



Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні

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

Посібник

КИЇВ
«Ленвіт»
2012

УДК 342.57
ББК 67.300.3
У 90

Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні [Текст] : посіб. — К. : Ленвіт, 2012 . — 64 с.

ISBN 978-966-8995-70-5

Посібник орієнтовано на представників місцевого самоврядування, органів виконавчої влади, а також на неурядові організації, місцеві громади, органи самоорганізації населення та громадських активістів. Цей посібник є результатом проекту «Громадянин і держава: розвиток партнерства для ефективного урядування в Україні», що фінансувався Європейським Союзом. В ньому викладено законодавчі основи співпраці місцевих органів влади з громадськістю, її рівні і механізми, що можуть використовуватись. Крім традиційних методів залучення громадян до процесу урядування, в посібнику також розглядаються новітні форми організації залучення громадськості.

УДК 342.57
ББК 67.300.3

ISBN 978-966-8995-70-5

© Британська Рада в Україні,
Лабораторія законодавчих ініціатив,
Асоціація «Соціально-Економічні
Стратегії та Партнерства»

ЗМІСТ

ВСТУПНІ СЛОВА	4
РОЗДІЛ 1. Система залучення громадськості у процес прийняття рішень	7
РОЗДІЛ 2. Правові основи співпраці на місцях	9
РОЗДІЛ 3. Завдання для місцевих органів влади і неурядових організацій задля посилення громадської участі	12
РОЗДІЛ 4. Цикл політики та співпраця влади і громадськості на місцевому рівні	
4.1. Етапи циклу політики	14
4.2. Рівні громадської участі та цикл політики	19
РОЗДІЛ 5. Інструменти співпраці влади та громадськості на місцевому рівні в Україні	24
5.1. Місцевий референдум	24
5.2. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади	25
5.3. Консультації з громадськістю	27
5.4. Громадські ради	29
5.5. Загальні збори громадян за місцем проживання	32
5.6. Органи самоорганізації населення	34
РОЗДІЛ 6. Рекомендації до існуючого законодавства України в сфері участі громадян у процесі прийняття рішень	38
РОЗДІЛ 7. Методи залучення громадськості	43
ПІСЛЯМОВА	53
ДОДАТОК. Рекомендований протокол для підписання представниками місцевих органів влади і неурядових організацій	54
Міні-проекти	57

Вступне слово Мартіна Даула Директора Британської Ради в Україні

Ще з часів міст-держав стародавньої Греції, демократія починається з нашого дому. Те, як ми організуємо врядування наших місцевих громад, сіл, районів, міст є фундаментом для нашого добробуту.

Демократія – це більш ніж відвідування виборчих дільниць кожні кілька років. Для ефективного функціонування вона потребує вільних потоків інформації, взаємодії між громадянським суспільством і установами влади, поваги до кожного громадянина, а також механізмів, що уможливають консультування в процесі прийняття рішень.

Жодна система врядування не може бути вищою за будь-яку іншу. Кожне суспільство має виробити найбільш ефективні механізми, що підходять саме йому, поважаючи непорушну сутність демократичних принципів.

Сильною стороною проекту «Громадянин і держава», що виконувався впродовж останніх двох років, була здатність звести разом представників місцевого громадянського суспільства в Донецькій та Луганській областях з місцевими органами влади, використовуючи досвід Великої Британії та рекомендації Ради Європи щодо громадської участі у процесі прийняття рішень.

Цей посібник демонструє, яким чином дієва участь громадян може забезпечуватись в українському суспільстві, адже він є результатом практичного досвіду, здобутого в ході дворічного проекту у громадах.

Британська Рада, метою роботи якої є поширення знань і взаємопорозуміння між Великою Британією та іншими суспільствами, задоволена, що їй випала честь керувати цим проектом і працювати разом з Асоціацією «Соціально-економічні стратегії та партнерства» і Лабораторією законодавчих ініціатив, місцевими органами влади у Луганській та Донецькій областях (як на рівні областей, так і на рівні міст, районів, сіл) та широким колом організацій громадянського суспільства.

Я хотів би подякувати всім партнерам, а також Європейській Комісії за фінансування цього проекту. Я також хотів би висловити вдячність Крістін Форрестер, стратегічному раднику проекту, та співробітникам Британської Ради, які доклали багатьох зусиль для здійснення проекту.

Я сподіваюсь, що цей посібник виявиться довготривалою спадщиною проекту, і що він допомагатиме впливати на розвиток громадської участі в процесах прийняття рішень місцевими органами влади не лише в пілотних регіонах, а й по всій території України.

Вступне слово Крістін Форрестер Стратегічного радника проекту

Цей посібник розроблено з метою підсумувати результати проекту «Громадянин і держава», яку спільно впроваджували Британська Рада в Україні, Лабораторія законодавчих ініціатив (ЛЗІ) та Асоціація «Соціально-Економічні Стратегії та Партнерства» (СЕСП). Спільно з нашими партнерами у 12 пілотних регіонах – Донецьку, Тельманівському районі, Новоазовському районі, Амвросіївському районі, Макіївці, Красноармійську, Луганську, Алчевську, Брянці, Лисичанську, Сєверодонецьку та Кременському районі – ми досліджували, як ефективніше місцеві органи влади можуть взаємодіяти з громадянами та забезпечувати ширше залучення громадян та неурядових організацій у процес прийняття рішень на місцевому рівні.

Беручи за основу нашої роботи рекомендації Ради Європи щодо залучення громадян у процес прийняття рішень, через семінари та пілотні міні-проекти для органів місцевої влади та неурядових організацій ми досліджували різні способи створення більш активного партнерства громадськості з органами влади у впровадженні змін в своїй місцевості.

Цей посібник включає в себе Систему залучення громадян у процес прийняття рішень, яка була розроблена у співпраці з нашими партнерами. Ми сподіваємось, що цей документ стане інструментом для інших органів влади. Він розроблений у вигляді протоколу, який можна підписати та опублікувати як підтвердження готовності до ширшого залучення громадян. Посібник також включає огляд існуючого українського законодавства, яке надає громадянам можливість брати участь у прийнятті рішень, а також наші рекомендації щодо змін в законодавство, які б забезпечили ефективне демократичне управління на місцевому рівні.

Останній розділ посібника включає низку практичних порад з ефективного залучення громадськості, а також деякі приклади підготовки міні-проектів організаціями-учасниками нашого проекту, які показують зміни, що можуть відбутися завдяки активній участі громадян.

Ми надзвичайно вдячні Європейській Комісії за фінансову підтримку цього проекту, нашим пілотним районам, а також всім учасникам, які були залучені в наші семінари та міні-проекти. Завдяки цьому були задіяні сотні людей.

Ми сподіваємось, що цей посібник зробить внесок до обговорення ролі громадян і держави, яке відбуваються в Україні в даний час. Ми також покладаємо надію, що він виявиться корисним для інших органів місцевої влади, і прийняття Системи залучення громадськості стане цінним внеском в процес прийняття рішень на місцевому рівні.

Вступне слово Олени Чебаненко
Експерта проекту
Лабораторія законодавчих ініціатив

Місьцеве управління є найбільш наближеним до громадян рівнем здійснення публічної влади. Як система механізмів вирішення проблем локального значення, ця сфера передбачає максимально ефективно використання ресурсів, що перебувають у розпорядженні громад, для потреб певної території та її мешканців. Принцип субсидіарності, який лежить в основі здійснення влади на місцях є одним із ключових демократичних стандартів муніципального управління, декларує:

- (1) **по-перше**, обмеженість втручання центрального рівня управління у вирішення питань місцевого значення,
- (2) **по-друге** – максимальне залучення членів територіальних громад безпосередньо у процес здійснення влади на певній території.

Таким чином, **місьцеве управління** постає як сукупність інституційного каркасу, а також процедур і механізмів безпосередньої демократії, що забезпечують максимальний вплив населення на прийняття владних рішень на локальному рівні.

Функціонування обох названих елементів потребує наявності відповідної правової бази. Тим не менше, відведення законом певної сфери для місцевої ініціативи, спрямованої на забезпечення належного зв'язку між управлінням і самоорганізацією, є запорукою дотримання демократичних стандартів на місцях.

Зі сказаного випливає, що відповідальність за ефективність системи місцевого самоврядування несуть **не лише органи управління**, які утворюють відповідну систему, але і **члени територіальної громади**. За таких умов необхідною вимогою є **забезпечення тісної взаємодії між владними інститутами на місцях та громадянами**.

Забезпечення ефективності такої взаємодії потребує наявності механізмів, які передбачають:

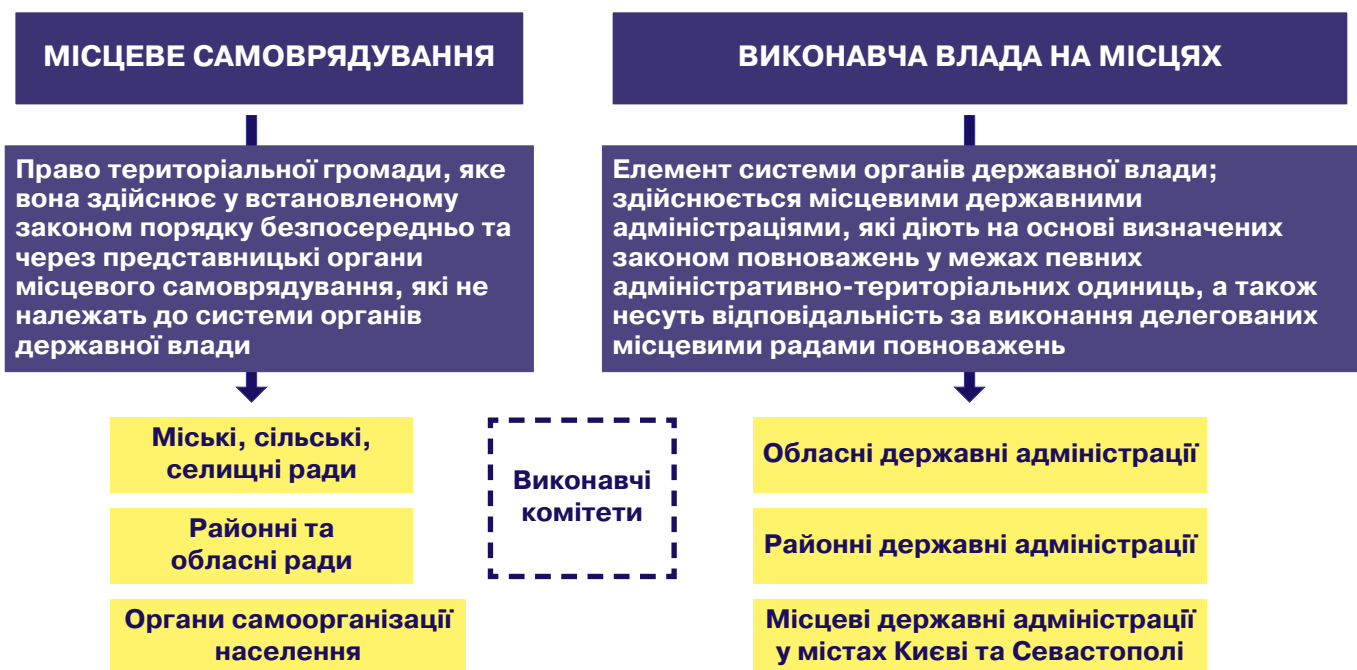
- зв'язок членів представницьких органів на місцях (депутатів місцевих рад) з громадою;
- прозорість функціонування органів місцевого самоврядування;
- відповідальність депутатів місцевих рад перед територіальною громадою;
- ефективність систем адміністрування місцевих коштів.

Якщо ефективна інституційна організація місцевого самоврядування – це, в першу чергу, сфера відання центрального рівня державного управління, який є відповідальним за створення для цього належних правових умов, то ефективність механізмів взаємодії між владою та населенням на муніципальному рівні на пряму залежить як від правових основ, так і від обраних на місцях способів реалізації наданих законом можливостей.

Розділ 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.

Місцевий розвиток в Україні забезпечують 2 рівні управління: місцеве самоврядування та місцеві органи виконавчої влади, а також організації громадянського суспільства:



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.

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.

Розділ 2. ПРАВОВІ 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 по забезпеченню відповідних інтересів;
4. Місцевих органів виконавчої влади, які покликані забезпечувати баланс місцевих і національних інтересів.

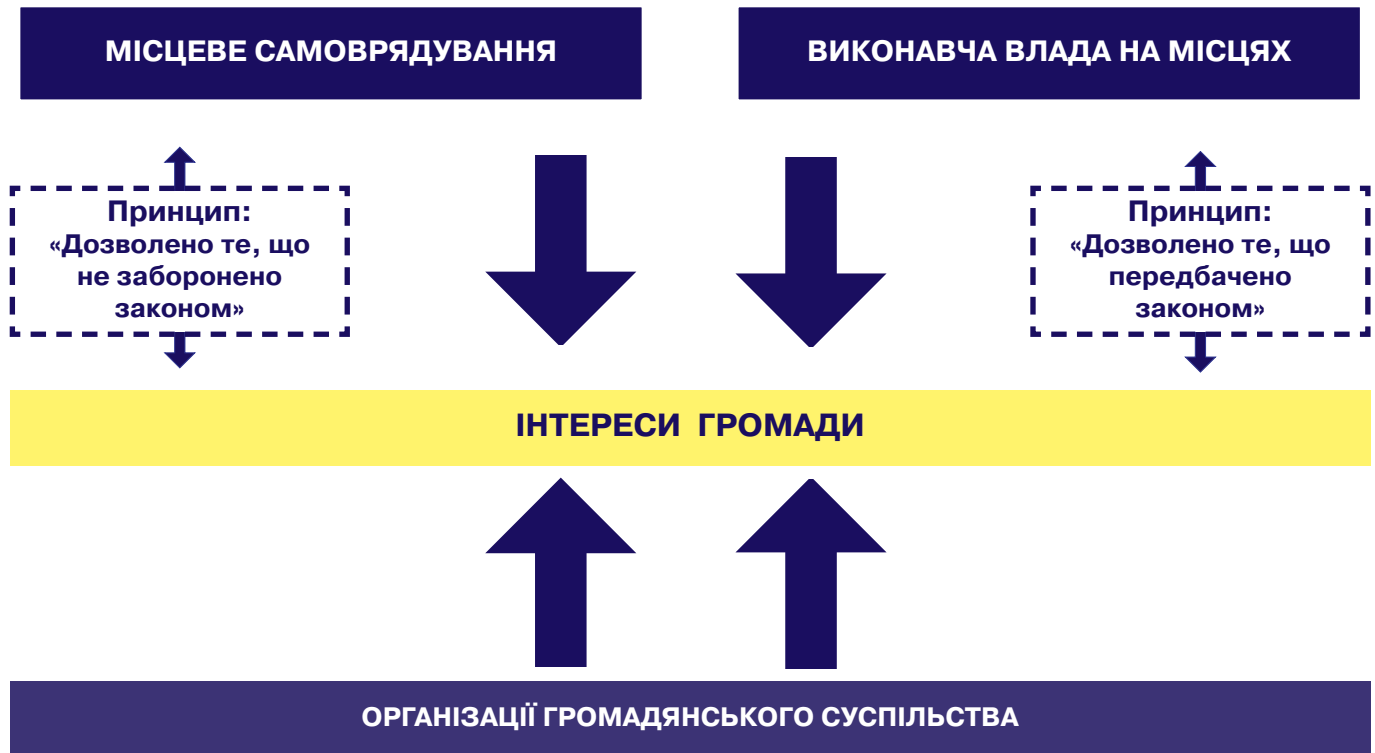
ЛАНКИ СПІВПРАЦІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ



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 громадянськості, останні можуть використовувати цілий ряд інших інструментів, які дозволять максимально залучити громаду до процесу прийняття важливих рішень.



