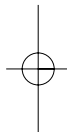
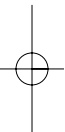
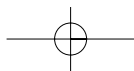


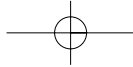
**РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА:
УЧАСТЬ СІЛЬСЬКИХ НДО У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ**



ІНСТИТУТ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ
КИЇВ–2008

Бібліотечка прав сільських жителів





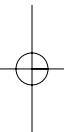
Упорядник: **Бондарчук В.В**

Розвиток громадянського суспільства: участь сільських НДО у процесі прийняття рішень.

Відповідальний за випуск:

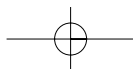
Тимошенко Н.В.

Верстка:



При передруку посилання на Інститут сільського розвитку обов'язкове

Підготовлено та видано в рамках проекту “Підвищення обізнаності сільських жителів щодо своїх прав та можливостей” у рамках програми Європейської комісії: “Демократія та права людини”, який здійснюється за фінансової підтримки Європейської комісії.



ЗМІСТ

Вступ	4
Організації третього сектора	5
Загальні засади участі громадян у процесі прийняття рішень	8
Побудова громадянського суспільства в Україні. Окремі питання	21
НДО та держава	29
НДО та політичні партії	36
Історії успіху	41

ВСТУП

На сучасному етапі розвитку України відбувається становлення та побудова громадянського суспільства. Важливим елементом такого суспільства є недержавні, неприбуткові об'єднання громадян (НДО) або, як їх ще називають, організації третього сектору. Світовий досвід свідчить, що НДО спрямовують зусилля на вирішення соціальних проблем, сприяють активізації суспільного життя, спрямовують енергію громадян на вирішення найважливіших проблем, надають їй творчий характер, а також дають змогу громадянам впливати на процеси прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування.

Специфіка громадських організацій та їх роль у побудові громадянського суспільства може розглядатися в контексті функцій, які вони виконують.

Функції третього сектору визначають взаємовідносини з державою, бізнесом і, відображаючи власні інтереси та потреби, у кінцевому результаті спрямовані на зміцнення та розвиток демократичних процесів у суспільстві.

Роль третього сектору важко переоцінити. Оскільки на розвиток економіки, основного показника рівня життя населення, значною мірою впливають соціальні зв'язки, норми і цінності, якими керуються люди у своїх взаємодіях. За теорією соціального капіталу оцінити його рівень можна по трьох показниках – участі населення у місцевих асоціаціях і мережах, показниках рівня довіри в суспільстві і показниках колективної дії.

У сучасному західному суспільстві і життя, і економіка підпорядковані формальним законам і правам власності. У сільській місцевості розвинених країн соціальний капітал представляють такі формальні структури як виробничі і обслуговуючі фермерські кооперативи, кредитні спілки, громадські організації (асоціації сільських лікарів, вчителів) тощо.

А що маємо в наших сільських громадах? На жаль, переважна більшість сільських мешканців не належить до жодної з громадських організацій і не схильна до колективних зусиль. Серед селян схеми громадської участі, які припускають активний вплив самих сільських жителів на процес прийняття рішень, є найменш популярними.

Ми сподіваємося, що наша брошура допоможе селянам дізнатися більше про громадські об'єднання і їхню роль у розбудові громадянського суспільства, зміцненні соціального капіталу країни.

ОРГАНІЗАЦІЇ ТРЕТЬОГО СЕКТОРА

Діяльність організацій третього сектора утримує сучасні демократичні держави від надмірної централізації і відіграє вирішальну роль у створенні державою умов для оптимального функціонування і життєдіяльності суспільства. Саме тому громадські організації по відношенню до держави та її органів на місцях виконують наступні функції:

- опозиційну;
- творчу;
- захисну.

Опозиційна функція по відношенню до держави та її органів на місцях спрямована на розлад державних планів і програм, що негативно впливають на демократичні перетворення.

Форми опозиційного відношення можуть бути різними:

- 1) організація акцій протесту;
- 2) використання судів для перегляду офіційних рішень;
- 3) об'єднання зусиль з політичною опозицією або профспілками;
- 4) використання засобів масової інформації і неофіційних каналів зв'язку для формування громадської думки.

Творча функція знаходить своє вираження в тому, що неурядові організації третього сектора розвивають власні програми у напрямку розширення послуг для різних верств населення. При виконанні власної творчої функції організації третього сектора іноді по відношенню до державних структур виступають у позиції співдиректора тих державних служб, які надають населенню послуги. Форми такої творчої співпраці різноманітні:

- громадські організації на основі контрактів виконують роботи з розвитку урядових соціальних програм;
- громадські організації проводять тематичні тренінги для державних структур;
- громадські організації пропонують державі оригінальні технічні розв'язання тих або інших проблем.

Функції відносно бізнесу.

Своєрідно складаються стосунки громадських організацій з бізнесом. Бізнес для третього сектора є одним із джерел фінансування. У той же час третій сектор може створювати сприятливе середовище для розвитку підприємництва і сприяти у створенні інфраструктури підтримки бізнесу (особливо малих підприємств).

Однією з основних форм такої співпраці є консультування малих підприємств з питань організації бізнесу, а саме:

- управління фінансами;
- управління персоналом і побудова адміністративно-управлінської системи підприємства;
- оптимізація оподаткування;
- проведення маркетингових досліджень та інше.

Третя група функцій громадських організацій стосується своїх членів (клієнтів) (функція захисту, допомоги). Громадські організації захищають своїх членів (клієнтів) від державних структур. Це особливо важливо тоді, коли законотворчий демократичний процес перебуває у стадії формування і коли існує негативна тенденція невиконання законів та неухважного ставлення до особистості та її прав і свобод з боку державних структур. Функція допомоги знаходить своє вираження в тому, що громадські організації за допомогою владних структур надають можливість своїм членам (клієнтам) вирішувати власні проблеми.

Основна функція третього сектора – розвивати і зміцнювати демократичні процеси, тобто такі процеси, в яких люди зі спільними цінностями і інтересами об'єднуються і самі створюють для се-

бе правила, з метою захисту цих цінностей та інтересів усієї групи, встановлення індивідуальної і колективної відповідальності, а відтак, спмагаються поважати ці правила; а найважливіше – оцінити правила, виправляти і поліпшувати їх у зв'язку зі змінами к реальному житті.

Таким чином організації третього сектори відіграють стабілізуючу роль у демократичному суспільстві, приймають участь у вирішенні складних соціальних проблем, сприяють реалізації прав громадян в усіх сферах життя, і тим самим зміцнюють взаємовідносини між державою та громадянами.

Розвиток громадського сектору України останні роки характеризують наступні тенденції:

- значне зростання кількості зареєстрованих НДО;
- значна кількість фактично не працюючих громадських організацій;
- залучення НДО великої кількості іноземних інвестицій у соціальну сферу (гранти міжнародних благодійних організацій);
- повільний розвиток вітчизняної системи підтримки громадських ініціатив, яка б відповідала критеріям відкритості, прозорості та конкурентності;
- зростання професійності НДО, розробка та впровадження громадськими організаціями інноваційних соціальних технологій.

Виходячи з зазначених тенденцій, стають зрозумілими основні напрямки діяльності, робота по яким, дозволить громадському сектору нашої держави повноцінно виконувати свої функції в суспільстві, а саме:

- удосконалити систему ліквідації недієвих НДО;
- впровадити систему соціального замовлення з боку держави;
- створення сприятливих умов по розвитку системи комунальних фондів, у тому числі за рахунок підтримки створенню «недоторканого капіталу (ендаументу)» в благодійних організаціях;
- прийняти закон, який би дозволив громадянам (за бажанням) перераховувати 1% своїх податків до НДО;
- контроль з боку суспільства за дотриманням НДО етичних норм;
- створення системи розповсюдження «історій успіху» в діяльності НДО.

Нашій державі сьогодні потрібні сильні НДО, а саме такі, які спроможні:

- Успішно представляти інтереси соціальних груп в процесі прийняття рішень, які торкаються цих груп;
- Взаємодіяти з владою в процесі розробки та впровадження політики на всіх рівнях.

На якій нормативно-правовій базі ґрунтується діяльність громадських (недержавних) організацій?

Стосовно нормативно правової бази, на якій ґрунтується діяльність громадських (недержавних) організацій в нашій державі, слід відзначити, зокрема такі законодавчі та підзаконні акти:

- Конституція України;
- Закон України «Про об'єднання громадян»;
- Закон України «Про органи самоорганізації населення»;
- Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- Закон України «Про благодійництво та благодійні організації»;
- Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»;
- Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації»;
- Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб підприємців»;
- Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми»;

- Закон України «Про звернення громадян»;
- Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»;
- Закон України «Про інформацію»;
- Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»;
- «Указ Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (від 31.07.2004 р.) ;
- Указ Президента України «Про невідкладні заходи з удосконалення організації прийому громадян органами державної влади, органами місцевого самоврядування та посадовими і службовими особами цих органів» (від 14 квітня 2004 року) ;
- Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» (від 13 серпня 2002 року) ;
- Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади» (від 01 серпня 2002 року) ;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (від 15 жовтня 2004 р.) ;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами» ;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 26 лютого 1993 р. N 140 «Про затвердження Положення про порядок легалізації об'єднань громадян»;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства».

Також слід відзначити окремі міжнародні акти, які у встановленому порядку ратифіковані Україною:

- Міжнародний пакт ООН про громадянські і політичні права (Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року N 2148-VIII) ;
- Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція), яку було ратифіковано Законом від 6 липня 1999 року № 832-XIV;
- Європейська хартія місцевого самоврядування, яку Верховна Рада України ратифікувала 15 липня 1997 року.

З метою врахування особливостей територіальних громад (культурних, етнічних, організаційних тощо) на місцевому рівні в межах чинного законодавства процедури громадської участі деталізуються двома типами місцевих нормативних актів, які регулюють питання громадської участі. Відповідно до статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», представницький орган місцевого самоврядування може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста (в статутах багатьох українських міст досить детально відображено форми, процедури та алгоритми безпосередньої участі громадян в місцевому самоврядуванні).

