

**ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ВЛАДИ НА
МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

Матеріали до конференції

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. Міжнародні стандарти та практика співпраці місцевої влади та громадськості	4
1.1. Природа взаємодії місцевої влади та громадськості як джерело місцевої демократії	4
1.2. Правові основи співпраці місцевої влади з громадськістю	6
1.3. Проблеми практичного забезпечення ефективності співпраці місцевої влади та громадськості	10
1.4. Шляхи підвищення прозорості діяльності місцевих органів влади, а також ефективності їхньої співпраці з громадськістю	11
РОЗДІЛ 2. Співпраця місцевої влади і неурядових організацій в Україні: стан, основні проблеми та шляхи їх вирішення	14
2.1. Стан третього сектору в Україні: здобутки та проблеми	14
2.2. Особливості співпраці громадського сектору з місцевою владою	16
2.3. Механізми підвищення ефективності інформаційної діяльності НУО щодо забезпечення прозорості функціонування місцевої влади	19
ВИСНОВКИ	22

ВСТУП

Розвиток третього сектору, а також його активна співпраця з владою є запорукою успішності процесів демократичної консолідації, оскільки однією з визначальних рис демократії є законодавче закріплення можливості громадян брати участь у виробленні та реалізації політики держави. Об'єктивна необхідність влади звертатися по допомогу до громадськості обумовлена потребою місцевих управлінців оперативної визначати, які сфери потребують найбільш інтенсивного та термінового втручання, та максимально ефективно використовувати наявні ресурси. Зважаючи на те, що сукупність НУО, які діють у державі, є одним із найбільш ефективних і демократичних способів артикуляції та захисту інтересів суспільства, питання їхньої співпраці з владою (зокрема, місцевою) особливо часто порушується під час дискусій про становлення демократичного управління на всіх рівнях територіальної організації.

У суспільстві громадянське суспільство займає позицію між державою та індивідами, однак представляє інтереси останніх. Тому важливим питанням є пошук форм участі НУО у громадському житті на місцевому рівні, зокрема – відповіді на питання про те, як третій сектор виражає інтереси суспільства та як вимагає від влади їх задоволення.

Проблеми організації конструктивного діалогу між владою та громадянським суспільством можуть бути породжені як нерозвиненістю системи НУО та низькою ефективністю виконання нею функцій посередника між владою та суспільством, так і небажанням чиновників забезпечити відкритість процесу прийняття владних рішень. Саме тому дослідження особливостей співпраці влади та громадськості має вивчати різні рівні цієї взаємодії – як нормативно визначений, так і рівень практичної реалізації.

Визначаючи роль громадянського суспільства у процесі демократичної консолідації, можна назвати кілька причин, які обумовлюють важливість співпраці такого рівня:

- *через НУО громадськість може бути залучена до процесу прийняття владних рішень на національному та місцевому рівні;*
- *забезпечення громадського контролю публічної адміністрації, а також розподілу наявних ресурсів;*
- *можливість розподілу завдань по наданню публічних послуг між державним і громадським секторами;*
- *наявність організацій, які здатні виконувати функцію посередника між органами влади різного рівня та сприяти пошуку консенсусу між ними;*
- *наявність механізму забезпечення легітимності владних рішень.*

Для процесів демократичної консолідації необхідним є усвідомлення з боку влади вигод від співпраці з громадськими організаціями, що стимулює їхню зацікавленість у розвитку громадської участі у соціальному та політичному житті як регіону, так і держави в цілому. З одного боку, необхідність такої співпраці продиктована фінансовими чинниками, з іншого – потребою забезпечення легітимності владних рішень. Крім того, якщо розглядати співпрацю НУО та влади на місцевому рівні, варто пам'ятати, що схвалення певних рішень або політики місцевою громадою суттєво сприяє процес їхнього впровадження.