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 обґрунтовану 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.

При цьому..

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.

Розділ 3. ЗАВДАННЯ ДЛЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ І НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЗАДЛЯ 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 з наступними принципами:

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 з тим, 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 задати 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 у якості 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 точку зору, яка відрізняється від позиції органів влади, з якими вони можуть співпрацювати по інших питаннях. 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 консультиватися 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. ЦИКЛ ПОЛІТИКИ ТА СПІВПРАЦЯ ВЛАДИ І ГРОМАДСЬКОСТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

4.1. Етапи циклу політики

Вироблення політики передбачає прийняття політичного рішення або кількох рішень, які мають сприяти вирішенню певної проблеми місцевого значення. Процес прийняття політичних рішень на місцевому рівні передбачає відповіді на ряд питань, які дозволять забезпечити фінальну ефективність політики.

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПОЛІТИКИ: ЩО ТРЕБА ВРАХОВУВАТИ?



Ефективне вироблення політики та прийняття рішень передбачає слідування кільком *етанам*, які дозволять всебічно та виважено підійти до вирішення проблеми. Ці етапи утворюють так званий **ЦИКЛ ПОЛІТИКИ** – запропонований **Кодексом кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень Ради Європи** аналітичний інструмент, який активно використовують у демократичних країнах (див. Схему).

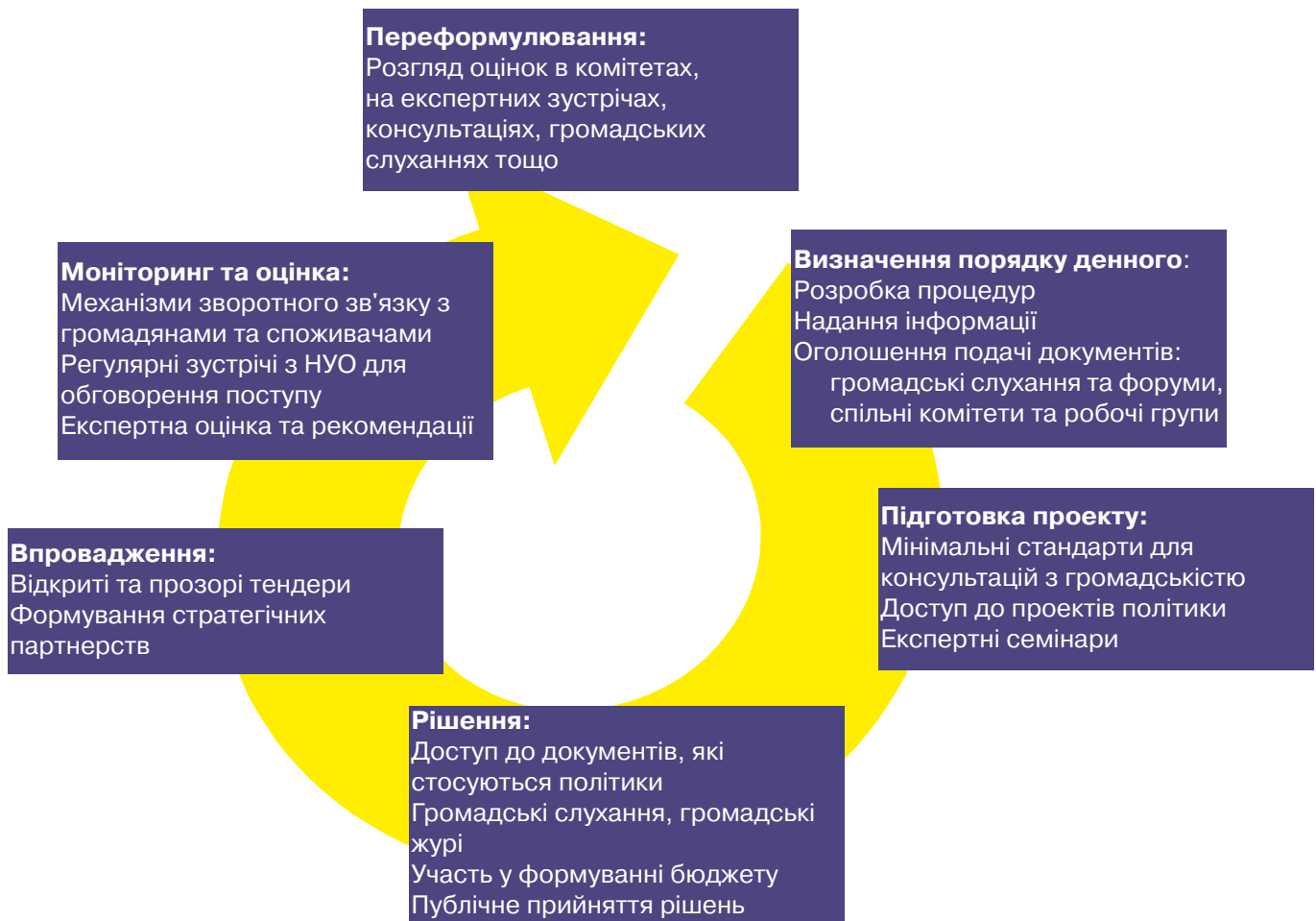


Схема. Цикл політики та його основні етапи.

Цикл політики в цілому та кожний з його етапів зокрема мають базуватись на фундаментальних принципах, які дозволяють ефективно залучати громадян до вирішення проблем як загальнонаціонального, так і місцевого значення. Ці принципи описані нижче.

КЛЮЧОВІ ПРИНЦИПИ ЦИКЛУ ПОЛІТИКИ

Політичні рішення повинні бути інноваційними та творчими

Ефективне використання ресурсів означає, що, можливо, необхідно знайти нові рішення проблем. Це може означати зміну способу надання послуг. Ті, на кого такі зміни впливають, мають право на висловлення своєї точки зору про те, як ці зміни вплинуть на них. НУО можуть надати докази щодо можливого впливу зміни надання послуг, а також запропонувати інноваційні підходи до надання послуг та реалізації політики. Можливо, в них є досвід надання конкретних послуг, який перевіряє на міцність нові методи вирішення питань.

Політичні рішення повинні бути узгоджені

Слід виявити взаємовідношення між різними політичними рішеннями з тим, щоб політика, яка розробляється, не мала негативного впливу на інші політичні процеси і забезпечувала синергію з іншими сферами політики. НУО, що працюють з конкретними групами, на які

може вплинути політика (у прямий чи непрямий спосіб), повинні провести дискусії про можливий негативний вплив та позитивні результати запропонованих політичних рішень. Усі політичні рішення повинні оцінюватися на предмет їхнього відношення до ширших пріоритетів та політичних цілей.

Політичні рішення повинні базуватися на існуючих знаннях та досвіді

Якщо розуміння проблеми є недостатнім, то існує ризик неналежного реагування на цю проблему. Саме в цьому випадку НУО можуть надати свої знання та досвід вирішення проблем і питань в процесі обговорення політики. Обмін досвідом також може стимулювати інновації, особливо у випадках, де знання НУО та їхній погляд зі сторони можуть допогти в аналізі проблеми та поставити під сумнів припущення про те, як політика буде працювати на практиці.

Політичні рішення повинні бути далекоглядними

Політичні рішення повинні спрацьовувати на практиці. Необхідно розробляти варіанти рішень на випадок різних обставин, які можуть виникнути при впровадженні політики. НУО можуть надати допомогу у оцінці цих варіантів політичних рішень на основі своїх знань та досвіду.

Політичні рішення повинні використовувати докази

Необхідно розуміти потреби та характеристики будь-якої групи, на яку безпосередньо вплине політичне рішення. Зокрема, необхідно виявити ризики реалізації політики для конкретної цільової групи. Дані також повинні включати загальну вартість політичних рішень за певний період часу, включно з тим, скільки буде коштувати будь-який негативний вплив цього політичного рішення, і як воно може збільшити витрати, наприклад, в іншій сфері політики. НУО можуть надати дані з досвіду своєї роботи з цільовими групами та місцевими громадами, у тому числі статистичну інформацію та дослідження конкретних випадків.

Необхідно оцінювати та переглядати політичні рішення та їх виконання

Необхідно використовувати досвід виконання інших політичних рішень. Запропоновані політичні рішення повинні базуватися на цьому досвіді у розробці та впровадженні. Перегляд та оцінка політичних рішень може виявити прогалини у виконанні, тому треба виявити, де впровадження не відбувається згідно задуму або де виникають несприятливі чи негативні наслідки. НУО відіграють ключову роль, допомагаючи оцінювати та переглядати політичні рішення, залучаючи до цього як своїх членів, так і цільові групи; вони також можуть виступати в ролі незалежного спостерігача, попереджаючи органи місцевої влади про невдале впровадження політичних рішень або зловживання в ході їхнього впровадження. Перегляд та оцінка роблять вагомий внесок в процеси переформулювання політики, особливо там, де необхідні зміни у розподілі ресурсів.

Вся належна документація повинна якомога ширше розповсюджуватися серед тих, кому НУО надають консультації. Необхідно поширювати інформацію про проведення консультацій з громадськістю і надавати учасникам інформацію, яка зумовить ефективну участь в таких заходах.

Використання циклу політики як аналітичного інструменту дозволяє не лише враховувати позиції всіх зацікавлених сторін, а й оптимально використовувати всі доступні ресурси (фінансові, кадрові, інтелектуальні тощо) для вирішення певної проблеми політики. Поетапна логіка процесу вироблення політики сприяє чіткій ідентифікації позиції і організацій громадянського суспільства, і органів влади.

ЕТАП ЦИКЛУ ПОЛІТИКИ	ЩО ПЕРЕДБАЧАЄ?	МЕХАНІЗМИ
Формування порядку денного	<ul style="list-style-type: none"> • Усвідомлення та формулювання проблеми • Усвідомлення необхідності у політичному вирішенні проблеми • Визначення соціальних груп, на кого певна політика впливає безпосередньо або може вплинути опосередковано (бенефіціаріїв) • Визначення шляхів, яким чином політика може задовольнити потреби бенефіціаріїв найбільш повно 	<ul style="list-style-type: none"> • Надання інформації • Прийняття пропозицій • Організація громадських слухань і форумів • Проведення спільних засідань комітетів і робочих груп
Розробка політики	<ul style="list-style-type: none"> • Визначення механізмів консультування з громадянами та організаціями громадянського суспільства • Залучення суб'єктів прийняття рішень до діалогу та консультацій • Вивчення інформації та наявних доказів щодо проблеми, а також політичних, економічних і соціальних умов • Визначення загальних цілей політики • Визначення та аналіз різних альтернатив вирішення проблеми. Для кожної альтернативи необхідно: <ul style="list-style-type: none"> – проаналізувати, наскільки альтернатива відповідає реальним умовам; – визначити та оцінити можливі ризики практичної реалізації обраної альтернативи; – вивчити умови впровадження певної альтернативи; – визначити та спланувати використання ресурсів (фінансових, людських, інтелектуальних тощо) в контексті кожної альтернативи; – оцінити ефективність витрат на кожну доступну альтернативу, враховуючи фактори фінансового та нефінансового характеру • Узагальнення аналізу альтернатив, а також визначення оптимальної або найбільш прийнятної з них 	<ul style="list-style-type: none"> • Встановлення мінімальних стандартів для консультацій з громадськістю • Забезпечення доступу до проектів документів та інформації, пов'язаної з ними • Проведення експертних семінарів
Прийняття рішення	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення аналізу всіх документів, необхідних для прийняття рішення • Забезпечення доступності всієї інформації, пов'язаної з фінансовими та іншими витратами • Забезпечення поширення необхідної інформації серед всіх, хто долучений до процесу вироблення політики та прийняття рішення • Поширення інформації щодо рішення та його очікуваних впливів 	<ul style="list-style-type: none"> • Доступ до документів, що стосуються проблеми політики та проекту рішення • Організація громадських слухань, громадських журі, спільної розробки бюджету • Публічне прийняття рішення

<p>Виконання рішення</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Визначення належних цілей виконання рішення; • Визначення ключових показників (індикаторів) досягнення успіху; • Складання плану моніторингу та оцінки; • Навчання осіб, залучених до виконання рішення, необхідним знанням, вмінням і навичкам; • Підписання договорів з організаціями, чия допомога необхідна для виконання рішення; • Забезпечення ефективного менеджменту виконання рішення; • Забезпечення можливості організацій громадянського суспільства відстежувати ефективність виконання рішення 	<ul style="list-style-type: none"> • Відкриті та прозорі тендери; • Планування та організація стратегічного партнерства
<p>Моніторинг, оцінка політики</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Збір інформації щодо того, яким чином рішення було впроваджено • Відстеження результативності впровадження • Оцінка досягнення початково визначених цілей політики • Оцінка ефективності використання ресурсів • Оцінка відповідності знань, умінь і навичок поставленим задачам 	<ul style="list-style-type: none"> • Використання збору інформації про реакцію громадян на впроваджену політику • Регулярні зустрічі з організаціями громадянського суспільства • Експертні дослідження та аналітика
<p>Перегляд політики</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Визначення та поширення інформації про кращі практики • Визначення ефективності політики та уроків, які можна винести після її реалізації • Використання напрацювань для переформулювання наявних або визначення нових проблем політики 	<ul style="list-style-type: none"> • Експертні дослідження та аналітика • Перегляд політики через комітетські зустрічі, експертні консультації, обговорення з громадськістю тощо

4.2. Рівні громадської участі та цикл політики

Задля забезпечення ефективної участі громадськості у процесі вироблення політики **Кодекс кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень Ради Європи** пропонує різні рівні залучення, які мають використовуватися як органами влади (зокрема – місцевими), так і організаціями громадянського суспільства.