Іншим типом місцевих нормативних актів є рішення місцевих рад (стаття 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), якими ухвалюють Положення про застосування окремих механізмів безпосередньої участі громадян, а саме: про громадські слухання, громадські ради чи колегії, місцеві ініціативи, загальні збори громадян, консультативні опитування, організацію співпраці з громадськими організаціями тощо. В Україні сьогодні існує достатньо типових проєктів місцевих нормативних актів, підготовлених як фахівцями громадського сектору, так і представниками місцевого самоврядування.

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

Які форми участі громадян у місцевому самоврядуванні передбачені законодавством?

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

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

Що таке Загальні збори громадян?

Ця форма громадської участі знайшла своє відображення в нормативно-правових актах України. До компетенції зборів громадян Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» віднесено вирішення питань місцевого значення. Загальні збори громадян, як форма безпосередньої громадської участі, передбачена зазначеним законом, стаття 8 якого передбачає:

«Стаття 8. Загальні збори громадян

1. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.
2. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.
3. Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади».

Закон України «Про місцеве самоврядування» не встановив обмежень щодо суб'єкта-ініціатора зборів і тому навіть за умови скликання зборів посадовою особою органу місцевого самоврядування ініціатива проведення зборів може належати й іншим суб'єктам місцевого життя за умови підтримки такої ініціативи самими громадянами.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Отже, загальні збори громадян – це ефективна та потужна форма прямої демократії.

Що таке місцеві референдуми?

Як вони організовуються і проводяться?

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

Для світової практики місцевий референдум – це загальнозживана форма безпосередньої демократії. Рішення громадськості через місцевий референдум є обов'язковими до виконання. В ієрархії рівнів громадської участі референдум займає найвищу сходинку, є прикладом справді громадського управління та механізмом реалізації компетенції територіальної громади.

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

Рішення, ухвалені місцевим референдумом в рамках чинного законодавства:

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

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

Предметом місцевого референдуму є питання, які віднесені законодавством до компетенції виключно місцевого самоврядування. Є ряд питань, рішення щодо яких ухвалюються винятково місцевими референдумами:

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

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

Не можуть бути предметом місцевого референдуму:

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

Ініціювати та призначити місцевий референдум можуть:

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

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

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

В зборах громадян міст обласного значення мають брати участь не менше як 200 громадян України, а в містах районного значення – не менше як 50 громадян України. Не пізніше як за десять днів до проведення зборів їх ініціатори мають повідомити голову місцевої ради про час, місце і мету зборів громадян.

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

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

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

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

2. Збір підписів під вимогою про проведення референдуму ініціативна група розпочинає з моменту її реєстрації. Мінімальна кількість необхідних підписів, яку ініціативна група має зібрати протягом місяця з моменту її реєстрації, зазначається у свідоцтві про реєстрацію групи. Увага! Кількість зібраних підписів, реально має бути більшою (відсотків на десять).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Змінити або скасувати рішення, ухвалені місцевим референдумом, можна:

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

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

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

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

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

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

Що таке місцеві ініціативи?

Одним із способів добитися розгляду у місцевій раді питання, яке зачіпає інтереси територіальної громади і належить до компетенції місцевого самоврядування є місцеві ініціативи. Така можливість передбачена ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої місцеву ініціативу, подану належним чином, розглядає місцева рада на відкритому засіданні, запровадивши на нього членів ініціативної групи. Рішення місцевої ради за результатом розгляду місцевої ініціативи – оприлюднюється.

Отже, місцева ініціатива – це можливість бути почутими, можливість донести проблему до депутатів місцевих рад та показати громаді, яку позицію займає місцева влада щодо порушеної проблеми. Закон не регулює процедури подання місцевої ініціативи. Тому це питання може бути врегульовано у конкретному

населеному пункті або рішенням місцевої ради про затвердження Положення чи Порядку реалізації права на місцеві ініціативи, або Статутом територіальної громади, де окремий розділ чи додаток детально описує порядок реалізації місцевої ініціативи. Аналізуючи практику нормативного регулювання місцевими радами реалізації права місцевої ініціативи слід зазначити, що предметом ініціативи може бути будь-яке питання, яке належить до компетенції місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Місцева ініціатива оформляється у формі проекту рішення місцевої ради.

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

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

1. Заяву (підписану всіма членами ініціативної групи) про внесення на розгляд відповідної ради місцевої ініціативи.
2. Протокол загальних зборів.
3. Проект рішення, підготовлений у порядку місцевої ініціативи.
4. Пояснювальну записку до проекту рішення, підготовленого у порядку місцевої ініціативи, з необхідним обґрунтуванням та додатками.
5. Підписні листи у визначеній кількості з підписами громадян (членів відповідної територіальної громади), які мають право голосу.

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

Порядок розгляду місцевої ініціативи на сесійному засіданні визначається Регламентом роботи ради, але з дотриманням таких вимог:

- засідання ради має бути відкритим;
- участь у ньому мають брати члени ініціативної групи;
- рада не має права відмовитися від розгляду місцевої ініціативи.

Розгляд проекту рішення, внесеного у порядку місцевої ініціативи, місцевою радою може завершитися:

- прийняттям його повністю або за основу;
- відхиленням проекту рішення;
- відправкою його на доопрацювання за обов'язковою участю членів ініціативної групи у термін, визначений Регламентом ради, та з обов'язковим винесенням проекту рішення на наступне пленарне засідання ради.

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

Що таке громадські слухання?

Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрітися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Саме таке визначення дає частина перша статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

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

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

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

Більшість місцевих нормативних актів до ініціаторів громадських слухань відносять:

- ініціативні групи членів територіальної громади,
- органи самоорганізації населення,
- громадські організації,
- голів територіальних громад,
- депутатів місцевих рад тощо.

Якщо ініціаторами громадських слухань виступають представники громади, то цілком доречно зібрати на підтримку цієї ініціативи певну кількість підписів, встановлену в розумних межах місцевим нормативним актом.

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

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

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

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

- розглянути запитання, звернення та пропозиції;
- відповідно реагувати на них;
- дати письмову відповідь безпосередньо авторам запитань, звернень та пропозицій. Рішення громадських слухань оприлюднюються, а результати їх розгляду місцевою радою доводяться до відома ініціаторів слухань.

Що таке громадські ради?

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

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

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

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

Які існують передумови створення громадських рад?

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

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

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

Громадські ради в тій чи тій формі існують практично в кожній демократичній державі. Вони

можуть створюватися з різною метою, починаючи від експертних консультацій з гуманітарних чи інших спеціальних питань, участі в розробці законодавства і закінчуючи участю в складанні державного бюджету, моніторингу його реалізації та виконанням окремих державних функцій, делегованих їм державними органами.

Яка історія виникнення громадських рад?

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

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

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

В який спосіб створюються громадські ради?

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

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

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

В другому випадку – орган влади здійснює реалізацію власних повноважень в більшій гармонії з тією часткою суспільства, яка безпосередньо підпадає під владні рішення цього органу.

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

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

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

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

Сьогодні для України є типовою ситуація, коли представники громади практично конфліктують з владою. Основними чинниками такого стану є:

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

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

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

Які види громадських рад можна виділити?

Виходячи з мети утворення громадської ради, можна виділити два основних види таких рад, а саме:

- ГР – як представництво громадськості;
- ГР – як консультативно-експертний орган.

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

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

До складу такої ГР входять громадські діячі, котрі є представниками певних груп громадян, як правило, це керівники громадських організацій. Така рада може допомогти спрогнозувати реакцію громадськості на певне рішення, може підказати пріоритетні проблеми в тій сфері, в якій здійснює політику відповідний орган державної влади чи місцевого самоврядування. Найголовніша цінність такої ради полягає в тому, що вона мусить залишатися незалежною, інакше втрапить змогу надавати достовірну інформацію про потреби громадськості, і почне просто «виправдовувати» рішення органу влади. Тому відносини такої громадської ради й органу влади мають формалізуватися таким чином, щоб зберегти незалежність громадського сектора та його здатність до самоорганізації.

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

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

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

Які основні кроки потрібно зробити при формуванні громадської ради?

Розглянемо основні кроки щодо формування громадської ради. Ініціатива про створення громадської ради може виходити від різних суб'єктів:

- від органу влади, при якому створюється громадська рада;
- від органу влади, який видає наказ про утворення громадських рад при підпорядкованих йому органах влади;
- від нормативного акту, що зобов'язує певні органи створити громадські ради;
- від громадських організацій, політичних партій, профспілок або інших організацій третього сектору.

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

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

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

Розглянемо утворення ГР за ініціативою «знизу».

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

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

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

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

В цьому випадку ініціативна група оприлюднює декларацію про утворення ГР для приєднання до неї організацій, що підпадають визначеним у декларації критеріям і мають бажання брати участь у роботі ГР. В повідомленні також визначається останній термін підписання декларації. Після закінчення терміну підписання декларації признається дата, час і місце проведення установчих зборів, які закінчують організаційний етап утворення громадської ради обранням керівного складу та затвердження інших документів, необхідних для роботи ради.

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

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

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

Які правові акти регламентують діяльність громадської ради?

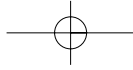
Правові акти, що регламентують діяльність громадської ради (установчі документи):

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

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

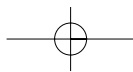
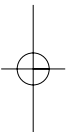
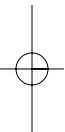
1. Установчий документ ГР не повинен суперечити Конституції та законам України.
2. Установчий документ – це документ, що насамперед регулює відносини в середині ради та встановлює правила, за якими рада вибудовує стосунки з органами влади та посадовими особами.
3. Текст документів повинен бути викладений доступною мовою. Статті, частини статей, пункти та підпункти мають бути пронумеровані.

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



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

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



ПОБУДОВА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ. | ОКРЕМІ ПИТАННЯ.

В яких сферах суспільного життя можливий та необхідний вплив громадянського суспільства?