За оцінкою Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, проведеної у квітні 2004 року, основними причинами слабкості місцевої демократії у країнах Південної та Східної Європи є:

- *Брак прозорості та відповідальності у діяльності місцевих влад, які часто слідуєть недемократичним стандартам, що практикуються на центральному рівні державного управління. В основному, це стосується:*
 - обмеженості вільного доступу до офіційної документації;
 - відсутності системи регулярного інформування населення про місцеву політику (наприклад, вчасної та повної публікації офіційної документації, зокрема, бюджетної);
- *Низький рівень залученості представників національних меншин і громадян з обмеженими можливостями до процесу прийняття рішень на місцевому рівні;*
- *Пасивність НУО щодо впливу на діяльність місцевої влади, а також низька ефективність впливу медіа на підтримку демократичного процесу.*

Перш за все, наведені висновки Ради Європи свідчать про ключову роль НУО у процесі забезпечення успішності діалогу між владою та громадськістю. Тим не менше, функціонування місцевої демократії передбачає процес тристоронньої комунікації, учасниками якої виступають безпосередньо неурядові організації, влада в особі чиновників і політиків, а також широкі кола громадськості, які є не лише носіями групових інтересів, а й одними з основних користувачів продуктів діяльності громадянського суспільства.

На підставі сказаного вище можна виділити основні питання, які мають бути розглянуті в ході вивчення взаємодії влади та громадськості на місцевому рівні. Такими питаннями є:

- *способи залучення громадян безпосередньо до процесу вирішення питань місцевого значення, форми їх закріплення та проблеми практичної реалізації;*
- *форми співпраці НУО з місцевими органами влади, причини успішності чи неуспішності їх використання;*
- *прозорість діяльності місцевих органів влади;*
- *механізми підвищення ефективності співпраці громадськості з місцевою владою, а також забезпечення прозорості діяльності останньої.*

З огляду на окреслену проблематику, в першу чергу важливо вивчити зарубіжний досвід організації співпраці між громадським і владним сектором, а також практику подолання наявних у цій системі взаємодії проблем. Також необхідними є аналіз українського контексту як поля взаємодії громадянського суспільства та місцевої влади, а також вироблення шляхів вирішення наявних проблем з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду.

РОЗДІЛ 1. Міжнародні стандарти та практика співпраці місцевої влади та громадськості

1.1. Природа взаємодії місцевої влади та громадськості як джерело місцевої демократії

Законодавство демократичних країн закріплює ряд нормативних підстав для створення та утвердження системи взаємодії між владою та громадськістю як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Часто у конституціях можна знайти перелік прав, що лежить в основі демократичного управління. Зокрема, йдеться про:

- *право участі в управлінні державою (можливість реалізації політичних прав) як безпосередньо, так і через обраних представників;*

- право брати участь у мирних демонстраціях;
- право на створення або участь у громадських організаціях відповідно до визначених національним законодавством правил;
- право самостійно або колективно звертатися до органів влади із запитом або скаргою;
- право на оскарження рішень органів влади у судах або через правозахисні організації.

Крім того, конституції деяких країн (наприклад, *Угорщини*) передбачають прямий обов'язок органів влади співпрацювати з НУО в процесі вироблення державно-владних рішень, а також на етапі їх імплементації. Тобто участь громадськості і третього сектору у політичному житті держави є необхідною умовою демократичності врядування.

Забезпечення співпраці влади та громадськості на місцевому рівні має досить специфічну природу, оскільки йдеться про необхідність оперативної реакції на проблеми безпосередньо в умовах, у яких вони виникають. Незважаючи на те, що владні рішення в місцевих органах влади приймають чиновники, такі кроки потребують контролю з боку громадськості, який покликаний перевіряти як ефективність використання наявних ресурсів, так і відповідність зроблених кроків реальним потребам та інтересам громади.