Рівень участі	Зміст	Що включає?	Етапи циклу політики
Інформування	Відкритий і вільний доступ до необхідної, повної та вчасно наданої інформації є важливим для забезпечення прозорої та відповідальної політики. Інформація має бути доступною для громадян, а також громадським організаціям задля ефективного виконання ними функції контролера	<ul style="list-style-type: none"> • Процеси прийняття рішень органами місцевої влади • Документи, що стосуються розробки політики • Документи, що стосуються проектів рішень • Документи та стенограми консультацій, інших публічних заходів • Постійне висвітлення інформації на веб-сайтах залучених суб'єктів 	Важливе на всіх етапах циклу політики
Консультації	Широке обговорення представниками органів місцевої влади та організацій громадянського суспільства різних способів вирішення конкретної проблеми політики. Очікується, що у ході консультацій органи місцевої влади збирають і узагальнюють думки та позиції, які можуть виявитися дуже різними. Тематика консультацій часто визначається владою, а не громадськістю	<ul style="list-style-type: none"> • Проведення громадських слухань і круглих столів за участі суб'єктів прийняття рішень з метою визначення актуальних питань і збору пропозицій • Проведення експертних семінарів і зустрічей з метою підготовки експертних рекомендацій щодо вирішення проблеми • Проведення сесій або комітетських зустрічей із можливістю для громадськості висловити свої позиції; • Організація публічних заходів, конференцій, форумів і семінарів з метою інформування та обговорення результатів упровадження політики за участі організацій громадянського суспільства та громадян 	Важливі на всіх етапах циклу політики

<p>Діалог</p>	<p>Двостороння комунікація між органами влади, з одного боку, та організаціями громадянського суспільства і громадянами, з іншого. Широкий діалог часто не пов'язаний з конкретним питанням або актуальним процесом розробки політики – він є загальним способом обговорення питань органами влади та організаціями громадянського суспільства. Тому питання для обговорення можуть визначатися обома сторонами. Діалог-співпраця будується навколо специфічного питання політичного розвитку. Він є більш сфокусованим і організовується за результатами широкого діалогу. Діалог-співпраця є важливим для визначення етапів стратегії реалізації політики, а тому часто веде до вироблення спільних рекомендацій, проектів нормативних рішень, політичних ініціатив</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Проведення регулярних зустрічей для обміну думками, а також спеціалізованих зустрічей щодо конкретних питань • Надання відгуків на проведені зустрічі як з боку органів влади, так і з боку організацій громадянського суспільства 	<p>Важливий на етапах формування порядку денного, розробки та перегляду політики</p>
<p>Партнерство</p>	<p>Партнерство передбачає розподіл відповідальності за процес вироблення політики. Воно актуальне для розробки або впровадження певної політики або проектів, де організації громадянського суспільства можуть бути залучені до конкретної реалізації</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Залучення організацій громадянського суспільства на етапі розробки політики або виконання рішення • Організації громадянського суспільства повинні мати право залишатися незалежними – організовувати кампанії, пов'язані із відповідним питанням політики • Можливість прийняття спільних рішень (наприклад, при формуванні місцевих бюджетів) 	<p>Важливе на етапах розробки політики, прийняття та виконання рішення</p>

Кодекс кращих практик громадської участі у процесі прийняття рішень Ради Європи дозволяє скласти матрицю участі організацій громадянського суспільства та органів місцевої влади у процесі вироблення політики, яка передбачає ефективне використання доступних за законодавством механізмів співпраці.

Етапи	Формування порядку денного	Розробка політики	Рішення	Виконання	Моніторинг
-------	----------------------------	-------------------	---------	-----------	------------

РОЛЬ ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Захист інтересів	НУО порушують актуальні для громади питання, а також актуалізують проблеми та потреби конкретної групи. Зазвичай, ці питання та проблеми не регулюються на рівні законодавства або не вирішуються на політичному рівні	Гарантії врахування потреб та інтересів всіх учасників, на яких впливає політика	Вплив на керівників до безпосереднього прийняття рішення (голосування)		Здійснення моніторингу з метою оприлюднення інформації щодо того, чи досягла реалізована політична ініціатива очікуваних від неї результатів
Підвищення рівня поінформованості	НУО діляться своїми оцінками та позиціями з місцевими органами влади, а також виступають у ролі каналів поширення інформації серед громадян	Інформування всіх зацікавлених осіб (зокрема, громадян) про процес розробки політики	Інформування зацікавлених осіб про політичне рішення та його можливі впливи	Зосередження на наданні інформації, роз'яснення переваг і недоліків, а також впливу політичних рішень	
Експертиза та консультації	Експертний аналіз і дослідження сприяють актуалізації певних питань для влади та суспільства, а також виробленню основних підходів до вирішення наявних проблем	Надання аналізу та проведення дослідження щодо актуальних питань, а також заяви про додаткові пріоритети, що мають бути включені до порядку денного	Надання детального аналізу для інформування та впливу на керівників		Збір коштів для проведення дослідження щодо впливів певної політики
Інновації	Розробка нових рішень і підходів, а також демонстрація того, як вони можуть бути включені до порядку денного	Пропозиції рішень актуальних проблем шляхом застосування нових підходів, практичних рішень, нових моделей, які сприятимуть вирішенню актуальних питань і задоволенню інтересів конкретних груп населення			

Надання послуг	НУО як ключові учасники процесу вироблення політики можуть пропонувати альтернативні або нові послуги для громадян	Вклад у розробку політики з урахуванням потреб конкретних зацікавлених осіб, а також створення умов для їх задоволення		Один із ключових учасників реалізації ініціативи, зазвичай, несе головну відповідальність за результати	Відповідальність за проведення моніторингу результатів з точки зору їх якості, ефективності та стабільності
Контроль		Відстеження процесів розробки політики з метою стимулювання його прозорості, а також забезпечення максимального врахування інтересів громадян	Відстеження процесу прийняття рішень, забезпечення його демократичності, прозорості та ефективності	Оцінка та забезпечення того, аби політика реалізовувалася відповідно до визначеного плану, без негативних наслідків	Оцінка досягнення результатами політики початково поставлених задач

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Обмін інформацією	Надання точної, своєчасної та оновленої інформації всім зацікавленим сторонам у доступному форматі	Надання своєчасної та повної інформації про процес проведення консультацій	Надання інформації про політику, яка реалізується	Надання інформації про виконання стратегій і процедур	Надання інформації про всі етапи реалізації політики
Процедури	Розвиток і підтримка прозорого процесу прийняття рішень; забезпечення простих і зрозумілих процедур громадської участі	Розробка та дотримання мінімальних стандартів консультацій (постановка цілей, визначення мінімальних правил участі, строків тощо)	Пропозиції та дотримання процедур і механізмів для сумісного прийняття рішення	Дотримання встановлених правил і норм поведінки	
Ресурсне забезпечення	Підтримка активної участі громадянського суспільства шляхом виділення бюджетних коштів та інших форм матеріальної підтримки	Забезпечення належних строків і ресурсів для проведення консультацій з метою гарантування участі різних представників громадянського суспільства	Створення умов для підтримки активної участі громадянського суспільства, залучення НУО на етапі прийняття рішення	Забезпечення активної участі громадянського суспільства на стадії виконання через виділення бюджетних коштів або іншу матеріальну підтримку	

Реагування	Забезпечення активної участі представників органів влади; вміння вислухати, відреагувати належним чином і встановити зворотній зв'язок	Забезпечення активної участі представників органів влади; вміння вислухати, відреагувати належним чином і встановити зворотній зв'язок	Сприйняття внеску громадянського суспільства	Відкритість і реакція на конкретні потреби, пов'язані з обставинами, що виникають у процесі реалізації політики	Реагування на конкретні питання, порушені представниками громадянського суспільства
-------------------	--	--	--	---	---

Розділ 5. ІНСТРУМЕНТИ СПІВПРАЦІ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

5.1. Місцевий референдум

Місцевий референдум – це спосіб прийняття громадянами нормативно-правових актів та інших суспільно важливих рішень місцевого значення шляхом голосування.

- Місцеві референдуми є прерогативою територіальних громад: відповідно до Конституції України саме територіальні громади забезпечують проведення місцевих референдумів і практичне впровадження їх результатів.
- За своїм змістом місцеві референдуми є формою безпосередньої, прямої, локальної (місцевої) демократії, що передбачає здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.
- Місцевий референдум є основним засобом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати пряму участь в управлінні місцевими справами.

Чинний Закон України «Про всеукраїнський і місцевий референдум» був прийнятий у 1991 році і є застарілим. Наразі на часі прийняття його нової редакції, яка, по-перше, передбачатиме узгодження положень про референдум із законодавством про вибори, а по-друге – врахує об'єктивні реалії місцевого розвитку та дозволить зробити місцевий референдум дієвим механізмом впливу громадян на прийняття рішень.

Основною проблемою зараз є формальна обов'язковість рішень місцевих референдумів. З одного боку, чинним законом встановлено, що рішення, прийняті на місцевому референдумі, мають вищу юридичну силу по відношенню до рішень місцевих рад, на території яких проводяться. Однак закон також передбачає можливість проведення консультативного місцевого референдуму, результати якого можуть враховуватися органами і посадовими особами місцевого самоврядування при прийнятті відповідних нормативно-правових актів. Зважаючи на обмежений перелік підстав проведення обов'язкового місцевого референдуму, норми про консультативний референдум тривалий час створювали можливості для нехтування волевиявлення громадян.

Крім того, чинне законодавство фактично унеможливує проведення референдумів без згоди місцевої влади (ініціювання, організація та проведення місцевого референдуму потребує прийняття низки рішень органами місцевого самоврядування, без яких проведення референдуму може бути заблоковане). Саме тому не викликає подиву той факт, що ініціативи стосовно проведення референдумів на місцевому рівні у більшості випадків завершуються ще на етапі їх ініціювання. При цьому процедурна частина Закону «виписана» настільки недосконало (порівняно з будь-яким із виборчих законів), що провести референдум за Законом без фальсифікацій і спотворення результатів волевиявлення фактично неможливо.

У вересні 2010 р. Кабінетом Міністрів на розгляд парламенту було внесено **проект Закону «Про місцевий референдум» №7082**, який було ухвалено парламентом у першому читанні 19.04.2011 р. Цей проект містить ряд суттєвих недоліків. Навіть у разі його прийняття він навряд чи розширить можливості впливу громадян на вирішення питань місцевого значення.

Зокрема, законопроект обмежує перелік питань, що в обов'язковому порядку виносяться на місцевий референдум; єдиним таким питанням є реорганізація та ліквідація діючих комунальних дошкільних навчальних закладів. Однак перелік таких питань потребує суттєвого розширення. Як і в чинному Законі, процедура ініціювання, організації та проведення місцевого референдуму визначена таким чином, що органи місцевого самоврядування зможуть легко блокувати винесення на референдум тих питань, у вирішенні яких місцева влада не зацікавлена. Крім того, регулювання процедури ініціювання, організації та проведення референдумів за якістю правового регулювання суттєво поступається якості регулювання виборчих процедур.

Незважаючи на наявні ускладнення, безпосереднє волевиявлення громадян має ключове значення для ефективного вироблення політики. Тому місцевий референдум **повинен стати пріоритетною формою волевиявлення територіальної громади при вирішенні локальних проблем**. Отже створення належних умов для участі членів громад у місцевому управлінні шляхом місцевих референдумів потребує кардинального перегляду законодавства.

5.2. 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 можливість бути долученими до розробки та моніторингу державної політики, зокрема – на місцях.

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 участі 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 відомо 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-тиденний 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 засіданні 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.

5.3. Консультації з громадськістю

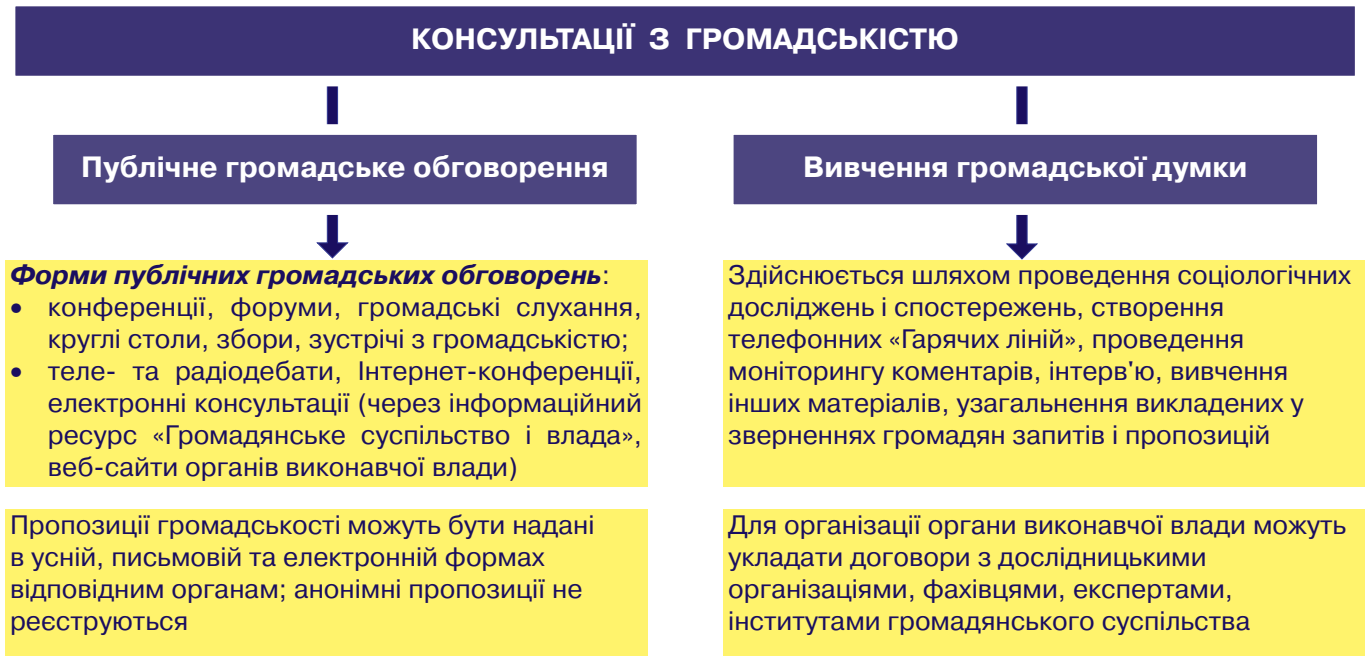
Консультації з громадськістю – це організоване органами виконавчої влади обговорення з громадою питань формування та реалізації державної політики з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності відповідних органів. Консультації проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод людини, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Консультації з громадськістю є одним із найбільш поширених інструментів місцевої демократії, оскільки дозволяють побудувати різнобічний і продуктивний діалог між владою та громадою безпосередньо. Це сприяє підвищенню довіри населення не лише до конкретних рішень, а й до органів влади в цілому.

Для долучення громадськості до процесу прийняття владних рішень була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України «**Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики**» №996 від 3 листопада 2010 року. Постанова №996 затвердила порядок проведення консультацій з громадянами на основі Типового положення при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській державній адміністрації.