Ми можемо відмітити такі різнорівневі напрямки впливу громадянського суспільства:

- Структурування суспільства по групах інтересу та формування у НДО, що супроводжують цей процес, вмінь визначати та захищати ці інтереси;
- Посилення НДО (мозкових центрів), що можуть аналізувати існуючий стан, визначати проблеми і шляхи їх вирішення та впливати на досягнення відповідності між демократичним принципом устрою суспільства та формами його реалізації в діяльності влади та громадянського суспільства;
- Контроль за виборчим процесом;
- Організація структурованого діалогу щодо змісту партійних програм та моніторинг за їх виконанням на місцях;
- Участь в розробці та обговоренні законодавчих ініціатив. Зміна існуючої системи обговорення вже готових конкуруючих варіантів закону (нормативного акту) на публічне обговорення концепцій закону (нормативного акту);
- Організація структурованого діалогу між Президентом та суспільством щодо розвитку суспільства та дотримання Конституції;
- Організація впливу на прийняття політичних рішень урядом, шляхом підготовки аналітичних матеріалів, організації консультацій з групами інтересів, легальне лобіювання необхідних для суспільних груп рішень

Які інституційні зміни потрібні на даному етапі для забезпечення прозорості прийняття рішень державними органами?

Всі розвинені демократії для досягнення прозорості процесу прийняття рішень мають технологію прийняття політичних рішень яка:

1. Передбачає засоби врахування різних груп інтересів;
2. Спирається на процедури публічних консультацій.

Така технологія реалізується через поширені в міжнародному товаристві стандарти та формати, які передбачають що:

- Державний апарат повинен бути навчений оформлювати урядові ініціативи у формі політичних документів, які представляють альтернативні варіанти рішень, та аналіз їх можливого впливу;
- Здійснювати планування та стратегічне бюджетування в умовах конкуренції (та недостатності) публічних ресурсів;
- Мати спроможність до вироблення публічної політики в умовах існування паралельних суб'єктів рішень через відсутність дієвих механізмів консультування з зацікавленими сторонами;
- Утримувати стратегічний курс в умовах конкурентних конфліктуючих інтересів;
- Мати спроможність просувати рішення та знаходити їм підтримку у випадку, коли вони не задовольняють інтереси всіх зацікавлених в даному рішенні сторін, та вміння побудови конструктивного діалогу з громадянським суспільством;
- Здійснювати політичну функцію, а саме взаємодіяти з представницькими органами влади та інститутами громадянського суспільства.

Які ознаки розбудови громадянського суспільства в Україні?

Ознаками розбудови громадянського суспільства в Україні можуть бути такі:

- з'явилась легітимна політична конкуренція;
- склались системи суспільного моніторингу політичної конкуренції в тому числі на виборах;
- групи інтересів мають своїх виразників серед НДО і намагаються публічно висказати свої інтереси;
- влада робить поступки групам інтересів і хоч не дуже швидко, міняє процеси підготовка та прийняття політичних рішень, поступово запроваджує засоби публічної політики;
- навіть непослідовна політика європейської інтеграції робить легітимною орієнтацію на європейські стандарти демократичного правління;
- склався ринок діяльності НДО;
- склався незалежний інформаційний простір, який включає усі види ЗМІ.

Сьогодні неурядові організації, яких в Україні приблизно 40 тисяч, об'єднують 12% населення. Їхня діяльність набуває активізації та структуризації, що свідчить про активізацію та структуризацію інститутів громадянського суспільства в Україні.

На жаль, серед неурядових організацій дуже мало сільських.

Які проблеми розвитку відносин держави та громадянського суспільства на сьогодні найактуальніші?

Можна відмітити такі проблеми:

- Нова по змісту державна політика буксує, бо механізми її реалізації у більшості випадків залишилися старими. Режим ручного управління державою ще є діючим.
- Уряд ще не повністю опанував засобами публічної політики. Він не має дієвих інструментів публічних консультацій та розробки і обговорення альтернативних варіантів політики.
- Не має цілеспрямованої політики інституційних змін в державному управлінні щодо участі громадянського суспільства в процесах прийняття політичних рішень.
- Судова реформа не стала пріоритетом і вплив влади на прийняття рішень ще дуже значний. Громадяни невпевнені в можливості захисту своїх прав.

Що таке державні послуги?

Є напрямки робіт, які безумовно позитивно впливають на процес зменшення корупційної поведінки. Серед таких напрямків важливе місце займає процес покращення якості державних послуг.

В Радянському Союзі чиновники всіх рівнів здійснювали реалізацію владних повноважень щодо розподілу державних ресурсів та контроль за виконанням адміністративних розпоряджень та норм. Ніхто ніяких державних послуг нікому не оказував – самого поняття «державні послуги» в радянському лексиконі не було.

Тобто створення системи якісних державних послуг є для України справою зовсім новою, і достатнього досвіду роботи з послугами не мають ні апарат, ні населення.

Для запобігання можливих зловживань у сфері державних послуг потрібно:

- Широко інформувати населення про свої права та умови надання послуг;
- Залучити громадян до розробки та впровадження політики щодо надання державних послуг, тобто цей процес має бути публічним та прозорим;
- Залучити НДО до аналізу стану справ у сфері державних послуг, підготовки рекомендацій та організації моніторингу щодо їх впровадження;
- Місцевій владі, з метою покращення стану справ з державними послугами, налагодити зворотній зв'язок з користувачами зазначених послуг.

Які існують форми участі громадян у вирішенні питань економічного розвитку територіальної громади?

Поступальний розвиток суспільства, держави, окремо взятої територіальної громади визначається багатьма чинниками економічного, політичного, соціального та психологічного характеру. Проте однозначно можна стверджувати, що необхідною передумовою економічного, соціального та духовного відродження нашого суспільства є розвиток демократії, децентралізація управління, активне залучення кожної людини до вирішення питань загальнодержавного і місцевого значення.

Вітчизняний та зарубіжний досвід демократизації суспільного життя наочно демонструють, що демократія починається «знизу» – з безпосередньої участі конкретної людини у вирішенні питань, які стосуються умов її життя (місцевих справ). Це – облаштування житла, благоустрій території, комунальні послуги, громадський транспорт, освіта, охорона здоров'я, тобто все те, чим опікується влада територіальної громади – місцеве самоврядування.

Саме на місцевому рівні демократія досить швидко дає свої результати, сприяє суттєвому підвищенню ефективності муніципального управління, добробуту кожної сім'ї, територіальної громади, держави в цілому.

З муніципальної практики відомі різні форми участі громадян у вирішенні питань місцевого значення і, в першу чергу, питань соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади, найважливіші з яких отримали закріплення в Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Це, зокрема, місцеві референдуми, місцеві ініціативи, органи самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, громадські слухання тощо. Сьогодні важливим завданням наукових установ, Асоціації міст України та громад, інших асоціацій органів місцевого самоврядування є аналіз ефективності застосування тих чи інших форм прямої демократії у сфері економічного розвитку, збір, систематизація та поширення досвіду тих територіальних громад, які постійно розвивають практику залучення громадян до вирішення соціально-економічних питань.

Якими можливостями щодо залучення громадян до вирішення питань економічного розвитку громади володіють органи самоорганізації населення?

Основними завданнями органів самоорганізації населення, згідно з Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р., є:

1. створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
2. задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів через сприяння в наданні їм відповідних послуг;
3. участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

За своєю природою органи самоорганізації населення – це специфічні утворення, що поєднують в собі риси як органу публічної влади, так і громадської організації.

Так, з органами публічної влади їх об'єднує таке:

- по-перше, вони беруть участь у виконанні публічних (громадських, тобто таких, що мають суспільне значення) функцій, пов'язаних з вирішенням питань місцевого значення. Здійснення публічних функцій, передусім, передбачає наявність в органа самоорганізації населення відповідних повноважень, якими він наділяється органом публічної влади – місцевою радою;
- по-друге, як і органи публічної влади, органи самоорганізації населення здійснюють свої функції виключно в межах відповідної території.

Водночас, подібно до громадських об'єднань органи самоорганізації населення працюють на громадських засадах (за винятком керівника і секретаря органу, які за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їхньої праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення місцевою радою), і їх діяльність базується на засадах добровільності щодо взяття на себе окремих повноважень публічної влади.

У такий спосіб, органи самоорганізації населення мають окремі ознаки як органу публічної влади, так і громадської організації, а доцільність їхнього існування обумовлена двома факторами:

по-перше, прагненням створити реальні можливості для розгортання місцевої демократії, залучення членів територіальної громади до безпосередньої участі у вирішенні окремих питань місцевого значення (чим наблизити процес прийняття рішень щодо надання відповідних громадських послуг споживачам);

по-друге, намаганням розвантажити органи місцевого самоврядування від вирішення таких питань місцевого значення, які успішно може вирішити населення, через передачу органам самоорганізації населення відповідних повноважень місцевих рад разом з необхідними фінансовими і матеріальними ресурсами.

Що таке органи самоорганізації населення?

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

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

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

Основними завданнями ОСН є:

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

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

- сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;
- представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;

- сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;
- розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;
- інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань;
- вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;
- організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; з цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення;
- організувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт;
- здійснювати контроль за якістю житлово-комунальних послуг та проведених ремонтних робіт у жилих будинках громадянам, які проживають на території діяльності органу самоорганізації населення;
- надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту;
- сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів;
- організувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;
- надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;
- сприяти правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку.

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

Процедура створення ОСН є невідправдано складною. Умовно її можна поділити на два етапи:

- ініціювання створення ОСН та отримання дозволу на створення;
- обрання ОСН та його реєстрація.

Особливо не вдаючись в деталі, слід наголосити на таких основних моментах:

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

2. Місцева рада може відмовити у наданні дозволу на створення органу самоорганізації населення лише у разі ініціювання створення ОСН з порушенням вимог, встановлених законом;
3. Персональний склад ОСН обирається на загальних зборах шляхом таємного голосування; обраними вважаються особи, які отримали більше половини голосів учасників зборів;
4. ОСН обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про орган самоорганізації населення.

