. Запит (звернення) суб'єкта владних повноважень завжди пов'язаний із виконанням таким суб'єктом своїх владних функцій. Разом із тим владні суб'єкти можуть отримувати інформацію від інших учасників інформаційних відносин не на підставі свого звернення, а на підставі обов'язку інших учасників інформаційних відносин їм таку інформацію систематично надавати.

Окрім того, розмежування звернень і запитів органів влади передбачають застосування окремих процедур реєстрації та обліку, а також різні строки надання відповіді.

Відповідно до статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації» розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках:

1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит;

2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом відповідно до частини другої статті 6 Закону;

3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені статтею 21 Закону фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;

4) не дотримано вимог до запиту на інформацію, передбачених частиною п'ятою статті 19 Закону.

Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником.

У відмові в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено:

- 1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації;
- 2) дату відмови;
- 3) мотивовану підставу відмови;
- 4) порядок оскарження відмови;
- 5) підпис.

Відмова в задоволенні запиту на інформацію надається в письмовий формі.

Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені Законом строки у разі настання обставин непереборної сили.

Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

У рішенні про відстрочку в задоволенні запиту на інформацію має бути зазначено:

- 1) прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту розпорядником інформації;
- 2) дату надсилання або вручення повідомлення про відстрочку;
- 3) причини, у зв'язку з якими запит на інформацію не може бути задоволений у встановлений Законом строк;
- 4) строк, у який буде задоволено запит;
- 5) підпис.

3.3. Умови настання відповідальності державних службовців за порушення норм Закону України «Про доступ до публічної інформації»

Інститут юридичної відповідальності за порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації» є однією з гарантій належної його реалізації. Ніхто не ставить собі за мету безпідставно «карати» державних службовців чи шукати додаткових підстав для цього, проте відсутність санкцій здебільшого негативно впливає на сумлінність виконання норми.

Підставами для настання юридичної відповідальності за порушення вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» можуть бути наступні вчинені або не вчинені дії.

Ненадання відповіді на запит – це протиправна бездіяльність державного службовця, яка полягає в пасивній поведінці (невчиненні жодних дій) і невиконанні покладеного на нього правового обов'язку надати інформацію за запитом.

Ненадання інформації за запитом – це надання відповіді на запит, проте неповідомлення запитуваної інформації. Зокрема, у статті 22 Закону зазначено: відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію – це надання відповіді на запит, у якій посадові особи відмовляють у наданні інформації з підстав, не передбачених статтею 22 Закону. Цей перелік є вичерпним, а отже, відмова в наданні інформації з інших підстав є неправомірною (безпідставною).

Неоприлюднення інформації відповідно до статті 15 Закону – бездіяльність державного службовця, яка полягає у невчиненні дій щодо розміщення передбаченої Законом інформації у встановлені строки. Стаття п'ятнадцята передбачає види інформації, яку розпорядник повинен оприлюднити, проте не визначає способів такого оприлюднення. Частково способи визначені іншими законодавчими актами (як-от, постановою Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»). Решту – розпорядник може визначити самостійним рішенням, інколи шляхом видання відповідного акта. Наприклад, розпорядження голови ОДА про порядок офіційного оприлюднення правових актів ОДА тощо. Або в майбутньому, коли законодавцем буде чітко врегульовано способи оприлюднення, варто їх дотримуватися.

Надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації – дії осіб, які виражаються у свідомому наданні недостовірної інформації, яка вводить адресата в оману або повідомлення тільки частини запитуваної інформації або інформації, що повинна бути оприлюднена.

Несвоєчасне надання інформації – надання інформації з порушеннями передбачених Законом строків. Тут важливо пам'ятати не тільки про п'ятиденний строк. Якщо посадова особа приймає рішення про продовження строку розгляду запиту до 20 робочих днів, вона зобов'язана повідомити запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом – вчинення дій з протиправного закриття інформації. Це може бути: надання документам, а не інформації, обмежувальних грифів; надання інформації обмежувальних грифів, не передбачених законодавством (наприклад, «не для друку»), віднесення інформації, яка не відповідає усім трьом елементам «трискладового тесту» до інформації з обмеженим доступом (частина 2 статті 6), ненадання інформації, якщо немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше тощо.

Нездійснення реєстрації документів – бездіяльність особи, що виражається у невиконанні обов'язків з реєстрації документів у системі обліку відповідно до ст.18 Закону або запитів на інформацію. Навмисне приховування або знищення інформації чи документів. Приховування означає неповідомлення інформації або несвоєчасне повідомлення інформації належним адресатам. Крім того, стаття 16 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачає вимоги щодо прозорості інформації. Зокрема, державним службовцям забороняється:

- 1) відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено Законом;

- 2) надавати несвоєчасно, недостовірно чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до Закону. Разом із тим, незаконне надання доступу до

певних видів інформації також тягне за собою відповідальність посадової особи, яка такий доступ неправомірно надала, в тому числі і кримінальну, зокрема за розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби (ст. 132 Кримінального кодексу України); за порушення авторського права і суміжних прав (ст. 176 КК); за незаконне поширення інформації про особу без її згоди (ст. 182 КК); за розголошення у будь-якому вигляді інформації, яка відповідно до Закону надається спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади зі спеціальним статусом із питань фінансового моніторингу, особою, якій ця інформація стала відома у зв'язку з професійною або службовою діяльністю, якщо такі дії заподіяли істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам окремих юридичних осіб (ч. 2 ст. 209-1 КК) тощо.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців полягає в їх обов'язку відповісти за вчинене ними порушення трудової дисципліни і зазнати дисциплінарних стягнень. Правовою підставою притягнення до дисциплінарної відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про державну службу» дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, у якому він працює.

До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України

(догана і звільнення), можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу:

- а) попередження про неповну службову відповідність;
- б) затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Невиконання службових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян, є підставою для відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою із збереженням заробітної плати.

Тривалість відсторонення від виконання повноважень за посадою не повинна перевищувати часу службового розслідування. Службове розслідування проводиться у строк до двох місяців у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Якщо правомірність рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою не підтверджується результатами службового розслідування, це рішення скасовується.

Дисциплінарне стягнення застосовується безпосередньо за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю або перебування його у відпустці.

Дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше шести місяців із дня вчинення проступку (стаття 148 Кодексу законів про працю). Адміністративна відповідальність державного службовця полягає в обов'язку відповідати за вчинення адміністративного правопорушення та понести адміністративне стягнення.

Державний службовець може бути притягнутий до адміністративної відповідальності за порушення (недотримання) Закону, якщо (1) він вчинив діяння (дію або бездіяльність), яке передбачене статтями Кодексу про

адміністративні правопорушення, і якщо при цьому (2) він порушив правила, забезпечення яких входить до його службових обов'язків.

Відповідно до статті 40 КпАП якщо у результаті вчинення адміністративного правопорушення заподіяно майнову шкоду громадянину, підприємству, установі або організації, то суд під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди.

Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при правопорушенні, яке відбувається, – три місяці з дня його виявлення (ст. 38 КпАП).

Кримінальна відповідальність державного службовця настає за вчинення злочину, тобто діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України. Зокрема, він передбачає відповідальність за приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення.

Стаття 238 Кримінального кодексу України «Приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення».

1. Приховування або умисне перекручення службовою особою відомостей про екологічний, зокрема, радіаційний стан, який пов'язаний із забрудненням земель, водних ресурсів, атмосфери, харчових продуктів і продовольчої сировини і такий, що негативно впливає на здоров'я людей, рослинний та тваринний світ, а також про стан захворюваності населення в районах із підвищеною екологічною небезпекою – караються штрафом до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися

певною діяльністю на строк до трьох років, або обмеженням волі на строк до трьох років.

2. Ті самі діяння, вчинені повторно або в місцевості, оголошеній зоною надзвичайної екологічної ситуації, або такі, що спричинили загибель людей чи інші тяжкі наслідки, – караються обмеженням волі на строк від двох до п'яти років або позбавленням волі на той самий строк, із позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого.

Якщо державний службовець порушив Закон, свої посадові обов'язки і це завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам (свободам) та інтересам окремих фізичних чи юридичних осіб або державним чи громадським інтересам, він також може бути притягнутий до кримінальної відповідальності за статтями 364 (зловживання владою або службовим становищем), 365 (перевищення влади або службових повноважень), 366 (службове підроблення), 367 (службова недбалість) Кримінального кодексу України. Істотною шкодою, якщо вона полягає у заподіянні матеріальних збитків, вважається така шкода, яка в сто і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Шкода нематеріального характеру може полягати і порушенні політичних, трудових, житлових та інших прав громадян, порушення громадського порядку, створення умов, що перешкоджають юридичним особам здійснювати свої функції. Наприклад, ненадання публічної інформації з метою приховати вчинений злочин.

Не виключається притягнення державного службовця до декількох видів відповідальності. Наприклад, дії (бездіяльність), що містять ознаки адміністративного правопорушення, як правило, є і дисциплінарним проступком, оскільки неналежно виконуються службові обов'язки. В той же час вони можуть завдати матеріальної

чи моральної шкоди. А отже, особу можна притягнути до адміністративної (в межах накладення стягнення суд зобов'язує відшкодувати шкоду) та дисциплінарної відповідальності. Не застосовується одночасно тільки кримінальна й адміністративна відповідальність.

4.10.3. Організація доступу до публічної інформації та налагодження ефективної взаємодії між владою та громадськістю

Сьогодні прозорість влади є однією з основних засад функціонування правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні та здійсненні державної політики, її вплив на всі етапи процесу прийняття державних рішень, а також відкритий доступ до повної об'єктивної й достовірної інформації, якою володіють органи влади.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язав всіх розпорядників інформації, передбачених статтею 13 Закону, надавати та оприлюднювати публічну інформацію – відображену та задокументовану будь-якими засобами та на будь-яких носіях, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

Законом передбачено обов'язок розпорядників інформації:

- оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення;
- систематично вести облік документів, що знаходяться в їхньому володінні;
- вести облік запитів на інформацію;

- визначати спеціальні місця для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надавати право запитувачам робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо;
- мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації.

Відповідно до вимог статті 19 Закону запити на інформацію можуть подаватися на вибір запитувача в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою).

Слід наголосити, що відповідно до вимог цього Закону розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту.

Клопотання про термінове опрацювання запиту має бути обгрунтованим.

У разі якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обгрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту.

Статтею 15 Закону визначено перелік інформації, яку розпорядники інформації зобов'язані не пізніше п'яти

робочих днів оприлюднювати. У разі наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту, така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації.

Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття.

Невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим.

На виконання ст. 14 Закону розпорядники інформації зобов'язані утворити спеціальні структурні підрозділи або визначити відповідальних осіб, які організують доступ до публічної інформації

РОЗДІЛ 5.
МЕТОДИ ІНФОРМУВАННЯ
ГРОМАДСЬКОСТІ

Суспільне життя України поступово наповнюється новими термінами: тренінги, лобіювання громадських інтересів, громадське обговорення, мозковий штурм, круглий стіл, фокус-група тощо. Ці терміни не просто символізують данину західній моді. До 90-х років вони не були популярними тому, що їх не застосовували у системі стосунків між владою та суспільством.

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.

5.1. Робота із засобами масової інформації

Засоби масової інформації на сьогодні, за загальним визнанням, є найефективнішим шляхом поширення інформації. Говорячи про ЗМІ у цьому випадку будемо користуватися класифікацією, наведеною у ст.20 Закону України «Про інформацію». Так, згідно з вказаною статтею, друкованими засобами масової інформації є періодичні друковані видання (преса) – газети, журнали, бюлетені тощо і разові видання з визначеним тиражем, а аудіовізуальними ЗМІ – радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо. Крім того, ЗМІ залежно від їх засновників, варто поділяти на державні, комунальні та приватні.

Специфічним джерелом поширення інформації є інформаційні агентства. Закон України «Про інформаційні агентства» визначає їх як зареєстровані суб'єкти інформаційної діяльності, основною метою яких є поширення інформації. З огляду на те, що інформаційні агентства є, по-суті, центрами збирання, обміну та поширення інформації, співпраця з ними є виправданою та

доцільною, зокрема, коли мова йде про швидке та широке розповсюдження інформації.

Також особливим засобом поширення інформації, вплив якого у сучасному світі стрімко зростає, є мережа Інтернет.

Статус веб-ресурсів не врегульований законодавством України. Однак спрямовувати свою роботу на аудиторію користувачів Інтернету та журналістів Інтернет-видань є однозначно бажаним.

Ефективна робота органу місцевого самоврядування зі ЗМІ – запорука формування адекватної громадської думки про діяльність органу самоврядування, шлях до створення режиму довіри між громадянином і органом самоврядування. З іншого боку, на законодавчому рівні засоби масової інформації визначені як інструмент забезпечення відкритості та прозорості влади. Тому робота зі ЗМІ – один з найвідповідальніших напрямів інформаційної діяльності органу місцевого самоврядування.

Нижче подаємо деякі засади та принципи стосунків посадовців зі ЗМІ:

- **Слід постійно прагнути до поліпшення стосунків зі ЗМІ, демонструвати власну відкритість і готовність до діалогу;**
- **До всіх журналістів слід ставитися однаково без будь-якої упередженості та фаворитизму, оскільки і те, і інше не забувається;**
- **Надаючи журналістам інформацію, треба робити це якісно;**
- **Надана інформація повинна знімати поставлені питання, а не породжувати нові;**
- **Ніколи не слід уникати преси. Якщо у ЗМІ є запитання, то воно обов'язково рано чи пізно знайде того, кому воно адресоване. Відмова від відповіді на питання, як правило, демонструє слабкість і буде неодмінно використана проти;**

- Все, що сказано, має бути правдою, навіть якщо сказано не все;
- У діалозі з журналістами, особливо дружніми, не може бути інформації для преси і не для преси;
- Не можна воювати зі ЗМІ, навіть якщо вони провокують таку війну, оскільки в такому разі ви протиставляєте себе аудиторії ЗМІ, тобто самій громаді.

Слід також пам'ятати, що ЗМІ для влади одночасно є і специфічною цільовою аудиторією, засобом поширення інформації. У той же час влада ніколи не є цільовою аудиторією для ЗМІ, оскільки їх аудиторією є читачі, глядачі, слухачі, користувачі.

5.1.1. Законодавчі гарантії діяльності ЗМІ

Законами України «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про інформаційні агентства», «Про телебачення і радіомовлення», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування» та іншими законодавчими актами передбачено визначене коло гарантій діяльності представників ЗМІ у взаємовідносинах з органами публічної влади та їх посадовими особами.

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», журналістові гарантуються такі права:

- право на вільне одержання, використання, поширення (публікацію) та зберігання інформації;
- право на відвідування державних органів влади, органів місцевого самоврядування, право бути прийнятим їх посадовими особами;
- право на відкрите здійснення записів, в тому числі із застосуванням будь-яких технічних засобів, за винятком випадків, передбачених законом;

- право на вільний доступ до статистичних даних, архівних фондів;
- право на переваги в одержанні відкритої за режимом доступу інформації;
- право на безкоштовне задоволення запиту щодо доступу до офіційних документів;
- право перебувати в районі стихійного лиха, катастроф, в місцях аварій, масових безпорядків, на мітингах і демонстраціях, на територіях, де оголошено надзвичайний стан з пред'явленням редакційного посвідчення чи іншого документа, що засвідчує його належність до друкованого засобу масової інформації.

Крім того, ст. 45-1 Закону України «Про інформацію» передбачає заборону цензури та втручання органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб в діяльність засобів масової інформації. Варто сказати, що цензуру прямо заборонено у ст. 15 Конституції України.

5.1.2. Взаємодія ЗМІ та органу місцевого самоврядування

Налагодження тісних, конструктивних стосунків зі ЗМІ доречно вважати пріоритетом в діяльності органів місцевого самоврядування. З багатьох проявів взаємодії виділимо такі форми роботи зі ЗМІ, які широко практикуються органами місцевого самоврядування:

- проведення періодичних індивідуальних зустрічей керівників органів місцевого самоврядування з засновниками, редакторами видань, журналістами (зокрема у неформальній обстановці);
- організація роботи прес-клубів при органах місцевого самоврядування;

- організація інтерв'ю з керівником чи посадовими особами органу місцевого самоврядування, підготовка публікацій про орган місцевого самоврядування;
- забезпечення присутності журналістів на заходах, організованих органом місцевого самоврядування;
- оголошення регулярних конкурсів для працівників ЗМІ (до прикладу, конкурс на краще висвітлення соціальних проблем);
- підготовка прес-релізів, аналітичних довідок для представників ЗМІ;
- організація прес-конференцій, брифінгів;
- встановлення спрощеного режиму індивідуальних зустрічей посадових осіб органів самоврядування з журналістами, іншими представниками ЗМІ;
- розсилка інформації, повідомлень, анонсів електронною поштою, факсом та sms.

Відповідно до ст. 23 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» для висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування, виступів депутатів сільських, селищних, районних, міських і обласних рад у державних друкованих засобах масової інформації, що фінансуються з місцевих бюджетів, відводиться не більше 20 відсотків газетної площі кожного номера.

Висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування у недержавних друкованих ЗМІ згідно із Законом має здійснюватися на умовах, передбачених договорами (угодами) між органом місцевого самоврядування та редакціями друкованих ЗМІ.

У договорі про висвітлення діяльності органу місцевого самоврядування засобом масової інформації, зокрема, доцільно визначити:

- обсяг, який забезпечує ЗМІ для висвітлення діяльності органу місцевого самоврядування;
- порядок, форми та строки надання інформації (так, можна передбачити, що інформація надається на електронних носіях у файлах відповідних форматів не пізніше певного часу, обумовленого термінами верстки видання та передачі його в друк);
- перелік та обсяг інформації, що підлягає обов'язковому (першочерговому) оприлюдненню у ЗМІ, граничний розмір газетної площі кожного номера, що надається для її оприлюднення;
- строки оприлюднення інформації (наприклад, інформація оприлюднюється у найближчому номері, а у випадках передачі інформації до редакції менш ніж за 12 годин до здачі номеру - у наступному номері);
- представників сторін, що відповідальні за взаємодію ЗМІ та органу місцевого самоврядування та уповноважені вирішувати оперативні питання.