Хто ініціює?	<ul style="list-style-type: none">• Консультації організовує та проводить орган, що є головним розробником проекту нормативно-правового акту або готує пропозиції щодо певної сфери державної політики; він збирає та оприлюднює інформацію, готує пропозиції, аналізує результати• Консультації проводяться на основі щорічного плану, складеного органами виконавчої влади з урахуванням пропозицій громадських рад; громадські організації можуть ініціювати розгляд позапланових питань (якщо розгляд питання ініціюють не менше 3-х інститутів громадянського суспільства, консультації проводяться обов'язково)
Хто має право брати участь?	<ul style="list-style-type: none">• Органи місцевого самоврядування можуть бути залучені до консультацій з громадськістю• При проведенні публічного громадського обговорення ініціатор (орган виконавчої влади), який залучає відповідну громадську раду до проведення, повинен вжити заходи для забезпечення репрезентативності соціальних груп населення, а також суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених сторін
Яким чином забезпечується інформування?	<ul style="list-style-type: none">• План консультацій затверджується до початку року та оприлюднюється на веб-сайті органу виконавчої влади або в інший спосіб• Під час проведення консультацій органи виконавчої влади надають повну інформацію ЗМІ про їх перебіг• Результати публічного громадського обговорення оприлюднюються протягом 2-х тижнів після завершення консультування
Які результати проведення?	<ul style="list-style-type: none">• Орган виконавчої влади враховує результати консультацій з громадськістю під час прийняття остаточного рішення або у подальшій роботі• За результатами публічного обговорення органи виконавчої влади готують звіт

Консультації з громадськістю можуть бути проведені у формі публічного громадського обговорення та вивчення громадської думки:



Недосконалості законодавчого регулювання проведення консультацій з громадськістю:

- Законодавчо закріплений перелік форм консультацій з громадськістю, які можуть застосовуватися органами влади та місцевого самоврядування, є досить обмеженим
- Законодавство не встановлює правові наслідки недотримання органами влади встановлених процедур проведення консультацій з громадськістю
- Результати консультацій з громадськістю враховуються органами виконавчої влади при прийнятті остаточного рішення по певній проблемі АБО у подальшій роботі. Абстрактна можливість врахування таких напрацювань «у подальшій роботі» відкриває можливості до нехтування відповідних позицій з боку органів влади
- Для місцевого самоврядування проведення системних консультацій з громадськістю є рекомендацією, а не обов'язком. Інтенсивність і формат використання цього інструменту співпраці залежить від політичної волі конкретних посадовців
- Вносити питання до затвердженого плану проведення консультацій з громадськістю можуть громадські ради та інститути громадянського суспільства, але не окремі громадяни. В умовах неструктурованого громадянського суспільства та слабких інструментів взаємодії з громадянами на етапі визначення актуальних питань політичного порядку денного це обмежує можливості окремої особи порушувати питання перед органами влади
- Органи місцевого самоврядування можуть, але не повинні залучатися до проведення громадських консультацій. Це обмежує системність процесу вироблення політики в регіонах і може призвести до нехтування ряду важливих моментів, які мають бути враховані під час прийняття рішень органами виконавчої влади
- Закон зазначає, що при проведенні консультацій з громадськістю орган виконавчої влади повинен вжити заходів для забезпечення репрезентативності різних соціальних груп населення, суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших заінтересованих осіб. Однак порядок, яким чином таке представництво може бути забезпечене, не деталізується, а відповідальність за порушення вимог репрезентативності не встановлюється
- За законом одним із основних каналів оприлюднення інформації про проведення, перебіг і результати громадських обговорень є веб-сайти органів місцевої влади. Враховуючи, що не всі з них мають свої офіційні сторінки, на практиці інформування про консультації може бути неналежним. (Зокрема, обмеженими є можливості органів місцевого самоврядування). Це стосується і якості проведення електронних консультацій

5.4. Громадські ради

Громадська рада — постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утворений для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади, врахування позицій громадськості при формуванні та реалізації державної політики.

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.

Які основні завдання і права громадської ради?	<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• 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
Як формується?	<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 участі 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 у зв'язках з громадськістю органу, який не є членом ради • Формою роботи ради є відкриті 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 • Рішення ради приймається відкритим голосуванням простою більшістю голосів присутніх на засіданні членів; у разі рівного розподілу голосів, вирішальний голос за головуєчим на засіданні
<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-ти 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>	<p>Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду відповідного органу</p>

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.

Недосконалості 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 по формуванню 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

5.5. Загальні збори громадян за місцем проживання

Загальні збори громадян – це зібрання усіх чи частини мешканців села (сіл), селища, міста для розв'язання питань місцевого значення; вони є формою безпосередньої участі громадян у розв'язанні питань місцевого значення.

Законодавець *не наділив загальні збори правом приймати місцеві нормативні акти*, але потенційно це може стати найбільш сильною за рівнем впливу на місцеву владу формою безпосередньої демократії. Основною перевагою зборів як інституту безпосередньої демократії і як форми місцевого самоврядування є органічне поєднання в них колективної соціальної дії: обговорення тієї чи іншої проблеми, відображення колективної думки, прийняття колективного рішення за участі членів територіальної громади. В рамках зборів кожний його учасник тим чи іншим шляхом висловлює свою думку, виявляє інтерес до певної події, що шляхом зіставлення з думками та інтересами інших учасників може набувати спільного значення.

ПОЗИТИВИ ДЛЯ ГРОМАДИ:

- доведення інформації до мешканців з боку органів місцевого самоврядування;
- одержання інформації або її уточнення (підтвердження) від членів громади;
- сприяння активізації участі громадян у справах місцевого самоврядування незалежно від політичних поглядів;
- є необхідним елементом при створенні органів самоорганізації населення.

НЕГАТИВИ ДЛЯ ГРОМАДИ:

- пасивність громадян, відсутність ініціативних людей щодо проведення зборів;
- непередбачуваність результатів проведення зборів;
- не завжди ухвалені рішення вдається реалізувати на практиці.

Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Постановою Верховної Ради «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» та статутами територіальної громади.

Яка компетенція?

- Розгляд будь-яких питань, віднесених до відання місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України, внесення пропозицій відповідним органам і організаціям
- Обговорення проектів рішень рад, органів самоорганізації населення з важливих питань місцевого життя
- Заслуховування інформацій голів, керівників органів місцевого самоврядування, звітів керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності
- Інформування населення про прийняті радами та їх виконавчими органами рішення, перебіг їх виконання,
- Обрання громадських комітетів і органів самоорганізації населення; затвердження їх статутів (положень), вирішення питань про дострокове припинення їх повноважень

	<ul style="list-style-type: none"> • Внесення пропозицій щодо передачі в комунальну власність або продажу відповідних підприємств, організацій • Вирішення питань щодо об'єднання коштів населення, підприємств, організацій і установ на благоустрій населених пунктів, заходи з охорони навколишнього середовища тощо • Розгляд питань про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни і праці, самотнім громадянам похилого віку, багатодітним сім'ям та іншим • Обговорення питань, пов'язаних із залученням населення до ліквідації наслідків аварій і стихійного лиха, сприяння радам, державним органам у їх ліквідації • Обговорення інших питань, що зачіпають інтереси населення відповідної території
<p>Хто ініціює?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Сільський, селищний, міський голова або виконавчий орган відповідної ради, органи самоорганізації населення • За пропозицією не менш як третини від загальної кількості громадян, які проживають у відповідному територіальному утворенні • Процес підготовки зборів може бути покладений як на працівників виконавчих органів ради, так і на робочу групу, до якої залучаються активісти громади
<p>Як мають бути проведені?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Скликаються за місцем проживання громадян • Скликаються за необхідністю, але не менш як один раз на рік, і є правомочними за наявності на них більше половини громадян, які проживають на відповідній території і мають право брати участь у зборах, а в разі скликання зборів представників громадян – не менш як двох третин представників відповідних територіальних утворень • Збори відкриває і веде сільський, селищний, міський голова або його заступник, а в разі коли збори скликані за рішенням відповідного органу самоорганізації населення, – керівник цього органу. Для ведення протоколу зборів обирається секретар зборів; для ведення зборів може обиратися президент • Порядок денний і порядок роботи зборів затверджується самими зборами
<p>Які результати проведення?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Рішення приймаються більшістю голосів громадян, які присутні на зборах, відкритим або таємним голосуванням • За результатами зборів складається протокол, який підписується головою і секретарем зборів • Загальні збори громадян мають право приймати рішення про дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення • Рішення зборів, прийняті в межах чинного законодавства, є обов'язковими для виконання органами територіальної самоорганізації громадян, усіма громадянами, які проживають на відповідній території, та мають враховуватись органами місцевого самоврядування • Рішення загальних зборів, у яких містяться звернення чи пропозиції до відповідних рад та їхніх виконавчих органів та посадових осіб, керівників підприємств, установ і організацій, не є обов'язковими для виконання, але повинні бути розглянуті ними в установлені законом терміни

Особливості законодавчого регулювання порядку проведення загальних зборів громадян за місцем проживання:

- Якість та інтенсивність використання загальних зборів громадян як інструменту співпраці влади та громадськості часто залежить від волі конкретної місцевої ради
- Законодавство України дозволяє місцевій раді уточнити порядок скликання, проведення та роботи з рішеннями зборів у кожному населеному пункті
- Саме депутати місцевої ради мають визначитись, яким чином загальні збори можуть бути проведені у територіальній громаді, щоб, з одного боку, місцеве життя не перетворювалось на постійні збори, а з іншого, загальні збори могли бути проведені навіть тоді, коли цього чомусь не бажає певний місцевий керівник
- Передбачено, що кожна місцева рада має розробити та ухвалити механізми реалізації права на проведення загальних зборів у конкретній територіальній громаді; це узаконується або окремим розділом чи главою місцевого статуту, або Положенням про збори, затвердженим рішенням ради
- Зважаючи на значні повноваження місцевих рад щодо визначення процедури проведення загальних зборів громадян, вплив цього інструменту на прийняття важливих для життя громади рішень може бути обмеженим

5.6. Органи самоорганізації населення

Територіальна самоорганізація населення – це реалізоване громадою у встановлених законом формах право самостійного та під власну відповідальність здійснення своїх інтересів у питаннях місцевого значення безпосередньо або через створювані органи територіального самоуправління. Органи самоорганізації населення (ОСН) – це представницькі органи, що створюються мешканцями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених законодавством.

Відповідно до законодавства України, сільські, селищні, міські, районні в містах ради (у разі їх створення) можуть дозволяти за ініціативою мешканців створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші ОСН і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Правовий статус, порядок організації і діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом, тобто **Конституцією України**, Законом «Про органи самоорганізації населення» та іншими законами, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, рішеннями відповідних органів місцевого самоврядування та місцевого референдуму, статутами територіальних громад, розпорядженнями сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, положеннями про органи самоорганізації населення, рішеннями зборів (конференції) мешканців за місцем проживання, які їх обрали. Тобто правове поле, що регламентує діяльність ОСН, є досить широким, однак **застарілість ряду нормативно-правових актів** (зокрема, «Про органи самоорганізації населення» та «Про місцеве самоврядування в Україні») потребує концептуального оновлення законодавства у відповідній сфері.

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

- *по-перше*, він є максимально наближеним до населення;
- *по-друге*, забезпечує тісний зв'язок діяльності ОСН з повсякденними інтересами широких верств населення.

Тобто структуризація територіальної громади через самоорганізацію є дієвим методом вирішення нею проблем місцевого значення.

<p>Які типи ОСН існують?</p>	<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 прийме рішення не утворювати районні ради у місті) • 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>Як 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. • Отримання дозволу на створення ОСН. Надається сільською, селищною, міською, районною у місті радою. Питання про створення ОСН, внесене на розгляд ради, розглядається 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.

	<ul style="list-style-type: none">• 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 (конференцією) мешканців за місцем проживання представники подають до реєструючого органу заяву та визначені законом документи
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• 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

Недоліки законодавчого регулювання діяльності ОСН:

- Фактично ОСН мають подвійну природу: вони утворюються громадянами, яким дозволено робити все, що не заборонено законом, однак починають діяти лише після офіційної реєстрації відповідними органами місцевого самоврядування. Тобто, з одного боку, ОСН виступають формою участі населення у вирішенні питань місцевого значення і здійснюють передані повноваження відповідних сільських, селищних, міських рад, що дозволяє характеризувати їх як владні структури із спільними з органами місцевого самоврядування рисами. З іншого боку, ОСН працюють на громадських засадах (винятки можуть бути зроблені лише для їх керівників). Крім того, подвійна природа ОСН обумовлює їх подвійне підпорядкування: перед відповідними радами та перед жителями, які обрали орган. Таким чином, ОСН характеризуються як окремими рисами органу публічної влади, так і рисами громадської організації, що часто ускладнює розуміння їхньої природи громадянами та представниками органів влади.
- Процедура створення ОСН є досить складною, що перешкоджає масовому створенню таких органів. Фактично існує їх подвійна легалізація радою: спочатку рада приймає рішення про дозвіл на створення із визначенням території, в межах якої ОСН діятиме, а потім здійснює реєстрацію. Занадто бюрократична процедура призводить до того, що мешканці не дуже активно ініціюють створення відповідних органів.

- Інтенсивність створення ОСН значною мірою залежить від позицій відповідних рад. Хоча законодавство і надає можливість створення ОСН за ініціативи громадян, позиція місцевої ради у цьому питанні має бути досить активною, зокрема в аспекті захисту прав окремих категорій громадян. Адже часто в населеному пункті проживають групи громадян, інтереси яких можуть конкурувати. Кожна з таких груп може заявляти, що вона представляє інтереси того чи іншого територіального утворення, намагаючись скористатись правовим статусом ОСН. Отже, аби реально врахувати інтереси більшості населення, місцевій раді необхідно зважено користуватися наданим їм законом правом щодо обов'язкового надання дозволу на реєстрацію ОСН. При цьому, у випадку реєстрації значної кількості ОСН, відповідні ради з об'єктивних причин не матимуть змоги належним чином співпрацювати з ними в індивідуальному порядку, що призведе до недостатнього врахування пропозицій та ініціатив громадян.
- Складна процедура проведення зборів (конференцій) жителів уможлиблює порушення при їх проведенні, що часто стає предметом судових розглядів
- Недостатньо чітко законодавчо обмежений обсяг можливих повноважень ОСМ. На практиці це призводить до того, що останні виконують непритаманні їм функції в інтересах зацікавлених осіб

Розділ 6. РЕКОМЕНДАЦІЇ ДО ІСНУЮЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ УЧАСТІ ГРОМАДЯН В ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

З метою запровадження принципів і механізмів співпраці влади та громадськості на місцях, передбачених Кодексом кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень Ради Європи, а також з **урахуванням інструментів залучення громади до вироблення політики, передбачених українським законодавством**, варто зробити такі кроки:

У контексті підвищення ефективності проведення **місцевих референдумів**:

- прийняти нову редакцію закону про всеукраїнський та місцевий референдум, яка узгодить регулювання цього інституту з іншими нормативно-правовими актами України, а також передбачить загальнообов'язковість виконання рішень місцевих референдумів, винесених по віднесені до відання територіальної громади питаннях для відповідної території.

У контексті підвищення ефективності **громадської експертизи діяльності місцевих органів влади**:

- поширити загальнообов'язковість норм законодавства, що регулюють проведення громадської експертизи на діяльність органів місцевого самоврядування;
- передбачити можливість подання електронних запитів на проведення громадської експертизи діяльності органів влади;
- передбачити загальнообов'язковість врахування результатів громадської експертизи при прийнятті владних рішень; якщо орган влади вважає, що проведена експертиза не є достатньо якісною або не повністю відповідає обговорюваній проблематиці, він повинен надати громаді та організації громадянського суспільства чіткі та змістовні роз'яснення причин своєї позиції;
- передбачити на законодавчому рівні механізми запобігання конфлікту інтересів при проведенні громадської експертизи діяльності органів місцевої влади;
- зобов'язати органи місцевої влади виділяти з місцевих бюджетів кошти на проведення громадської експертизи;
- забезпечити організацію навчання представників організацій громадянського суспільства ефективним методикам проведення громадської експертизи діяльності органів місцевої влади; один зі шляхів – визначення органами влади реєстру організацій, відповідальних за проведення навчання.