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

У випадку реєстрації – ОСН набуває статусу юридичної особи, що надає йому додаткових можливостей: реалізовувати делеговані відповідною радою повноваження, здійснювати угоди, бути позивачем та відповідачем у суді тощо. Після легалізації ОСН інформує населення про своє місцезнаходження, час роботи і прийому громадян. Засідання ОСН – є його основною формою роботи та проводяться не рідше одного разу на квартал. Засідання ОСН є правочинним, коли у ньому бере участь більше половини загального складу ОСН. Особливості поточної діяльності ОСН мають регулюватися Положенням про цей орган. Як правило, члени ОСН виконують свої повноваження на громадських засадах. Однак за рішенням зборів громадян за місцем проживання керівник і секретар можуть працювати на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення.

Які різновиди органів самоорганізації населення існують?

Орган самоорганізації населення створюється жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення».

Іх можна поділити на три групи:

- 1) Органи самоорганізації населення населених пунктів. До них відносяться сільські та селищні комітети. Ці комітети створюють жителі сіл та селищ, що перебувають в адміністративних межах інших населених пунктів, як правило, міст. При цьому можливі два варіанти:
 - а) комітет створюють жителі сіл, які входять до об'єднаних територіальних громад;
 - б) комітет створюють жителі сіл та селищ, які зберігають статус самостійного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади (вони об'єднуються з громадами інших населених пунктів на засадах муніципального федералізму та на підставі відповідних договорів) за умови, що органи місцевого самоврядування ця громада не створює.
- 2) Органи самоорганізації населення районів у містах, жителі яких утворюють територіальну громаду, яка, проте, не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Районні комітети в містах можуть бути створені в разі, коли відповідна міська рада приймає рішення не утворювати районні ради в місті.
- 3) Органи самоорганізації населення, що створюються частиною жителів населеного пункту – будинкові, вуличні, квартальні комітети, а також комітети мікрорайонів. При цьому слід врахувати, що будинкові комітети створюються в межах одного або кількох багатоквартирних будинків, а вуличні та квартальні комітети лише в місцях індивідуальної забудови.

Звичайно, можливості різних видів органів самоорганізації населення щодо ефективного впливу на економічний розвиток територіальної громади в цілому чи її окремих підрозділів (локальних спільнот – жителів вулиці, будинку, мікрорайону тощо) суттєво відрізняються. Як свідчить муніципальна практика, найбільш широкими повноваженнями та відповідним ресурсним забезпеченням наділяються комітети мікрорайонів.

Саме ці органи самоорганізації населення легалізуються шляхом реєстрації, набувають статусу юридичної особи і володіють коштами, необхідними для вирішення питань економічного розвит-

ку своїх територій, у межах повноважень, визначених сільською, селищною, міською, районною в місті радою.

Які існують джерела формування коштів органу самоорганізації населення?

Їх можна поділити на дві групи:

- 1) бюджети місцевого самоврядування;
- 2) позабюджетні джерела.

З бюджету органу місцевого самоврядування орган самоорганізації населення отримує кошти, які надаються йому відповідною місцевою радою для здійснення наданих власних та делегованих повноважень. Ці кошти мають цільове призначення і не можуть бути використані органом самоорганізації населення для фінансування діяльності, що не пов'язана з виконанням власних та делегованих повноважень.

Порушення цієї вимоги може стати підставою для дострокового припинення діяльності органу самоорганізації населення або для припинення його повноважень.

При визначенні розміру коштів, що надаються органу самоорганізації населення з бюджету місцевого самоврядування, необхідно керуватися принципом достатності, згідно з яким вони мають бути достатніми для забезпечення здійснення власних та делегованих повноважень.

У разі порушення цього принципу, збори (конференція) жителів відповідної території можуть прийняти рішення про виключення фінансово не забезпеченого повноваження з переліку власних повноважень органу самоорганізації населення (і внести відповідні зміни до Положення) або можуть ініціювати питання про виключення відповідною радою цього повноваження з числа делегованих органу самоорганізації населення.

З позабюджетних джерел орган самоорганізації населення отримує кошти у вигляді добровільних внесків фізичних і юридичних осіб та інших надходжень, не заборонених законодавством.

Добровільні внески фізичних і юридичних осіб можуть здійснюватися у формі добровільного безкорисливого пожертвування фізичними та юридичними особами у вигляді матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної допомоги. Така допомога може здійснюватися як:

- добровільна безкорислива діяльність фізичних осіб у вигляді матеріальної, фінансової та іншої підтримки органів самоорганізації населення (меценатство);
- добровільна безприбуткова участь фізичних та юридичних осіб у вигляді матеріальної підтримки благодійної діяльності щодо органів самоорганізації населення з метою популяризації винятково свого імені (назви), торгової марки (спонсорство).

Згідно з Законом України «Про благодійництво та благодійні організації» добровільні внески фізичних та юридичних осіб на баланс органу самоорганізації населення можуть здійснюватися не забороненими законодавством заходами, а саме у таких формах, як:

- одноразова фінансова чи матеріальна допомога;
- систематична фінансова чи матеріальна допомога;
- фінансування конкретних цільових програм;
- допомога на основі договорів (контрактів) про благодійну діяльність;
- дарування або дозвіл на безоплатне (пільгове) використання об'єктів власності;
- дозвіл на використання своєї назви, емблеми, символів;
- надання безпосередньо допомоги особистою працею, послугами чи передачею результатів особистої творчої діяльності;
- прийняття на себе витрат з безоплатного, повного або часткового утримання об'єктів благодійництва.

Щодо інших надходжень, то можливості отримати їх у органів самоорганізації населення досить обмежені. Приміром, на відміну від комунальних підприємств, яким майно передається на праві повного господарського відання і які можуть отримувати кошти за рахунок його відчуження, органам самоорганізації населення майно, необхідне для виконання їх повноважень, передається місцевою радою в оперативне управління. Це унеможливує отримання коштів від його відчуження. Органи самоорганізації населення не можуть також створювати підприємства (це питання не передбачено в переліку їх власних повноважень та не може бути делеговане їм місцевими радами, оскільки віднесено до виключних повноважень рад) і отримувати частку їх прибутку тощо. Прикладом «інших надходжень» можуть слугувати кошти, отримані від відчуження майна, подарованого органу самоорганізації населення фізичними та юридичними особами.

Кошти, отримані з позабюджетних джерел, орган самоорганізації населення використовує на потреби, які можуть бути як пов'язані, так і не пов'язані безпосередньо з виконанням наданих їм радою повноважень. Скажімо, утворення цільових фондів (зокрема, фонду соціального забезпечення жителів відповідної території), навчання членів органу самоорганізації населення, сплата членських внесків (у разі його асоціації чи іншого добровільного об'єднання органів самоорганізації населення) тощо.

Особливість принципу фінансової самостійності стосовно органу самоорганізації населення полягає у тому, що фінансові ресурси, отримані з бюджету місцевого самоврядування, він самостійно використовує лише на цілі та в межах, визначених відповідною місцевою радою.

Зазначена вимога не поширюється на кошти органу самоорганізації населення, отримані з позабюджетних джерел. Ці кошти використовуються для виконання визначених в Положенні про орган самоорганізації його завдань на підставі власних рішень.

З якими труднощами на даному етапі стикаються органи самоорганізації населення?

Серед труднощів при організації та у діяльності органів самоорганізації населення можна виділити такі:

- по-перше, дещо досить ускладненою є передбачена процедура створення органу самоорганізації населення (вона вимагає проведення, як мінімум, 2-3 зборів (конференцій) жителів за місцем проживання);
- по-друге, сама процедура проведення зборів жителів за місцем проживання чітко не визначена як у базовому Законі, так і в інших актах чинного законодавства України, зокрема в Положенні про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджену постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року, положення якого значною мірою суперечать законам України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення»;
- по-третє, в законодавстві не встановлено принципи визначення меж території дії органу самоорганізації населення і, передусім, це стосується меж мікрорайонів, які визначаються відповідними місцевими радами свавільно, без дотримання об'єктивних критеріїв (наприклад, вони пов'язуються з межами виборчих округів чи з межами територій, що обслуговуються окремими ЖЕКами).
- по-четверте, закріплені в законодавстві власні повноваження органів самоорганізації населення в сфері економічного розвитку території носять досить символічний характер (вони спрямовані на надання допомоги при вирішенні цих питань органам місцевого самоврядування чи окремим депутатам), в силу чого їх реальний вплив обумовлюється обсягом делегованих повноважень, якими органи самоорганізації населення наділяються відповідною радою.

НДО ТА ДЕРЖАВА.

У яких формах НДО можуть залучати громадян до процесу формування політики?

Створення недержавних організацій (НДО) в Україні є реакцією суспільства на процеси демократизації та виявом його відповідальності за підвищення ефективності державної влади.

Недержавні організації намагаються надавати ті послуги, за які раніше несла відповідальність держава. Українські НДО беруть на себе завдання поліпшення громадської поінформованості та посилення відповідальності уряду за ухвалення рішень.

Місцеві недержавні організації виявилися більш успішними, ніж національні, завдяки своїй доступності та близькості до громадян. У процесі співпраці між НДО та органами місцевого самоврядування зростає довіра громадян до влади. Виявлення громадської ініціативи, через яку громадяни захищають свої інтереси, а також активна діяльність місцевих недержавних організацій сприяють налагодженню діалогу між громадянами та органами влади. Такий діалог можливий за умови контролю за якістю надання державних послуг на місцевому рівні, а також зміцнення спроможності недержавних організацій залучати громадян до процесу формування політики. Ця спроможність передбачає, зокрема, такі дії:

- проведення громадських слухань;
- здійснення опитувань щодо якості державних послуг;
- дослідження державної політики за галузями;
- організація тренінгів для журналістів;
- заснування консультативних органів, де державні службовці працюють разом з представниками громадських організацій.

Зрозуміло, що перехід до демократичних форм управління державою через розвиток та посилення впливу громадянського суспільства є критично важливим для України. Прискоренню цього процесу сприятимуть зміцнення недержавних організацій та їх дедалі тісніша співпраця з органами державної влади всіх рівнів.