Відсутність у місцевої влади бажання системно співпрацювати з третім сектором є характерною проблемою для країн із нестабільною політичною системою, зокрема – для країн колишнього соціалістичного табору, для яких активність громадських організацій як учасника політичного діалогу не є звичною практикою. Зарубіжна практика подолання цієї проблеми передбачає звернення до таких механізмів, яким можуть послуговуватися НУО з метою активізації співпраці з владою:

- забезпечення публічності, яке передбачає активне використання медіа для висловлення громадської думки;
- участь у роботі органів місцевого самоврядування;
- заохочення представників органів місцевого самоврядування озвучувати інтереси громад у місцевих представницьких органах (механізми лобіювання);
- участь в організації публічних заходів, ініційованих місцевою владою;
- озвучення специфічних проблем громадян під час публічних форумів, слухань або дебатів;
- залучення експертів до участі у заходах, результати яких можуть бути використані при прийнятті рішень місцевою владою;
- організація адвокатів-кампаній;
- ініціювання місцевих референдумів;
- законодавчі ініціативи.

Таким чином, узагальнено можна сказати, що співпраця органів місцевої влади та громадянського суспільства передбачає як належне правове регулювання, так і ініціативність з боку і влади, і громадськості, спрямовану на реалізацію наданих законом можливостей.

1.2. Правові основи співпраці місцевої влади з громадськістю

Очевидно, що на місцевому рівні багато питань можуть бути вирішені у визначений законом прямий спосіб, оскільки представники громади не менше обізнані у місцевих проблемах, ніж професійні управлінці. Уможливлення участі громади у процесі управління

потребує відкритості роботи місцевих представницьких органів. Альтернативними способами забезпечення відкритості місцевих представницьких органів є:

- громадські слухання;
- публічні форуми (ініційовані місцевою владою обговорення, спрямовані визначення позиції громадян щодо тих чи інших питань місцевого значення, результати яких не є обов'язковими);
- подача звернень, пропозицій або скарг до органів місцевого управління;
- громадські ініціативи (ініційовані громадянами обговорення, спрямовані на пошук вирішення проблем, які хвилюють громадськість);
- оскарження рішень органів місцевої влади у судах безпосередньо або через правозахисні організації.

Наведений перелік способів забезпечення безпосереднього впливу громадян на вирішення питань місцевого значення не є вичерпним. Крім того, закріплення всього переліку у законодавстві тієї чи іншої держави такої не є універсальною вимогою. У таблиці нижче подані приклади нормативного регулювання форм співпраці влади та НУО в контексті вирішення питань місцевого значення.

Таблиця 1.2.1. Механізми співпраці місцевої влади та громадськості: приклади законодавчого регулювання

	ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ	ПУБЛІЧНІ ОБГОВОРЕННЯ, ОРГАНІЗОВАНІ МІСЦЕВОЮ ВЛАДОЮ	ГРОМАДСЬКІ ІНІЦІАТИВИ	ЗВЕРНЕННЯ, ПРОПОЗИЦІЇ, СКАРГИ ДО МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ, А ТАКОЖ ОСКАРЖЕННЯ ЇХНЬОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
Польща	Місцеві ради можуть організувати громадські слухання, під час яких громадяни та представники НУО висловлюють свою позицію, ставлять питання та висловлюють пропозиції щодо питань місцевого значення.	<i>Регулювання відсутнє</i>	<i>Регулювання відсутнє</i>	Усі громадяни мають право оскаржувати рішення представницького органу або його виконавчого органу у вищому адміністративному суді. Розгляд таких справ не оподатковується.
Словацьчина	Право громадян бути присутнім на засіданні місцевої ради (якщо воно не є закритим). Під час відкритого засідання громадянин може висловитися або поставити будь-яке питання, яке його хвилює.	Органи муніципальної влади можуть організувати публічні дискусії, у яких може взяти участь будь-який громадянин. Результати таких дискусій не є обов'язковими.	<i>Регулювання відсутнє</i>	<i>Регулювання відсутнє</i>

Конференція „Взаємодія громадянського суспільства та влади на місцевому рівні”
Львів, 21-22 квітня 2008 року