У контексті підвищення ефективності **консультацій з громадськістю**:

- на нормативному рівні розширити перелік форм консультацій з громадськістю, які можуть застосовуватися органами державної влади та місцевого самоврядування;
- встановити правові наслідки недотримання органами влади встановлених процедур проведення консультацій з громадськістю;
- конкретизувати перелік питань, щодо яких консультації з громадськістю мають проводитись обов'язково (зокрема – більш чітко визначити перелік проектів актів, які стосуються питань, що мають важливе суспільне значення);

- зобов'язати органи влади оприлюднювати всі пропозиції, зібрані під час консультацій з громадськістю, незалежно від того, у якій формі було проведено консультування;
- передбачити обов'язковість врахування органами місцевої влади результатів консультацій з громадськістю при прийнятті остаточних рішень (зокрема – позицій бенефіціаріїв певної політики);
- поширити загальнообов'язковість норм, що регулюють проведення консультацій з громадськістю на органи місцевого самоврядування;
- надати можливість окремим громадянам вносити пропозиції щодо питань, які мають стати предметом консультацій з громадськістю;
- оскільки питання місцевого значення є предметом відання всіх органів місцевого управління, при проведенні консультацій органами місцевої виконавчої влади органи місцевого самоврядування мають залучатися до обговорення обов'язково;
- на рівні статуту громад передбачити механізми забезпечення репрезентативності різних соціальних груп (зокрема – представників груп бенефіціаріїв) при проведенні консультацій з громадськістю; варто розглянути можливість впровадження добровільної реєстрації відповідними органами заінтересованих осіб для участі у консультаціях з повним оприлюдненням інформації про таких осіб;
- зобов'язати органи влади готувати регулярні звіти про виконання планів проведення консультацій з громадськістю;
- в цілому, слід розглянути можливість прийняття окремого закону, який би визначив порядок проведення консультацій з громадськістю на всіх етапах розробки політики (зокрема – при підготовці, розгляді та прийнятті проектів нормативно-правових актів) для органів державної влади та місцевого самоврядування.

У контексті підвищення ефективності роботи громадських рад:

- посилити загальну відкритість роботи ініціативних груп в складі громадської ради за рахунок постійного оприлюднення їх складу, поточних документів та прийнятих рішень на офіційному сайті органу влади, при якому утворюється громадська рада;
- передбачити обов'язкове завчасне повідомлення ініціативною групою делегатів інститутів громадянського суспільства про недопущення їх до участі в установчих зборах із зазначенням підстав такого недопущення;
- запровадити чітку процедуру оскарження неправомірних дій/бездіяльності ініціативних груп щодо учасників установчих зборів;
- громадським радам доцільно обирати заступників голови громадської ради за тематичним спрямуванням, які одночасно можуть бути головами постійних комісій громадської ради;
- визначати кількість комісій/комітетів громадських рад за пропорцією 1 комісія на 10 членів громадської ради;
- внести зміни до Постанови КМУ №996 у частині запровадження чітких строків погодження органом виконавчої влади положень про громадські ради;
- громадським радам ухвалити власні регламенти, що дозволить структурувати та водночас спростити процес організації роботи громадських рад;
- передбачити у положеннях про громадські ради чітку норму про заборону делегування права голосу членами громадської ради;
- узгодити зміст положень про громадські ради з регламентом роботи органів влади, при яких такі громадські ради утворюються;

- конкретизувати строки оприлюднення інформації, що готується ініціативними групами, включно з рішеннями ініціативних груп (зокрема, щодо причин відмови в участі в установчих зборах);
- конкретизувати строки оприлюднення протоколу установчих зборів;
- конкретизувати строки затвердження керівником органу влади складу громадської ради із зазначенням вичерпного переліку випадків, за яких він може не затвердити склад ради;
- конкретизувати строки погодження керівником органу влади Положення про громадську раду та вичерпний перелік підстав, за яких він може його не погодити;
- заборонити участь в установчих зборах по формуванню громадської ради кількох інститутів громадянського суспільства, що відносяться до однієї організації;
- виписати процедуру оскарження неправомірних дій ініціативної групи по підготовці установчих зборів, включно із переліком підстав для скасування рішення установчих зборів;
- мобілізувати до участі в установчих зборах галузеві інститути громадянського суспільства та організації аналітичного спрямування.

У контексті підвищення ефективності **проведення загальних зборів громадян за місцем проживання:**

- зобов'язати місцеві ради врегулювати порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання або внести зміни до чинного порядку аби збори проводилися регулярно та мали реальний вплив на прийняття рішень на місцях.

У контексті підвищення ефективності діяльності **органів самоорганізації населення (ОСН):**

- більш чітко визначити на законодавчому рівні правовий статус органів самоорганізації населення та їх членів;
- спростити процедуру створення ОСН, зменшивши залежність процесу їх легалізації від волі конкретної місцевої ради; спростити процедуру проведення зборів (конференції) жителів;
- стимулювати активність місцевих рад при створенні ОСН з метою адекватного представництва та захисту інтересів мешканців певних територій через інститут самоорганізації;
- більш чітко законодавчо визначити коло повноважень, які можуть бути делеговані відповідною місцевою радою ОСН.

Для активного запровадження **різних форм залучення громади** (зокрема – організацій громадянського суспільства) у **процес прийняття рішень на місцевому рівні** згідно з Кодексом кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень Ради Європи необхідно:

Підвищення ефективності **інформування:**

- Місцеві органи влади та громадські організації повинні постійно інформувати одне одного, а також громаду про свою діяльність і співпрацю через веб-сайти, засоби масової інформації, відкриті заходи, прес-конференції та брифінги, громадські слухання, оголошення та банери; необхідно максимально використовувати потенціал соціальних мереж. Будь-які інформаційні матеріали про діяльність органів місцевої влади та громадських організацій повинні обов'язково розповсюджуватися. Депутати місцевих рад, а також осередки політичних партій повинні регулярно звітувати перед громадою за свою діяльність.

- Місцеві ради повинні прийняти рішення про механізми доступу до інформації щодо розпорядчих документів, які приймають вони самі та їхні виконавчі комітети, передбачивши процедуру зворотного зв'язку.
- Для підвищення якості інформування громадян за участі місцевих органів влади та громадських організацій повинні бути створені інформаційно-методологічні центри.
- Розробка соціальної реклами повинна стати предметом співпраці місцевої влади та громадських організацій.
- Передувати ефективному інформуванню має аналіз потреб у інформації, який може відбуватися у формі опитувань, досліджень громадської думки тощо; місцеві органи влади та громадські організації повинні разом обговорювати та визначати найбільш ефективні канали інформування громади.

Підвищення ефективності **консультацій**:

- Консультації з громадськістю можуть відбуватися у різному форматі (громадські слухання, круглі столи, соціальні та експертні опитування, он-лайн обговорення, анкетування, робота громадських приймалень і скриньок довіри, тренінги та семінари, громадська експертиза, проведення громадськими організаціями виїзних прийомів із подальшим донесенням позицій громадян до органів місцевої влади у вигляді інформаційних записок тощо).
- Консультації з громадськістю мають проводитись у відповідності до статутів територіальних громад і на основі розробленого плану.
- Перед проведенням консультацій з громадськістю органами місцевої влади та громадськими організаціями повинна бути реалізована ефективна роз'яснювальна кампанія.
- Консультації мають проводитись у зручний для громадян час.
- Органи місцевої влади повинні постійно інформувати громадські організації та громаду про розглянуті та прийняті ними нормативно-правові акти.
- Представники органів місцевої влади повинні брати участь в організованих на відповідній території мітингах.
- Інтенсивність проведення та зміст консультацій з громадськістю не повинні залежати від політичної боротьби в регіоні.
- Органи місцевої влади повинні ретельно визначати експертів для експертних консультацій. Для цього у співпраці місцевих органів влади та громадських організацій є сенс створити електронну базу галузевих експертів, до яких можна звернутися щодо актуального питання.
- Окремі громадяни повинні мати право звернутися до органу місцевої влади або конкретного обраного представника через засоби масової інформації; і громадяни, і громадські організації повинні мати можливість вносити певне важливе питання до порядку денного сесії відповідної місцевої ради.

Підвищення ефективності **діалогу та партнерства**:

- Діалог і партнерство місцевої влади та громадських організацій повинні бути регламентованими.

- Органи місцевого самоврядування повинні сприяти розвиткові органів самоорганізації населення.
- Стратегії розвитку певних населених пунктів повинні розроблятися у співпраці влади та громадськості.

Задля підвищення ефективності реалізації механізмів інформування, консультацій, діалогу та партнерства необхідно заохочувати органи місцевої влади проводити системні зустрічі з представниками організацій громадянського суспільства, а також їх навчання з метою визначення потреб громад і вироблення спільних шляхів їх задоволення.

Розділ 7. МЕТОДИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ

Цей розділ посібника надає деякі практичні поради та ідеї щодо того, які види заходів можуть покращити залучення громадян. Сюди не включено загальновідомі види таких заходів (круглі столи, фокусні групи тощо), але ми сподіваємось, що деякі ідеї, викладені тут, можуть спонукати до спільного обговорення організації таких заходів громадянами та органами влади. Тут також подаються деякі методи, які можна застосовувати на громадських форумах та зборах. Крім того, тут наведено декілька прикладів альтернативних методів проведення консультацій та дискусій. Сподіваємось, що ці практичні ідеї допоможуть зробити залучення громадян більш ефективним.

7.1. Методи, які використовуються на початку процесу залучення

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.

7.2. Практичні поради щодо проведення заходів

Місця проведення заходів

Ретельно обдумайте, яке місце вибрати для проведення заходів. Постарайтесь знайти таке місце, де люди почуватимуться зручно. Часто хорошим вибором буде якесь «нейтральне» місце. Коли ви готуєте зустріч, намагайтеся уникати традиційної розстановки столів та крісел, як в аудиторії чи класі, де люди сидять перед «президією». Таке розташування часто створює поділ аудиторії на «важливі голоси» та «слухачів». Буде краще, якщо учасники будуть сидіти в колі або за малими столами.

Якщо є можливість, зробіть кімнату, де проводиться зустріч, якомога гостиннішою: запропонуйте чай та каву, розставте таблички з привітаннями та відповідно прикрасьте місце зустрічі. Багато ведучих таких зустрічей перетворюють приміщення так, що воно виглядає радше як кафе, а не кімната для зустрічей. Це створює таку атмосферу, де люди почуваються більш невимушено, де нема поділу і де учасники очікують залучення до розмов, а не вислуховування промов.

Стиль дискусії

Зустрічі можуть виявитися більш ефективними, якщо їх проводять ведучі, а не головуючі. Іншими словами, це означає менший контроль і те, що центральна роль в дискусії відводиться групі. Проведення зустрічі ведучим забезпечує підтримку групі та гарантує залучення всіх учасників.

Роль ведучих полягає в тому, щоб:

- ставити завдання для дискусії;
- слідкувати за виконанням завдання та за часом;
- давати можливість висловитися всім учасникам;
- записувати думки та передавати висловлені погляди організаторам зустрічі.

На зустрічах, які проводяться за допомогою ведучих, учасники часто працюють в малих групах, якщо загальна кількість учасників є досить-таки великою, а про результати дискусій потім доповідають на загальній зустрічі всім учасникам. Важливо, щоб в таких групах визначили, хто буде записувати хід дискусії або в зошиті, або на великому аркуші паперу. Необхідно, щоб ведучі отримали записи ходу дискусій в зошитах або на великих аркушах від кожної малої групи наприкінці заходу.

Поради щодо планування заходів

Важливо підготувати порядок денний вашого заходу заздалегідь. Він повинен:

1. Містити чіткі цілі (щоб всі учасники мали однакові сподівання) та реалістичні часові рамки.
2. Коли ви плануєте ваш захід, постарайтеся зробити все просто та забезпечте повну залученість якомога більшої кількості учасників.
3. Якщо ви дасте учасникам завдання працювати в малих групах без ведучого, підготуйте чіткі письмові інструкції для кожного засідання в групах.
4. Підготуйте запитання наперед. Хороші запитання – це основа хорошої консультації. Намагайтеся ставити запитання з відкритим кінцем, які підтримують дискусію. Це такі запитання, які починаються на питальні слова «де», «як», «що», «в який спосіб». Уникайте закритих або навідних запитань.
5. Наперед заплануйте, як ви будете записувати думки людей, а наприкінці заходу проінформуйте присутніх про те, що відбуватиметься після цього: як їхні думки будуть враховані, якими будуть наступні етапи консультації/залучення тощо.

Проведення ефективної дискусії

Запитання є корисними, коли вони допомагають прояснити думки учасників. Важливо бачити різницю між «закритими» та «відкритими» запитаннями:

Закриті запитання – вони сформульовані так, щоб відповідь на них була або «так», або «ні». Їх часто використовують з метою завершити розмову, їх можна використовувати для отримання підтвердження або зобов'язання. Було б непогано закрити засідання або отримати остаточну відповідь за допомогою таких запитань:

- «Зрозуміло?»/«Чи має це сенс?»
- «Який варіант вам більше подобається, перший чи другий?»
- «Чи влаштовує вас ця пропозиція?»

Відкриті запитання – такі запитання сформульовані так, щоб викликати роздуми та дискусію, що виключає відповіді «так» або «ні». Було б непогано починати та продовжувати корисні дискусії за допомогою таких запитань:

- «В чому полягає проблема, на ваш погляд?»
- «Чому це важливо для вас?»
- «Коли ви зіткнулися з цією проблемою вперше?»

Намагайтеся уникати закритих запитань аж до кінця дискусій і ставте їх з метою завершити розмову. А до цього намагайтеся використовувати відкриті запитання, які допомагають учасникам глибше дослідити проблему.

Намагайтеся активно слухати розмову, щоби побачити, в чому учасники погоджуються один з одним і в чому їхні думки розходяться. Якщо після завершення дискусії учасники так і не дійшли спільної думки, дайте їм зрозуміти, що ви запишете усі точки зору.

Формати дискусій

Корисним може бути такий формат дискусії, який краще відповідає заходу (приклади наведені в дужках):

- як виглядає ситуація в даний час? (*презентація, мозковий штурм, розбивання на групи*);
- що б ви хотіли бачити в майбутньому? (*дискусії в малих групах, розбивання на групи*);
- які кроки треба зробити, щоби зрушити з теперішньої ситуації до такої, яку ми хочемо побачити в майбутньому (*дискусії у малих групах*);
- які заходи та пропозиції є найважливішими? (*встановлення пріоритетів або черговості*).

Деякі ідеї з приводу того, що можна робити під час заходів

Презентації/прикладі/історії

Якщо група ще не ознайоmlена з темою вашого заходу, було б непогано організувати презентацію, яка б дала учасникам їжу для роздумів. Така презентація не повинна тривати надмірно довго; вона повинна допомогти учасникам зрозуміти, чому тема дискусії є важливою. Одним з корисних видів презентації була б розповідь одного з учасників, який поділився б особистим досвідом/історією. Важливо, щоб цей досвід був актуальним для всієї групи і щоб узагальнення, зроблені на її основі, послужили за відправний пункт для дискусії.