5.1.3. Акредитація журналістів

Однією з моделей роботи органів місцевого самоврядування із ЗМІ є акредитація журналістів та технічних працівників засобів масової інформації при органах місцевого самоврядування. Така акредитація передбачена ст. 3 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування». Однак, як впливає з чинного законодавства, запровадження акредитації не є обов'язковим, а орган місцевого самоврядування не вправі вимагати акредитації журналістів і технічних працівників ЗМІ як обов'язкової умови висвітлення його діяльності. Відповідно, акредитація при органах місцевого самоврядування є добровільною і здійснюється за бажанням представників ЗМІ. Винятком при цьому є випадки

висвітлення заходів за участю високопосадовців загальнодержавного рівня, коли практикується обов'язкова акредитація як елемент заходів безпеки.

Акредитація представників ЗМІ для органу влади є одним із засобів впорядкування відносин із ЗМІ. З іншого боку, представники ЗМІ нерідко самі зацікавлені в акредитації як в додатковій гарантії їх безперешкодної та комфортної діяльності, адже акредитація передбачає комплексне сприяння органу влади в журналістській діяльності. Запровадження акредитації є певною гарантією того, що, наприклад, прес-конференція буде заходом саме для журналістів, а не перетвориться на діалог посадовця з особами, що не мають жодного відношення до журналістики. І ця гарантія захищає журналістів не менше, ніж представників влади.

Ст. 27 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» та ст. 45 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» говорять про право ЗМІ ініціювати акредитацію своїх працівників при органах влади. По суті, це означає, що орган місцевого самоврядування не вправі відмовити у акредитації, про яку просить ЗМІ.

З іншого боку акредитація в жодному випадку не може використовуватись для обмеження законної діяльності журналістів. Так, абсолютно неправомірним буде видалення з прес-конференцій неакредитованих осіб, які мають редакційне посвідчення, відмова неакредитованим журналістам в інтерв'ю, незадоволення запитів на одержання інформації через відсутність акредитації у запитувача тощо.

Перш ніж говорити про процедуру акредитації, слід зазначити переваги та вигоди, які надає акредитація журналістам та працівникам ЗМІ. Стаття 3 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування» передбачає, що орган, при якому акредитовано журналіста і технічного

працівника, заздалегідь інформує їх про важливі заходи, плани, організаційно сприяє виконанню ними професійних обов'язків.

Типові правила акредитації працівників ЗМІ та незалежних журналістів при органі влади, схвалені Національною комісією з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі, передбачають низку преференцій для акредитованих осіб. Серед таких переваг:

- завчасне сповіщення про дату, час і місце запланованих засідань, нарад та інших заходів через розсилку анонсів заходів електронною поштою та/або факсом (останнім часом набирає популярності також sms-розсилка);
- надання акредитованим особам при проведенні прес-конференцій і брифінгів окремих місць для сидіння, місць для установа апаратури, для аудіо- та відеозапису, передачі аудіо- та відеоданих;
- спрощений порядок та скорочені терміни надання інформації, доступу до документів, переважне право на інтерв'ю та отримання коментарів від влади, одержання роздаткових матеріалів сесій ради та засідань виконкому в порядку, передбаченому для депутатів ради, членів виконкому тощо.

Національна комісія з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі рекомендує надавати акредитацію не лише працівникам офіційно зареєстрованих ЗМІ (журналістам та технічних працівникам - операторам, фотографам), а й журналістам Інтернет-видань та вільним журналістам. За бажанням ЗМІ та журналістів їм може надаватися постійна або тимчасова акредитація.

Порядок акредитації журналістів та працівників ЗМІ чинним законодавством не регламентований.

В той же час ст. 45 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» зазначає, що правила акредитації повинні

бути справедливими, обґрунтованими, однаковими та рівними для усіх телерадіоорганізацій, та зобов'язує орган місцевого самоврядування, де діє порядок акредитації, оприлюднити правила акредитації.

Цю норму, очевидно, варто застосовувати до акредитації представників будь-яких ЗМІ та будь-яких журналістів. Таким чином, в органах місцевого самоврядування, де запроваджується акредитація, доцільно затвердити її правила як окремий документ або частину документа (наприклад, регламенту інформування громадськості про діяльність органу місцевого самоврядування).

Відповідно до вимог ст. 3 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування» акредитація здійснюється шляхом реєстрації журналістів та технічних працівників ЗМІ на підставі офіційного подання засобу масової інформації або за заявою журналіста і технічного працівника з пред'явленням ними відповідних документів, що підтверджують їх професійний фах, або рекомендації професійного об'єднання журналістів.

За змістом законодавчих норм відмова в акредитації не допускається. Тобто при поданні заяви з відповідних документів журналіст (працівник ЗМІ) має гарантовано отримати акредитацію. Факт акредитації зазвичай підтверджується акредитаційною карткою – документом, пред'явник якого одержує доступ до переваг, встановлених для акредитованих осіб. Правилами акредитації доцільно передбачати стислі терміни її надання, можливо, навіть у день звернення заявника.

Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування» зобов'язує орган місцевого самоврядування завчасно повідомляти акредитованих журналістів і технічних працівників ЗМІ про порядок допуску до приміщення

органу місцевого самоврядування, доступу до інформації та їх документів і технічних засобів. Такий порядок визначається законодавством з урахуванням загального режиму (регламенту) роботи органу місцевого самоврядування, умов і можливостей, які він реально має.

У разі порушення зазначеного порядку акредитованим журналістом або технічним працівником засобу масової інформації їх акредитація може бути припинена за рішенням органу місцевого самоврядування (інших підстав для припинення акредитації Закон не передбачає). Письмове повідомлення із зазначенням підстав припинення акредитації вручається журналісту чи технічному працівнику засобу масової інформації і таке ж повідомлення одночасно надсилається до засобу масової інформації, в якому вони працюють. Журналіст, технічний працівник, редакція засобу масової інформації, який вони представляють, можуть оскаржити рішення про припинення акредитації.

5.1.4. Прес-конференції та брифінги

Основною формою спілкування влади зі ЗМІ на сьогодні є прес-конференції та брифінги.

Підготовка до прес-конференції розпочинається з визначення теми (предмету) прес-конференції. Тема прес-конференції, як правило, прив'язується до певної інформаційної причини. До прикладу: підписання угоди з інвестором щодо будівництва промислового об'єкта на території громади, внесення на розгляд ради проекту нової програми, спростування неправдивої інформації про діяльність органів самоврядування тощо. У певних випадках темою прес-конференції є підведення підсумків. До прикладу, прес-конференція за результатами виконання місцевого бюджету за підсумками «100 днів нової влади» тощо.

Очевидно, у більшості громад прес-конференція за участю міського голови – це значна подія, тому в додаткових засобах стимулювання журналістів до участі у прес-конференції немає потреби. Проте, у великих міських громадах органам місцевого самоврядування при організації прес-конференцій та брифінгів доводиться конкурувати з іншими інформаційними приводами. Тому тема прес-конференції має бути сформульована таким чином, щоб привернути увагу, зацікавити журналістів до участі у ній.

Крім теми, необхідно визначити дату, час та місце проведення прес-конференції. При виборі дати і часу доцільно опрацювати анонси, подані засобами масової інформації, інформаційними агентствами про суспільно важливі події на найближчий період, щоб період проведення цих заходів не збігався в часі з іншими резонансними подіями. Оптимальна тривалість прес-конференції 1,5-3 години.

При виборі місця проведення прес-конференції треба керуватися вимогами його доступності та звичності для журналістів. Крім того, приміщення має мати необхідне для проведення заходу технічне обладнання, бути зручним для роботи операторів тощо. Зазвичай, таким місцем проведення є спеціальне приміщення у будинку органу місцевого самоврядування.

Проте, у випадку, якщо організатори мають на меті зробити певні акценти журналістів в ході прес-конференції, при виборі місця заходу можуть бути зроблені нетрадиційні ходи. До прикладу: якщо прес-конференція присвячена проблемам медицини, то прес-конференцію можна провести у приміщенні медичного закладу. Такий вибір місця створює ефект «занурення» журналіста у проблему і є абсолютно виправданим. Бо одна справа говорити про проблему створення додаткових ліжко-місць у затишному

приміщенні виконкому ради, а інша – безпосередньо у приміщенні лікарні.

Важливим етапом підготовки до прес-конференції є визначення її учасників з боку органу місцевого самоврядування. Як правило, до участі залучається лише голова або інша керівна особа, проте можуть бути і варіанти, особливо, якщо є потреба оприлюднення певної вузькоспеціалізованої інформації. Разом з тим, на нашу думку, промовців не повинно бути багато: при кількості учасників більше двох увага преси розфокусується. Тому виступ кожного промовця має бути вагомим, не повинен бодай частково дублювати слова іншого учасника, а ролі між промовцями мають бути чітко розподілені - в інакшому разі хтось із «спікерів» явно буде зайвим.

Для проведення прес-конференції інформаційна служба формує пакет документів (прес-пакет) для журналістів та окремий пакет документів для учасників, які представляють орган влади. При потребі інформаційна служба готує тези (тексти) виступів для учасників прес-конференції, а також прогнозує очікувані запитання представників ЗМІ та готує тези відповідей на них.

Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба) рекомендує такі складові прес-пакету:

- факт-лист – інформація на 1 сторінку про орган самоврядування; специфічні відомості, сфера діяльності, наукові праці чи інші досягнення;
- додаткові (пояснювальні, ілюстративні) матеріали чи коментарі;
- графічні матеріали – таблиці, графіки, фотографії головних дійових осіб тощо;
- копії попередніх публікацій з різних видань, представницькі буклети, візитки – за наявності;
- блокнот, ручка, візитка прес-служби.

При підготовці тез виступів на прес-конференції необхідно продумати кілька фраз, висловів, які б легко запам'ятовувалися, чітко асоціювалися у присутніх з темою заходу.

Частиною організаційної підготовки прес-конференції є розсилання інформаційним підрозділом прес-анонсу про проведення заходу. Існують різні підходи до розсилання, проте максимальний ефект надає одночасне розсилання перевіреними методами – факсом, електронною поштою, SMS. Одним з варіантів також є безпосередня передача прес-анонсу з рук в руки, та телефонний дзвінок до редактора чи профільного журналіста. Адресатами при цьому є:

- 1) редакції телерадіокомпаній, друкованих ЗМІ;
- 2) профільні журналісти, які висвітлюють діяльність органів влади (акредитовані в органі влади);
- 3) інформаційні агентства;
- 4) Інтернет-видання.

Орієнтовний час розсилання прес-анонсу – 3-5 днів до дати проведення заходу (звичайно, якщо мова не йде про екстрену прес-конференцію).

У прес-анонсі бажаними є інформативний заголовок, чітке зазначення часу, місця, теми, учасників заходу. У переддень прес-конференції необхідно зателефонувати всім адресатам з нагадуванням про прес-конференцію. Перед початком і в ході проведення прес-конференції обов'язком інформаційного підрозділу є:

- біля кожного з промовців розмістити табличку із зазначенням прізвища, імені, по-батькові та посади;
- за спинами виступаючих, за наявності, розмістити банер з назвою органу місцевого самоврядування чи іншою важливою інформацією (наприклад, адреса офіційного сайту);

- забезпечити прес-конференцію необхідними матеріалами та обладнанням (мікрофони, проектор, екран тощо);
- забезпечити реєстрацію осіб, які прийшли на прес-конференцію;
- забезпечити присутніх на прес-конференції представників ЗМІ прес-пакетами;
- надати необхідну довідкову інформацію журналістам;
- провести відео- і фотозйомку для відео- і фото звіту про проведення прес-конференції.

Зазвичай, прес-конференцію веде прес-секретар чи керівник інформаційного підрозділу, який надає слово промовцям, пропонує журналістам ставити питання, слідує за регламентом часу та підсумовує запитання.

У жодному разі працівникам інформаційного підрозділу не варто домовлятися з журналістами щодо питань, які «треба» поставити або які «ставити не можна». Хоча б тому, що ці факти можуть бути виявлені тоді, коли влада цього не очікує, й використані проти влади. Протягом наступних двох тижнів після прес-конференції інформаційний підрозділ забезпечує відстеження інформації у ЗМІ за її результатами.

Поширеною практикою є також підхід посадової особи до преси після завершення прес-конференції або під час проведення іншого публічного заходу. Такий підхід до преси, по-суті, є імпровізованою прес-конференцією в мініатюрі. Він передбачає пряму мову посадової особи та, можливо (але не завжди), відповіді на поставлені запитання. Про формат спілкування із пресою під час підходу до неї журналістів сповіщає прес-секретар або керівник інформаційного підрозділу, який супроводжує посадову особу.

Брифінги для журналістів проводяться за подібною схемою, проте передбачають спрощену процедуру. На брифінгу, зазвичай, виголошується коротка заява керівної особи або її речника і, як правило, не передбачені запитання

журналістів. Рішення про проведення брифінгу може прийматися як за кілька днів, так і за кілька годин.

5.2. 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 перемовини 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 мають 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 значною мірою 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 зробіть 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 графіка, 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 документа.

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 підігрує 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'якшувати...* Модератор має поводитися виважено. Важливо, щоб ця людина була глибоко ознайомена 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 потрібне 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, оголошення регламенту 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, внісши 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 *резольція, 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 позицій, публічно представити свою позицію і сподіватися на лобіювання власних інтересів.

5.3. 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 столи та громадські слухання не дають повного відчуття причетності, особливо до підготовки відповідних проектів рішення. Акцентуємо увагу на певних організаційних та змістових 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 обладнання;
- 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 вестиме 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 організують 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 інтервензивну. Мета *превентивної поведінки* – підготувати відповідні умови для ухвалення рішення консенсусом і запобігти відхиленням дискусії запланованого шляху. Мета *інтервензивної поведінки* – скеровувати групу на завчасно визначений напрям розв'язання проблеми і не допустити негативних явищ 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, жарти тощо.

Слід пам'ятати, що промови не читають, промови — виголошують. Не варто вивчати виступ напам'ять. **Добрый 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, зверненим до головної тези виступу.

Промовцеві слід звернути увагу на основні правила мовлення:

- старанна вимова 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-довідь, 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 питання.* Щоб забезпечити конструктивну і плідну дискусію, запитання може бути сформульоване:

- неоднозначно (яке не передбачає, що більшість учасників відповість однотипно);
- відкрито (на яке важко відповісти «так» або «ні», спонукає поділитися досвідом);

- конкретно та коротко (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 фліп-чарти для групової роботи та блоки паперу невеличких розмірів з нанесеним клеєм. *Клейкі клатки 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.

5.4. Інші методи надання консультацій громадськості

Результати надання консультацій громаді, ймовірно, покращаться, якщо обдумати, як надавати інформацію та консультації громаді (громадянам та організаціям) перед її залученням. Інформація та реклама перед наданням консультацій часто відбуваються за допомогою постерів, листівок, розміщення інформації на веб-сайтах, усно, через телефонні дзвінки, особисті листи, прес-релізи або

запрошення. Все частіше використовуються соціальні мережі, особливо якщо мета – охопити цільові групи, які є регулярними користувачами цих соціальних мереж. Якщо це зробити правильно, часто можна побачити різницю між хорошим, значимим контактом та негативною реакцією. Важливими є розуміння того, що на різні цільові аудиторії потрібно виходити по-різному, а також їх очікування щодо способу, в який їх будуть інформувати. Громада, яку не інформують перед тим, як застосовується будь-який метод інтервенції з метою її залучення, є менш здатною до повнішої участі у якомусь заході. Часто ігнорується те, наскільки важливою є підготовча робота у підвищенні інформованості громади про заходи та процеси, які плануються з метою виявлення їхньої думки та залучення їх у процес прийняття рішень.

Опитування

Опитування – це корисний спосіб збору інформації про потреби та відношення людей. Опитування особливо корисні, коли нам треба дізнатись, що думають люди про конкретну послугу або зміну якоїсь послуги. Всі знають, що таке опитування, і нижчезазначена методологія – це ще один метод дослідження з метою збору інформації, яка може закласти основу рішень щодо конкретних дій із залученням громади та громадян.

Спільне дослідження

Це – метод дослідження, який заохочує співпрацюючі структури та членів громади визначати теми та проблеми, які є важливими для громади і які можуть стати мотиваторами до індивідуальних та спільних дій. Спільне дослідження – це процес, в якому члени громади спільно з працівниками виявляють проблеми, питання та сфери місцевого інтересу. Вони спільно збирають та аналізують інформацію, нарощують потенціал та отримують знання про ситуацію на місці з метою отримання картини

місцевості, в якій вони живуть та працюють. Цей метод є особливо корисним в громадах, коли треба виявити можливі сфери, де треба провести зміни та оновлення, а також де важливу роль відіграють питання охорони навколишнього середовища та потреба у покращенні ситуації. Цей вид роботи є особливо корисним у складанні опису громади.

Метод спільного дослідження включає наступні етапи:

1. Визначте ключові місцеві групи в громаді; потім у співпраці з членами груп та іншими громадянами, які зацікавлені у власному залученні, заохочуйте людей роздумувати, аналізувати та записувати свої думки та почуття щодо своєї місцевості. Ці роздуми допомагають виявити найголовніше у спільному дослідженні.

2. Визначте ключові організації і те, що необхідно забезпечити у сфері, яка досліджується, та будь-які актуальні місцеві плани щодо цієї місцевості.

3. Потім представники ключових організацій наймають людей з місцевих груп, які проводять спільне дослідження/опитування щодо цієї місцевості. Ця робота включає в себе обхід місцевості з використанням фотоапарату, магнітофону, блокноту тощо. Команди, які проводять спільне дослідження, записують почуття, думки, прагнення та проблеми, які пов'язані з цією місцевістю. Таке дослідження може включати в себе:

- проведення співбесід з людьми в кафе, на робочих місцях, на вулиці – людей запитують, що вони думають про свою місцевість;
- відео- та фотозйомка позитивних та негативних аспектів місцевості;
- пошук історій (розповідей), пов'язаних з місцевістю, – про її людей та історію.

4. Потім команди, які проводять спільне дослідження, планують наступні кроки, які можуть включати в себе:

- організацію загальної місцевої зустрічі з метою обговорення результатів дослідження;
- організацію виставки фотографій тощо та прохання до членів місцевої громади прокоментувати те, що зображено на виставці: що фотографії розповідають про цю місцевість; що вони (фотографії) кажуть про те, що можна покращити.