Передумовою для вступу до Європейського Союзу є наявність сильного третього сектора. Саме інституції громадянського суспільства:

- гарантують приватну власність, свободу слова, пересування та вибір місця проживання;
- забезпечують політичні права громадян: право бути обраним до органів влади та контролювати діяльність влади між виборами;
- забезпечують співіснування різних соціальних груп та їх законних інтересів.

Що таке Департамент комунікацій влади та громадськості Секретаріату Кабінету Міністрів України? Яка його структура та основні завдання?

Головним структурним підрозділом Секретаріату Кабінету Міністрів України, що відповідає за сприяння розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії з громадськістю та ЗМІ, є Департамент комунікацій влади та громадськості. Саме цей підрозділ є головним партнером громадських організацій у площині підготовки та обговорення урядових рішень і законопроектів із питань діяльності організацій громадянського суспільства. Крім того, цей департамент розробляє і запроваджує нові процедури консультацій із громадськістю та надає методологічну підтримку іншим органам виконавчої влади у використанні таких механізмів.

Також департамент забезпечує роботу урядового порталу, вводячи нові форми електронного врядування й електронної демократії, проводить моніторинг висвітлення діяльності органів влади і ЗМІ, готує урядові матеріали, де роз'яснюються цілі й очікувані результати урядової політики.

До складу департаменту входять відділ сприяння розвитку громадянського суспільства, відділ взаємодії із засобами масової інформації та інтернет-ресурсів, відділ інформаційно-аналітичного

забезпечення, відділ з питань інформаційної політики, видавничої справи та архівної справи. Питання, якими опікуються підрозділи департаменту, часто є інноваційними для Секретаріату Кабінету Міністрів України, прикладом чого може слугувати закріплення в назві відділу сприяння розвитку громадянського суспільства цього нового для держави напрямку діяльності.

Відділ сприяння розвитку громадянського суспільства

Основними завданнями відділу є:

- 1) створення та забезпечення функціонування відповідно до демократичних стандартів механізмів комунікації між органами виконавчої влади і інститутами громадянського суспільства;
- 2) забезпечення систематичного проведення органами виконавчої влади консультацій із громадськістю під час формування та здійснення державної політики;
- 3) проведення моніторингу виконання та дотримання органами виконавчої влади законодавства із питань розвитку громадянського суспільства;
- 4) сприяння впровадженню органами виконавчої влади ефективних комунікативних технологій із метою забезпечення участі громадян в управлінні державними справами;
- 5) проведення експертизи проектів нормативно-правових актів та інших документів стосовно участі громадян в управлінні державними справами та сприяння розвитку громадянського суспільства.

Відділ взаємодії із засобами масової інформації та інтернет-ресурсів

Основними завданнями відділу є:

- 1) підготовка матеріалів з метою інформування громадськості про діяльність уряду та роз'яснення ухвалених ним рішень, забезпечення оприлюднення інформаційних матеріалів у засобах масової інформації та в мережі Інтернет;
- 2) забезпечення зв'язку між Кабінетом Міністрів України і громадськістю з використанням інтернет-ресурсів;
- 3) проведення експертизи проектів нормативно-правових актів та інших документів із питань інформування громадськості про діяльність органів виконавчої влади через ЗМІ та з питань комунікації органів виконавчої влади з громадськістю з використанням інтернет-ресурсів.

Особливої ваги робота у сфері, якою опікується відділ, набула після прийняття нового регламенту Кабінету Міністрів, затвердженого постановою уряду № 950 від 18 липня 2007 р. Регламент передбачає обов'язкове роз'яснення широкій громадськості та окремим групам населення цілей Кабінету Міністрів, для чого при поданні до уряду концептуальних політичних пропозицій органи виконавчої влади повинні додавати комунікативний план.

Відділ інформаційно-аналітичного забезпечення.

Основними завданнями відділу є:

- 1) підготовка за результатами моніторингу інформації, оприлюдненої в мас-медіа, інформаційно-аналітичних матеріалів про висвітлення діяльності органів виконавчої влади для прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністра Кабінету Міністрів України;
- 2) проведення аналізу стану поінформованості громадськості про діяльність органів виконавчої влади, результатів соціологічних та експертних досліджень громадської думки про діяльність органів виконавчої влади.

Відділ з питань інформаційної політики, видавничої справи та архівної справи.

Основними завданнями відділу є:

- 1) організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України з питань інформаційної політики, розвитку інформаційної сфери (друкованих та аудіовізуальних засобів масової інформації, інформаційних агентств, видавничої та архівної справи), захисту суспільної моралі;

- 2) проведення моніторингу виконання та дотримання органами виконавчої влади нормативно-правових актів, що регламентують діяльність в інформаційній сфері, видавничій та архівній справі та у сфері захисту суспільної моралі.

Якими основними якостями наділені НДО в Україні?

НДО, насамперед, наділені такими якостями:

добровільність — ініційована кількома особами, керована обраним колективним органом, у діяльності якої члени, як правило беруть безкорисну й безоплатну участь, реалізуючи засадничі права людини — свободу слова і право на створення громадських об'єднань;

незалежність — самостійно визначає сферу своєї діяльності, форми та методи роботи; очолюється засновником (для фондів) або радою (для асоціацій), якій делеговано повноваження прийняття рішень і керівництва, але цілковито є невідкладною з боку державних чи комерційних структур;

неприбутковість — діяльність, зокрема і господарська, спрямовується не на отримання прибутків та розподіл їх між засновниками чи співробітниками, а на вирішення важливих для суспільства проблем;

орієнтованість на суспільне благо — створює суспільнокорисний внесок, а не спрямовується лише на досягнення цілей власне організації. Тобто, сприяє розвитку демократії і добробуту суспільства в цілому або окремих соціальних груп.

Які перешкоди існують на шляху активної участі НДО у процесі вироблення державної політики?

Основною перешкодою для активізації участі НДО у процесі вироблення державної політики є незнання відповідних процедур та механізмів. Не менше важливими є такі проблеми:

- слабкий інституційний потенціал для участі в процесі ухвалення рішень;
- неефективне управління та низький професійний рівень;
- недостатні навички планування, розробки програм та підготовки бюджетів;
- не вміння проводити громадські консультації та обговорення;
- брак досвіду громадського моніторингу та оцінки;
- слабкі аналітичні навички.

Які можуть бути шляхи співпраці держави та НДО?

Майбутнє співробітництво держави і третього сектора можна змалювати так:

- впровадження і розвитку системи соціального замовлення;
- активна участь третього сектора у формуванні державної соціальної політики;
- притягнення спеціалістів третього сектора в якості експертів у проекти держави і навпаки;
- спільні заходи й акції;
- спільна участь у міжнародних проектах.

Держава і третій сектор повинні знати і розуміти цілі й завдання один одного.

Держава і третій сектор повинні розділяти відповідальність за зміни в суспільстві, взаємно визнаючи, що ні державі, ні некомерційним організаціям поодиночі не справитися з вирішенням проблем. Не справитися і якщо один з них буде начальником, а інший підлеглим.

Щодо ролі організацій третього сектора у розбудові громадянського суспільства, можна сказати, що роль цих організацій в публічній площині розглядається як невід'ємна соціальна ланка.

У демократичному суспільстві НДО виконують подвійну роль. Вони є невід'ємною умовою та необхідною складовою конституційно визначеного політичного процесу та формальної політичної структури демократичної держави.

Яку соціальну роль виконують НДО у державі?

В розвиненому демократичному суспільстві НДО, крім політичної діяльності, відіграють важливу соціальну роль. А саме виступають як :

- механізм, який відповідає людським і соціальним потребам та забезпечує вирішення життєво важливих проблем суспільства;
- засіб домогтися реальних покращень у житті людей, захисту інтересів різних соціальних груп;
- комунікативний механізм, який надає можливість людям спілкуватися з однодумцями та проявити себе;
- інтегративний механізм, який об'єднує людей за інтересами, змінюючи та підтримуючи громаду;
- джерело додаткових робочих місць.

Які існують форми взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства?

Взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства може набувати різних форм залежно від цілей і характеру виконуваної роботи, обсягу повноважень суб'єктів, масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень). Активно використовуються, зокрема, такі форми взаємодії:

- участь зазначених інститутів у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина;
- здійснення інститутами громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення, у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій;
- надання інститутами соціальних послуг відповідно до укладених договорів;
- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;
- співпраця органів виконавчої влади з інститутами з підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників інститутів навичкам ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики;
- проведення органами виконавчої влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;
- виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування.

Які кроки з боку державного керівництва у напрямі забезпечення відкритості процесу підготовки та прийняття державних рішень, підвищення рівня залученості структур громадянського суспільства у процеси державного управління здійснено останнім часом?

На протязі останніх років владою були здійснені у напрямі забезпечення відкритості процесу підготовки та прийняття державних рішень такі кроки:

1. Поліпшено нормативно-правову базу, яка забезпечує реалізацію задекларованих принципів відкритості та прозорості діяльності влади. До нормативно-правових актів долучено: Указ Президента України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», Розпорядження Президента України «Питання Регіональних приймалень Президен-

- та України», Постанова Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами».
2. У листопаді 2005 р. відбулися перші Президентські слухання на тему «Виклики, породжені свободою». Ініційована Президентом України та представниками «третього сектору» зустріч громадських організацій, бізнесових кіл та науковців фактично стала новою формою взаємодії Глави держави з громадськістю, що засвідчило зростання зацікавленості влади у налагодженні конструктивного та відкритого діалогу із суб'єктами громадянського суспільства. Такий крок започаткував рух держави назустріч «третьому сектору», що у перспективі має сприяти подоланню сформованої за останній період атмосфери недовіри один щодо одного. У цьому контексті запорукою успіху ініціативи Президента є необхідність зосередження зусиль усіх зацікавлених сторін. Щодо встановлення зворотного зв'язку між громадянським суспільством та владою, утвердження паритетних відносин між ними.
 3. Удосконалено інституційну базу взаємодії громадських організацій та державних органів влади, а саме:
 - а) створено відділ сприяння розвитку громадянського суспільства при Секретаріаті Кабінету Міністрів України;
 - б) сформовано низку громадських колегій при центральних органах виконавчої влади (при Міністерстві оборони України, Міністерстві освіти та науки України, Міністерстві аграрної політики України, Міністерстві палива та енергетики України, Державному комітеті ядерного регулювання України тощо);
 - в) засновано Громадську раду з питань дотримання прав людини при Міністерстві внутрішніх справ.
 4. Залучено представників «третього сектору» до процесу вироблення державних рішень та підготовки документів у вигляді проведення громадських слухань: так, центральними органами виконавчої влади було вжито низку заходів, метою яких було громадське обговорення суспільно значущих питань стратегічного розвитку – становлення суспільного мовлення, євроатлантичної інтеграції України, проведення адміністративно-територіальної реформи.