Цікавим варіантом такої історії було б наведення (наприклад, за допомогою power point) деяких суперечливих прикладів або варіантів бачення майбутнього (сценаріїв). Потім учасники мають подумати про переваги та недоліки цих сценаріїв.

Голосування ногами

Один куток приміщення відведений для тих, хто «погоджується» з твердженням, а протилежний – для тих, хто «не погоджується». Ті, хто «не впевнений», стають в центрі приміщення. Зачитайте твердження та попросіть учасників стати в лінію між двома кутками відповідно до того, наскільки сильно вони погоджуються чи не погоджуються з цим твердженням.

Коли учасники вибрали місце в кімнаті, попросіть декількох людей пояснити, чому вони вирішили стати там, де вони стоять. Коли почули думки всіх сторін, можна запитати, чи хтось з учасників поміняв свою точку зору і хоче зміститися в інше місце після наведених аргументів.

Ця вправа є корисною для тих учасників, які незручно себе почувають, коли їм доводиться говорити у великих групах. Тут вони можуть висловити свою точку зору, не будучи зобов'язаними говорити. Було б непогано почати цю вправу висловом, зачитавши твердження на тему, яка не пов'язана з темою дискусії. Записуйте, як учасники в цілому погоджувалися, не погоджувалися або були поділені по кожному твердженню. Твердження можуть включати будь-яку проблему, яка обговорюється на цьому заході.

Мозковий штурм

Мозковий штурм – це спосіб отримання від групи великої кількості ідей. Золотим правилом будь-якого мозкового штурму є те, що приймаються всі висловлені ідеї і що всі ідеї повинні бути подані коротко і швидко. Мета цієї вправи – отримати велику кількість «сирих» ідей, а потім працювати над ними в групі, щоб виявити теми, які можна обдумати, глибше досліджуючи початкові («сирі») ідеї. При пошуку нових ідей було б добре розбити основну групу на пари або малі команди або навіть попросити учасників подумати самостійно. Потім про ідеї, які виникли під час дискусії, повідомляють цілій групі. Один з практичних підходів до цієї вправи полягає в тому, щоб попросити учасників зосередитись на якійсь проблемі і записати в малих групах якомога більше ідей на клейких аркушах паперу за заданий період часу, а потім розвісити всі ідеї на стіні. Наступний крок – перегляд записів, зроблених групою, за допомогою ведучого, або розподіл подібних думок на декілька груп по ключових ідеях.

Розбивання на групи

Після того як учасники малих груп або загальні групи склали великий список ідей, проблем або варіантів, доцільно було б розбити їх на групи та так звані кластери. Попросіть учасників виписати по одній проблемі на клейкий аркуш фломастером і великими буквами.

Беріть по черзі аркуші (з виписаними проблемами) і клейте їх на великі аркуші (фліп-чарти). Якщо вам якийсь запис незрозумілий, попросіть когось з учасників пояснити, що вони мали на увазі.

Коли на фліп-чарті вже є декілька аркушів, запитайте в учасників, чи бачать вони якісь споріднені проблеми. Розмістіть аркуші зі спорідненими ідеями поруч один з одним.

Незабаром почнуть формуватися групи записів зі спорідненими проблемами. Попросіть учасників придумати назву кожній такій групі і окресліть межу навколо кожної групи клейких аркушів. Цю вправу можна виконати під керівництвом ведучого або можна попросити учасників розбити аркуші на групи самостійно. Переконайтеся, що всі учасники погоджуються саме з таким поділом сформованих проблем на групи.

Як *мозковий штурм*, так і *розбивання на групи* можуть виявитися дуже корисними для отримання нових ідей та рішень існуючих проблем. А тому їх можна використовувати у встановленні порядку денного для спільних дій та для формування політики.

Групові дискусії

Для проведення глибоких дискусій під час заходу, як правило, найкраще працювати в групах з кількістю до восьми учасників за участі ведучого або до п'яти учасників без ведучого. Це дасть учасникам можливість максимально висловитися, а ймовірність того, що учасники будуть боятися висловлювати свою точку зору стане меншою. Якщо дискусія в групі проводиться без ведучого, не забудьте надати чіткі письмові інструкції і попросити когось з учасників за бажанням робити записи, а потім повідомити загальну групу про результати дискусії. Було б доречно, якби склад малих груп мінявся під час одного заходу.

Пленарні засідання

Хоча дискусії в малих групах є, як правило, важливими під час консультативних заходів, також потрібні зустрічі, де все обговорюється в загальній групі. В дискусіях в загальних групах (пленарних засіданнях) може домінувати невелика група людей, які не відчують дискомфорту, коли виступають перед більшою аудиторією, а тому доцільно було б обмежувати загальну дискусію часовими відрізками, під час яких робляться короткі повідомлення про хід дискусій в малих групах, де, власне, і проводиться основна робота.

Є декілька альтернативних методологій залучення та обговорення ідей і проблем:

Ринок

Ринок – це метод залучення учасників до процесу творчого мислення та перенесення своїх рішень на конкретні ситуації. Учасників розділяють на малі фокусні або робочі групи, в яких вони працюють над ідеями та вирішенням визначених питань або потреб. Кожна окрема робоча група повинна узгодити найкраще або найефективніше, на їхню думку, рішення, про яке вони розкажуть решті учасників.

Потім групи заходять на ринок, де вони «продають» свої рішення всім учасникам. Учасникам роздаються «голоси», або клейкі аркуші, якими вони голосують. Їм треба вибрати і розставити в порядку важливості рішення, які, на їхню думку, є доречними. Різні групи мають спробувати «продати» свої рішення «виборцям», тобто іншим групам учасників.

На самому ринку виставляються стенди з аркушами паперу, до яких прикріплюються рішення. Учасникам можна запропонувати стимули, щоб вони голосували за конкретні рішення; також можуть показуватися форми творчої реклами. Це створює подвійний ефект: можна побачити, наскільки творчо учасники доносять свою інформацію до інших, і водночас виявити, чи учасники отримують голос завдяки тому, що зробили гарну презентацію рішення, чи рішення

само по собі є досить сильним, щоб за нього проголосували як за найдоречніше і найбільш значиме для учасників. Кінцевий продукт цього процесу – отримання справжніх почуттів на заході, де враховується голос кожного учасника і де ці почуття можна виміряти кількісно і якісно.

Така форма залучення була б корисною для громадських зборів, форумів або для заходів, куди учасники запрошуються для обговорення сфери, у якій треба виявити проблему та виявити почуття людей з приводу певної теми. Вона може виявитися корисним інструментом, але до цього методу має бути обережний підхід, і його треба застосовувати вміло. Учасники повинні постійно пам'ятати, *що* від них очікується і *як* їхнє залучення впливає на процес.

Всесвітнє кафе

Цей підхід – це спроба створити ілюзію перебування у неформальному кафе під час консультативного заходу. Обстановка в приміщенні повинна нагадувати справжнє кафе з паперовими скатертинами та їжею для учасників. Також можна використати фонову музику та інтер'єр приміщення, щоб учасники почували себе ніби в кафе. Звісно, що найкращим варіантом було б провести таку зустріч у справжньому кафе.

Ведучий відкриває зустріч та ставить перше питання. Дискусії відбуваються в малих групах за столами. Робити записи можна на паперових скатертinah. По завершенні обговорення першого питання учасники роблять короткі звіти про результати свого обговорення ведучому в загальній групі. Потім ведучий задає нове питання або тему для дискусії (які мають бути пов'язані з попереднім питанням), і тепер учасники повинні встати зі своїх місць і перейти до іншого столу з тим, щоб склад груп постійно мінявся. Але завжди повинна бути одна людина, яка залишається за столом, щоб пояснити те, що написано на скатертinah. Дискусії по кожній темі записуються на паперових скатертinah – будь-хто за столом може робити записи на скатертині і добавляти власні коментарі до коментарів інших людей. По мірі того як люди переходять від столу до столу і ставляться нові питання до обговорення, починають окреслюватися сфери, з яких в учасників є спільна думка.

Всесвітнє кафе – це хороший підхід, який можна застосовувати до відносно великих груп і який допомагає створити дуже жваву та творчу атмосферу. Вибір запитань для обговорення у кафе є дуже важливим для успіху такого заходу. Як правило, було б корисно сформулювати запитання у позитивному форматі і у форматі відкритого кінця, що дозволяє проводити конструктивну дискусію. Якщо учасникам питання для дискусій нецікаві, такий захід навряд чи буде успішним. Більше інформації можна знайти на цьому веб-сайті: www.theworldcafe.com.

Відкритий простір

Відкритий простір – це така структура проведення заходу, основою якої є те, що учасники беруть на себе відповідальність за порядок денний та зміст заходу. Для цього потрібні окремі приміщення для різних груп і мінімум півдня роботи.

Заходи, які називаються «відкритий простір», мають головну тему, але не мають встановленого денного порядку. На початку учасники стоять або сидять у колі, подається тема, і учасників просять визначити питання, які їх цікавлять і за проведення зустрічі по яких вони візьмуться.

Після того як добровольці зголосилися провести зустрічі по «їх» темах, учасники йдуть у відповідні кімнати, де обговорюють ці теми у визначені часові рамки.

Після оголошення всіх тем для дискусії, учасники записуються в групу, що обговорюватиме тему, яка їм цікавить. Учасники мають свободу пересування з кімнати в кімнату по мірі необхідності. Формат відкритого простору дає можливість побачити дуже невимушені та жваві розмови, викликані спільним ентузіазмом щодо даної теми. Основними принципами відкритого простору є:

- «нема учасників, які попали не в ту кімнату» (найкращі учасники – це ті, які дуже переймаються даною темою і з власної волі вирішили брати участь в даній зустрічі);
- «дискусія може початися будь-коли» («відкритий простір» заохочує прояв креативності як під час формальних зустрічей, так і між ними);
- «закінчимо роботу тоді, коли закінчимо» (завершити роботу важливіше, ніж вкластися у жорсткі часові рамки);
- «те, що відбувається, – це єдине, що може бути» (забудьте про власні сподівання і повністю зосередьтеся на тому, що відбувається тут зараз);
- є лише одне «правило»: «правило ніг» (якщо учасники опиняються в такій ситуації, де вони нічого нового не знають і вони нічого не можуть дати, вони зобов'язані піти в іншу групу або взяти перерву для особистих роздумів або неформальної дискусії з іншими учасниками, які відпочивають).

Важливо, щоб в рамках «відкритого простору» пропонувалися освіжаючі напої (чай, кава), було відведено місце для тих, хто не бере активну участь в дискусії, де вони могли б неформально зустрітися або відпочити.

Дуже важливо мати наприкінці робочого дня хороші письмові звіти з усіх дискусій, в яких зафіксовані всі дії, які виконувались протягом дискусії. Ті, хто на початку «відкритого простору» взяли на себе відповідальність за проведення зустрічей, також відповідають за забезпечення зошитами/блокнотами, великими аркушами паперу (фліп-чартами) тощо, на яких відображений хід зустрічі. Потрібно, щоб ведучий заохочував людей робити власні записи. Заходи в рамках «відкритого простору» часто надають велике натхнення та енергію. Проте по своїй природі це такі заходи, під час яких неможливо контролювати все в деталях, тому якщо ви хочете дати відповідь на дуже конкретне запитання, то, можливо, вам слід знайти більш структуровані підходи. Але такі заходи – дуже цінний механізм, в якому є певна кількість взаємопов'язаних проблем і де можна корисно провести дуже гнучкі розмови на теми, визначені учасниками на відміну від порядку денного, який встановлюється кимось ззовні.

Більше інформації можна знайти на цьому веб-сайті: www.openspaceuk.com

Короткочасні види діяльності (зайшов/вийшов)

Можливо, не кожен буде зацікавлений взяти участь у формальному консультаційному заході, дехто не може виділити кілька годин свого часу на це, але має бажання висловитися. «Короткочасний підхід» дуже часто спрацьовує добре, коли консультація відбувається в рамках ширшого заходу у громаді. Методи короткочасної консультації є дуже простими та швидкими і можуть включати в себе голосування з конкретних питань, використовуючи

маленькі клейкі кільця/кнопки на великих аркушах паперу на стіні, завдяки чому видно, з якими ідеями конкретний учасник погоджується. Серед інших методів – запис на листівці з фото (малюнком), яку потім кидають у спеціальну скриньку в приміщенні, роздача клейких кольорових міні-аркушів паперу, на яких учасники залишають коментарі та записують ідеї по даній темі, або короткі та прості анкети.

Ідея таких видів діяльності полягає в тому, що вони легкі і прості в організації. Часто вони прив'язані до виставки (див. вище – *спільне дослідження*) з використанням фотоапаратів, карт, моделей, планів тощо, де за допомогою великих аркушів паперу на стіні можна залишати коментарі по темах, які представлені на виставці.

Стіна з графіті

Для того щоб зробити стіну або стіл з графіті, потрібні декілька великих аркушів паперу та різні художні матеріали. Ідея полягає в тому, що на аркуші паперу записується ключове запитання, а потім учасників просять записати та намалювати свою відповідь. Це може дати велику масу творчих думок, і результати часто найкраще фіксуються за допомогою фотографування цих аркушів наприкінці дня. Цей метод добре спрацьовує, коли треба залучити молодь до ефективної участі, а також тих, хто не хоче записувати коментарі у формальній анкеті для відгуків.

Знову ж таки, цей вид діяльності може становити частину іншого заходу або виставки.

Он-лайн-дискусії

Учасників запрошують до участі в он-лайн-дискусії за допомогою таких інтернет-форумів, як групи google/yahoo, або соціальних мереж типу Facebook. Такі заходи можна проводити безкоштовно, їх легко провести в мережі Інтернету, і вони можуть бути хорошим додатком до заходів, на яких учасники зустрічаються особисто. Це також дозволяє учасникам зустрітися до або після заходу, щоб обговорити свої ідеї. При використанні он-лайн-методів важливо бути пильним, щоб не виключити з дискусії деяких учасників, які, можливо, не мають змоги приєднатись до дискусії в мережі Інтернет.

Всі вищезазначені ідеї можуть сприяти залученню і використовуватися в рамках заходів на кшталт форумів та конференцій для збільшення кількості учасників.

7.3. Методи, які використовуються наприкінці заходу

На початку цього розділу посібника було висловлено декілька пропозицій щодо того, як розпочати захід. Але завершення заходу є не менш важливим: учасники повинні не лише відчувати своє залучення до процесу, а також знати, що в результаті їхньої участі буде щось відбутися і вони про це будуть поінформовані.

Дії

Незалежно від того, який це вид заходу, якою є кількість його учасників (чи це малі фокусні групи, чи великий форум), важливо, щоб учасники знали, які саме дії будуть наслідком їхньої участі.

Якщо захід організовано з метою збору різних думок, ідей та консультацій по конкретних питаннях, важливо, щоб наприкінці такого заходу учасники знали, що відбуватиметься потім і чи будуть вони повідомлені про дії, які є результатом цього заходу.