Угорщина	Місцеві ради повинні організувати громадські слухання принаймні один раз на рік. Під час слухань громадяни та представники НУО можуть ставити питання представникам місцевої влади.	Місцеві ради повинні самі визначати частоту та тематику форумів. Мета форумів – проінформувати громадськість, а також залучити її до прийняття рішень місцевого значення.	Мета – винесення на порядок денний питання, яке хвилює населення та віднесене до компетенції місцевого представницького органу. Ініціативу подають меру виборці, кількість яких варіюється від 5 до 10% в залежності від статусу органу, до якого ініціатива направлена. Представницький орган зобов'язаний організувати дебати у разі наявності громадської ініціативи.	<i>Регулювання відсутнє</i>
Хорватія	<i>Регулювання відсутнє</i>	Органи місцевого самоврядування можуть ініціювати громадське обговорення проблем муніципалітету або інших питань, визначених законом або статутом.	<i>Регулювання відсутнє</i>	Органи місцевого самоврядування повинні забезпечити можливість громадян звертатися зі скаргами на їхню роботу, роботу їхніх виконавчих органів, окремих співробітників. Такі скарги можуть бути надані до органу місцевого самоврядування або його виконавчого органу. Відповідь повинна бути надана протягом 30 днів. Названі органи повинні забезпечити технічну можливість громадян подати відповідні скарги.
Ч	Проводяться на підставі	Різні форми ініціатив, передбачені законодавством		Будь-яка особа має право звернутися до органу

	<p>схваленого радою муніципалітету плану участі громадян у процесі прийняття рішень спеціально створеним органом щодо таких питань як програми місцевого розвитку, плани забудови та охорони навколишнього середовища, акти, що регулюють права та обов'язки населення муніципалітету, а також інші важливі питання місцевого значення. Громадські слухання не повинні тривати менше 15 днів.</p>	<p>1. Ініціатива. Громадяни мають право звернутися з ініціативою до компетентного органу щодо питання, віднесеного до місцевого відання. Компетентний орган повинен протягом 30 днів повинен проінформувати того, хто звернувся, про своє рішення. Якщо відповіді немає, громадянин має право звернутися до голови місцевої ради зі скаргою.</p> <p>2. Громадська ініціатива. Громадяни мають право звертатися до місцевих органів влади з ініціативою щодо прийняття нормативно-правового акту або внесення змін до чинного регулювання, що стосується важливих питань місцевого значення. Статут муніципалітету повинен визначати перелік питань, що можуть бути предметом громадської ініціативи. Якщо уповноважений орган не схвалив громадську ініціативу, питання має бути винесено на референдум протягом 90 днів з моменту ухвалення відповідного рішення.</p> <p>3. Асамблея громадян. Має право більшістю голосів підтримати ініціативу внесення запиту або пропозиції до компетентного органу, який протягом 60 днів повинен розглянути запит або пропозицію, а також проінформувати громадян про результати розгляду. Порядок внесення запиту або пропозиції, а також порядок її розгляду повинен регулюватися статутом муніципалітету.</p>	<p>місцевого самоврядування зі скаргою або з інформаційним запитом. Процедура такого звернення визначається муніципальним статутом. Орган, який отримав звернення або скаргу, повинен протягом 30 днів прийняти рішення або надати відповідну інформацію.</p>
--	---	--	---

Особливим способом безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є **місцевий референдум**. Специфіка інституту місцевого референдуму полягає у його різноманітному регулюванні, а також неоднозначності визначення його предмету, способів призначення та адміністрування. Тобто місце місцевого референдуму у системі забезпечення участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення залежить від особливостей політичної системи держави.

При аналізі важливості місцевого референдуму як механізму залучення громадськості до вирішення питань місцевого значення особливо важливим питанням є суб'єкт його ініціювання та призначення.