5. Далі команди, які проводять спільне дослідження, складають плани, визначаючи, хто відповідає за покращення ситуації і як цю роботу виконати. Це дасть змогу органам влади та місцевим громадам займатися вирішенням виявлених проблем.

РОЗДІЛ 6.

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПІДРОЗДІЛУ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

6.1. Організація діяльності інформаційного підрозділу

Для місцевого самоврядування як публічної влади вкрай важливим є не лише результати діяльності, а й обізнаність громадськості про роботу місцевої влади, її досягнення, основні проблеми та виклики, що стоять перед громадою, про позицію муніципалітету з ключових питань. Успіх будь-якої фахової та результативної діяльності може бути зведений нанівець, якщо ця діяльність не матиме грамотного інформаційного супроводу. Отже, довіра до діяльності органів місцевого самоврядування великою мірою залежить від того, наскільки адекватно та ефективно буде працювати інформаційний підрозділ виконавчих органів місцевої ради.

Можливість створення інформаційних підрозділів органів місцевого самоврядування прямо передбачена Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування», відповідно до ст. 6 якого інформаційні підрозділи (служби) в системі виконавчих органів рад можуть створюватися у формі *інформаційних управлінь, інформаційно-аналітичних підрозділів, прес-служб, прес-центрів, управлінь і центрів громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарів та прес-аташе з відповідним апаратом.*

Варто відзначити, що в Україні відсутні акти, які б встановлювали типову структуру виконавчих органів місцевих рад. Проте на сьогодні чинні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, які встановлюють типовий штатний розпис апаратів рад та апаратів виконавчих органів місцевого самоврядування базового рівня.

Саме ці акти є підставою для надання трансфертів з Державного бюджету України на фінансування утримання органів місцевого самоврядування. Виходячи з Закону

України «Про місцеве самоврядування» і Типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, рада сама формує структуру апарату виконавчих органів ради. Тож створення інформаційного підрозділу, визначення його назви та організаційної форми віднесене до виключної компетенції ради.

Очевидно, що єдиного оптимального підходу до формування інформаційного підрозділу апарату виконавчого органу ради немає. Разом з тим, нижче подаємо окремі рекомендації щодо організації роботи такого підрозділу.

Мета та завдання інформаційного підрозділу. Загальною метою роботи інформаційного підрозділу, вочевидь, є створення позитивного та динамічного іміджу органу місцевого самоврядування через забезпечення відкритості його діяльності та налагодження конструктивних зв'язків з громадськістю, засобами масової інформації, політичними партіями, організаціями громадянського суспільства.

Діяльність інформаційного підрозділу, по суті, спрямовується на вирішення трьох основних завдань: забезпечення участі громади у вирішенні питань місцевого значення, формування довіри громадськості до місцевої влади та публічне визнання її діяльності.

Робота інформаційного підрозділу спрямована на різноманітні цільові групи. Цільові групи можна умовно поділити на внутрішні та зовнішні. Основні внутрішні цільові групи - це сегменти, на які розподілена громада за різними ознаками (підприємці, пенсіонери, студенти тощо), організації громадянського суспільства, а також ланки системи місцевого самоврядування територіальної громади (районні в містах ради, виконавчі структури тощо). До зовнішніх цільових груп належать інші органи місцевого самоврядування та державної влади, інвестори, гості

громади, туристи, міжнародні організації, партнери, органи влади іноземних держав тощо. Звичайно, роботі з кожною цільовою групою має відповідати специфічна тактика, що є втіленням принципу адресності інформаційної роботи. Окремою особливою цільовою аудиторією є ЗМІ, Інтернет-видання та журналісти.

Організаційна структура підрозділу. Кількість та розгалуженість структури, звичайно, залежить від ресурсів та обсягу завдань органу влади. Іноді це може бути відділ, іноді ціле управління (центр), що має у складі окремі відділи. Однак це суттєво не впливає на мету та обсяг завдань. Але, по можливості, варто створювати саме підрозділ, а не покладати обов'язки на одного працівника з огляду на різноманітність завдань та форм роботи. До того ж інформаційна робота має бути постійною і безперервною, що при одній штатній одиниці досягнути вкрай важко.

Там, де це дозволяє структура інформаційного підрозділу (відділ, управління), варто розподілити роботу за напрямками між окремими працівниками. При цьому всі працівники підрозділу мають володіти цілісним уявленням про завдання та діяльність усього підрозділу. Усі працівники мають знати, що саме і для чого робить інформаційний підрозділ, та, зокрема, кожен з його співробітників. З цього знання логічно випливає єдність у діях та публічних висловлюваннях працівників підрозділу.

З огляду на важливість інформаційного підрозділу доцільним є його підпорядкування безпосередньо голові.

Регламентация діяльності підрозділу. Діяльність інформаційного підрозділу має бути чітко та недвозначно регламентована внутрішніми документами. Насамперед – це положення про сам інформаційний підрозділ, де зазвичай визначаються основні функції та завдання, обов'язки керівництва. Положення про інформаційний підрозділ як виконавчий орган ради затверджуються відповідною радою

(ст. 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). У свою чергу, положення про інші виконавчі органи ради мають містити засади взаємодії з інформаційним підрозділом. Також такі норми про інформаційну взаємодію між виконавчими органами можуть міститися у регламенті виконавчого комітету ради. Одним з варіантів є затвердження концепції (положень) про інформаційну взаємодію виконавчих органів влади.

Однак у будь-якому випадку, ключовими моментами регламентації діяльності є визначення дієвих механізмів взаємодії та забезпечення повного доступу працівників інформаційної служби до всієї інформації про минулу, поточну та майбутню діяльність органу місцевого самоврядування. Лише за таких умов працівники інформаційного підрозділу зможуть повноцінно виконувати свої обов'язки і створювати якісні вихідні інформаційні продукти.

6.2. Форми інформаційної роботи та інформаційні продукти

Інформаційний підрозділ покликаний здійснювати інформаційний супровід діяльності органу місцевого самоврядування. Ця робота має носити постійний, щоденний характер, а не бути активністю від випадку до випадку, від події до події. Щільність сучасного інформаційного простору, надмірні обсяги інформації, що циркулюють у ньому, спонукають до посиленої активності, спритності та творчого підходу. Час, коли про діяльність місцевої влади нічого не чути, є, по суті, втраченим часом, втраченими можливостями для влади та свідчить про недоліки в роботі інформаційного підрозділу.

Діяльність інформаційного підрозділу спрямована, перш за все, на створення та ретрансляцію інформаційних

повідомлень органу місцевого самоврядування та його посадових осіб. Це творчий процес, основу якого складає збирання, обробка та інтерпретація інформації. Далеко не вся зібрана внутрішня інформація підлягає подальшому оприлюдненню. Однак для того, щоб вибрати інформацію, призначену для поширення, треба скласти для себе повну інформаційну картину.

Інформаційний підрозділ також забезпечує для органу місцевого самоврядування зворотній зв'язок, коли збирає, обробляє та здійснює аналіз інформації, джерелами якої є ЗМІ, партії, громадські організації, інші громадські інститути.

Далі подано характеристики основних форм інформаційної роботи та інформаційних продуктів.

Таблиця 6.1.

Форми інформаційної роботи	Методи інформаційної роботи	Інформаційні продукти	Аудиторія
Робота зі ЗМІ (в т.ч. засновником яких є орган місцевого самоврядування)	Прес-конференції, брифінги, прес-клуби тощо	Прес-релізи, прес-анонси, прес-пакети, розсилки тощо	Читачі, слухачі, глядачі ЗМІ
Райтерська робота	Робота з текстовою та візуальною інформацією	Виступи посадових осіб місцевого самоврядування у ЗМІ, інтерв'ю, заяви органу місцевого самоврядування та посадових осіб, звіти посадових осіб та органу місцевого самоврядування, окремі видання тощо	Читачі, слухачі, глядачі ЗМІ

Форми інформаційної роботи	Методи інформаційної роботи	Інформаційні продукти	Аудиторія
Робота з організаціями громадянського суспільства	Зустрічі, публічні заходи, відвідування заходів ОГС тощо	Розсилки, інформаційні повідомлення тощо	Активісти організацій громадянського суспільства
Оприлюднення офіційної інформації	Публікації у друкованих ЗМІ, бюлетені, інформаційні видання, офіційний веб-сайт, бази даних тощо	Рішення, розпорядження, офіційні повідомлення, оголошення, інші документи	Широке коло зацікавлених осіб
Інформування через мережу Інтернет	Адміністрування та поновлення офіційного веб-сайту, робота з іншими веб-сайтами	Інформаційні повідомлення та офіційна інформація, поширені через Інтернет	Користувачі Інтернету
Просування (промоція) міста	Робота з текстовою та візуальною інформацією, розміщення замовлень тощо	Презентації, рекламні інформаційні продукти (паперові та електронні видання, реклама продукція тощо)	Зовнішня аудиторія (гості міста, партнери, інвестори, інші цільові групи)
Наочне інформування	Розміщення текстової та зорової інформації	Інформаційні стенди, соціальна реклама, інформаційні кіоски тощо	Мешканці та гості міста

Створення інформаційних продуктів є спільною роботою різних фахівців та підрозділів органу місцевого самоврядування. Проте визначення формату та загальна

координація цього процесу має лежати за інформаційним підрозділом.

Для забезпечення своєї роботи інформаційний підрозділ формує та постійно поновлює бази даних ЗМІ, місцевих Інтернет-видань, журналістів та організацій громадянського суспільства.

При підготовці інформаційних продуктів необхідно опрацювати значно більше джерел ніж ті, які ввійдуть в тіло матеріалу. Це дає можливість автору легко «почуватися в темі», отримати загальне уявлення про логічні зв'язки й, таким чином, усунути можливі прогалини у знанні теми. Такими джерелами можуть бути консультації кваліфікованих спеціалістів органу місцевого самоврядування, незалежних експертів, громадська думка, інформація органів державної влади та місцевого самоврядування, нормативно-правові акти, статистична інформація, результати Інтернет-пошуку тощо.

Зазначені вище форми роботи інформаційних підрозділів стосуються не лише висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування, а й здійснення інформаційно-аналітичної діяльності.

Інформаційно-аналітична діяльність підрозділу органу місцевого самоврядування є, по суті, видом управлінської діяльності, який включає:

- відстеження (моніторинг) інформації, яка стосується органів самоврядування та громади в цілому;
- аналіз, тобто виявлення основних тенденцій, закономірностей в соціальній, економічній, політичній площині;
- підготовка для керівництва пропозицій щодо реагування (в т.ч. альтернативних варіантів реагування) на події, які потребують такого реагування інформаційно-аналітичний супровід

рішень органів місцевого самоврядування, оцінку можливих ризиків, контролю за реалізацією рішення;

- забезпечення зворотного зв'язку та діалогу між місцевою владою та громадою тощо.

Аналітична діяльність інформаційного підрозділу має базуватися на відстеженні інформації з відкритих і закритих джерел. При цьому необхідно перевіряти інформацію на відповідність кільком критеріям: правдивість інформації (підтвердження інформації фактом), об'єктивність інформації (підтвердження інформації з кількох джерел), своєчасність (оперативність) інформації.

Методи та форми інформаційної роботи в сучасному суспільстві стрімко розвиваються. Саме тому бажаним є постійний пошук інновацій та прогресивних практик через ознайомлення з досвідом інформаційної діяльності в інших містах, країнах та в інших секторах.

6.3. Інформаційна діяльність інших структурних підрозділів виконкому (апарату ради)

Інформаційна складова присутня не лише у діяльності окремо взятого інформаційного підрозділу, а й у діяльності всіх інших структурних підрозділів муніципалітету. Всі вони також створюють інформаційні продукти самостійно чи у співпраці з іншими підрозділами. У цьому сенсі важливим є розуміння кожним посадовцем місцевого самоврядування єдності інформаційної політики та необхідності узгодженості форматів інформаційного продукту (форм подання, обов'язковості вживання певних текстових блоків, використання місцевої символіки тощо).

Оскільки більшість із структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування мають чітку специфіку роботи, яка не може бути відома інформаційному підрозділу, а інформаційний підрозділ (чи посадові особи,

відповідальні за інформаційну політику), в свою чергу, володіє необхідними знаннями та навичками щодо ефективного поширення інформації, нормальною практикою є взаємне консультування та спільне творення інформаційних продуктів.

Зазвичай, інформаційна робота інших структурних підрозділів виконкому (апарату ради) включає:

- періодичну організацію інформаційних заходів (тематичних брифінгів, прес-конференцій тощо);
- організацію тематичних публічних заходів та запрошення на них представників ЗМІ для подальшого висвітлення;
- періодичне розміщення в друкованих ЗМІ звітів (зведеної інформації про діяльність підрозділу);
- розміщення тематичних інтерв'ю та роз'яснень;
- підготовку матеріалів для офіційного веб-сайту міста (новин, контактних та статистичних даних, запитань, що часто порушують громадяни у зверненнях та відповідях на них, оглядів нормативно-правової бази тощо);
- видання інформаційної продукції на паперових та цифрових носіях (буклетів, інформаційних листків, відеороликів тощо);
- поновлення інформації на інформаційних стендах підрозділу;
- іншу інформаційну діяльність.

Дати універсальні поради щодо інформаційної роботи всіх підрозділів, напевно, неможливо. Керівники кожного підрозділу, виходячи з конкретних обставин, самостійно організують цю роботу.

Однак визначальним є усвідомлення важливості цього напрямку роботи, постійне та цілеспрямоване використання інформаційних приводів, що з'являються в результаті

повсякденної діяльності, вчасне та компетентне інформування в широкому розумінні.

Щодо публічних виступів посадових осіб доцільним є визначення кола осіб, котрі уповноважені представляти офіційну позицію органу місцевого самоврядування. Так у виконавчому комітеті ради це може бути голова або його заступники, прес-секретар. Інші представники виконкому, очевидно, можуть представляти його офіційну позицію лише у випадках, якщо вони прямо уповноважені на це головою. Корпоративна культура вимагає, щоб офіційні виступи посадовців органу місцевого самоврядування не виходили за межі компетенції та не суперечили офіційній позиції органу. Для цього працівники виконкому мають попередньо чітко з'ясувати офіційну позицію з конкретних питань, консультуючись, при потребі, з працівниками інформаційного підрозділу.

РОЗДІЛ 7.

ІНФОРМУВАННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ПРО НОРМОТВОРЧУ ДІЯЛЬНІСТЬ

7.1. Офіційні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування видають розпорядчі акти. Ради та їх виконавчі комітети приймають рішення, сільські, селищні та міські голови видають розпорядження.

На всіх етапах творення та життя офіційних актів місцевої влади – від ініціювання до відміни – присутня інформаційна складова. Далі ми розглянемо інформаційний супровід кожної зі стадій нормотворчого процесу.

7.1.1. Нормативно-правові акти та акти ненормативного характеру

В юридичній лексиці та практиці загальноприйнятим є поділ актів на *нормативно-правові акти* та *акти ненормативного характеру*. Термін «нормативно-правовий акт» неодноразово зустрічаємо у Конституції та законах України. Ст. 57 Конституції України, зокрема, говорить про закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян. У той же час, визначення поняття нормативно-правового акта на законодавчому рівні не визначено.

Натомість таке визначення міститься у Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженому наказом Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005р. № 34/5.

У зазначеному Порядку нормативно-правовий акт визначається як офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання

суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.

Визначальними ознаками нормативно-правових актів є:

- визначені законодавством повноваження певного органу (посадової особи) приймати акт;
- визначена законодавством форма (рішення, розпорядження, наказ тощо);
- наявність законодавчо встановленої процедури прийняття (видання) акта;
- регулювання певних суспільних відносин;
- встановлення прав та/або обов'язків громадян та юридичних осіб та/або порядку їх здійснення;
- неперсоніфікований характер (коло всіх осіб, на яких поширюється чи може поширюватись НПА, неможливо назвати поіменно);
- неодноразове застосування.

Акти, що не підпадають під вказані ознаки, слід вважати актами ненормативного характеру.

Нормативно-правові акти та акти ненормативного характеру мають принципово різну природу, хоча межа між цими двома поняттями не завжди й не всім помітна. Нормативно-правові акти мають набагато більше суспільне значення, їх поява супроводжується, як правило, більшою увагою громади. Акти ненормативного характеру обмежені за колом осіб, а часто і в часі (одноразове застосування), хоча іноді їх поява викликає не менший резонанс, ніж прийняття нормативних актів.

Говорячи про нормотворення, ми насамперед матимемо на увазі нормативно-правові акти. Однак деякі аспекти стосуються усіх актів місцевого самоврядування.

7.1.2. Процес нормотворення. Ініціювання та розроблення проекту акта

Будь-хто, причетний до розроблення та прийняття офіційних документів, знає, що це, як правило, не одномоментна справа. Це – процес вироблення та прийняття рішення, що складається з декількох стадій, а саме:

- ініціювання (подання ідей, пропозицій);
- розроблення;
- обговорення проекту;
- прийняття (видання, підписання) акта;
- оприлюднення та набрання чинності;
- контроль за виконанням.

На всіх зазначених етапах можливо та доцільно залучати громадськість. Механізм «кабінетного» нормотворення, коли громада ставить перед фактом прийняття рішень, згенерованого виключно у середовищі влади і обговореного у кращому випадку на внутрішній нараді, для більшості рішень є невиправданим. Будучи учасником процесу створення та прийняття владних рішень, громада тим самим розділяє ризики та відповідальність, пов'язані з цими рішеннями. Крім того, залучення громади значно підвищує ймовірність того, що документ збалансовуватиме інтереси всіх учасників правовідносин, і що вдасться уникнути помилкових та неефективних рішень.

Ініціатива прийняття акта може походити як від влади, так і від громади в особі організацій громадянського суспільства або навіть від окремих осіб. Вміння підтримати слушну ініціативу громади є сильною рисою муніципалітету. У багатьох випадках вчасна та адекватна підтримка громадських ініціатив несе для місцевої влади беззаперечні вигоди.

Іноді громадський сектор пропонує владі проект акта місцевого самоврядування у більш-менш готовому вигляді. Це той випадок, коли розроблення випередило офіційне ініціювання рішення. Зрозуміло, в разі прийняття, цей документ стане офіційним актом влади і відповідальність за нього доведеться нести саме їй. Робота із проектами актів передбачає різноманітні форми, наприклад, робочі групи, надання коментарів та зауважень фахівцями у відповідних сферах тощо.