Також може виявитися корисним, якщо наприкінці заходу залучити учасників до дискусії про подальші дії. Після того як ви зберете ідеї та теми розмов в учасників групи, можна запитати, які в них є пропозиції щодо дій в результаті цієї дискусії. В залежності від кількості учасників це можна зробити як вправу для цілої групи або як завдання, над яким учасники працюють в малих командах над ідеями, про які вони потім повідомляють загальній групі. Дії повинні бути записані на великих аркушах на стіні, щоб всі їх могли добре бачити. Цей підхід є дуже хорошим, коли дискусії на певному заході можуть призвести до партнерської діяльності.

Пріоритизація (маленькі клейкі кілець/кнопки)

Голосування по найбільш важливих темах або діях є також гарним способом завершити зустріч. В такий спосіб групу приводять до консенсусу щодо найбільш та найменш важливих питань, які виникають в результаті їхньої дискусії. Роздайте учасникам певну кількість маленьких клейких кілець/кнопок, якими вони голосуватимуть. Достатньо буде три кілець/кнопки на учасника – це спрацює найкраще в малих та середніх групах, оскільки при великій кількості учасників цей процес може зайняти занадто багато часу і стати громіздким.

Учасники можуть використати всі кілець/кнопки на одне питання, з приводу якого йде голосування, або на два чи три питання. Голосування створює візуальний доказ підтримки. Для того, щоби зробити процес голосування якомога легшим, не забудьте залишити простір біля кожного пункту, по якому голосують, щоби інші учасники могли прикріпляти туди свої «голоси».

Зворотний зв'язок

Для залучення громадян у процес прийняття рішень важливо не лише інформувати громадськість про заплановані консультації, але й розповсюджувати інформацію про результати цих консультацій та забезпечувати зворотній зв'язок не лише з учасниками процесу, а й з ширшою громадою. Не забувайте забезпечувати отримання всіма групами та особами, які були запрошені на захід, протоколу цього заходу та інформації про дії, які будуть вжиті в результаті цього заходу, навіть якщо вони (запрошені) не змогли взяти в ньому участь. Для інформування про подальші дії мають використовуватися засоби масової інформації, включаючи соціальні мережі, веб-сайти, дошки оголошень тощо.

Навіть якщо дії вживаються не по результатах проведеного заходу, а у зв'язку з питаннями, які виникли під час заходу, також важливо інформувати громадськість про них. Необхідно, щоби розмови, діалоги, консультаційні зустрічі, круглі столи, форуми, фокусні групи та всі інші види діяльності, зазначені в цьому розділі посібника, відбувалися під час всього циклу прийняття рішень та розробки політики. Ці засоби та методи можуть використовуватися на кожному етапі в різних комбінаціях. Важливо застосовувати різні підходи до залучення громадян для того, щоби забезпечити їх максимальну участь та результативність заходів.

ПІСЛЯМОВА

Якщо ви дочитали цей посібник до цього місця, ви погодитесь, що в ньому викладена не лише теорія. Представники дванадцяти регіонів, що брали участь у проекті, використовували методи і інструменти, описані в посібнику, на практиці, і вони переконались, що більш активне залучення громадськості приносить результати. Підготовлені ними міні-проекти ілюструють їх досягнення. Практичні ідеї з останнього розділу посібника були апробовані і використовувались у різних країнах для збільшення ефективності залучення громадян. Розділ, що стосується законодавчої бази України, демонструє, що існують можливості для запровадження рекомендацій Ради Європи щодо участі громадян у процесі прийняття рішень.

На протязі всього проекту, що передувало створенню цього посібника, ми переконались в готовності місцевих органів влади в Україні більш активно залучати громадян до процесу прийняття рішень, але часто вони не знають, яким чином краще це робити. Отже ми сподіваємось, що цей посібник надасть нових ідей, а також напрям для місцевих органів влади, неурядових організацій та окремих громадян для впровадження роботи в партнерстві і більш ефективного прийняття рішень завдяки збільшенню громадської участі.

Цей посібник і весь проект загалом були б неможливі без активної роботи широкого кола людей – представників наших пілотних регіонів і всіх інших, хто так чи інакше сприяв реалізації проекту. На жаль, через велику кількість неможливо згадати кожного на ім'я, але всі вони представляли неурядові організації, місцеві ради і адміністрації, а також жителів громад, що брали активну участь у проекті. Ми хотіли б подякувати кожному, хто долучився до роботи, – без їх участі проект не мав би успіху. Ми сподіваємось, що для кожного, хто був задіяний, цей проект видався корисним, і надав нових ідей та натхнення для досягнення цілей. Наша особлива подяка висловлюється пілотним регіонам – Донецьку, Тельманівському району, Новоазовському району, Амвросіївському району, Макіївці, Красноармійську, Луганську, Алчевську, Брянці, Лисичанську, Северодонецьку та Кременському району – і, зокрема, тим представникам громад, які знайшли можливість відірватись від свого напруженого життя, щоб відвідати програми тренінгів – з Вами було чудово працювати і обмінюватись ідеями. І врешті решт, ми вдячні членам команди проекту з Асоціації «СЕСП» та Лабораторії законодавчих ініціатив. Сподіваємось, що своїм партнерством ми продемонстрували переваги спільної роботи.

Крістін Форрестер



Крістін Форрестер з ветераном Великої Вітчизняної війни

Додаток

Рекомендований протокол для підписання представниками місцевих органів влади і неурядових організацій

СИСТЕМА ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН У ПРОЦЕС ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ ТА СТРАТЕГІЧНИХ РІШЕНЬ

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. Вони відображають ці інтереси та можуть діяти як основний канал залучення і участі громадян.

Ця система розроблена для затвердження місцевими органами влади, включно з органами місцевого самоврядування, на всіх рівнях.

ЦІЛІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

Визнаючи цю роль НУО і той факт, що ефективна участь громадян у прийнятті рішень відповідає європейським нормам, органи місцевої влади повинні діяти відповідно з наступними принципами:

1. Для забезпечення прийняття рішень та використання ресурсів органи місцевої влади затверджують 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 з тим, щоб громадяни могли брати в них участь;
 - надання доступу до інформації, включно з відповідними документами з питань політики та бюджетів;
 - надання громадянам відгуків про результати прийнятих рішень;
 - затвердження цієї системи у якості місцевого статуту для забезпечення прозорості.

3. Органи місцевої влади повинні забезпечити свою звітність перед громадянами шляхом:
 - надання громадянам можливості відвідувати зустрічі, на яких вони могли б задати 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 у якості місцевого статуту для забезпечення звітності.
4. Неурядові організації (НУО) 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 точку зору, яка відрізняється від позиції органів влади, з якими вони можуть співпрацювати по інших питаннях. 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;
 - роль спостережного органу.
5. Органи місцевої влади гарантують, що НУО та громадяни можуть робити внесок у процес прийняття рішень без будь-якої дискримінації. Вони визнають Європейську конвенцію прав людини та основних свобод, зокрема, свободу слова (стаття 10) і свободу зібрань та об'єднань (стаття 11).
6. Органи місцевої влади також повинні створювати сприятливі умови 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 включає в себе доступ до ресурсів (фінансових, людських і фізичних) з метою поширення діалогу та участі громадян.

ЦІЛІ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Неурядові організації повинні забезпечити:

1. Прозорість та підзвітність своїх дій, а також надання інформації органам влади та громадянам про свою діяльність.
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 гарантують правильне розуміння та репрезентативність їх поглядів.
4. При наданні фактів чи прикладів прийняття якогось рішення, НУО повинні гарантувати, щоб ці докази були аргументованими і щоб інформація жодним чином не була сфальсифікована або неправильно представлена.
5. НУО мають використовувати всі можливості для ефективної участі, з повагою ставлячись до процесів, які вже були розроблені. Зберігаючи право на незгоду, лобіювання та захист інтересів, НУО повинні поважати законність демократичних підзвітних інституцій, які мають законне право приймати рішення.

Підписано від імені _____
(Назва місцевого органу влади)

(Прізвище, ім'я, по-батькові)

(Дата)

Підписано від імені _____
(Назва неурядової організації)

(Прізвище, ім'я, по-батькові)

(Дата)

**ВИРІШУЄМО І ДІЄМО РАЗОМ!
РЕКОНСТРУКЦІЯ СКВЕРУ ІМ. ГОГОЛЯ
(м. Северодонецьк)**

Що ми робили – мета проекту:

Апробація використання механізмів громадської участі в ході реконструкції скверу ім. Гоголя для подальшої розробки Стратегії розвитку "зелених зон" міста Северодонецька.

Як ми це робили:

- Ініціювала проект приватний підприємець Наталія Зубань. Вона розмістила на сайті Інтернет-газети «Моє місто» оголошення із закликом до городян взяти участь у реконструкції скверу.
- Підтримала проект Громадська рада при Северодонецькій міській раді. Була проведена презентація ініціативи та її публічне обговорення.
- Створена ініціативна група. До складу групи увійшли представники місцевої влади, депутати міської ради, представники громадської ради, засобів масової інформації, представники бізнес-середовища, активні представники громадськості. Було проведено п'ять консультативних зустрічей з профільними підрозділами міської ради.
- Використовувалися традиційні (консультації з громадськістю, публічні обговорення) і нові технології (обговорення ініціативи в мережі Інтернет). Це розширило коло партнерів проекту і створило умови для використання механізмів громадської участі.
- Проведена фандрейзингова кампанія, яка дозволила зібрати близько 200 тисяч гривень для реалізації проекту (місцевий бюджет, благодійні перерахування бізнесу і приватних осіб, скарбничковий збір, волонтерська праця).
- Запроваджено план заходів з реконструкції скверу (очищення від порослі, вирубка і корчування старих дерев, обрізка дерев, монтаж поливальної мережі, прокладка електричної мережі, посадка дерев і кущів, монтаж освітлення, установка лавочок, облаштування дитячого ігрового майданчику).
- Проведено публічний моніторинг заходів, здійснених в рамках проекту, що сприяло зміцненню довіри між сторонами на основі взаємної підзвітності.

Чому ми навчилися:

- ВИКОРИСТОВУВАТИ ШИРОКИЙ ДІАПАЗОН ІНСТРУМЕНТІВ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ. Рівень громадської участі в реалізації проекту оцінюється як реальна участь. Використання механізму спільного планування свідчить про розвиток традицій співробітництва, включаючи формування культури спільної відповідальності сторін за планування і результати.
- ОРІЄНТУВАТИСЯ НА ДОСЯГНЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ у процесі виконання проекту (в даному випадку реконструкції міського скверу).
- СТРАТЕГІЧНО ПІДХОДИТИ ДО ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ громадськості в сфері благоустрою міста. Для розвитку зелених зон Северодонецька прийняті рішення міської ради "Про затвердження дислокації парків, скверів та інших зелених зон міста Северодонецька" і "Про присвоєння скверу, розташованому по пр. Радянський в районі Северодонецької школи-колегіуму назви "Сквер Гоголя". При прийнятті рішень враховані рекомендації громадськості.

Три поради, які ми передали б іншим:

1. ВІДКРИТИЙ І ПРОСТИЙ ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ. Важливий для всебічного аналізу проблемної ситуації і подальшого конструктивного діалогу.
2. ЦІННІСТЬ ПАРТНЕРСТВА. Сторони можуть привнести в дискусію свої знання і досвід вирішення проблем. Обмін досвідом може стимулювати інновації, що дозволить забезпечити ефективне використання ресурсів.
3. ВАЖЛИВІСТЬ НЕЗАЛЕЖНОСТІ. Організації, які беруть участь в реалізації спільної ініціативи повинні залишатися незалежними, а саме: оскаржувати рішення, проводити кампанії і захищати інтереси своїх цільових груп.

**ПІДТРИМКА СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:
ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ І ПАРТНЕРСТВО
(с. Рози Люксембург, Новоазовський район)**

Що ми робили – мета проекту:

Село Рози Люксембург є адміністративним центром Розівської сільської ради. У складі ради шість населених пунктів.

У селі 880 жителів, з них дітей дошкільного та шкільного віку – 152 людини. Для села актуальною проблемою є відсутність дитячих ігрових майданчиків або інших місць, де батьки могли б провести час зі своїми дітьми. Тому в якості зони відпочинку жителями була запропонована покинута територія колишнього дитячого садка в центральній частині села, де внаслідок демонтажу будівлі залишився котлован площею 1200 кв.м.

Котлован знаходився в безпосередній близькості від будівель і території школи, а також від чинного дитячого садка, що становило потенційну загрозу життю і здоров'ю і дітей, і дорослих.

Таким чином, виникла необхідність пошуку шляхів вирішення проблеми, з одного боку, ліквідації потенційної загрози виникнення нещасних випадків, а з іншого, проблеми відпочинку і дозвілля жителів села.

У вирішенні цього питання були апробовані механізми громадської участі, які розглядалися в проекті «Громадянин і держава».

Як ми це робили:

Новоазовська районна громадська організація Громадський рух «Голос громади» виступила з ініціативою перед громадськими організаціями Новоазовського району, які беруть участь у проекті, про підтримку ідеї благоустрою занедбаної території колишнього дитячого садка в с. Рози Люксембург з залученням жителів села.

Ця ідея обговорювалася за круглим столом за участі громадських організацій і Розівського сільського голови. В ході проведення наради учасниками були висловлені пропозиції щодо її реалізації.

Учасники круглого столу підтримали ідею залучення громадськості до процесу благоустрою занедбаної території на всіх етапах, починаючи з обговорення проблеми до її реалізації. Провідною організацією в проекті обрана Новоазовська районна громадська організація Громадський рух «Голос громади», яка розробила і представила на обласний конкурс міні-проект «Підтримка системи місцевого самоврядування: громадська участь і партнерство».

В ході розробки проекту:

- Громадським рухом «Голос громади» було проведено опитування серед жителів села з метою виявлення найбільш актуальних проблем села.
- Винесено питання благоустрою території на збори громадян для обговорення.
- Виявлені зацікавлені сторони.
- Проведено PR-кампанію, яка дозволила залучити представників бізнесу до реалізації проекту.

Чому ми навчилися:

1. Використовувати нові методи і технології організації громадської участі.
2. Ефективно впроваджувати механізм взаємодії і співпраці місцевої влади, громадськості і бізнесу.
3. Вирішувати спільними зусиллями соціально значущі проблеми своєї громади.

Три поради, які ми передали б іншим:

1. НЕОБХІДНИЙ пошук дієвих партнерів на рівні влада-громадськість-бізнес, налаштованих на взаємовигідну та плідну співпрацю.
2. НЕОБХІДНИЙ відкритий і пряий діалог з громадою, як з боку громадських організацій, так і з боку місцевої влади, що дозволить розбудити довіру жителів як до одного, так і до інших.
3. НЕОБХІДНА віра і упевненість в тому, що спільними зусиллями навіть в існуючому законодавчому полі можна вирішувати проблеми місцевого значення.