Окрім цього, поступово набуває ознак систематичності практика залучення представників «третього сектору» до обговорення законопроектів, які регламентують відносини недержавної сфери («Про внесення змін до Закону України «Про об'єднання громадян», «Про неприбуткові організації», «Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування», «Про доступ до публічної інформації»).

У чому полягають основні проблеми взаємодії органів державної влади з НДО?

Попри наявність позитивних кроків влади щодо налагодження конструктивного діалогу із громадськими організаціями, на сьогодні можна виокремити низку негативних тенденцій, що впливають на стан та якість такої взаємодії, головними перешкодами для співпраці з владою є нерозуміння корисності такої співпраці з боку владних структур та відсутність у них інформації про діяльність НДО. Отримані дані свідчать, що співпраця між НДО та державними структурами на регіональному або місцевому рівні є кращою, аніж на загальнодержавному.

По-перше, процес підготовки стратегічно важливих галузевих документів та заходів, які регулюють правовідносини функціонування суб'єктів «третього сектору» є недосконалим. Попри організацію Міністерством юстиції громадського обговорення законопроектів «Про внесення змін до Закону «Про об'єднання громадян» та «Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування», більшість конструктивних пропозицій, які надійшли від неурядових організацій, враховано не було. Як наслідок, запропоновані законопроекти мають низку ризиків.

1. Обмеження права громадських організацій займатися підприємницькою діяльністю, а юридичних осіб – права бути засновниками, членами та учасниками громадських організацій разом з фізичними особами залишають невирішеною проблему покращення фінансово-матеріальної бази численних представників вітчизняного «третього сектору». Така ситуація не тільки значно ускладнює їхні можливості у сфері надання соціальних послуг населенню (на сьогодні у цьому напрямі працюють близько 31 % представників «третього сектору», проте їхній внесок у ВВП становить менше 1 % (у країнах Західної Європи цей показник сягає 15 %), але й фактично консервує у довгостроковій перспективі існуючу практику монопольної залежності (орієнтації) численного сектору вітчизняних неурядових організацій від міжнародних організацій.
2. У розроблених виконавчими владними структурами законопроектах відсутні гарантії забезпечення права доступу до публічної інформації, щодо процедур оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації; залишається невирішеною проблема налагодження дієвого механізму зворотного зв'язку між громадянами та органами державної влади.

По-друге, розбалансованість та неузгодженість позиції вищих органів державної влади стосовно питання удосконалення механізму функціонування широкого кола суб'єктів громадянського суспільства. Непоодинокими протягом останнього періоду були звернення громадських організацій до Президента України з проханням застосувати право вето стосовно прийнятих Верховною Радою законів (зокрема прийнятий у лютому 2006 р. Закон України «Про волонтерський рух»), які несуть деструктивні за своїм впливом наслідки для розвитку громадянського суспільства.

Подібні непорозуміння у вищих ешелонах державної влади пояснюються відсутністю до цього часу державної стратегії розвитку громадянського суспільства. За такої ситуації перерозподіл повноважень між гілками влади, зумовлений прийнятими змінами до Конституції України, може загрожувати подальшим зростанням песимістичних настроїв у середовищі громадянського суспільства та, як наслідок, поступовою делегітимацією більшості владних ініціатив у свідомості соціальних суб'єктів.

По-третє, занепокоєння викликає низька ефективність взаємодії між Центральними органами виконавчої влади та новоутвореними громадськими колегіями. Адже важливих рішень в результаті такої співпраці за останній час прийнято обмаль, що значно зменшує ступінь залучення представників «третього сектору» та громадян в цілому до управління Державними справами.

У яких напрямках діяльність НДО сьогодні найефективніша?

Найбільш яскраво більшість з них виявили себе протягом останнього часу у таких сферах соціальних відносин:

1. Участь у політичному процесі як потужного чинника впливу на перебіг електоральних кампаній. Похідною звідси є подальша діяльність громадських організацій, пов'язана зі здійсненням ними функцій громадського контролю за владними структурами та протидії корупції.
2. Задіяність громадських організацій у виконанні завдань у рамках реалізації суспільно корисних проектів, метою яких є подолання негативних явищ соціального життя – боротьба проти безпритульності, алкоголізму та наркоманії, СНІДу, проституції та злочинності. Окремим напрямом діяльності вітчизняних недержавних організацій (НДО) є сфера екологічної безпеки.
3. Участь у налагодженні ефективного механізму функціонування моделі соціального партнерства – співпраці між представниками влади, бізнесу та профспілками.

Громадські організації є необхідним допоміжним інструментом реалізації різноманітних інтересів людини: приватний інтерес людини у суспільстві набуває можливості власної реалізації лише завдяки об'єднанню з іншими. Відтак опосередкованість соціального буття людини неминуче призводить до появи добровільних асоціацій та громадських угруповань.

З огляду на це, однією з головних перешкод, яка суттєво гальмує розвиток вітчизняного неурядового сектору на сучасному етапі, залишається дефіцит інституціоналізації громадянської активності населення: більшість громадян, як і раніше, не належать до жодної з громадських або політичних організацій чи рухів.

Як наслідок, замість конструктивного діалогу держави та суспільства у вирішенні соціальних проблем домінуючою формою впливу громадян на перебіг політичного процесу залишається колективна мітинговість, що не сприяє досягненню легітимації владних ініціатив.

Які існують механізми залучення громадян до процесу прийняття управлінських рішень та що це дає громаді?

Демократичне самоврядування невіддільне від участі громадян в ухваленні місцевих рішень. Отож, повинні діяти такі механізми залучення громадян:

- громадські слухання;
- групи стратегічного планування;
- анкетування;
- засоби інформування громадян про діяльність міської влади і громадського контролю за її діями тощо.

Участь громадян в ухваленні місцевих рішень є реальною там, де чітко налагоджені механізми постійного двостороннього зв'язку між владою та громадою.

Участь громадськості можна визначити як безупинний процес взаємодії між громадянами та установами (організаціями), відповідальними за ухвалення рішення.

Що дає участь громадськості в ухваленні рішень влади?

1. Створення умов для формування у громадськості чіткого і повного уявлення про механізми вирішення проблем.
2. Доступ до повної інформації про хід і поточний стан процесу здійснення проекту.
3. Усі зацікавлені громадяни мають можливість повідомити про свою точку зору, потреби.
Найважливіший принцип усіх громадських обговорень – забезпечення зворотного зв'язку.

НДО ТА ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ

Які шляхи взаємодії політичних партій та НДО у нашій державі?

Головним суб'єктом формування органів влади в Україні після її переходу до парламентсько-президентської форми правління і пропорційної системи виборів постають ті політичні партії, що здобули перемогу на виборах і увійшли до складу парламенту.

Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, передбачено норму, яка стосується формування коаліції депутатських фракцій в парламенті. У цій нормі зазначено: «У Верховній Раді України за результатами виборів і на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України».

Коаліція депутатських фракцій бере активну участь у формування уряду. Зокрема, цим же законом передбачено, що коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді вносить пропозиції Президентові України, щодо кандидатури Прем'єр-Міністра України, а також кандидатур до складу Кабінету Міністрів України.

Аналогічно створюється і депутатська більшість в місцевих радах, і місцеві органи виконавчої влади.

Саме політичні партії (партійні організації), що увійшли до складу парламенту (місцевої ради) і створили правлячу парламентську коаліцію або більшість в радах, формують відтепер державну і місцеву політику та несуть повну відповідальність за їх впровадження перед громадянами країни і територіальними громадами регіонів, міст.

Відтак, політика держави і місцева політика в Україні є сьогодні похідною від партійної політики, а виконавча влада, по всій її вертикалі – від втілення політичної волі партій (регіональних партійних організацій).

Результати реалізації партійної, державної й місцевої політики відбиваються на всіх громадянах та їх об'єднаннях. Тому її вироблення має здійснюватися за участі всіх зацікавлених у політичному процесі груп. Це один з необхідних складників розвитку правової держави, дотримання принципів верховенства права та забезпечення прав людини і громадянина.

У розвиненому громадському суспільстві, до якого прямує Україна, все активніше функціонують об'єднання громадян. До них належать політичні партії, громадські організації, рухи, конфесії тощо, які разом з окремими громадянами становлять структуру громадянського суспільства. В основу його концепції покладено розв'язання проблеми взаємин людини з політичною владою, суспільства з державою.

Недержавні громадські організації (НДО) є важливим складником громадянського суспільства як сфери недержавних суспільних інститутів і відносин, що мають створювати умови для самореалізації окремих індивідів і груп шляхом участі у виробленні політики.

Залучення НДО до процесу вироблення політики підвищує рівень прозорості та відкритості суспільства і значно посилює віру суспільства в демократичні цінності.

Важливою функцією НДО – є протистояння тенденції, що притаманна будь-якій владі, до розширення своїх повноважень і встановлення тотального контролю над суспільством.

Разом з тим жорстке протистояння НДО органам влади не є ефективною стратегією, особливо в умовах суспільних змін. Тільки співпраця між цими та іншими учасниками політичного процесу на засадах розмежування держави та суспільства спроможна забезпечити реальні зміни на шляху його поступального демократичного розвитку.