Окремою формою ініціювання рішення ради є внесення місцевої ініціативи в порядку, передбаченому статутом територіальної громади (див. розділ 4.2.2 цього посібника).

Ініціювання проектів регуляторних актів має наслідком їх включення до плану роботи ради або плану діяльності з підготовки регуляторних актів ради виконкому, що підлягають оприлюдненню не пізніше як у десятиденний строк після їх затвердження (ст.ст. 7, 23 Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»). Із зазначеної норми, яка на перший погляд стосується лише проектів регуляторних актів, насправді, недвозначно впливає доцільність оприлюднення планів роботи ради в цілому.

Розроблення проекту рішення, як правило, є творчим процесом за участю обмеженого кола фактичних розробників. Іноді виправданим є написання проекту взагалі одним фахівцем. Однак при створенні проектів нормативно-правових актів доцільним є залучення до процесу представників цільової аудиторії, на яку буде спрямовано документ. Це, як правило, позитивно впливає на якість рішення (є більше можливостей одержати збалансований документ, що враховує інтереси всіх зацікавлених сторін). Також в подальшому це полегшить публічне прийняття проекту.

Доцільною є підготовка до проекту пояснювальної записки із зазначенням мети акта, можливих альтернатив, вигод та витрат у разі прийняття/неприйняття акта. При підготовці проекту регуляторного акта обов'язковим є складання аналізу регуляторного впливу відповідно до методики, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308.

7.1.3. Оприлюднення та обговорення проекту. Прийняття акта

Статті 8, 9, 13 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачають оприлюднення проектів регуляторних актів з відповідним аналізом регуляторного впливу для одержання коментарів та пропозицій у 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.

При цьому неоприлюднення проекту регуляторного акта або відсутність аналізу регуляторного впливу є перешкодою для прийняття регуляторного акта органом місцевого самоврядування (ст. 35, 36 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»).

Ст. 30-3 Закону України «Про планування і забудову територій» передбачає оприлюднення проектів містобудівної документації (зокрема схем планування території, генерального плану, детальних планів території, проектів забудови території, містобудівного обґрунтування розміщення, а об'єктів містобудування), а також місцевих правил забудови шляхом публікації в місцевих ЗМІ

повідомлень про громадське обговорення цих проектів та поширення у вигляді інформаційного пакета чи брошури.

Порядок оприлюднення проектів регуляторних та містобудівних актів досить вдало та логічно впорядковано чинним законодавством. Тому його можна за аналогією застосовувати до всіх інших нормативно-правових актів.

Комплекс заходів з публічного обговорення у більшості випадків не регламентований законодавством і може включати:

- збір та аналіз розробником зауважень та пропозицій громадян та юридичних осіб (обов'язковий для регуляторних актів);
- круглі столи, фокус-групи за участю влади та зацікавлених осіб;
- громадські слухання (обов'язкові для обговорення проектів містобудівної документації, місцевих правил забудови);
- відкриті засідання постійних та тимчасових комісій ради, робочих та дорадчих органів при виконкомі чи міському голові;
- обговорення на загальних зборах громадських та профспілкових організацій, місцевих осередків політичних партій, в органах самоорганізації населення;
- обговорення (форум) на веб-сторінці органу місцевого самоврядування тощо.

Крім того, вивчення громадської думки при обговоренні проектів нормативно-правових актів здійснюється шляхом:

- проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів);
- запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації;

- проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо та телебаченні, у мережі Інтернет для визначення позиції різних соціальних груп;
- опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян та громадських інституцій зауважень і пропозицій;
- аналіз цільової інформації, що надійшла до спеціально встановлених скриньок.

Для належного обговорення проекту акта потрібен достатній час. Законодавство передбачає, що для обговорення проектів регуляторних актів відводиться від одного до трьох місяців з дня оприлюднення. Такий період, в принципі, є достатнім для обговорення будь-якого проекту місцевого НПА. Проте для окремих видів містобудівної документації та місцевих правил забудови залежно від специфіки цих документів відповідно до Закону України «Про планування і забудову територій» може надаватися термін до п'яти місяців.

Слід зазначити, що затвердження проектів містобудівної документації, місцевих правил забудови без їх громадського обговорення забороняється, а матеріали громадського обговорення є невід'ємною складовою відповідно містобудівної документації чи місцевих правил забудови (ст. 30-6 Закону України «Про планування і забудову територій»).

Кульмінацією нормотворчого процесу є прийняття акта. Нормативно-правові рішення колегіальних органів, тобто ради та виконкому доцільно приймати з врахуванням думки представників загалу, на який поширюватиметься його дія. Бажаними є присутність та можливість висловлення позиції представників зацікавлених сторін.

Законодавство передбачає розгляд радою місцевої ініціативи, внесеної у порядку, передбаченому статутом

територіальної громади, за участю членів відповідної ініціативної групи. У разі проведення громадських слухань, обов'язковому розгляду підлягають пропозиції, внесені за результатами слухань (ст. ст. 9, 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Найбільш публічною формою діяльності місцевої ради є пленарне засідання її сесії. Такі засідання, як правило, є відкритими - рішення про проведення закритих засідань приймаються радою в окремих випадках. Виходячи з конкретних умов, доцільно забезпечити:

- інформування населення про час та місце пленарних засідань сесії;
- доступ на сесії представників громадських інститутів, суб'єктів господарювання, бажаючих (можливо, за попередньою реєстрацією, однак, без права відмови);
- трансляцію засідання (принаймні, у хол перед залом засідань або на вулицю перед будинком ради).

7.1.4. Оприлюднення прийнятих актів

Наступним етапом є оприлюднення прийнятих та підписаних актів ради, її виконкому, сільського, селищного, міського голови. У зв'язку з цим постає щонайменше три запитання:

- які акти слід оприлюднювати;
- яким чином оприлюднювати;
- у які терміни.

Акти, які підлягають оприлюдненню. Ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 22 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» чітко зобов'язують оприлюднювати нормативно-правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Інші законодавчі акти передбачають оприлюднення документів, які, як правило, теж є нормативно-правовими регуляторних актів, рішень про затвердження проектної документації, місцевих правил забудови, рішень про місцевий бюджет (ст. 12 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності ст. 30-3 Закону України «Про планування і забудову територій», ст. 28 Бюджетного кодексу України).

Однак, на наше глибоке переконання, оприлюдненню підлягають не лише нормативно-правові, а всі акти ради, виконавчого комітету та міського голови, котрі є відкритою інформацією (тобто не можуть бути віднесені до конфіденційної чи таємної інформації). На користь цього твердження наведемо декілька аргументів.

По-перше, гласність як законодавчо встановлений принцип місцевого самоврядування передбачає повне інформування про діяльність муніципальної влади.

По-друге, як вже зазначалось, межа між нормативно-правовим актом та актом ненормативного характеру є нечіткою та спірною. В умовах відсутності законодавчого визначення цих понять питання взагалі перебуває в площині теоретично-правової дискусії, де два юристи матимуть, цілком ймовірно, дві взаємовиключні думки. В той же час, якщо акт оприлюднено не буде, а в подальшому буде встановлено його нормативно-правовий характер, це матиме реальні, а не теоретичні наслідки - акт буде визнано нечинним на підставі ст. 57 Конституції України.

По-третє, оприлюднення всіх актів знімає з органу місцевого самоврядування будь-які закиди в замовчуванні або неможливості ознайомитись з тим чи іншим актом. З іншого боку, це дає місцевій владі достатні підстави вимагати дотримання та виконання оприлюднених рішень.

По-четверте, ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що акти органів та

посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення, і ця норма не містить жодних виключень.

До речі, законодавство в окремих випадках містить прями вимоги щодо оприлюднення документів, які мають ненормативний характер - наприклад, затвердженого радою переліку об'єктів комунальної власності, що підлягають приватизації, та рішень про приватизацію окремих об'єктів (ст. 11 Закону України «Про приватизацію державного майна», ст. 10 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)»).

Закон чітко пов'язує оприлюднення нормативно-правового акта з набранням ним чинності. Ст. 57 Конституції України встановлює, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, а ті з них, які не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними. Ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній строк введення цих рішень у дію.

Також оприлюдненню підлягає інформація про відкриття судової справи щодо скасування або визнання нечинним акта органу місцевого самоврядування, його окремих положень (така вимога щодо нормативно-правових актів передбачена ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України), а також про призупинення дії акта чи його окремих положень в порядку забезпечення позову. У випадку, якщо акт або його окремі положення будуть скасовані чи визнані нечинними судом, резолютивна частина відповідної судової постанови (рішення) після набрання нею чинності також підлягає оприлюдненню.

Крім цього, варто оприлюднювати інформацію про внесення протесту прокурора на рішення ради, виконкому або розпорядження міського голови (адже такий протест згідно із ст. 21 Закону України «Про прокуратуру» зупиняє дію опротестованого акта), а також про результати розгляду такого протесту суб'єктом, який прийняв акт.

Інформація про звернення прокурора до суду щодо визнання нечинним або скасування акта органу місцевого самоврядування, його посадової особи також має бути оприлюднена, оскільки ця дія також зупиняє дію відповідного рішення.

Прийняттям та оприлюдненням акта процес нормотворення не завершується. Після прийняття певного акта, орган або посадова особа має відстежувати його виконання, а в разі потреби - коригувати або скасовувати не виправдані та неефективні регулювання. Так, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачає базові, повторні та періодичні відстеження результативності регуляторних актів, звіти про які обов'язково оприлюднюються в друкованих ЗМІ або на офіційному веб-сайті.

Способи оприлюднення. На сьогодні в Україні не прийнято закону, який би на виконання вимог ст. 57 Конституції України визначав порядок оприлюднення нормативно-правових актів.

Ст. 22 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» передбачає, що нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування оприлюднюються в офіційних виданнях (відомостях, бюлетенях, збірниках, інформаційних листках тощо) та друкованих ЗМІ органу місцевого самоврядування та в інших ЗМІ відповідно до законодавства України та угод

між органом місцевого самоврядування та редакціями друкованих ЗМІ.

Згідно зі ст. 12 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторні акти офіційно оприлюднюються в друкованому ЗМІ органу місцевого самоврядування, а у разі їх відсутності – в інших друкованих ЗМІ, визначених цим органом.

Натомість ст. 30-3 Закону України «Про планування і забудову територій» передбачає, що оприлюднення рішень про розроблення затвердження містобудівної документації та місцевих правил забудови відбувається шляхом опублікування таких рішень у засобах масової інформації, що поширюються на відповідній території, а також розміщення таких рішень на офіційних веб-сайтах (за наявності).

З цього можна зробити висновок, що офіційним оприлюдненням нормативно-правового акта вважається один з наведених нижче способів:

- публікація в газеті органу місцевого самоврядування;
- публікація в окремому офіційному виданні ради в офіційних виданнях (відомостях, бюлетені, збірнику, інформаційному листку);
- оприлюднення в газеті, з якою орган місцевого самоврядування уклав угоду, яка передбачає офіційне оприлюднення;
- оприлюднення в газеті, визначеній рішенням органу місцевого самоврядування (регуляторні акти, рішення про бюджет);
- оприлюднення на веб-сайті органу місцевого самоврядування (рішення про розроблення та затвердження містобудівної документації та місцевих правил забудови).

Друкований засіб масової інформації, в якому офіційно оприлюднюються акти органів місцевого самоврядування та місцевого голови доцільно визначити у статуті

територіальної громади, а при його відсутності – у регламентах ради або виконкому. Якщо і цього не зроблено, – рада, виконком або голова можуть видати окремий акт (регламент), де буде вказано конкретне видання, в якому офіційно оприлюднюються їх рішення. Ясна річ, таке рішення (розпорядження) також слід опублікувати.

Інші способи оприлюднення місцевих актів є неофіційними. Однак, закон не забороняє і не обмежує таке оприлюднення. До неофіційних способів, зокрема, належить:

- розміщення на офіційному веб-сайті органу місцевого самоврядування, на інших веб-сайтах;
- створення електронних баз даних на носіях;
- розміщення на інформаційних стендах;
- передача до бібліотек та читалень.

При цьому бажано, щоб неофіційне оприлюднення нормативно-правового акта не випереджало в часі оприлюднення офіційне – інакше можна ввести в оману стосовно набрання актом чинності, яке пов'язано саме з офіційною публікацією.

Окремо хочемо зупинитися на оприлюдненні документів через мережу Інтернет та створенні електронних баз даних офіційних актів. Як правило, оприлюднення у такий спосіб є неофіційним. Однак це найбільш зручний та доступний спосіб формування бази локальних актів. І якщо повне оприлюднення всіх місцевих актів у друкованому форматі є технічно та організаційно складним та потребує відчутних витрат, то в електронному форматі це цілком можливо й ряд органів місцевого самоврядування це практикують.

Для зручності користування електронною базою доцільно налагодити системи пошуку документів за датою, словами у назві та у тексті акта, передбачити поділ на рубрики (рішення ради, виконкому, рішення за роками, за сесіями, регуляторні акти тощо). Зручно також, коли на базу

місцевих актів знаходиться на головній сторінці офіційного сайту.

Строки оприлюднення. Чинне законодавство в деяких випадках прямо вказує на терміни опублікування рішень. Так регуляторні акти публікуються протягом 10 днів після прийняття та підписання, рішення про місцевий бюджет – також протягом 10 днів після прийняття (ст. 12 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», ст. 28 Бюджетного кодексу України). Переліки об'єктів малої приватизації, що підлягають приватизації шляхом викупу, публікуються протягом 15 днів після їх затвердження радою (Ст. 10 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)»).

Вважаємо, що термін оприлюднення 10-15 днів після прийняття та підписання акта є оптимальним і може застосовуватись до публікації або розміщення на офіційному веб-сайті всіх актів ради, виконкому або сільського, селищного, міського голови.

Строки оприлюднення місцевих актів так само доцільно встановити у статуті територіальної громади або у регламенті ради чи виконкому.

РОЗДІЛ 8.

ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТОЛЮ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

8.1. Визначення громадського контролю

Громадський контроль – відносно нова для України форма громадської активності, яка використовується для безпосереднього спостереження громадськими організаціями, ініціативними групами та особами за дотриманням прав і законних інтересів громадян установами та органами державної влади, місцевого самоврядування, а також недержавними інституціями, що виконують публічні функції. Говорячи просто, громадський контроль – це активне спостереження громадянами за тими, хто від нашого імені і за рахунок наших податків управляє країною на всіх рівнях, – від села до столиці.

Сучасна логіка громадського контролю відносно проста і виглядає таким чином: для управління країною потрібна влада та закони (правила гри), які для усіх мають бути однаковими і обов'язковими; в демократичній країні влада належить народу, але всі люди не можуть одночасно управляти країною, тому існують періодичні вибори, на яких кожен громадянин символічно передає свою владу обмеженій кількості представників, які від його імені будуть управляти країною; свідомий громадянин віддає свій голос тому, хто, на його думку, запропонував найкраще бачення управління країною (у вигляді програм, заяв, декларацій, стратегій) і хто не ставить під сумнів загально визнаних законів і не буде їх змінювати без погодження з усіма громадянами; в такий спосіб в демократичній країні існує і змінюється влада; але влада, яка від імені більшості народу управляє країною, – це звичайні люди, від президента до сільського голови зі своїми бажаннями, інтересами, слабкостями, недоліками і помилками; ці звичайні люди свідомо чи ні можуть забувати свої обіцянки, порушувати чи змінювати правила гри або зловживати владою для задоволення власних потреб; ціна таких дій – слабка країна і

хворе суспільство; так демократичні країни прийшли до розуміння того, що громадяни не меншою мірою, ніж влада, відповідають за управління країною, а тому мають контролювати своїх представників.

Незалежний і дієвий громадський контроль може існувати лише в демократичних країнах, коли держава забезпечує базовий рівень громадянських і політичних прав (право на свободу та особисту недоторканість; свободу думки, совісті та релігії; свободу поглядів та самовираження; право на справедливий судовий розгляд). Адже в Радянському Союзі теж існувала надзвичайно розгалужена система так званого народного контролю – суміш державного та громадського контролю «трудолюбивих» на підприємствах, в установах і організаціях, який здійснювали комітети народного контролю. Але це була формальна та показова процедура, така ж демократична, як і тогочасні вибори з 99% явкою виборців. Держава, сила якої ґрунтувалася на тотальному контролі суспільного життя, не могла допустити існування незалежного громадського контролю. Підтвердженням цьому є правозахисний рух в Радянському Союзі, зокрема діяльність Української Гельсінської Групи, утвореної в 1976 році у Києві. Навіть те, що група діяла на легальній основі (дотримуючись тогочасної Конституції і законів) і відкрито декларувала свою мету – слідкувати за дотриманням прав людини в УРСР, не убезпечило її учасників від репресій (10-15 років ув'язнення) чи вимушеної еміграції.

Фактично учасники Гельсінської Групи першими розпочали в Україні систематичний громадський контроль за діяльністю влади. Вони робили дві найважливіші речі в громадському контролі - збирали та поширювали об'єктивну інформацію про порушення прав людини. Однак, коли влада є закритою і жорстоко протидіє будь-яким спробам незалежного контролю своїх дій, така

діяльність громадян не буде мати очікуваного ефекту. Така влада сама не зміниться і не стане кращою, таку владу треба змінювати громадянам усіма доступними законними методами. Вже в часи «перебудови» масовий громадський контроль стає можливим і, крім правозахисного руху, набуває розвитку екологічний рух, спрямований, зокрема, на збір та поширення об'єктивної інформації про наслідки Чорнобильської катастрофи.

Таким чином, правозахисний та екологічний рухи заклали традиції громадського контролю в Україні. У 1991 році з проголошенням незалежності в Україні розпочався нелегкий процес формування демократичних інституцій, практик та цінностей. В період правової нестабільності та трансформації державних інституцій в 90-х роках ХХ ст. громадський контроль продовжував існувати саме в руслі цієї традиції (права людини та екологія). Однак, це були вже не масові рухи, а різноманітні організації, які ставали все менш чисельними, але більш організованими та професійними.

В другій половині 1990-х на початку 2000-х років активно розвиваються так звані Грантові організації, які виникають завдяки підтримці міжнародних державних та приватних фондів. Громадський контроль за діями влади на загальнодержавному і на місцевому рівнях стає для багатьох таких неурядових організацій пріоритетним напрямком діяльності. Зокрема, саме тоді в Україні утверджується наявна до сьогодні практика громадського контролю за виборчим процесом.