Таблиця 1.2.2. Ініціатива органу влади та народна ініціатива щодо проведення місцевого референдуму

Країна	Суб'єкт ініціативи та проголошення	Народна ініціатива
Австрія	- Певна кількість членів Земельної ради; - Певна кількість місцевих чиновників (залежно від закону землі).	Залежить від законодавства землі
Бельгія	Муніципальна рада	Відсоток населення, яке повинно підтримати ініціативу проведення референдуму, залежить від розміру адміністративної одиниці/провінції
Болгарія	Муніципалітет: чверть депутатів місцевої	Чверть зареєстрованих виборців (на всіх

*Конференція „Взаємодія громадянського суспільства та влади на місцевому рівні”
Львів, 21-22 квітня 2008 року*

	ради, мер муніципалітету; Регіон: мер регіону; Місцева рада чи місто: чверть депутатів місцевої ради, голова місцевої ради, голова муніципалітету. Рішення місцевої ради є хронологічно останнім і остаточним.	рівнях: муніципалітет, регіон, місто)
Данія	Підстава проведення – рішення місцевої ради	
Естонія	Місцева рада приймає рішення про затвердження тексту, винесеного на референдум	1% населення, але щонайменше 5 підписів для подання проекту (пропозиції щодо референдуму) місцевій раді
Ірландія	Місцева рада	
Іспанія	Мер (за згодою більшості депутатів місцевої ради та підтвердження урядом.	
Італія	У більшості муніципалітетів мер, кваліфікаційна або проста більшість муніципальної ради, а також її кваліфікаційна меншість можуть ініціювати проведення референдуму.	1/5 частина виборців регіону
Литва	Органи місцевої влади	
Люксембург	Місцева рада	1) 1/5 частина виборців муніципалітетів населенням понад 3000 чоловік; 2) чверть виборців решти муніципалітетів
Мальта		10% виборців муніципалітету
Нідерланди	Місцева рада	+
Польща	Консультативні збори при місцевих чи регіональних органах влади	1) 10% електорату округів та муніципалітетів; 2) 5% електорату регіону. (Протягом 30 днів з моменту отримання петиції щодо проведення референдуму, місцева адміністрація має вирішити, приймати її чи ні. Якщо петиція не була розглянута або не набула схвалення, то її ініціатор може звернутися зі скаргою до адміністративного суду протягом 14 днів).
Португалія	Збори місцевої громади	Відповідна кількість виборців (залежно від розміру адміністративно-територіальної одиниці) має право просити місцеву раду про проведення референдуму, проте остаточне рішення приймає рада, а не громада.
Угорщина	Місцева рада; чверть її депутатів; один із її комітетів.	10-25% виборців (залежить від місцевого законодавства)
Фінляндія	Місцева рада	5% виборців можуть ініціювати проведення референдуму, передавши відповідну заяву місцевій раді, проте остання не зобов'язана підтримати ініціативу.
Франція	Консультативні збори при місцевому чи регіональному органі влади.	
Чехія	Місцева рада (наприклад, щодо питання об'єднання муніципалітетів)	Ініціатива визначеної кількості виборців (30% виборців в адміністративних одиницях з населенням до 3000 жителів)
Швеція	Місцеві та регіональні збори (консультативні референдуми)	

НЕМАЄ РЕГУЛЮВАННЯ:	<i>Греція, Італія, Кіпр, Латвія, Мальта</i>	<i>Греція, Данія, Ірландія, Іспанія, Кіпр, Латвія, Литва, Франція, Швеція</i>
---------------------------	---	---

Загальною є практика законодавчої регламентації форм впливу громадськості як такої (тобто термін «громадськість» позначає як окремих громадян, так і НУО) на процес прийняття рішень на місцевому рівні. Однак це правило не є універсальним: наприклад, Закон про місцеве самоврядування *Республіки Чорногорія* відділяє регулювання участі громадян у вирішенні питань місцевого значення від співпраці третього сектору з органами влади. Визначена мета такої співпраці – забезпечення розвитку відкритого та демократичного суспільства. Способами такої співпраці є:

- надання інформації, яка є необхідною для функціонування неурядового сектору;
- проведення консультації з представниками НУО щодо програм місцевого розвитку, а також проектів нормативно-правових актів, що регулюють життя громади;
- забезпечення участі представників громадськості у робочих групах, які розробляють нове нормативне регулювання або програми розвитку;
- організація спільних громадських слухань, круглих столів, семінарів і т. д.;
- фінансування представлених НУО проектів, які є важливими для життя громади та належать до сфери компетенцій місцевих органів влади;
- забезпечення належних умов роботи НУО.

Таким чином, відсутність уніфікованих підходів до законодавчого регулювання взаємодії місцевої влади з громадою свідчить, по-перше, про різні тенденції розвитку громадянського суспільства у різних державах, а по-друге – про складність пошуку універсальної моделі правового забезпечення ефективної співпраці громадськості та влади на місцевому рівні.

1.3. Проблеми практичного забезпечення ефективності співпраці місцевої влади та громадськості

Незважаючи на те, що описані законодавчі механізми покликані сприяти участі громадськості в місцевому управлінні, їх реальне використання часто не схвалюється або не сприймається владою, а тому є формальним. Депутати місцевих рад схильні розглядати отриманий ними мандат як спосіб майже повного контролю громади протягом певного терміну. Тому доповнення управління на основі визначених процедур залученням громадськості до процесу прийняття рішень місцевого значення не є поширеним явищем.

Інколи ускладнення у співпраці громадськості та місцевої влади виникають через причини, пов'язані із недосконалим законодавчим регулюванням, не пов'язаним напряму з регламентацією форм участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Так, наприклад, у Словаччині, незважаючи на нормативне закріплення певного набору форм співпраці між владою та громадськістю на місцевому рівні, ефективність такої взаємодії є досить низькою, особливо це стосується великих за розміром муніципалітетів. Причиною цієї тенденції стало те, що соціалістична система рад, створена для проведення виборів, не була замінена жодною іншою функціональною системою співпраці між населенням і обраними членами місцевих рад. За таких умов постійні зустрічі обраних представників із населенням не є обов'язковими, а проводяться, в основному, з політичними цілями (зокрема, у період виборчої кампанії до місцевих рад). Наведений приклад свідчить про складність створення сприятливих умов на

законодавчому рівні, які б стимулювали, а не перешкоджали успішній кооперації громадського та владного секторів на місцях.

Незважаючи на можливі вади правового регулювання, більшість причин низької ефективності співпраці місцевої влади з громадськістю пов'язані з небажанням або невмінням як безпосередніх суб'єктів влади, так і населення використовувати надані можливості. Так однією з основних проблем перехідних суспільств (зокрема – українського), що стосується питання ефективного залучення громадськості до процесу місцевого управління, є необізнаність громадян і НУО про наявне правове регулювання можливої участі у вирішенні питань місцевого значення, а також про переваги, які, така участь дає. Крім того, часто рівень довіри громадськості місцевій представницькій владі є досить низьким, оскільки органи місцевого самоврядування сприймаються населенням як державні інституції, а не представники волі громади. За таких умов, йдеться про порушення балансу у трикутнику «влада – громадянське суспільство – громада», що лежить в основі демократичного управління на місцях. Отже, важливим питанням є не лише правове закріплення відповідних можливостей, а й те, яким чином НУО та громадяни їх використовують.

Отже, проблеми практичної організації співпраці влади та громадськості на місцях пов'язані не лише з недосконалістю правового регулювання, а й з відсутністю зацікавленості або бажання використовувати закріплені можливості як з боку влади, так і з боку самих громадян і НУО. За таких умов, вирішення проблем, що виникають при забезпеченні ефективного діалогу між владою та громадськістю, повинно відбуватися на рівні їх виникнення – тобто не лише на законодавчому рівні, а й у сфері демократичних практик.