Ефективне виконання зазначених функцій пов'язане із здійсненням постійного впливу НДО на вироблення партійної політики, ухвалення політичних рішень в інтересах потреб громадян (соціальних груп).

Які основні об'єкти впливу НДО щодо вироблення ефективної партійної політики?

За політичні партії, що перемогли на виборах, проголосувала певна частина електорату. Серед чинників, які спонукали громадян зробити свій вибір, важливе місце посідають партійні програми.

Після завершення виборів та утворення коаліції депутатських фракцій Верховна (місцева) Рада на основі партійних програм приймає програму економічного і соціального розвитку (програму дій) згідно із Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України».

Зміст програми дій може здебільшого співпадати з передвиборною програмою у випадку, коли абсолютна більшість (2/3 голосів) в місцевій раді належить одній організації політичної партії.

Але, як свідчить перший досвід виборів в Україні на пропорційній основі, програми дій у своєму завершальному вигляді дещо (або суттєво) відрізняється від положень передвиборних програм окремих політичних партій, що утворили коаліцію. Даний документ несе в собі здебільшого відбиток політичного компромісу між коаліціантами. Це симбіоз різних поглядів на систему цінностей, пріоритетів розвитку суспільства (громади) та механізмів їхньої реалізації. Тобто виборці, в результаті такого компромісу, стикаються не зовсім з тим, за що вони голосували.

Як наслідок – деякі життєво важливі обіцянки, що адресувалися виборцям політичними партіями, їх представниками в органах влади, в силу зазначених та інших чинників можуть не знайти віддзеркалення в програмі дій, а значить і не виконуватимуться.

У цих умовах НДО, як і інші представники громадянського суспільства, мають активно впливати на вироблення партійної (державної) політики, що є цілком природно. Отстоювати при цьому власні, групові інтереси, інтереси територіальної громади та країни в цілому.

До основних об'єктів впливу можна віднести такі групи інтересів:

- організації політичних партій (блоків);
- суб'єкти виборчого процесу в період виборчої кампанії;
- громадські організації;
- лідери думок;
- окремі громадяни;
- групи лобювання і тиску;
- структури представницької влади:
- постійні комітети та комісії місцевих рад;
- партійні фракції та групи місцевих рад;
- депутатська більшість в місцевій раді;
- депутатська опозиція в місцевій раді;
- органи самоорганізації населення;
- структури виконавчих органів влади;
- аналітичні центри;
- міжнародні донорські організації;
- засоби масової інформації.

Систематична та цілеспрямована взаємодія із зазначеними суб'єктами і координація діяльності з ними на принципах публічної політики сприятиме задоволенню потреб та інтересів громадян, підвищенню авторитету НДО як дієздатної громадської сили.

Які можуть бути механізми і процедури впливу НДО на вироблення партійної політики?

Вплив НДО на формування та впровадження партійної (місцевої) політики буде дієвим при системному застосуванні певних механізмів і процедур.

Метою застосування таких процедур є досягнення відповідних змін в місцевій політиці, що забезпечуватимуть поступальний соціально-економічний розвиток регіону та територіальної громади, покращання повсякденного життя кожного громадянина.

Вироблення місцевої політики проходить низку етапів. Первинним з них, і це особливо актуалізувалося в зв'язку з переходом України до парламентсько-президентської форми правління і пропорційної системи виборів, є формування партійної політики. Остання, як зазначалося раніше, трансформується в політику місцевих органів влади. Це знаходить своє віддзеркалення в програмі економічного і соціального розвитку, в підготовці і впровадженні відповідних політичних рішень.

В ідеальному варіанті потреби в змінах політики є мінімальними. Тобто, програми політичних партій абсолютно досконалі. У них включені нагальні інтереси та сподівання громадян (соціальних груп) та регіону в цілому. Після перемоги на виборах партійними організаціями створено переконливу депутатську більшість, сформовано на високому професіональному рівні виконавчі органи влади, прийнято ефективну програму економічного і соціального розвитку. Виконання цієї програми здійснюється в усталеному демократичному законодавчому полі і повністю забезпечене фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими видами ресурсів. Тоді все, що передбачалося, реалізується відповідно до планів з незначними коригуваннями.

Насправді, таких ідеальних моделей формування та впровадження політики будь-якого рівня не існує. Але корисний практичний висновок з цієї риторики можна зробити. А саме – процес внесення змін у місцеву політику буде менш болючим для всіх зацікавлених сторін, якщо останніми якісно відпрацьовані необхідні процедури первинного етапу – формування партійної політики.

Важлива роль в цьому процесі відводиться НДО як активним суб'єктам прямої і непрямої, стабільної демократії. А дієвим інструментом тут виступає оцінка якості партійних програм та моніторинг їх виконання.

До основних механізмів і процедур впливу НДО, що забезпечуватимуть формування та впровадження партійної політики слід віднести такі з них:

- участь у виборчому процесі органів місцевого самоврядування;
- участь у процедурах вироблення партійної політики
- громадське лобіювання:
- дослідження партійної (місцевої) політики;
- підготовка рекомендацій щодо діяльності партійних організацій, місцевих органів влади;
- обговорення проблем із зацікавленими сторонами з залученням ЗМІ;
- представлення вироблених рекомендацій зацікавленим сторонам;
- підготовка нормативно-правових актів;
- контроль (моніторинг) реалізації партійної політики та участь в управлінні змінами
- проведення публічних заходів:
- місцевий референдум;
- збори громадян;
- громадські звернення, ініціативи;
- громадські слухання, обговорення, дебати, семінари;
- акції підтримки (непокори);
- робочі зустрічі;
- прес-конференції тощо;
- інформування громадськості про формування та впровадження партійної і місцевої політик.

Застосування НДО зазначених механізмів і процедур впливу на політичні процеси з урахуванням конкретних умов, що склалися в регіоні, забезпечуватимуть позитивні результати щодо вироблення партійної (місцевої) політики.

Якими є основні мотиви діяльності НДО в сфері формування та впровадження партійної (місцевої) політики?

Діяльність НДО в зазначеній площині може мати відразу низку мотивів. Тоді вона спрямована на задоволення кількох потреб. У такому випадку свідомий вибір мотиву здебільшого визначатиметься можливостями і обмеженнями, закладеними в ту чи іншу ситуацію, що склалася в конкретному регіоні. А значить актуалізується той мотив, що відповідає більш нагальним потребам НДО і який в даній ситуації є досяжним.

Успішне виконання основної місії НДО щодо формування та впровадження партійної політики органічно пов'язане із здобуттями їхніми представниками необхідних знань й умінь. Потреби в оволодінні ними є цілком природними для більшості громадських організацій. Але механізми задоволення цих потреб в Україні конче недосконалі. До того ж більшість суб'єктів, що можуть надавати подібні послуги, не зацікавлені в цьому.

Але хтось все ж таки має задовольняти пізнавальні потреби громадських організацій в цій сфері, зміцнювати мотиваційні основи зазначеної діяльності, підвищувати інституційну спроможність НДО як повноправних суб'єктів впливу на політичні процеси в країні. Подібне навчання і підтримка втілення здобутих знань в практику сприяє розвитку демократичних перетворень і тому претендує на більшу увагу.

Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД) є однією з потужних аналітичних і дослідницьких неурядових організацій в Україні, що вже протягом 12 років виконує важливу місію, пов'язану із зміцненням демократичних засад суспільного життя, створення відкритого суспільства. У своїй діяльності МЦПД підтриманий парламентом, Президентом і урядом України, а також міжнародними донорами. Один з напрямів роботи згаданого центру полягає у запровадженні концепції повного циклу публічної політики як запоруки ефективної демократії. В рамках цього напрямку діяльності МЦПД здійснює підготовку НДО щодо вироблення ефективної партійної (державної) політики.

Результатами реалізації зазначеної концепції є ґрунтовна підтримка близько 100 НДО в рамках виконання відповідних проектів з наданням цим організаціям технічної допомоги за підтримки міжнародних донорських організацій.

Так, під час проведення навчання засадам публічної політики, надання консультацій, здійснення супроводження робіт і проектів у сфері публічної політики МЦПД ставить за мету передати НДО:

набір уявлень:

- про відмінність процесу розробки та ухвалення політичних рішень у демократичному суспільстві від процесу розробки та ухвалення рішень у тоталітарному суспільстві;
- про альтернативну природу публічної політики;
- про політику як засіб узгодження різних суспільних інтересів;
- про комунікативну основу процесу розробки та ухвалення політичних рішень;
- про аналітичне забезпечення процесу розробки та ухвалення політичних рішень;
- про роль мереж організацій у суспільній трансформації в посттоталітарних країнах;

знання:

- про структуру процесу розробки та ухвалення політичних рішень у публічній політиці;
- про дослідження в публічній політиці;
- про суспільний діалог у публічній політиці;
- про основні процедури публічної політики;
- про стандарти та формати публічної політики;
- про роботу аналітичних центрів і мереж;

ВМІННЯ:

- працювати за стандартами та з використанням процедур і форматів;
- організації аналітичних і соціологічних досліджень;
- організації роботи в проєктах з публічної політики;
- організації комунікативних заходів;
- організації роботи аналітичного центру;
- працювати в мережах.

Одним з принципів роботи МЦПД є управління процесом передачі знань і навичок від НДО – учасників проєкту до НДО – партнерів із забезпеченням горизонтальної координації між ними. Тобто йдеться про «запуск» своєрідної ланцюгової реакції, про розширення бази суб'єктів громадянського суспільства, які можуть ефективно впливати на суспільне життя в країні. Таким чином, МЦПД створює необхідну мотиваційну основу ефективної діяльності НДО, надаючи їх представникам можливість задоволення освітніх потреб і відповідну технічну допомогу.

ІСТОРИЇ УСПІХУ.