Щоб конкретніше розуміти діяльність громадського контролю, варто відрізнити його від інших форм громадської активності. За даними дослідження Творчого центру Каунтерпарт «Стан та динаміка розвитку неурядових організацій в Україні (2002-2006 рр.)» найбільш поширеними видами діяльності неурядових організацій (НУО) є: представництво інтересів та їх лобіювання

(advocacy); тренінги та консультивання; поширення інформації; освітянська діяльність; надання соціальних послуг; дослідження та аналітика. Меншою мірою поширені благодійність та правова допомога. Такий вид діяльності НУО як громадський контроль не є окремо представлений в переліку діяльності, якою в переважній більшості займаються українські НУО. Частково це пояснюється тим, що в запропонованих респондентам варіантах відповіді громадського контролю не було, з іншого боку - вони могли обрати пункт «інше» і вказати свій вид діяльності. Головна ж причина, на нашу думку, в тому, що в Україні (принаймні станом на 2006 рік) ще не сформувався окремий тип так званих сторожових організацій, вотч-догів (watchdogs), для яких громадський контроль є головним або єдиним видом діяльності.

То в чому ж відмінність громадського контролю від інших видів діяльності НУО? Насамперед, громадський контроль переплітається з адвокатською діяльністю (захистом та представництвом громадських інтересів) та дослідженнями і аналітикою, чим займаються аналітичні чи мозкові центри (think tanks).

На відміну від захисту та представництва громадських інтересів діяльність громадського контролю не націлена на те, щоб мобілізувати громаду і публічно представляти її інтереси у відносинах з владою. Спільним є те, що в адвокатській діяльності, як правило, використовується громадський моніторинг, який є одним з основних методів громадського контролю. Це відбувається на етапі планування кампанії громадського представництва, коли потрібно зібрати необхідну інформацію. Плутанину породжує те, що інколи громадський контроль зводять до громадського моніторингу і розглядають ці поняття як синоніми. Але це різні речі: моніторинг є дуже важливим, але лише одним з методів громадського контролю, який ви-

користовується для збору інформації. Сторожові організації використовують різні методи контролю: громадський експеримент, громадський аудит, громадське (журналістське) розслідування. Адвокасі діяльність закінчується проведенням публічної кампанії (громадських акцій), спрямованої на захист громадських інтересів. Натомість громадський контроль завершується широким висвітленням зібраної інформації в ЗМІ; наданням інформації органам влади у вигляді звітів, висновків, рекомендацій; зверненнями в суд чи прокуратуру; або, як і у випадку з адвокатою, – публічною кампанією, спрямованою на захист громадських інтересів. Але громадські контролери наперед не планують громадських акцій, лише можуть вдатися до них на підставі отриманої за результатами громадського контролю інформації. В цьому полягає різниця між сторожовою діяльністю та захистом громадських інтересів.

Також громадський контроль подібний до діяльності аналізу політики, яким займаються аналітичні (мозкові) центри. Схожість полягає в тому, що і сторожові організації, і аналітичні центри використовують моніторинг в своїй роботі. Але в аналізі політики моніторинг – це метод збору наявних фактів та аналізу процесів з метою відстеження тенденцій та прогнозування змін. Оскільки в сторожовій діяльності – це метод збору інформації з метою виявлення фактів порушень прав людини чи запобігання таким порушенням. Простіше кажучи, моніторинг в громадському контролі більшою мірою спрямований на виявлення якихось невідомих чи нових фактів, тоді як в аналізі політики він зорієнтований більшою мірою на опрацювання наявних фактів, їх узагальнення, аналіз, оцінку. Завдання сторожової організації не стільки дослідити якусь проблему, процес чи явище, скільки привернути увагу суспільства до певної проблеми.

Таким чином, ми бачимо, що громадський моніторинг використовують в своїй роботі і організації громадського контролю, і адвокати організації, і аналітичні центри (і не лише вони). Але мета, спосіб та принципи застосування цього методу в кожному випадку є різними. Тому варто відрізнити громадський контроль від інших форм громадської активності, які використовують схожі методи роботи.

З іншого боку, треба розуміти, що на практиці більшість НУО поєднують різні види діяльності. І в більшості випадків це дає позитивний ефект. Але проблема полягає в тому, що таке взаємодоповнення діяльності сьогодні є не на користь громадського контролю. Результати дослідження Каунтерпарту – яскраве підтвердження тому: маємо організації, які спеціалізуються на адвокати чи на аналізі політики, але маємо критично мало організацій, для яких громадський контроль є пріоритетом або які займаються суто громадським контролем.

В міжнародній практиці (головним чином в США і Західній Європі) вже досить довго існує окремий тип громадських організацій, які займаються виключно громадським контролем і називаються watchdogs (сторожові собаки), а те чим вони займаються – watchdog activity (сторожова діяльність). Саме вони є тими, хто здійснює систематичний громадський контроль за діяльністю публічних установ - як державних, так і комерційних. В Україні лише формується сектор сторожових організацій, напрацьовується методологія та формуються стандарти роботи. Важливо, що це відбувається не на пустому місці, адже громадський контроль не з'явився в Україні сьогодні: були і є своєрідними НУО, які працюють в цій темі і досвід яких потрібно використовувати. Для прикладу Харківська правозахисна група ще в 1998 році розробила модельний проект Закону України «Про громадський контроль за державною діяльністю».

Найбільш відомими серед наявних сторожових організацій є міжнародні Amnesty International (www.amnestv.org). Transparency International (www.transparencv.org). WWF (www.wwf.org). Human Rights Watch (www.hrw.org). Democracy Watch (www.democracvwatch.org). CEE Bankwatch Network (www.bankwatch.org). Цікавим прикладом в цьому переліку є CEE Bankwatch Network. Особливість цієї мережі неурядових організацій в тому, що вона здійснює громадський контроль за діяльністю міжнародних фінансових установ, таких як Міжнародний валютний фонд, Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський інвестиційний банк та інші. Місія організації полягає в запобіганні негативним екологічним і соціальним наслідкам діяльності міжнародних фінансових установ.

Також корисним для України може бути досвід діяльності польських сторожових організацій – Art.61 (www.mamprawowiedziec.pl) чи Stowa-rzyszenie Liderow Lokalnych Grup Obywatelskich (www.lgo.pl).

8.2. Суб'єкти та об'єкти громадського контролю

Кожен громадянин України має право знати, як працює влада, яку ми тимчасово наймаємо для управління містом (селом, селищем), районом, областю і країною. Згідно зі статтею 3 Конституції України «держава відповідає перед людиною за свою діяльність», а «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Саме тому громадський контроль може здійснювати будь-який громадянин, який бажає з'ясувати, наскільки влада є відповідальною і виконує свої обов'язки.

На практиці основними суб'єктами громадського контролю є:

- окремі особи та неформальні об'єднання громадян;

- громадські організації (моніторингові чи так звані сторожові; правозахисні, екологічні, організації споживачів тощо);
- засоби масової інформації (телевізійні канали, друковані та електронні засоби, бюро журналістських розслідувань та інші).

Загалом громадському контролю підлягають так звані публічні органи. Що таке публічний орган? Відповідно до визначення, запропонованого Радою Європи, публічними органами є:

- органи управління та адміністрації на національному, регіональному та місцевому рівнях;
- юридичні та фізичні особи в тій мірі, в якій вони виконують публічні функції або адміністративні повноваження відповідно до національного законодавства.

У першому випадку прикладами публічних органів є Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів і його структури в регіонах, а також міські (селищні, сільські), районні, обласні ради, районні та обласні державні адміністрації тощо. В другому випадку публічними органами є, наприклад, комунальні підприємства, освітні заклади чи медичні установи. Спільною рисою усіх цих структур є те, що вони виконують управлінські функції від імені народу і витрачають бюджетні кошти, отримані від платників податків, а тому вони зобов'язані бути підконтрольними людям.

Таким чином, об'єктом громадського контролю є діяльність (бездіяльність) органів державної влади та місцевого самоврядування, а також діяльність (бездіяльність) недержавних інституцій, які виконують соціальні завдання, так звані публічні функції.

Можна здійснювати громадський контроль, орієнтуючись на об'єкт. Наприклад, громадський контроль

діяльності Президента, Верховної Ради, Прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства науки і освіти, обласної адміністрації, міського голови тощо. А можна контролювати якийсь окремий процес, питання чи політику, наприклад, екологічну політику, дотримання прав споживачів, права людини (в широкому розумінні) чи права жінок, або права дитини, виборчий процес, освітню чи молодіжну політику, політику охорони здоров'я. У другому випадку ми будемо контролювати діяльність не однієї публічної інституції, а кількох чи багатьох, але лише в тій сфері, яка нас цікавить. Наприклад, якщо ми здійснюємо громадський контроль в сфері реалізації молодіжної політики (всю політику ми проконтролювати не зможемо, а сконцентруємося на якомусь окремому питанні – хай це буде фінансування молодіжних громадських організацій), то нас буде цікавити діяльність Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту; управління у справах сім'ї, молоді та спорту обласної державної адміністрації; відділ у справах молоді та спорту районної державної адміністрації; управління у справах молоді місцевої ради.

8.3. Завдання громадського контролю

Громадський контроль є одним з базових принципів демократії. Без громадського контролю демократія не працює. Без демократії звичайний громадянин не зможе самостійно керувати (управляти) своїм власним життям. Доведеться покладати надії на добру владу, яка потурбується про кожного. А влада, яка повністю опікується кожним, логічно, вимагатиме тотальної покори від кожного.

В основі демократії лежить принцип «влада народу». Таким було початкове значення грецького терміна «демократія», який походить з часів існування міста-держави в Афінах. Але те, що називалося владою народу в

ті часи, містить зовсім інший зміст сьогодні. Тоді, в 5 ст. до н.е., управління буквально перебувало у руках багатьох, а не кількох, і народ контролював політику, зокрема, шляхом безпосередньої участі (10 разів на рік) в загальній асамблеї громадян. Крім того, за свідченнями Аристотеля, протягом року один громадянин з шести брав участь в управлінні державою, перебуваючи на тій чи іншій державній посаді.

Сьогодні таке неможливо, якщо враховувати чисельність населення теперішніх держав та складність і розгалуженість суспільних інститутів. Для успішного функціонування сучасна демократія потребує цілком нового рівня відповідальності та активності громадян.

Зокрема, потрібен постійний громадський контроль, спрямований на:

- запобігання порушенню прав людини;
- усунення зловживань, порушень законодавства;
- привернення уваги органів влади та громадськості до наявних проблем і стимулювання їх вирішення;
- підвищення якості надання послуг державними та недержавними інституціями;
- підвищення публічності та прозорості органів влади та місцевого самоврядування.

Без громадського контролю демократія в Україні можлива, але це буде демократія з корумпованими чиновниками, неефективною бюрократією, свавільними корпораціями, забрудненим навколишнім середовищем, неякісними товарами та послугами, безправними меншинами та вразливими групами населення.

Крім того, громадський контроль покращує якість державного та місцевого управління. Через громадський контроль влада отримує зворотній зв'язок від суспільства і може коригувати свої дії, реагуючи на потреби та інтереси мешканців. Влада, яка зацікавлена в підвищенні свого

авторитету і в суспільній підтримці своїх дій, не зможе ігнорувати результатів громадського контролю.

Зрештою, громадський контроль - це не лише форма активності громадян, а ще й важлива цінність для будь-якого демократичного суспільства. Ще й сьогодні в деяких країнах люди мріють про свободу і часто віддають за неї своє життя. Ні про який незалежний громадський контроль в таких умовах говорити не доводиться. Сьогодні в Україні, не зважаючи на всі складнощі у розбудові демократичної держави, ми можемо контролювати владу і маємо для того законні підстави. Не треба забувати, що лише 30 років тому учасники Української Гельсінської Групи за спроби контролювати дотримання прав людини в УРСР зазнавали жорстоких репресій. Ми ж повинні цінувати і максимально використовувати те, що громадський контроль є можливим сьогодні. В такий спосіб ми щонайменше зможемо убезпечити себе від того, щоб випадки репресій і утисків проти громадян, які хочуть самостійно керувати своїм власним життям, більше не повторювалися.

У громадському контролі найважливіше - це інформація, а саме — збір та оприлюднення інформації про роботу органів влади і місцевого самоврядування. Ми не зможемо проконтролювати, як працює влада, яку ми обирали, не маючи доступу до інформації про її роботу. Фактично, кожен громадянин може здійснювати громадський контроль лише на тій підставі, що він має **право знати**.

Право знати (право на інформацію) — це не якась забаганка чи просте бажання людини. Це норма, закріплена у міжнародних правових документах, тому її зобов'язані дотримуватися та виконувати усі країни, які ратифікували такі документи, або в яких існує національне законодавство про свободу інформації.

Першим міжнародним документом, який гарантував свободу інформації, стала Загальна декларація прав людини,

прийнята Організацією Об'єднаних Націй (1948 р.): «Кожна людина має право на свободу переконань і на вільне їх виявлення. Це право включає свободу безперешкодно дотримуватися своїх переконань та свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами та незалежно від державних кордонів» (стаття 19).

Згодом у 1966 році було прийнято Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, а в 1976 році він був ратифікований Верховною радою УРСР, тобто він сьогодні чинний для України. У статті 19 пункті 3 вказується, що «кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, діставати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір».

Оскільки Україна є членом Ради Європи (з 1995 року), то варто знати, що в 2002 році були розроблені Рекомендації Ради Європи «Про доступ до офіційних документів», де в розділі 3 зазначається: «Держави учасники Ради Європи повинні гарантувати право кожного громадянина на доступ, за його вимогою, до офіційних документів, які знаходяться в розпорядженні органів державної влади».

Крім міжнародних норм та принципів існує достатньо розвинуте національне законодавство про свободу інформації. Насамперед, це Конституція України, де в статті 34 прописано, що «кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір». Ця стаття Конституції є для громадян України основною правовою підставою для здійснення громадського контролю за владою, тобто збору та оприлюднення інформації про її роботу.

Натомість Закон України «Про інформацію» деталізує це право: «Всі громадяни України, юридичні особи і державні

органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій» (ст. 9). «Право на інформацію забезпечується обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняття рішень» (ст. 10). «Ніхто може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом (ст. 45)».

Не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків, передбачених законом (ст. 45)».

Зверніть увагу, що ці законодавчі норми - не просто слова. Кожен чиновник в цій країні повинен знати статтю 19 Конституції України: «Органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Влада працює відповідно до чітких правових процедур, і в такий самий спосіб вона буде відносини із громадянами. Лише знаючи ці процедури і використовуючи конкретні правові норми.

8.4. Етапи проведення громадського контролю

У цілому громадський контроль – це спостереження і збір інформації про те, як діють публічні інституції. Але, по-перше, це спостереження, яке передбачає активні дії, бо неможливо контролювати владу, лише сидючи перед телевизором. По-друге, таке спостереження чи збір інформації має відбуватися з використанням певної технології та інструментів: не можна зробити висновок про те, що саме збираються будувати поряд з Вашим будинком

на основі чуток чи домислів. І, по-третє, таке спостереження передбачає дотримання певних принципів та правил: не можна, для прикладу, просто прийти на прийом до чиновника і сидіти в нього у кабінеті під тим приводом, що Ви контролюєте те, чи не приносять відвідувачі йому хабарів.

Таким чином, громадський контроль - це діяльність, яка має свій специфічний набір правил (методів) та інструментів. Щоб відстоювати свої права та інтереси, треба мати знання і володіти відповідними навичками. Пропонуємо Вам десять основних кроків, які допоможуть ефективно провести кампанію громадського контролю.

Крок 1. Визначення мети громадського контролю

Головне питання, з якого починається громадський контроль, - чому громадськість хоче контролювати місцеву владу? Логічна відповідь передбачає наявність конкретної проблеми, яку необхідно вирішити, або якість припущення (гіпотези), яку необхідно перевірити. Таким чином, відповівши на питання, чому громадськість хоче контролювати місцеву владу, можливо сформулювати цю діяльність.

Крок 2. Встановлення об'єкту громадського контролю

Коли мета зрозуміла, треба визначити об'єкт (кого контролювати) та предмет (що контролювати) громадського контролю. Зрозуміло, що під об'єктом розуміється місцева влада (органи та посадові особи місцевого самоврядування), але це формулювання є надто широким та незрозумілим.

Залежно від мети громадського контролю слід встановити, до компетенції якого органу віднесене вирішення цього питання, і звзвити об'єкт спостереження до якогось одного чи кількох органів місцевого самоврядування (міська рада, виконавчий комітет, департамент, управління, відділ тощо), або до одного чи кількох посадових осіб (міський голова, депутат, керівники і

працівники комунальних підприємств, керівники відділів, управлінь, департаментів тощо).

Таким чином, об'єктом громадського контролю завжди буде конкретний орган публічної влади чи посадова особа того органу, до компетенції якого віднесено прийняття рішення у тій сфері, яку громадськість вбачає за необхідне контролювати. Але слід мати на увазі, що дуже часто об'єкт ГК може включати в себе кілька органів чи посадових осіб місцевого самоврядування.

Крок 3. Визначення предмету громадського контролю

Коли мета і об'єкт зрозумілі, треба визначити предмет спостереження (що контролювати). Загалом, предметом громадського контролю є, як правило, рішення, дії та бездіяльність органу публічної влади чи службовця та дотримання при цьому визначених законом процедур, а для виборних політичних посад - ще й передвиборних програм. У випадку ГК за діяльністю органів місцевого самоврядування це будуть рішення, дії та бездіяльність, що входить до повноважень органів місцевого самоврядування, за реалізацію яких вони відповідають.

Наприклад:

1) Акти органів місцевого самоврядування, передвиборчі обіцянки депутатів місцевих рад, програми політичних партій або програми кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, міські програми та стратегічні плани розвитку, дотримання принципів відкритості, прозорості та підзвітності, інших принципів, які закріплені в Конституції та законах України, критеріїв оцінювання актів, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень (ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України) тощо;

2) Дотримання встановлених законом процедур: бюджетний процес (обговорення проекту, формування місцевого бюджету, оприлюднення рішення про порядок

виконання бюджету та звітування перед громадою за його виконання), процес розподілу земельних ресурсів, процес планування та забудови міста, надання пільг соціально-вразливим верствам населення, діяльність окремого департаменту чи управління міської ради, діяльність комунальних установ та підприємств, надання відповіді на звернення громадян тощо.