1.4. Шляхи підвищення прозорості діяльності місцевих органів влади, а також ефективності їхньої співпраці з громадськістю

Дослідження, проведене у Організацією економічного співробітництва та розвитку у 2001 році, показало, що узагальнено форми участі громадян у процесі прийняття владних рішень можна поділити на 5 груп:

1. Інформування та вплив – органи влади інформують громадян в односторонньому порядку;
2. Консультування – органи влади консультуються з громадянами (зазвичай, влада оцінює позиції громадян через обмеженість варіантів);
3. Дорадче залучення – передбачає заохочення участі громадян у процесі прийняття політичних рішень (громадяни мають можливість фінальної оцінки перед ухваленням або відхиленням того чи іншого рішення);
4. Стимульована участь – органи влади залишають за громадянами права прийняття остаточного рішення;
5. Добровільна участь громадян – громадяни активно залучені до процесу прийняття владних рішень; їхня позиція є обов'язковою; відповідальність за зроблені кроки лежить і на органах влади, і на громадськості одночасно.

Загалом, система впливу громадськості на місцеву владу у країнах, що переживають процес демократичної консолідації, можна звести до форм, які умовно відносяться до групи 1 і 2. Подоланням такої ситуації (тобто інтенсифікація громадської участі шляхом популяризації форм співпраці, які умовно можуть бути віднесені до груп 3, 4 і 5) може стати здійснення низки

кроків, спрямованих на організацію діалогу між владою та населенням, які вже були успішно реалізовані у світі.

Важливим кроком на шляху до підвищення ефективності співпраці громадськості та місцевої влади є **розробка цілісних програм, які передбачатимуть системну роботу, спрямовану на активізацію співпраці між місцевою владою та громадськістю**. Адресатами таких програм мають бути не лише місцеві чиновники та представники третього сектору, а й безпосередньо громада, репрезентація та захист інтересів якої і є основною метою ефективної взаємодії влади та НУО на місцевому рівні. Прикладом такого стратегічного підходу до реформування системи взаємодії публічного та громадського сектору є досвід Угорщини, поданий у таблиці нижче.

Таблиця 1.4.1. Програми співпраці НУО та місцевої влади: досвід Угорщини

У 1997-му році Фондація розвитку демократичних прав започаткувала Програму співпраці місцевої влади та громадянського суспільства ("Local Government in Partnership with Civil Society Program"). Основним завданням програми став пошук партнерів НУО серед місцевих органів влади, а також утвердження системної співпраці між третім сектором та владою на місцях. Основним методом реалізації програми стала підтримка розвитку публічної сфери на місцевому рівні шляхом організації тренінгів. Напрямами, по яких розвивалася співпраця місцевої влади з НУО, були:

- посилення громадських організацій у контексті утвердження демократії, розвитку системи соціальних послуг, економічного розвитку та захисту навколишнього середовища;
- розробка стратегій стабільного функціонування та розвитку громадської сфери;
- розвиток можливостей про організації та проведенню адвокаті-кампаній;
- стимулювання співпраці між НУО, бізнесом і місцевою владою;
- підвищення кваліфікації експертів, задіяних у НУО;
- забезпечення впливу громадських організацій на процес прийняття рішень місцевого значення.

Ще одна проблема, яка має бути вирішена в процесі реформування системи взаємодії місцевої влади і громадян, полягає у загрозі непрозорості діяльності владних органів. Необхідність забезпечення прозорості діяльності публічної влади на законодавчому рівні впливає із права громадян на участь в управлінні місцевими справами, яке прямо пов'язано з правом на отримання повної та достовірної інформації про діяльність органів влади та місцевого самоврядування. Поінформованість громадян про сфери, напрямки та конкретні кроки органів влади є не менш важливим для забезпечення її ефективного функціонування, ніж обізнаність суб'єктів вироблення та реалізації політики про потреби та інтереси суспільства (громади).