Нові форми роботи з громадою: досвід м. Комсомольська

У 1997 році за ініціативою міського голови м. Комсомольська Олександра Попова розпочалися перетворення в системі охорони здоров'я на підставі вивчення суспільної думки комсомольчан, яке засвідчило незадовільний стан справ із наданням медичної допомоги. Перетворення підтримано найактивнішою частиною медиків.

Реформування галузі охорони здоров'я міста йшло паралельно із загальнодемократичними процесами, а саме:

- першими в Україні комсомольчани прийняли Статут територіальної громади – локальний нормативно-правовий акт. Саме в ньому прописані всі механізми та особливості застосування елементів дорадчої демократії;
- були проведені громадські слухання з питань, що найбільше турбують громадськість. Проведення громадських слухань регламентує прийнятий міською радою Статут;
- сесією міської ради було затверджено Стратегічний план розвитку міста Комсомольська на 2003-2006 рр.;
- з метою поліпшення комунальних послуг створено громадські комітети щодо контролю за якістю їх надання.

Тепер громадські слухання в м. Комсомольську проводяться щорічно.

Так, всією громадою було прийняте рішення про створення громадського формування «Правопорядок», лікарняної каси, схвалено «Стратегічний план соціально-економічного розвитку Комсомольська до 2010 року», створено громадські комітети з контролю за діяльністю підприємств житлово-комунального господарства; затверджено Стратегічні плани дій двох комунальних виробничих підприємств до 2008 р.; затверджено проект міського бюджету за програмно-цільовим методом; розглянуто питання про надання додаткових освітніх послуг навчальними закладами Комсомольська.

Таким чином, громадські слухання у м. Комсомольську стали новою формою роботи органів місцевого самоврядування та територіальної громади, які сприяють не лише вирішенню важливих питань, а й формують чітку громадянську позицію їх учасників та більшості членів територіальної громади.

Міська газета як інструмент забезпечення врахування думки громадян: м. Кобеляки, Полтавська область

У січні 2003 року на розгляд сесії міської ради було внесено питання про створення місцевої газети, і народні обранці одногласно його підтримали.

І ось у травні 2003 року вийшов перший номер газети «Панорама-плюс» Кобеляцької міської ради. За допомогою цього видання передбачалося досягнення таких цілей: якнайширше залучення громадян до місцевого самоврядування, формування почуття «господаря» у кожного жителя Кобеляк, посилення його впливовості в місті, ефективніше розв'язання суспільних проблем. Міська влада, в свою чергу, через газету прагнула зменшити будь-яку соціальну напругу в місті, викликати довіру та сформувати собі позитивний імідж, ефективніше розв'язувати суспільні проблеми, залучати додаткові ресурси.

Щоб газета була доступнішою для кобелячан, в перші два місяці було запроваджено безкоштовне її розповсюдження, а з початку II півріччя 2003 року було введено передплату.

Головним результатом нововведення стало підвищення обізнаності громадян зі станом справ у місті, виявлення неформальних лідерів у суспільстві, висвітлення громадської думки. Міська влада звітує про свою діяльність та презентує нові ідеї.

Всі жителі міста отримали можливість виступати через газету, висловлювати власні думки і бачення, ділитися своїми знаннями і досвідом для прийняття кращого рішення.

Керівники підприємств, установ, організацій, осередків політичних партій і громадських об'єднань, підприємці, громадські діячі та звичайні кобелячани є постійними дописувачами, а також рекламодавцями газети «Панорама-плюс».

Проект «Захистимо Карпати зусиллями громади». Молодіжне екологічне об'єднання «ЕКОСФЕРА»

Карпати – унікальна гірська екосистема довжиною 1500 км, котра об'єднує сім країн. Екологічна ситуація найбільш несприятливою є саме в Українській частині Карпат, знаній в світі страшними пожегами 1998 та 2001 років. Нелегальні вирубки лісу, забруднення ґрунтів отрутохімікатами, рік сміттям, складування небезпечних токсичних відходів без дотримання еколого-санітарних норм, відсутність дієвих заходів зі збереження унікального біорізноманіття – саме такі проблеми довкілля гірські мешканці не вирішували через бідність та нужденне соціальне становище, високий рівень безробіття та низький рівень екологічної свідомості, обізнаності про свої права. Ускладнювало ситуацію недосконала природоохоронна та самоврядна законодавча база, відсутність механізмів для ефективної охорони довкілля, як наприклад система штрафів, ефективна діяльність громадських інспекторів, сильна централізація влади. Все це призвело до відсутності ініціатив та інертності мешканців, котрі не усвідомлювали важливості особистої участі у покращенні довкілля та власного життя, не мали навичок, знань, інформації щодо вирішення проблем.

Об'єднати зусилля місцевих громад та залучити їх до активного вирішення проблем Українських Карпат взялось регіональне молодіжне екологічне об'єднання «ЕКОСФЕРА» в рамках проекту «Захистимо Карпати зусиллями громади».

Створення інформаційно-консультаційної мережі територіальних громад Карпатського регіону спонукало громади до вирішення місцевих проблем довкілля на базі місцевих ресурсів. У чотирьох гірських областях – Закарпатській, Львівській, Чернівецькій та Івано-Франківській – було відібрано активних та зацікавлених представників місцевого самоврядування, сільських шкіл, громадських організацій, журналістів. Учасники інформаційно-консультаційної мережі збирали, аналізували та поширювали об'єктивну інформацію про стан довкілля на місцях, робили фото та відео зйомки. Зібрану інформацію про проблеми і стан довкілля Карпат розповсюджували через регіональні ЗМІ. Результатом широкої інформаційної кампанії стало 20 радіопередач, 8 телепередач, 37 газетних статей. Підтримка ЗМІ надихнула мешканців до активності, влада отримала поштовх до дій.

Окрім цього на основі відзнятого відеоматеріалу створено 10 навчальних фільмів про проблеми Карпат, також видано і поширено чотири випуски інформаційно-аналітичного бюлетеню «ГРОМАДА».

В рамках проекту «ЕКОСФЕРА» провела три дводенні семінари для представників територіальних громад на теми «Доступ до екологічної інформації та захист екологічних прав громадян», «Досвід вирішення проблем довкілля у громадах Карпатського регіону», «Громадський моніторинг стану довкілля». Юридичні консультації (дванадцять за окремими зверненнями, решта – у ході консультування при проведенні кампаній з громадянського представництва) з екологічного законодавства сприяли підвищенню правової обізнаності гірського населення.

В результаті проекту було вирішено актуальні проблеми довкілля у 23 громадах Карпатського регіону, зокрема, припинено експлуатацію двох бітумних баз райавтодорів у селі Лісна Тарновиця на Івано-Франківщині, виділено кошти на контейнеризацію пестицидів райдержадміністрацією у закарпатському селі Рокосово, вирішено конфлікт між громадою села Липовець і лісництвом на Закарпатті.

Успіхом стало те, що проект дав поштовх громадам у співпраці з органами місцевого самоврядування на місцях до розроблення місцевих стратегій сталого розвитку, написання проектних пропозицій в різні фонди, спрямовані на розвиток територіальних громад (розвиток сільського зеленого та екологічного туризму, каналізування гірських сіл інноваційними способами, використання «зеленої» енергетики, розвиток та просування «місцевого продукту»). В ході проекту були напрацьовані пропозиції представників територіальних громад (сільських голів, депутатів, сільської інтелігенції) до Верховної Ради України стосовно посилення власної дохідної бази місцевого самоврядування, підвищення ролі місцевих податків і зборів у формуванні бюджетів місцевого самоврядування для вирішення соціальних проблем та проблем довкілля. Підготовлений аналітичний документ, котрий містить 12 пунктів пропозицій для розгляду.

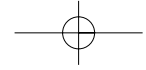
Громадська ініціатива: залучення громади до прийняття рішень через механізми прямої демократії

Використання механізмів прямої демократії для залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень місцевими органами влади є важливим та ефективним інструментом для налагодження гарних відносин між владою та громадою.

У с. Браїлів, що на Вінничині, жителі ініціювали зміну назви однієї з вулиць. Ініціатива не знаходила підтримки у виконавчому комітеті та селищній раді. Після ухвалення селищною радою Положення про збори громадян за місцем проживання, мешканці цієї вулиці створили ініціативну групу, провели збори, на яких прийняли рішення про перейменування, яке вже не змогла ігнорувати селищна рада. Таким чином, питання, яке не вирішувалось тривалий час, було вирішене за 2 місяці через механізм прямої демократії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Засади публічної політики для громадських організацій. Практичні рекомендації щодо організації робіт (В. М. Гнат, О. В. Гуменюк та ін.)-К., «Оптима», 2004
2. Кур'єр громадського самоврядування України, №4, 2004
3. «Громадянське суспільство в Україні» (Світовий банк, 2003),
4. «Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002-2006 роки». (Творчий центр Каунтерпарт, 2007).
5. Форми та методи залучення громадськості: Навч. посіб./Інститут громадянського суспільства; за заг. ред. В. Артеменка. – К.: ІКЦ «Леста», 2007.
6. Ефективність впливу недержавних громадських організацій (НДО) на формування та впровадження регіональної партійної політики – Петро Удовенко, Андрій Зельницький – проект «Вплив НДО на формування та впровадження партійної політики» (Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)).
7. Проект «Вплив НДО на формування та впровадження партійної політики» (Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)). «Технології впливу недержавних громадських організацій на формування та впровадження партійної політики (регіональний рівень)» – Петро Удовенко, Андрій Зельницький – К., 2006.
8. Моніторинги: вплив громадських організацій Волині на прийняття рішень органами місцевого самоврядування (1 серпня 2006 року) – керівник аналітичної колегії Інституту аналізу державної та регіональної політики Віктор Пенько
9. Володимир Нікітін, Міжнародний центр перспективних досліджень: «Проблеми взаємодії громадянського суспільства та влади»
10. Кость Левкович. Роль НДО в сучасному суспільстві,
11. «Роль організацій третього сектора у розбудові громадянського суспільства» – Олег Борисов, «Молодіжна Альтернатива»



ДЛЯ НОТАТОК

A series of horizontal lines forming a ruled area for notes.