Предмет громадського контролю формулюється індивідуально, залежно від конкретних проблем, які необхідно вирішити, або від мети та завдань організації, яка здійснює громадський контроль. Наведені вище приклади не є догмою, і при формуванні предмету конкретної кампанії їх можна об'єднувати та змінювати залежно від ситуації.

Приклади формулювання предмету ГК:

Громадський контроль за підзвітністю міського голови (предмет – вимоги законів України «Про звернення громадян», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» говорять про обов'язок голови звітувати перед територіальною громадою та місцевою радою, об'єкт - міський голова, який повинен дотримуватись цієї норми в своїй діяльності).

Громадський контроль за прозорістю процесу розподілу земельних ресурсів (предмет - процедура надання земельних ділянок у власність чи у користування, визначена Земельним кодексом України, та вимога Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про гласність у прийнятті рішень, яка має виконуватись також і при розподілі земельних ресурсів; об'єкт – відділ земельних ресурсів).

3) Громадський контроль за виконанням Стратегічного плану розвитку житлово-комунального господарства міста на 2010-2015 рр. (предмет – стратегічний план, об'єкт – управління житлово-комунального господарства міста X, а також особи, зазначені у стратегічному плані як відповідальні виконавці певних заходів).

Крок 4. Обрання методів для громадського контролю

Громадський контроль включає в себе цілий набір різних технік та інструментів, які можуть бути застосовані залежно від цілей, завдань.

Основні техніки (методи) ГК:

- громадська експертиза – це аналіз нормативно-правових документів, що регламентують діяльність органів влади на місцевому та загальнодержавному рівнях;
- журналістське (громадське) розслідування – це метод збору інформації, що полягає у роботі з численними джерелами, ретельному їхньому аналізі, порівнянні, пошуку протиріч та прихованої інформації з метою оприлюднення відомостей, що становлять суспільний інтерес;
- громадський аудит – порівняння фактичних показників з нормативними (або запланованими) з метою виявлення невідповідностей та усунення недоліків;
- громадський моніторинг.

Найпоширенішою технікою громадського контролю є моніторинг. Громадський моніторинг – це плановий та систематичний збір інформації про конкретну проблему чи діяльність публічних органів, який проводиться за прийнятою схемою (методологією) з метою досягнення позитивних змін.

Отже, детальніше зупинимося на громадському моніторингу. Громадський моніторинг має свою методологію (базові принципи), яка включає в себе формулювання мети, об'єкту, предмету, визначення індикаторів та інструментів моніторингу. Нагадаємо чітке формулювання мети, об'єкту та предмету моніторингу:

Мета – оцінити стан підзвітності органів місцевого самоврядування і підготувати рекомендації на основі

проведеного громадського моніторингу. Об'єкт – депутати міської ради, міський голова та виконавчі органи місцевого самоврядування (виконавчий комітет, департаменти та управління). Предмет – підзвітність органів місцевого самоврядування.

Крок 5. Підготовка інформації про об'єкт та предмет моніторингу

Наступним кроком у діяльності щодо громадського контролю є збір інформації про предмет та об'єкт моніторингу. Це інформація про те, як має бути згідно з основними правами та законами. Наприклад, як відповідно до закону мають звітувати депутати міської ради, розподілятися земельні ресурси територіальної громади, забудовуватись район міста, в якому Ви живете, нараховуватися тарифи на житлово-комунальні послуги тощо.

Важливим аспектом проведення компанії ГК є збір інформації про предмет та об'єкт контролю в розрізі того, як має бути, і тоді необхідно проаналізувати як є насправді, і порівняти та зробити висновок - чи відповідає дійсність тому, про що говорить закон, тому, що зроблено.

Отже, треба розуміти, що контроль є, по суті, процесом перевірки рішень, дій, бездіяльності публічних інституцій на відповідність нормативно-правовим актам, стандартам, планам або програмам, який відбувається шляхом вимірювання та визначення фактичного стану (як є насправді) і порівняння отриманих результатів з нормативними або запланованими чи бажаними (як має бути) вимогами. Повертаючись до громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що базою для порівняння можуть бути положення нормативно-правових актів як загального характеру (закони, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів, накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), так і локального (рішення місцевої ради,

розпорядження місцевого голови, рішення виконавчого комітету, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, у тому числі і програми розвитку території та стратегічні плани затверджені рішеннями рад), обіцянки народних обранців, що включені до їхніх передвиборчих програм. Однак не завжди дії посадових осіб або процеси, що відбуваються на місцевому рівні, є регламентовані і прописані в нормативно-правових актах, але це не означає, що вони не підлягають громадському контролю. У випадку, коли така регламентація відсутня, результати громадського контролю можуть бути оприлюднені у вигляді фактів або суджень, і кожен громадянин матиме можливість оцінити їх відповідно до своїх уявлень та очікувань.

Крок 6. Визначення індикаторів громадського моніторингу

Маючи достатньо інформації про предмет та об'єкт громадського моніторингу необхідно визначити індикатори (показників) громадського моніторингу. Індикатори дозволять з'ясувати, як конкретно проявляється предмет моніторингу. Наприклад, якщо громадськість визначала предметом моніторингу підзвітність органів місцевого самоврядування і з'ясовано, що таке підзвітність, та як мають звітувати депутати, міський голова та виконавчі органи місцевого самоврядування згідно з законодавством, то можна без проблем виписати показники підзвітності, зокрема:

- наявність плану роботи міської ради та звітування за виконану роботу;
- наявність звіту про роботу у депутатських комісіях;
- інформування про виконання програм соціально-економічного, культурного розвитку, місцевого бюджету;
- звітування депутатів перед виборцями відповідного виборчого округу про свою діяльність;

- наявність звітів щодо виконання депутатських доручень.

Отже, система індикаторів розробляється індивідуально відповідно до предмету та об'єкту моніторингу. Для розробки системи індикаторів використовують попередню інформацію про законодавчі норми та стандарти, планові показники, що стосуються предмету та об'єкту контролю. Система індикаторів включає в себе перелік індикаторів, одиниці виміру індикатора (наприклад, якщо індикатор – звітування депутатів перед виборцями про свою діяльність, то одиниці виміру – періодичність, доступність, обсяг, змістовність звіту) і можливі джерела та інструменти отримання інформації.

Крок 7. Обрання джерела інформації для громадського моніторингу

Вибір джерел та інструментів отримання інформації є наступним кроком громадського моніторингу. Джерела інформації громадського моніторингу – це відповідь на питання, звідки або де можна отримати потрібну інформацію, інструменти – це відповідь на питання, як можна отримати необхідну інформацію.

Під публічною інформацією проект Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає:

- інформацію, яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;
- інформацію, що становить суспільний інтерес (суспільно значущу), тобто яка свідчить про загрозу державному суверенітету та територіальній цілісності України; дозволяє здійснити обґрунтований політичний вибір; гарантує обізнаність з подіями і фактами, що впливають на стан і характер життя людини; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; запобігає порушенню прав люди-

ни, введенню громадськості в оману, запобігає шкідливим екологічним та іншим наслідкам діяльності (бездіяльності) суб'єктів господарювання тощо.

Доступ до відкритої інформації забезпечується ШЛЯХОМ:

- систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках);
- поширення її через засоби масової комунікації;
- безпосереднього її надання зацікавленим громадянам, державним органам та юридичним особам.

Крім того, законодавство України містить вимоги щодо створення органами державної влади офіційних сторінок в мережі Інтернет, проте закріплення принципу гласності місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування» дозволяє говорити, що ці норми в рекомендаційному порядку поширюються і на органи місцевого самоврядування. Низка обласних державних адміністрацій, зокрема Миколаївська, прийняли Розпорядження, згідно з якими інформація про адміністративні послуги, які надаються органами місцевого самоврядування Миколаївської області, повинна бути оприлюднена на офіційному сайті місцевої державної адміністрації.

Крок 8. Інструменти для збору інформації

Існує величезний набір різних інструментів громадського моніторингу, за допомогою яких можна збирати необхідну інформацію. Але існує декілька найбільш поширених інструментів, які повинен вміти використовувати кожен громадський контролер. Будь-який професіонал своєї справи, перед тим, як почати використовувати якусь річ, засіб, інструмент, ознайомлюється з інструкцією. У справі громадського контролю майже кожен інструмент має свою інструкцію.

Отже, головний інструмент громадського контролю є інформаційний запит. Під інформаційним запитом щодо доступу до офіційних документів розуміється звернення з вимогою про надання можливості ознайомлення з офіційними документами. Запит може бути індивідуальним або колективним. Він подається у письмовій формі. Запам'ятайте: громадянин має право звернутися до державних органів і вимагати надання будь-якого офіційного документа, незалежно від того, стосується цей документ його особисто чи ні, крім випадків обмеження доступу, передбачених законодавством. Під інформаційним запитом щодо надання письмової або усної інформації у цьому Законі розуміється звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їхніх посадових осіб з окремих питань.

Окремим інструментом громадського моніторингу є звернення громадян. Але, на відміну від інформаційного запиту, цей інструмент використовується не лише для отримання якоїсь інформації, а й для вирішення питань перед органами державної влади і місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами. Зверніть увагу, що рекомендації або пропозиції, які Ви напрацюєте за підсумками громадського моніторингу, Ви можете подати у формі звернення громадян.

Інструкція про те, що таке звернення громадян і як ними послуговуватись, міститься в Законі України «Про звернення громадян». Зауважимо, що під зверненнями громадян слід розуміти викладені у письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

■ Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності

органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їхніх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їхньої діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Крім інформаційного запиту і звернення Ви можете використовувати такий інструмент збору інформації, як зовнішнє спостереження за роботою посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування. Це, зокрема, участь у пленарних засіданнях міської ради; відвідування засідань виконавчого комітету міської ради; відвідування депутатських прийомів; відвідування прийомів, які проводять посадові особи міської ради; відвідування прес-конференцій, брифінгів та інших публічних заходів, які проводять депутати і посадові особи міської ради; використання «гарячих» телефонних ліній та прямих ефірів за участю посадових осіб міської ради.

До інших інструментів можна віднести ознайомлення з архівними матеріалами міської ради. Архівні установи у порядку, визначеному законодавством, надають документи Національного архівного фонду для користування фізичним та юридичним особам, створюють для цього відповідний довідковий апарат; видають архівні довідки, копії документів та іншим шляхом задовольняють запити фізичних і юридичних осіб; повідомляють про документи, в яких містяться відомості, що можуть бути використані органами державної влади і органами місцевого самоврядування та іншими зацікавленими сторонами; публікують, експонують та в іншій формі популяризують архівні документи, а також виконують інші функції, спрямовані на ефективне використання відомостей, що містяться в документах Національного архівного фонду (ст. 18 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи»).

Використовуючи такий інструмент громадського моніторингу як експеримент, експеримент передбачає активний вплив на об'єкт дослідження. Цінність інформації, отриманої у результаті проведення експерименту, полягає в тому, що вона не просто описує об'єкт, але й дозволяє пояснити існування й розвиток певних зв'язків, відносин, процесів.

Соціологічне опитування є методом збору соціологічної інформації шляхом реєстрації відповідей респондентів на запитання анкети або інтерв'ю. Перевагою опитування є можливість отримати найрізноманітнішу інформацію про суб'єктивні та об'єктивні характеристики респондентів, про різні сторони їхньої діяльності. Проте, ця інформація відображає реальність так, як це уявляє респондент.

Фокус-група – це якісний метод збирання інформації, що базується на дискусії між респондентами з приводу проблеми, яка вивчається. У таких дискусіях беруть участь 6-12 респондентів, не знайомих один з одним. Фокус-групи

спрямовані на отримання якісної інформації щодо думок, очікувань людей крізь призму їхнього індивідуального досвіду.

Експертне опитування. Головною особливістю цього інструмента, яка відрізняє його від масового опитування, є те, що респондентами тут виступають особи, найбільш компетентні у царині, що досліджується (експерти). Це й визначає техніку збирання інформації, її аналізу та використання. Центральним питанням методу експертних оцінок є добір експертів. Від цієї процедури залежить цінність отриманих результатів.

Необхідно звернути увагу, що перелічені інструменти стосуються не лише техніки громадського моніторингу, а загалом громадського контролю. Вони можуть використовуватися окремо або в сукупності, і не обов'язково в рамках спланованої кампанії громадського контролю.

Запропонований список інструментів не є вичерпним і слід зазначити, що при проведенні громадського контролю можуть застосовуватись будь-які методи й інструменти, які не заборонені законом.

Крок 9. Підготовка звіту за результатами громадського моніторингу

Маючи на руках інформацію про фактичний стан речей та інформацію, як повинно бути відповідно до норм закону або планових показників, необхідно порівняти ці дані і визначити невідповідності.

Наприклад: Порівнявши заплановані показники Стратегічного плану з фактичними результатами моніторингу, можна зробити висновок про рівень виконання Стратегічного плану та про його ефективність у цілому.

У випадку, коли не має з чим порівнювати отриманні дані для того, щоб зробити певні висновки та судження,

необхідно провести оцінку отриманої інформації. Для проведення оцінки необхідно виставити певні критерії, за якими вона буде проводитись. Критеріями оцінки можуть бути: ефективність, законність, своєчасність, прозорість, підзвітність, відкритість або вже згадані визначені частиною 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України критерії оцінки рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень (чи повноваження використовувалося з метою, з якою було надане, з дотриманням принципу рівності перед законом, обґрунтовано, безсторонньо, добросовісно, розсудливо, пропорційно). Кожен з критеріїв оцінки має свої параметри, тобто ознаки, за наявності або відсутності яких ми можемо робити висновки про відповідність критерію предмету оцінки.

Звіт про результати кампанії громадського контролю є дуже важливим елементом, від якого залежить частина успіху всієї кампанії. Від того, наскільки інформація, викладена в ньому, буде зрозуміла та цікава для громадян, наскільки компетентними та професійними будуть зроблені висновки та судження і наскільки вони будуть підтверджені достовірними фактами, залежить успіх кампанії та шанси досягнути позитивних змін шляхом впровадження у життя запропонованих рекомендацій. Інколи професійно підготовлений звіт та якісно проведена інформаційна компанія є достатньою умовою для впровадження змін.

Крок 10. Якщо виявили порушення законодавства – зверніться до прокуратури чи до суду

У випадку, коли виявленні порушення є досить суттєвими і впровадження змін є досить болючим та неприйнятним процесом для органів місцевого самоврядування, громадськість може користуватися передбаченими законом засобами для скасування незаконного рішення органу чи посадової особи місцевого самоврядування, припинення їхніх незаконних дій чи

бездіяльності насамперед шляхом звернення до прокуратури або особистого прийому в органах прокуратури.

У такому випадку можливе клопотання про застосування прокурором одного з чотирьох наступних заходів:

1. Видання протесту на акт, що суперечить закону (прийняття регуляторного акта без попереднього громадського обговорення), до органу чи посадової особи, яка його видала, або до органу (посадової особи), вищого за підпорядкуванням. У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або узгодження його із законом, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права. Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його надходження. Про наслідки розгляду протесту в цей же строк повідомляється прокурор. У разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися з заявою до суду про визнання акта незаконним. Заяву до суду може бути подано протягом п'ятнадцяти днів з моменту одержання повідомлення про відхилення протесту або закінчення передбаченого законом строку для його розгляду. Подача такої заяви зупиняє дію правового акта.

2. Скерування письмового припису органу чи посадовій особі про усунення порушень закону. Письмовий припис вноситься у випадках, коли порушення закону має очевидний характер і може завдати істотної шкоди інтересам держави, а також громадянам, якщо не буде негайно усунуте (наприклад, знесення будинку, що є пам'яткою архітектури). Припис підлягає негайному виконанню, про що повідомляється прокурору.

3. Подання з вимогами усунення порушень закону (наприклад, відмова громадянину у праві бути присутнім на

засіданні місцевої ради, відсутність відповіді на звернення громадян), причин цих порушень і умов, що їм сприяють, особам, які наділені повноваженням усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду. Не пізніше ніж у місячний строк має бути вжито відповідних заходів до усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, і про наслідки повідомлено прокурору.

4. Видання мотивованої постанови про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи щодо винних осіб.

Також можливе оскарження акта, рішення чи бездіяльність до адміністративного суду шляхом подання позовної заяви. Позовна заява може містити вимоги про:

- скасування або визнання не чинним рішення відповідача - органу чи посадової особи місцевого самоврядування – повністю чи окремих його положень (наприклад, про заборону ознайомлюватися з публічною інформацією);
- зобов'язання відповідача – органу чи посадової особи місцевого самоврядування – прийняти рішення або вчинити певні дії (наприклад, надати відповідь на звернення);
- зобов'язання відповідача - органу чи посадової особи місцевого самоврядування – утриматися від вчинення певних дій;
- стягнення з відповідача - органу чи посадової особи місцевого самоврядування – коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю;
- виконання зупиненої чи не вчиненої дії.

Висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування – одержання, збирання, створення, поширення, використання і зберігання

інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб про роботу цих органів.

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади – складова механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Громадська організація – об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

Державне замовлення на висвітлення діяльності органів державної влади - замовлення на висвітлення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, розміщення якого забезпечує Національна рада України на каналах Національної телекомпанії України, Національної радіокомпанії України та інших телерадіоорганізацій України, яке оформляється відповідно постанов Верховної Ради України, розпоряджень Президента України, Кабінету Міністрів України.

Діяльність друкованих засобів масової інформації – це збирання, творення, редагування, підготовка інформації до друку та видання друкованих засобів масової інформації з метою її поширення серед читачів.

Документ – матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі.

Друковані засоби масової інформації (преса) – періодичні і такі, що продовжуються, видання, які виходять під

постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію.

Запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні.

Засіб масової інформації органу державної влади чи органу місцевого самоврядування – засіб масової інформації, засновником (співзасновником) якого є орган державної влади або орган місцевого самоврядування і який повністю або частково утримується за рахунок державного чи місцевих бюджетів.

Захист інформації – сукупність правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї.

Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання-письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Звернення громадян – викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Інформаційна послуга – діяльність з надання інформаційної продукції споживачам з метою задоволення їхніх потреб.

Інформаційна продукція - матеріалізований результат інформаційної діяльності, призначений для задоволення потреб суб'єктів інформаційних відносин.

Інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування – структурні підрозділи цих органів, що виконують інформаційно-аналітичні функції та забезпечують зв'язки із засобами масової інформації, громадськістю.

Інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Конфіденційна інформація – інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Масова інформація – інформація, що поширюється з метою її доведення до необмеженого кола осіб.

Мета державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні – створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, дальшого становлення громадянського суспільства на засадах безпосередньої, представницької демократії, широкого впровадження форм демократії участі, самореалізації та самоорганізації громадян.

Науково-технічна інформація – будь-які відомості та/або дані про вітчизняні та зарубіжні досягнення науки, техніки і виробництва, одержані в ході науково-дослідної, дослідно-конструкторської, проектно-технологічної, виробничої та громадської діяльності, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Об'єднання громадян – добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Офіційна інформація органів державної влади та органів місцевого самоврядування – офіційна документована

інформація, створена в процесі діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка доводиться до відома населення в порядку, визначеному законодавством.

Офіційні друковані видання органів державної влади та органів місцевого самоврядування – видання, які спеціально видаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування (відомості, бюлетені, збірники, інформаційні листки тощо) для інформування про свою діяльність.

Податкова інформація – сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, визначеному законодавством.

Політична партія – об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво в їх складі.

Порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування – розклад, обсяг, форми і методи оприлюднення відомостей про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в межах газетних (журнальних) площ та виділених коштів.

Правова інформація – будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо.

Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також

висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Соціологічна інформація – будь-які документовані відомості про ставлення до окремих осіб, подій, явищ, процесів, фактів тощо.

Статистична інформація – документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства.

Суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Таємна інформація – інформація, доступ до якої обмежується, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

Демократія – це суспільне самоврядування, яке здійснюють рівноправні громадяни через безпосередню участь в обговоренні й вирішенні громадських справ шляхом вільного вибору (голосування).

Державне управління розглядається як цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив держави, що здійснюється через діяльність державного апарату, всіх гілок державної влади:

- державне управління – це, передусім, соціальне, політичне явище;
- державне управління та державні органи, що здійснюють його функції, є складовою єдиного механізму державної влади;
- державне управління - це процес реалізації державної влади, її зовнішнє, матеріалізоване вираження, і поза ним вона не існує;
- державне управління – це «вплив», який вказує на головне в управлінні – «момент впливу на образ мислення, поведінку та діяльність людей».

Громадянське суспільство (від латинського виразу *civilis societas*) – громадська згода (зараз це поняття визначається як суспільний договір – авт.) та рівність усіх перед законом, сукупність етичних, релігійних, національних незалежних від держави відносин і інститутів, за допомогою яких задовольняються інтереси індивідів та їх груп.

Залучення громадян – це систематичний процес ідентифікації, інформування, зацікавлення та залучення різних груп у громаді з метою розробки плану дій, що буде найдосконалішим у технічному відношенні. PR– це дії, спрямовані на вплив на громадську думку, дії, які мають на меті створення позитивного іміджу організації.

Зв'язки з громадськістю – це інформування громадськості про діяльність органу влади чи організації або установи, надання саме тієї інформації, яку орган влади

чи установа або організація бажають надати про себе та свою діяльність для більш сприятливих умов співпраці та взаємодії, але це ще не є взаємодія як результат.

Зв'язки з громадськістю в системі державного управління – цілеспрямована взаємодія структур державного апарату (органів, організацій та установ) з громадянами і суспільними інститутами, яку можна визначити як інформаційно-комунікативну функцію публічної влади й управління, що реалізується ними і дозволяє оцінювати ставлення різних кіл громадськості до тих або інших рішень і дій.

Мережа громадянської активності є групою індивідуальних представників, які мають спільні неофіційні норми або вартості, окрім тих, що необхідні для звичайних ринкових угод. Норми і вартості, які охоплюються цим визначенням, можуть виникати від простої норми взаємності, що існує між двома друзями, до складних систем вартостей, створених організованими релігіями. Тобто відносини в мережах виникають не на економічній основі, а завдяки скоординованим діям та на основі спільних вартостей.

Паблік рилейшнз – постійний комунікативний психологічний прямий та зворотній контакт органів управління будь-якої системи з громадськістю з метою створення, формування та функціонування позитивного іміджу управління, який впливає на виникнення сприятливого середовища для взаємодії обох сторін.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ГР – громадська рада

ДСК – гриф «для службового користування»

ЗМІ – засоби масової інформації

ЗУ – Закон України

ІГС – інститут громадянського суспільства

КМУ – Кабінет Міністрів України

НДО – недержавна організація

НПА – нормативно-правовий(-і) акт(-и)

ОВВ – орган виконавчої влади

ОДА – обласна державна адміністрація

ОМС – органи місцевого самоврядування

РА – регуляторний акт

РДА – районна державна адміністрація

ГЛОСАРІЙ ТЕРМІНІВ

Антикорупційна експертиза – діяльність із виявлення в проектах нормативно-правових актів положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень (корупціогенні фактори), та розробки рекомендацій щодо їх усунення.

Базові цінності демократичного суспільства – явища, процеси, норми життя, утвердження і розвиток яких мають найбільше значення для демократичного суспільства. Серед найважливіших з них: державність, добробут населення, національна безпека, відданість загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи, відповідальність перед собою, своєю сім'єю та суспільством, послідовне утвердження демократичних засад розвитку суспільства, побудови правової держави, становлення громадянського суспільства.

Вивчення громадської думки – це опосередкована форма консультацій органів виконавчої влади з громадськістю щодо формування та реалізації державної політики,

Висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування - одержання, збирання, створення, поширення, використання і зберігання інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб про роботу цих органів.

Громадська думка – прояв громадської свідомості, у якому відображається домінуюча оцінка суспільно значущих явищ та процесів. Г.д. складається як результат зіткнення різних оцінок та міркувань, проте її не можна вважати певною сумою думок, це ті індивідуальні та колективні думки, що об'єднують людей у певну громадськість і виражають узгодження, консенсус їхніх думок.

Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади – складова механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, ефективності прийняття і виконання рішень, підготовку пропозицій щодо розв’язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у своїй роботі;

Громадська організація – об’єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

Громадська рада при органі виконавчої влади – постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Громадськість – соціально активна частина суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни. Діє як безпосередньо, так і через різноманітні об’єднання громадян.

Громадянська культура – сукупність духовних, моральних якостей, ціннісних орієнтацій та світоглядно-психологічних характеристик особистості. Складовими громадянської культури є громадянська освіченість, компетентність, активність, зрілість, досвід громадської діяльності.

Громадянське суспільство – (від латинського виразу *civilis societas*) – громадська згода (зараз це поняття визначається як суспільний договір) та рівність усіх перед

законом, сукупність етичних, релігійних, національних незалежних від держави відносин і інститутів, за допомогою яких задовольняються інтереси індивідів та їх груп. Це суспільство громадян з високим рівнем економічних, соціальних, політичних, культурних і моральних властивостей, яке утворює розвинені правові відносини з державою; суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага. Г.с. також є інтегрованим позначенням всієї сукупності існуючих у суспільстві відносин, які не є державно-політичними, такого боку життєдіяльності суспільства та окремих індивідів, який перебуває поза сферою впливу держави, за межами її директивного регулювання й регламентації. Г.с. – це механізм соціальної взаємодії, що складається з системи місцевого самоврядування, різноманітних об'єднань, суспільних рухів і публічної комунікації, місце соціальних дій, відносно автономних від держави. Серед основних ознак громадянського суспільства можна навести такі: визнання в ролі головної цінності суспільства людини, її інтересів, прав, свобод; рівноправність і захищеність усіх форм власності; економічна свобода громадян та їх об'єднань, інших суб'єктів виробничих відносин у виборі форм і здійсненні підприємницької діяльності; свобода і добровільність праці на основі вільного вибору форм і видів трудової діяльності; надійна й ефективна система соціального захисту кожної людини; ідеологічна й політична свобода, наявність демократичних інститутів і механізмів, які забезпечують кожній людині можливість впливати на формування і здійснення державної політики.

Громадянське суспільство – суспільство громадян з високим рівнем економічних, соціальних, політичних, культурних і моральних властивостей, яке утворює розвинені правові відносини з державою; суспільство

рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага.

Громадянські права – свободи і привілеї, що надаються громадянам унаслідок їх належності до тієї чи іншої держави і можуть бути різними в різних суспільствах та різних епохах. Це може бути право голосувати на виборах або домагатися свого обрання, право належного застосування закону, право захисту від політичної та соціальної дискримінації. Ідея Г.п. виростає від традиційного визнання прав людини (таких як рівність перед законом, свобода слова і совісті) до утвердження прав політичних (приміром права голосу на виборах) та соціальних (охорона здоров'я, пенсійне забезпечення тощо). Будь-які обмеження громадянських прав за ознаками статі, расової, класової чи релігійної приналежності розцінюються як порушення статусу громадянина, що суперечить ідеалам демократії. У правовому суспільстві розв'язання суперечок, що виникають у зв'язку із проблемою громадянських прав, є прерогативою суду і здійснюється на засадах конституційної законності.

Демократія – це суспільне самоврядування, яке здійснюють рівноправні громадяни через безпосередню участь в обговоренні й вирішенні громадських справ шляхом вільного вибору (голосування).

Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства – законодавчо врегульована цілеспрямована діяльність органів виконавчої влади стосовно налагодження ефективної партнерської взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Державне замовлення на висвітлення діяльності органів державної влади – замовлення на висвітлення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, розміщення якого забезпечує Національна рада України на каналах Національної

телекомпанії України, Національної радіокомпанії України та інших телерадіоорганізацій України, яке оформляється відповідно постановами Верховної Ради України, розпорядженнями Президента України, Кабінету Міністрів України.

- державне управління – це «вплив», який вказує на головне в управлінні – «момент впливу на образ мислення, поведінку та діяльність людей».
- державне управління – це процес реалізації державної влади, її зовнішнє, матеріалізоване вираження, і поза ним вона не існує;
- державне управління – це, передусім, соціальне, політичне явище;

Державне управління розглядається як цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив держави, що здійснюється через діяльність державного апарату, всіх гілок державної влади:

- державне управління та державні органи, що здійснюють його функції, є складовою єдиного механізму державної влади;

Діяльність друкованих засобів масової інформації – це збирання, творення, редагування, підготовка інформації до друку та видання друкованих засобів масової інформації з метою її поширення серед читачів.

Діяльність за напрямом «робота з громадськістю» – реалізація нормативно визначених функцій та завдань щодо здійснення взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю, забезпечення участі громадян в управлінні державними справами та сприяння розвитку громадянського суспільства.

Документ – матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі.

Друковані засоби масової інформації (преса) – періодичні і такі, що продовжуються, видання, які виходять під постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію.

Етика державного управління – нормативна основа діяльності органів виконавчої влади, що охоплює такі основні аспекти управління: фундаментальні права і свободи людини і громадянина; взаємні права та обов'язки державних службовців і громадян; раціональне співвідношення справедливості та ефективності, свободи і рівності.

Залучення громадян – це систематичний процес ідентифікації, інформування, зацікавлення та залучення різних груп у громаді з метою розробки плану дій, що буде найдосконалішим у технічному відношенні... PR – це дії, спрямовані на вплив на громадську думку, дії, які мають на меті створення позитивного іміджу організації.

Запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні.

Захист інформації – сукупність правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї.

Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Зв'язки з громадськістю – це інформування громадськості про діяльність органу влади чи організації або установи, надання саме тієї інформації, яку орган влади чи установа або організація бажають надати про себе та свою діяльність для більш сприятливих умов співпраці та взаємодії, але це ще не є взаємодія як результат.

Зв'язки з громадськістю в системі державного управління – цілеспрямована взаємодія структур державного апарату (органів, організацій та установ) з громадянами і суспільними інститутами, яку можна визначити як інформаційно-комунікативну функцію публічної влади й управління, що реалізується ними і дозволяє оцінювати ставлення різних кіл громадськості до тих або інших рішень і дій.

Звернення громадян – викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

Інститут громадянського суспільства – форма організації і засіб здійснення спільної діяльності громадян, спрямованої на захист власних прав та інтересів. І.г.с можуть бути формальними і неформальними, до них відносять: громадян та їх групи, громадські організації, політичні партії, професійні спілки, організації роботодавців, благодійні організації, творчі спілки, релігійні організації, засоби масової інформації, самоврядні територіальні громади, органи самоорганізації населення, трудові і навчальні колективи та ін.

Інститут громадянського суспільства – форма організації і засіб здійснення спільної діяльності громадян, спрямованої на захист власних прав та інтересів. І.г.с можуть бути формальними і неформальними, до них відносять: громадян та їх групи, громадські організації, політичні партії, професійні спілки, організації роботодавців, благодійні організації, творчі спілки, релігійні організації, засоби масової інформації, самоврядні

територіальні громади, органи самоорганізації населення, трудові і навчальні колективи та ін.

Інструменти взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства – організаційні форми та засоби практичної участі громадськості в управлінні державними та місцевими справами (загальні збори громадян, всеукраїнський та місцеві референдуми, місцеві ініціативи, громадські слухання, громадські обговорення, громадські експертизи, громадські моніторинги, громадянський контроль, органи самоорганізації населення, консультативно-дорадчі органи при органах виконавчої влади тощо);

Інформаційна послуга – діяльність з надання інформаційної продукції споживачам з метою задоволення їхніх потреб.

Інформаційна продукція – матеріалізований результат інформаційної діяльності, призначений для задоволення потреб суб'єктів інформаційних відносин.

Інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування – структурні підрозділи цих органів, що виконують інформаційно-аналітичні функції та забезпечують зв'язки із засобами масової інформації, громадськістю.

Інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Інформація – документовані або привселюдно оголошені відомості про події і явища, що відбуваються в суспільстві, державі і навколишньому природному середовищі. Система державного управління опирається на інтелектуальну інформацію, до якої можна віднести соціальну, демографічну, політичну, економічну й інші види інформації. Особливістю системи державного

управління є першочерговість закону, тому інформація цієї системи базується на відповідному законодавстві.

Консультативно-дорадчі органи – органи, що утворюються для погодженого вирішення питань реалізації державної політики у певній сфері чи галузі, координації діяльності центральних і місцевих органів державної влади. Статус консультативно-дорадчого органу, повноваження, основні напрями і форми діяльності визначаються положенням про конкретний орган чи спеціальним актом відповідного державного органу.

Консультації з громадськістю – діяльність органів виконавчої влади, спрямована на залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до публічної інформації, забезпечення гласності, відкритості та прозорості у діяльності зазначених органів з метою налагодження системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищення якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створення умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

Консультації з громадськістю – форма залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання їм можливості вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, засіб забезпечення відкритості та прозорості діяльності цих органів. К.г. проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення. В обов'язковому порядку проводяться К.г. щодо: проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і

культурного розвитку, рішень щодо ходу їх виконання, звітів головних розпорядників коштів Державного бюджету України про витрачання бюджетних коштів за минулий рік; інформації про роботу Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади. К.г. найчастіше проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Результати проведення К.г. враховуються органами влади під час прийняття остаточних рішень або в подальшій роботі з їх реалізації.

Конфіденційна інформація – інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов.

Масова інформація – інформація, що поширюється з метою її доведення до необмеженого кола осіб.

Межі демократії – умови, за яких демократія перестає бути засобом розв'язання проблем життя. Демократії не може бути у надзвичайних ситуаціях, коли слід блискавично приймати і здійснювати рішення, від яких залежать життя і безпека людей. Такі ситуації передбачені в конституціях і законодавстві всіх демократичних країн. У будь-якому разі надзвичайний стан є станом тимчасовим і обмеженим, після якого постає необхідність відновлення нормального способу існування. За демократії людина є господарем ще не прийнятого рішення, а щодо прийнятого – вона залишається слухняним виконавцем. Нічим не обмежена демократія перестає бути справжньою демократією.

Мережа громадянської активності є групою індивідуальних представників, які мають спільні неофіційні норми або вартості, окрім тих, що необхідні для звичайних ринкових угод. Норми і вартості, які охоплюються цим визначенням, можуть виникати від простої норми взаємності, що існує між двома друзями, до складних

систем вартостей, створених організованими релігіями. Тобто відносини в мережах виникають не на економічній основі, а завдяки скоординованим діям та на основі спільних вартостей.

Мета державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні – створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, дальше становлення громадянського суспільства на засадах безпосередньої, представницької демократії, широкого впровадження форм демократії участі, самореалізації та самоорганізації громадян.

Науково-технічна інформація – будь-які відомості та/або дані про вітчизняні та зарубіжні досягнення науки, техніки і виробництва, одержані в ході науково-дослідної, дослідно-конструкторської, проектно-технологічної, виробничої та громадської діяльності, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Об'єднання громадян – добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Організації громадянського суспільства – це зареєстровані відповідно до чинного законодавства громадські організації, професійні спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, творчі спілки та інші організації, діяльність яких не пов'язана із здійсненням владних повноважень і отриманням прибутку з метою його розподілу.

Публічність – загальний принцип суспільного управління, який означає відкритість та прозорість функціонування його суб'єктів, забезпечує їх взаємозв'язок та зв'язок із суспільством, громадянами. Принцип П. схожий до принципу гласності, але за охопленням явищ є значно ширшим від останнього, зокрема він: передбачає відкритість влади, прозорість діяльності її апарату, право впливу

громадян на діяльність органів влади, врахування думки громадськості при прийнятті суспільно важливих рішень, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату та інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

Організації громадянського суспільства – це зареєстровані відповідно до чинного законодавства громадські організації, професійні спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, творчі спілки та інші організації, діяльність яких не пов'язана із здійсненням владних повноважень і отриманням прибутку з метою його розподілу.

Офіційна інформація органів державної влади та органів місцевого самоврядування – офіційна документована інформація, створена в процесі діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка доводиться до відома населення в порядку.

Офіційні друковані видання органів державної влади та органів місцевого самоврядування – видання, які спеціально видаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування (відомості, бюлетені, збірники, інформаційні листки тощо) для інформування про свою діяльність.

Паблік рилейшнз – постійний комунікативний психологічний прямий та зворотній контакт органів управління будь-якої системи з громадськістю з метою створення, формування та функціонування позитивного іміджу управління, який впливає на виникнення сприятливого середовища для взаємодії обох сторін.

Податкова інформація – сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку.

Політична партія – об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво в їх складі.

Порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування – розклад, обсяг, форми і методи оприлюднення відомостей про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в межах газетних (журнальних) площ та виділених коштів.

Правова інформація – будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо.

Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

Публічність – загальний принцип суспільного управління, який означає відкритість та прозорість функціонування його суб'єктів, забезпечує їх взаємозв'язок та зв'язок із суспільством, громадянами. Принцип П. схожий до принципу гласності, але за охопленням явищ є значно

ширшим від останнього, зокрема він: передбачає відкритість влади, прозорість діяльності її апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, врахування думки громадськості при прийнятті суспільно важливих рішень, громадський контроль за діяльністю управлінського апарату та інші види контролю за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Соціологічна інформація – будь-які документовані відомості про ставлення до окремих осіб, подій, явищ, процесів, фактів тощо.

Статистична інформація – документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства.

Суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Таємна інформація – інформація, доступ до якої обмежується, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

Участь громадськості – широкий спектр прямих і непрямих форм участі представників громадськості в прийнятті управлінських рішень. У.г. сприяє цінному обміну інформацією між владою та громадянами, завдяки чому політики й державні службовці більше дізнаються про

вплив своїх рішень, зокрема на людей та їх групи, погляди й інтереси яких могли б залишитися непоміченими.

Участь громадськості – широкий спектр прямих і непрямих форм участі представників громадськості в прийнятті управлінських рішень. У.г. сприяє цінному обміну інформацією між владою та громадянами, завдяки чому політики й державні службовці більше дізнаються про вплив своїх рішень, зокрема на людей та їх групи, погляди й інтереси яких могли б залишитися непоміченими.

Функції громадянського суспільства – основні напрями діяльності інститутів громадянського суспільства та їх впливу на суспільне життя. Інститути громадянського суспільства: по-перше, є засобом самовираження індивідів, їх самоорганізації та самостійної реалізації ними власних інтересів, розв’язують самотужки або на рівні місцевого самоврядування значну частину суспільно-важливих питань, полегшуючи виконання державою її функцій; по-друге, виступають гарантом непорушності особистих прав громадян, дають їм впевненість у своїх силах, слугують опорою в їх можливому протистоянні з державою, формують «соціальний капітал», здатний до кооперації та ефективних солідарних дій; по-третє, систематизують, впорядковують, надають урегульованості протестам і вимогам людей, які в іншому випадку могли б мати руйнівний характер, і в такий спосіб створюють сприятливі умови для функціонування демократичної влади; по-четверте, виконують функцію захисту інтересів певної групи в її протиборстві з іншими групами інтересів, завдяки чому кожна група отримує шанс бути почутою владою.

ПИТАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

1. Сформулюйте поняття «громадянська участь» та «громадська участь».
2. Назвіть основні види та рівні громадської участі..
3. Які основні ознаки громадянського суспільства?
4. Які основні структури характерні для громадянського суспільства?
5. Назвіть функції громадянського суспільства.
6. Які основні проблеми характерні для громадянського суспільства в Україні?
7. Охарактеризуйте взаємодію громадянського суспільства з державою та місцевим самоврядуванням.
8. Охарактеризуйте законодавче забезпечення залучення населення для вирішення проблем територіальної громади.
9. Назвіть основні засадничі положення Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.
10. Виділіть нормативно-правові акти, що стосуються проблем активізації діяльності територіальних громад та їх членів.
11. Охарактеризуйте систему громадської участі в Україні.
12. Чим можна пояснити низьку ефективність співпраці органів влади з громадськими організаціями в Україні на сучасному етапі розвитку?
13. Яким суспільним цілям і цінностям відповідає діяльність інституцій громадянського суспільства?
14. Які принципи є основоположними для налагодження ефективної взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства?
15. Охарактеризуйте основні тенденції розвитку системного діалогу громадськості, органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

16. Які основні технологічні компоненти партнерства?
17. У яких напрямках розвивається взаємодія державної влади з громадськістю?
18. Яка мета створення громадських рад при органах влади?
19. Як забезпечується участь громадськості у формуванні й реалізації державної політики в аспекті діяльності громадських рад?
20. Навіщо потрібна участь громадян в управлінні суспільним розвитком?
21. Які компетенції та повноваження місцевих органів влади і неурядових організацій щодо посилення громадської участі?
22. Наведіть перелік основних інструментів, процедур, технологій залучення громадськості до управління суспільним розвитком.
23. Які із форм залучення громадськості є найбільш ефективними у сучасних умовах? Обґрунтуйте, будь ласка, Вашу точку зору.
24. Які види місцевих референдумів Ви знаєте? З якою метою вони проводяться?
25. Що таке «органи самоорганізації населення» і з якою метою вони формуються?
26. Що може бути предметом громадських слухань?
27. Назвіть етапи проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.
28. Які засади та принципи стосунків посадовців органів місцевого самоврядування зі ЗМІ Ви знаєте?
29. Назвіть етапи підготовки та проведення прес-конференції.
30. Назвіть етапи підготовки до проведення круглого столу, семінару.

31. Охарактеризуйте визначення правової категорії «доступ до публічної інформації», яке подане у Законі України «Про доступ до публічної інформації».

32. Назвіть види інформації з обмеженим доступом.

33. Визначте суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації.

34. Перелічіть обов'язки розпорядників інформації.

35. Яка інформація підлягає оприлюдненню розпорядниками і у який спосіб?

36. У чому різниця між зверненням громадянина, запитом/вимогою суб'єкта владних повноважень та запитом на інформацію?

37. Що робить структурний підрозділ, відповідальний за доступ до публічної інформації, та як організувати його роботу?

38. Охарактеризуйте основні кроки по організації роботи з публічною інформацією в органах місцевого самоврядування.

39. Охарактеризуйте мету та завдання інформаційного підрозділу органу місцевого самоврядування.

40. Назвіть форми інформаційної роботи та інформаційні продукти такого структурного підрозділу органу місцевого самоврядування.

41. Перелічіть комплекс заходів з публічного обговорення проектів нормативно-правових актів.

42. Назвіть порядок та способи оприлюднення прийнятих актів.

43. Навіщо потрібен громадський контроль?

44. У чому відмінність громадського контролю від інших видів діяльності громадських організацій?

45. Які існують бар'єри щодо ефективного розвитку та функціонування інформаційної структури залучення громадян до управління суспільним розвитком?

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА

1. Конституція України;
Закони України
2. Закон України «Про об'єднання громадян».
3. Закон України «Про політичні партії в Україні».
4. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності».
5. Закон України «Про благодійництво та благодійні організації».
6. Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки».
7. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації».
8. Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації».
9. Закон України «Про звернення громадян».
10. Закон України «Про інформацію».
11. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».
12. Закон України «Про телебачення та радіомовлення».
13. Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні».
14. Закон України «Про соціальні послуги».
15. Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки».
16. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».
17. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».
18. Закон України «Про доступ до публічної інформації».

19. Закон України «Про державну службу».
20. Закон України «Про Кабінет Міністрів України».
21. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади».
22. Закон України «Про місцеві державні адміністрації».

Укази Президента України

23. Указ Президента України від 01.08.2002 № 683 «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади».
24. Указ Президента України від 31.07.2004 № 854 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».
25. Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».
26. Указ Президента України від 05.05.2011 № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації».
27. Указ Президента України від 05.05.2011 № 548 «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України».
28. Указ Президента України від 24.03.2012 № 212 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації».

Постанови Кабінету Міністрів України

29. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.02.1993 № 140 «Про затвердження положення про порядок легалізації об'єднань громадян».

30. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.02.1993 № 143 «Про порядок справляння і розміри збору за реєстрацію об'єднань громадян».
31. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.02.1993 № 144 «Про порядок реєстрації символіки об'єднань громадян».
32. Постанова Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади».
33. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 № 1302 «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади».
34. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 208 «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд».
35. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 933 «Про проведення Всеукраїнського конкурсу «Приязна адміністрація».
36. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади».
37. Постанова від 2 вересня 2010 р. № 809 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України».
38. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».
39. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 583 «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади».
40. Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1049 «Про затвердження Порядку проведення

конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка».

41. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2012 № 658 «Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади».
42. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2012 № 671 «Деякі питання реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»».

Розпорядження Кабінету Міністрів України

43. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.02.2002 № 48-р «Про залучення представників молодіжних громадських організацій до роботи на громадських засадах в центральних органах виконавчої влади».
44. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.10.2004 № 759-р. «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації».
45. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.04.2007 № 178-р «Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг».
46. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 № 784-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації у 2008 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства».
47. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 № 85-р «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики».

48. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.09.2010 № 1912-р «Деякі питання удосконалення роз'яснювальної роботи органами виконавчої влади».
49. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.12.2010 № 2311 «Про проведення публічного громадського обговорення системних соціально-економічних реформ».
50. Розпорядження Кабінету Міністрів від 05.04.2012 № 220 «Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»».
51. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 № 514 «Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»».

Міжнародні документи

52. Загальна декларація прав людини.
53. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права.
54. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.
55. Європейська соціальна хартія.
56. Конвенція «Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань що стосуються довкілля».

ЛІТЕРАТУРА ТА ДОСЛІДЖЕННЯ З ТЕМАТИКИ

57. Thomas John Clayton. Public Participation in Public Decisions. – Jossey – Bass Publishers, Canada, 1995. – 211 p.
58. Бобро А. Досвід реалізації функції забезпечення зв'язків урядів з громадськістю в країнах Європейського Союзу і США та напрями використання його в Україні // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні:

- Матеріали наук.-практ. семінару. 11-12 березня 2002 р./
За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во
УАДУ, 2002. С.305-312
59. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури. К., 2002. – С. 95.
 60. Горохов В.М., Комаровский В.С. Связь с общественностью в органах государственной службы. – М.: Издательство РАГС, 1996.
 61. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. посіб. / Купрій В., Паливода Л. – К.: Макрос, 2011. – 200 с.
 62. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин/ за заг. ред. Н.Р. Нижник, В. М. Олуйко. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2007. – 236 с.
 63. Долгополов Александр. Пресс-службы органов местного самоуправления в Российской Федерации: попытка функционального подхода // Электронный ресурс: Журнал RELGA, №9 01.05.2006. – Режим доступа: <http://www.relga.ru>
 64. Доповідь Європейської комісії проти расизму та нетерпимості по Україні (четвертий цикл моніторингу) [Прийнята 8 грудня 2011 року, опубліковано 21 лютого 2012 року] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Ukraine/UKR-CbC-IV-2012-006-UKR.pdf> – С.13.
 65. Дрешпак В., Литовченко Н. Інформування й обговорення як методи державного управління: зарубіжний досвід і вітчизняна практика // Актуальні проблеми державногоуправління: зб. наук. пр. / редкол.:С. М. Серьогін (голов. ред.) та ін. – Д.: ДРІДУНАДУ, 2008. – Вип. 1 (31). – С. 3-9.
Режимдоступу:

<http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/zbirnik/2008/1%2831%29.pdf>.

66. Європейська Хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
67. Забезпечення доступу до інформації про державні органи та діяльність посадових осіб: Нормативно-правові акти / Упор.: Я. Малик, О. Киричук, А. Чемерис. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2003. – 91 с.
68. Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні: навч.-метод. посіб. / А. О. Чемерис, М.Д. Лесечко, П.М. Рудніцька [та ін.]; за заг. ред. А.О. Чемериса. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2005. - 96 с., с. 59.
69. Корнійчук, О. Зв'язки з громадськістю як інструмент державної політики в Україні [Текст] / О.Корнійчук // Ефективність державного управління: зб.наук. пр. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 10. – С. 114-121.
70. Місьцеве самоврядування в громаді: практ. посіб. для депутатів місц. рад та активістів громад / за ред. А. Ткачука. – К.: Ін-т громад. сусп-ва: ТОВ «ІКЦ Леста», 2004. – 304 с.
71. Місьцеве самоврядування у громаді: практ. посіб. для депутатів місц. рад та активістів громад / за ред. А. Ткачука. – К.: Ін-т громад. сусп-ва, 2004. – 304 с.
72. Науково-методичне забезпечення зв'язків з громадськістю в органах державної виконавчої влади: метод. рек. / авт. кол.: С. А. Чукут, Т. В. Джиґа, А.В. Баровська та ін.; за заг. ред. С. А. Чукут. – К.:НАДУ, 2008. - 72с.
73. Наші права: участь громадян в управлінні державними справами / С.В. Злобін, С.О. Майданевич, Н.В. Окша, Д.В. Войтенко; заг. ред. Н.К. Дніпренко. – Вінниця: ТОВ «Консоль», 2006. – 64 с.

74. Панцир С., Крупник А. Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи / За ред Г. Усатенко. – К.: Фонд «Європа ХХІ», 2008. – 92 с.
75. Посібник з участі громадськості / Проект «Голос громадськості», Міжнародний центр перспективних досліджень. – К., 2002. – 149 с.
76. Почепцов Г. Г., Чукут С. А. Інформаційна політика та зв'язки з громадськістю (опорний конспект дистанційного курсу): Навчальний посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 84 с.
77. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? / М.В.Лациба, А.О.Красносільська [та ін.]; Укр. незалеж. центр політич. дослідж. – К.: Агенство «Україна», 2011. – 60 с.
78. Профессии в сфере связей с общественностью // [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hrliga.com/index.1108>
79. Путівник з громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / За редакцією О. Неберікута. – Львів: «Дизайн-студія «Папуга», 2009. – 84 с.
80. Регуляторна політика як інструмент боротьби з корупцією. Конспект лекцій / За ред. Д.В. Ляпіна, К.М. Ляпіної. – К.: Інститут конкурентного суспільства, 2007. – 228 с.
81. Стратегія і тактика комунікацій із громадськістю для організацій третього сектора: метод. посіб. / за ред. В.Г. Королька. – К., 2003. – 216 с.
82. Тарашвили Е. Связи с общественностью в государственных структурах // Электронный ресурс: PR-библиотека. – Режим доступа: http://www.pressclub.host.ru/PR_Lib/
83. Ткачук А. Населення чи Громада? Або Як впливати на місцеву владу /А.Ткачук. – К., 2003. – 72 с.

84. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні [Текст]: посіб. – К.: Ленвіт, 2012. – 64 с.
85. Форми та методи залучення громадськості: навч. посіб. / за ред. В.Артеменка. – К.: ІКЦ «Леста», 2007. – 248 с.
86. Як організувати державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства / [М.В. Лациба, О.С. Хмара, А.О. Красносільська [та ін.]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: [Агентство “Україна”], 2011. – 224 с.
87. Як отримати публічну інформацію? Практичний посібник / Укладено О.Л.Ващук. – Львів: Соціолайн, 2011. – 108 с.
88. Як провести ефективну громадську антикорупційну експертизу: Методичні рекомендації для членів громадських рад. – Кіровоград: Творче об’єднання «ГОРО», 2011. – 50 с.
89. Як сформувати громадську раду при органі виконавчої влади / М.Лациба, О.Хмара, І.Згривець, В.Купрій; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – Л.: Дизайн-студія «Папуга», 2010. – 76 с.
90. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній та Східній Європі / Е.Янг, Л.Куїнн [пер. з англ. С.Соколик; наук. ред. пер. О.Кілієвич]. – К.: «К.І.С.», 2003. – 120 с.

Інформаційні ресурси

91. Урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада»: <http://www.civic.kmu.gov.ua>
92. Сайт «Громадський простір»: <http://www.civicua.org>
93. Ресурсний центр «Гурт»: <http://www.gurt.org.ua>
94. Український центр політичного менеджменту: <http://www.politik.org.ua>
95. Український незалежний центр політичних досліджень: <http://www.ucipr.org.ua>

-
96. Сайт для дітей та підлітків: <http://www.detki-monetki.biz>
 97. Некомерційний інтернет-проект «Саморегулювання в Україні»: <http://www.sro.org.ua>
 98. Сайт «Влада і суспільство»: <http://www.maidan.org.ua/special/vis/>
 99. Портал «Юрист НГО»: <http://www.lawngo.net>
 100. Творчий центр «Каунтерпарт»: <http://www.ccc.kiev.ua>
 101. Український форум благодійників: <http://www.ufb.org.ua>
 102. Мережа аналітичних центрів України: <http://www.intellect.org.ua>
 103. Західноукраїнський ресурсний центр: <http://www.zurc.org>
 104. Мережа «Діалог»: <http://www.dialog.lviv.ua>
 105. Сайт Громадянської мережі «Опора»: <http://opora.org.ua>
 106. Сайт «Право Знати»: <http://stop-x-files-ua.org>
 107. Ліга ресурсних центрів: <http://www.ligarc.org.ua>
 108. Віртуальний ресурсний центр: <http://www.ngo.org.ua>
 109. Ініціативний центр сприяння активності та розвитку громадського почину «Єднання»: <http://www.ednannia.kiev.ua>
 110. Веб-ресурс «Громадські ради»: <http://gromrady.org.ua>
 111. Проект «Діалог влади та громадськості»: <http://www.ukrainepublicdialogue.org/>

Відомості про авторів

Легенько Юрій Вікторович	директор ДП «Укртехінформ»
Євтухова Тетяна Іванівна	заступник директора ДП «Укртехінформ» з наукової роботи, кандидат технічних наук
Міщенко Роман Іванович	аспірант кафедри економічної політики Національної академії державного управління при Президентіві України
Родіонов Олександр Володимирович	науковий співробітник ДП «Укртехінформ», доктор економічних наук
Родіонов Олексій Володимирович	науковий співробітник ДП «Укртехінформ», кандидат економічних наук
Руденко Ольга Мстиславівна	професор кафедри державного управління ННІ післядипломної освіти Національного університету біоресурсів і природокористування України, доктор наук з державного управління

**Участь громадськості у процесі прийняття
рішень на місцевому рівні**

навчально-методичний посібник

Автори:

Євтухова Т.І., Легенько Ю.В., Міщенко Р.І., Родіонов О.В.,
Родіонов О.В., Руденко О.М.

**Державне підприємство «Центр науково-технічної
інформації та сприяння інноваційному розвитку
України» (ДП «Укртехінформ»)
вул. Горького, 180, м. Київ, 03680**

Надруковано Фізична особа-підприємець Самсон О.М.
Адреса: 02002, м. Київ, вул. Челябінська, буд. 1, кв. 170.
Замовлення №17-08-2013.
Підписано до друку 15.08.2013 р.