ДІАЛОГ ПАРТНЕРСТВА – ДІЄВИЙ МЕХАНІЗМ У ВИРІШЕННІ СОЦІАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ ГРОМАДИ (м. Макіївка)

Що ми робили – мета проекту:

- Залучали макіївчан до громадської участі в процесі прийняття рішень на місцевому рівні. Напрацювали політику партнерства НУО з органами місцевого самоврядування у процесах прийняття рішень.
- Використовували механізми громадської участі, щоб залучити представників громади м. Макіївка до процесу спільного розгляду і прийняття рішень органами місцевої влади щодо стану прибудинкової території ОСББ, КСОНів, озеленення, благоустрою території, реалізації соціально значущих ініціатив.

Проводили:

- Опитування громадської думки.
- Анкетування.
- Формування коаліції партнерів, ініціативних груп, громадських рад і комітетів.

Як ми це робили:

1. Робоча група з проекту «Громадянин і держава» на засіданні Дорадчого комітету запропонувала всім зацікавленим НУО, УЖКГ, членам Дорадчого комітету розглянути ідею міні-проекту, а потім на наступному засіданні комітету була відібрана ідея методологічного центру діючих і нових ОСББ асоціації «Агентство з розвитку бізнесу»: *Поліпшення якості життя макіївчан шляхом залучення громадськості до проблем екологічного стану прибудинкової території ОСББ, КСОНів.*
2. Розробили політику і стратегію поліпшення екологічного стану прибудинкової території, впорядкування прибудинкових територій згідно з екологічними нормами і стандартами прибудинкових територій ОСББ і КСОНів, підготували проект «Діалог партнерства – дієвий механізм у вирішенні соціальних проблем громади».
3. Ми розробили нові підходи до залучення громадян до процесу прийняття рішень згідно зі стратегією громадської участі.
4. Проводили експертні та навчальні семінари, круглі столи, тренінги. З макіївчанами працювали через НУО, коаліцію, методологічний центр діючих і нових ОСББ. НУО Асоціація «Агентство з розвитку бізнесу» – координатор коаліції, – через методологічний центр розвитку ОСББ представляли інтереси жителів мікрорайону «Зелений» і разом з ними протестували і розробили стратегію громадської участі в процесі прийняття рішень щодо місцевих проблем. Для підвищення активності громади об'єднали зусилля КСОНа «Зелений-1», АВЖБ «Сузір'я», суспільно активних шкіл мікрорайону, коаліції, міськради, міськвиконкому, райадміністрації.

Чому ми навчилися:

- Брати участь у вирішенні місцевих проблем спільно з міськрадою, міськвиконкомом у партнерстві НУО – влада.
- Розподіляти відповідальність між Асоціацією, міськвиконкомом та іншими учасниками на Дорадчому комітеті з проекту «Громадянин і держава», працювати згідно зі стратегією громадської участі на рівні партнерства.

Три поради, які ми б передали іншим:

1. Проводити широкий діалог з владою і працювати в партнерстві: влада – НУО.
2. Використовувати в роботі систему Дорадчого комітету, громадських рад, експертно-координаційних комітетів, робочих і ініціативних груп.
3. Відкривати методологічні центри діючих і нових ОСББ і ресурсні центри підтримки НУО з соціально значущих і екологічних ініціатив.

ДОСЛІДЖЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРОБЛЕМ МІСТА ТА ПОШУК ШЛЯХІВ ЇХ ВИРІШЕННЯ (м. Лисичанськ)

Що ми робили – мета проекту:

Проаналізувати екологічні проблеми міста, знайти шляхи їх вирішення, планомірно реалізуючи поставлені завдання.

Як ми це робили:

- Ініціаторами проекту стали члени екологічного клубу «Паросток» при Лисичанському багатопрофільному ліцеї, що накопичили певний досвід у дослідженні даної проблеми і усвідомили неможливість її реалізації зусиллями однієї дитячої екологічної організації.
- Проект був підтриманий Виконкомом міської ради, депутатами, громадськістю.
- Була створена ініціативна група. До складу групи увійшли депутати міської ради, представники місцевої влади, засобів масової інформації та громадськості. Було проведено 4 засідання ініціативної групи, 4 зустрічі з профільними підрозділами Міської ради, 6 консультацій з керівниками промислових підприємств міста.
- Була підготовлена і проведена міська конференція з даної тематики, яка показала серйозну зацікавленість жителів міста у вирішенні даної проблеми.
- Було знайдено взаєморозуміння в питанні вирішення поставлених завдань з більшістю міських служб, які займаються екологією (комунальні служби виконкому, СЕС, екологічні служби промислових підприємств і т.д.).
- Активізувалися ЗМІ міста (тільки в газеті «Новий шлях» за два з половиною місяці, що минули після міської екологічної конференції, було опубліковано матеріалів з екологічної тематики більше, ніж за весь попередній рік).
- Здійснені перші спільні дії громадськості та міських органів влади у питанні вирішення екологічних проблем міста (розчищено озеро Крупське в районі скляного заводу «Пролетар», видалені «вікові» звалища з декількох вулиць, розташованих біля річок Сіверський Донець і Верхня Біленька).
- Розпочата робота з моніторингу водойм міста (визначення рН, загальної концентрації солей, вмісту кисню у воді).

Чому ми навчилися:

- Обговорювати усією громадою загальноміські питання.
- Домагатися взаєморозуміння між громадськістю і місцевими органами влади.
- Планувати роботу і координувати її виконання.
- Ставити суспільні інтереси вище особистих.

Три поради, які ми передали б іншим:

1. Шукайте однодумців – вони завжди поруч.
2. Максимальна гласність: «Одна голова добре, а багато – краще».
3. Запорука успіху: досвід літніх плюс ентузіазм молодих.

Сильні ОСН – успішне місто! (м. Луганськ)

Що ми робили – мета проекту:

Активізація жителів м. Луганська в процес вирішення питань територіальної громади через посилення ролі органів самоорганізації населення (ОСН).

Як ми це робили:

В ході здійснення проекту були організовані фокус-групи і проведено опитування (консультації) членів ОСН і депутатського корпусу. Відбулися виїзні і робочі зустрічі співробітників міськвиконкому і депутатів міської ради з представниками ОСН. Роботу щодо посилення ОСН активно підтримали міський голова і Управління внутрішньої політики Луганського міськвиконкому.

Чому ми навчилися:

Нам вдалося встановити і впровадити оптимальну схему організації роботи в житлово-комунальній сфері міста:

Міськрада — Депутат міської ради (вибраний по округу) — ОСН.*

Крім того, ми виявили основні проблемні місця і ризики в роботі ОСН.

Три поради, які ми передали б іншим:

1. Використовуйте прагнення місцевих органів влади налагоджувати зворотний зв'язок з електоратом для озвучування своїх вимог.
2. Обов'язково співпрацюйте з політичними силами вашого регіону, не вливаючись в їхні ряди.
3. Опирайтеся у своїй роботі на депутатський корпус місцевих рад.

** ОСН спільно з депутатом міської ради визначають об'єкти ремонту та благоустрою у своєму окрузі, а міська рада здійснює ремонтні роботи за пропозиціями депутата і ОСН, кошти витрачаються рівними частками на кожен округ, депутат контролює виділення коштів міським бюджетом, а ОСН веде контроль якості робіт.*

**РОЗРОБКА І РЕКЛАМНА КАМПАНІЯ З АКТУАЛІЗАЦІЇ
ІНТЕРНЕТ-ПОРТАЛУ «ДІАЛОГ ЗАРАДИ РЕФОРМ»
(м. Луганськ)**

У ході реалізації проекту «Громадянин і держава: розвиток партнерства для ефективного урядування в Україні» був розроблений і функціонує Інтернет-сайт «Діалог заради реформ».

Інтернет-сайт розроблений у форматі «комунікаційного майданчику» для обговорення соціально-економічних реформ, а також як інформаційний портал, що забезпечує доступ до унікальної бази даних про реформи і їх реалізацію на Луганщині.

Системне функціонування сайту гарантує постійний суспільно-політичний діалог з можливістю встановлення електронного зворотного зв'язку між владою і громадянами. Вираз громадянської позиції учасниками Інтернет-форуму сприяє впровадженню процедур «електронної демократії» і підвищенню участі громадськості в процесі прийняття політичних рішень в Луганській області.

Високий рівень відвідування Інтернет-порталу також сприяє інформаційній відкритості органів влади. За підсумками реалізації міні-проекту створений «інтерактивний майданчик», що сприяє залученню широкої громадськості до процесу обговорення соціально-економічних реформ і урядових ініціатив.

Останнім часом ми можемо спостерігати підвищення інформаційної грамотності населення, усунення фрагментарності розуміння курсу соціально-економічних реформ у жителів Луганщини.

Організація обговорення питань у соціальній, політичній і економічній сферах у форматі он-лайн діалогу гарантує рівність у виразі позицій і об'єктивну оцінку поточної ситуації.

Інформаційне поле узгодження інтересів влади та громадськості у віртуальному просторі дозволяє розробити комплексну стратегію регіонального і загальнодержавного розвитку.

За підсумками реалізації проекту можна виділити три основних принципи взаємодії влади і громадян за допомогою мережі Інтернет:

1. Принцип коригуючого інформування громадян. Інформування всіх зацікавлених осіб в ході он-лайн діалогу має відповідати коефіцієнту інформаційної грамотності щодо даної тематики, також підсумки обговорення повинні служити вектором коригування дій органів влади.
2. Принцип адресності та роз'яснення.
3. Принцип одержання зворотного зв'язку від населення.

НАШЕ МІСТО – ЧИСТЕ І ЗЕЛЕНЕ (м. Кремінна)

Що ми робили – мета проекту:

Залучення громади м. Кремінна в процес прийняття рішень Кремінської міської ради шляхом спільної розробки і реалізації програми «Наше місто – чисте і зелене».

Як ми це робили:

Обґрунтування: Незважаючи на те, що наше місто називають «Оазисом Донбасу», самі городяни не вважають Кремінну зеленим містом і скаржаться на брак зелених насаджень, наявність несанкціонованих сміттєзвалищ і відсутність потрібної кількості сміттєвих баків. Вирішенням проблеми озеленення міста і усунення стихійних звалищ у Кремінній, приведення в порядок її вулиць, провулків і клумб, на загальну думку, повинен займатися Комбінат комунальних послуг. Однак у нього недостатньо технічних і матеріальних можливостей, щоб охопити всі проблемні ділянки.

Для вирішення проблеми:

- Була створена робоча група з числа громадських лідерів, які пройшли навчання в рамках проекту «Громадянин і держава: розвиток партнерства для ефективного урядування в Україні»
- Було проведено 6 консультативних зустрічей з профільними підрозділами міської ради
- Проведено опитування громадськості, щоб визначити найбільш актуальні місцеві проблеми
- Проведено опитування підприємців, щоб виявити соціально відповідальних бізнесменів міста
- Проведено круглий стіл із запрошенням працівників мерії, районної адміністрації, підприємців і НУО
- Пройшли громадські слухання
- 11.04.2012 в будівлі міської ради було проведено розширене засідання громадської ради з запрошенням соціальних партнерів для створення коаліції і планування подальших дій в рамках проекту
- На сесії міської ради була проведена презентація ідеї проекту з метою залучення громадськості до співпраці
- 23.05.2012 пройшов екологічний форум за участі активних жителів громади, голів вуличних комітетів, депутатів і представників громадських організацій на тему: «Що повинно бути на місці звалища? Що я зроблю для цього?»
- Була проведена PR-кампанія в ЗМІ і міському інтернет-ресурсі.

Чому ми навчилися:

- **КОНСОЛІДОВАНО ПРИЙМАТИ РІШЕННЯ** на благо розвитку громади: шляхом опитування були виділені найбільш важливі напрями діяльності, спільно розроблений план і визначені інструменти вирішення завдань проекту;
- **КОРИСТУВАТИСЯ ІНСТРУМЕНТАМИ ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ:** були апробовані механізми громадської участі не тільки в процесі прийняття рішень, але і в реалізації програми
- **ОРІЄНТУВАТИСЯ НА РЕЗУЛЬТАТ:** після визначення спільно громадою і місцевими органами влади проблем та шляхів їх вирішення, було проведено 3 суботника силами громадськості та комунальних підприємств
- **РЕАЛЬНО РОЗРАХОВУВАТИ СВОЇ СИЛИ І СИЛИ ПАРТНЕРІВ:** хоча проект на сьогодні не закінчено, була розроблена програма, виділений об'єкт для спільної діяльності, проведені суботники, за підтримки бізнесу і комунальних структур вичищені від землі колишні міські фонтани.

Три поради, які ми передали б іншим:

1. Без партнерства і конструктивного діалогу неможливо якісно виконати завдання навіть самого простого проекту. Шукайте надійних і зацікавлених партнерів.
2. Без ініціативи «знизу» і зацікавленості «зверху» проект не має майбутнього. Чим більше в проект залучено активних громадян, тим якісніше він буде реалізований, чим зрозуміліше буде проект для влади, тим швидше буде рухатися процес реалізації проекту.
3. В рамках проекту має бути рівне партнерство. Всі партнери однаково важливі і займають рівні позиції.

БРЯНКА – МІСТО ХУДОЖНИКІВ (м. Брянка)

Що ми робили – мета проекту:

Проект спрямований на підвищення культурного рівня і залучення до декоративно-прикладного мистецтва широкої громадськості шляхом демонстрації робіт самобутніх і унікальних художників, фотографів, майстрів декоративно-прикладного мистецтва. Ще одним завданням проекту було активізувати взаємодію НДО та місцевих органів влади в розробці міської програми розвитку культури.

Як ми це робили:

На передпроектній стадії було проведено збори громадян, які активно цікавляться культурою нашого міста, на базі Брянківського технолого-економічного технікуму, випускаючого художників і дизайнерів. Була також проведена виставка робіт творчих людей міста. Після зборів і виставки визначився склад робочої групи для реалізації проекту, до нього увійшли представники міської влади, відділу культури, НУО та окремі громадяни.

На одному з спільних зборів було вирішено на День міста Брянка провести виставку творчих робіт і майстер-класи з декоративно-прикладного мистецтва під відкритим небом біля Палацу культури.

Чому ми навчилися:

Завдяки проекту, ми навчилися вести конструктивний діалог між окремими громадянами, НДО та відділом культури, активізували спільну роботу над підвищенням культурного рівня громадян та залучення їх до культурних цінностей міста. НДО та окремі представники громади стали брати участь у процесі прийняття рішень відділом культури міста.

Три поради, які ми передали б іншим:

1. Є така приказка «Стукайте і вам відкриють», але не завжди люди готові після першого звернення до них співпрацювати з вами (це твердження стосується і громадян, і представників органів влади). Тому «постукайте» ще раз і ще, а потім спробуйте «влізти» у вікно (у переносному розумінні цього слова).
2. «Один у полі не воїн»: не потрібно всю роботу за проектом «звалювати» на одну людину. Так, лідер потрібен, але лідер без команди – це самотній воїн.
3. «Очі бояться, а руки роблять». Найскладніший етап реалізації проекту починається тоді, коли цілі і шляхи їх досягнення визначені: перед вами «вималювалися» всі етапи майбутньої роботи, які своїм обсягом можуть зменшити наш ентузіазм. Головне – не піддаватися внутрішній паніці, а почати виконання проекту з малого, не намагаючись охопити відразу весь обсяг роботи.