Новим віянням, спрямованим на підвищення ефективності співпраці НУО та місцевої влади стало запровадження методу **он-лайн збору та систематизації інформації щодо того, яким чином громадяни могли б впливати на вирішення питань місцевого значення**. Використання комп'ютерів як інструменту збору інформації про потреби громади покликане забезпечити більш ефективне поширення інформації про діяльність місцевої влади, а також можливі шляхи співпраці громадян з нею. В результаті, це повинно привести до підвищення якості надання публічних послуг на місцевому рівні. Ризик пов'язаний із тим, що запровадження такої системи збору та аналізу інформації потребує її позитивного сприйняття з боку громадян і готовності користуватися нею, а також відповідної політики, спрямованої на комп'ютеризацію населення. Крім того, додатковою статтею витрат стає технічне забезпечення процесу: органи місцевої влади повинні подбати не лише про надання громадянам технічних можливостей долучатися до електронного управління, а й пропонувати якісний інформаційний

продукт, яким населення зможе користуватися (зокрема, йдеться про розробку відповідних Інтернет-сайтів, електронну розсилку інформації тощо).

Ще один спосіб залучення громадян до управління місцевими справами – **створення мережі громадських рад із місцевих представників, які мають реальний вплив на використання ресурсів певної територіальної одиниці**. Вдалим прикладом запровадження такої системи став досвід *Бразилії*, де реформування системи взаємодії влади та громадськості на місцях відбувалося досить інтенсивно.

Таблиця 1.4.2. Створення мережі громадських рад: досвід Бразилії

З 1989 року низка бразильських муніципалітетів використовує систему „учасницького” розподілу коштів місцевих бюджетів як спосіб залучення громадян до місцевого управління. Ця система передбачає створення громадських асамблей, до складу яких входять представники населення міст і регіонів. Асамблеї приймають рішення щодо оптимального використання наявних у розпорядженні муніципалітету ресурсів, а муніципальні ради докладають максимум зусиль для практичної реалізації рішень і пропозицій асамблей. Така система є привабливою для громадян з двох причин: по-перше, вона показує населенню, що воно реально може впливати на вирішення питань місцевого значення, а по-друге – оптимізує використання ресурсів, що, у свою чергу, сприяє підвищенню якості життя місцевого населення.

Провертаючись до важливості використання інформаційних технологій у процесі забезпечення ефективної співпраці між місцевою владою та громадськістю, варто згадати, що наступним кроком бразильської реформи системи взаємодії влади та громадськості на місцях стало запровадження системи „учасницького” розподілу коштів через мережу Інтернет.

Таблиця 1.4.3. Запровадження розподілу місцевих коштів через мережу Інтернет: досвід Бразилії

У 2001 році у деяких бразильських муніципалітетах стартував процес запровадження **системи учасницького розподілу коштів через мережу Інтернет**. Протягом чотирьох місяців була реалізована програма комп'ютеризації населення. Був забезпечений публічний доступ до мережі шляхом встановлення комп'ютерів у муніципальних школах. Спеціальні тренери роз'яснювали населенню, як користуватися технікою. Крім того, стартувала потужна інформаційна кампанія популяризації цієї ініціативи, до якої долучилися і представники НУО, і медіа. Таким чином, громадяни отримали реальну можливість захисту їхніх інтересів навіть до того, як місцеві асамблеї порушать те чи інше питання перед муніципальними радами.

Ще один приклад використання інформаційних технологій при здійсненні місцевого управління в Бразилії – **надання громадянам можливості стати «фіскальним агентом»**. Система передбачала можливість населення отримувати інформацію через електронну пошту на мережу спеціально створених веб-сайтів щодо всіх проектів, які стосувалися місцевого розвитку. Перед початком реалізації того чи іншого проекту місцева влада організувала його обговорення, яке тривало місяць або два. Крім того, протягом року громадяни могли висловитися щодо можливих альтернатив через мережу Інтернет.

Наведені приклади ефективного реформування системи взаємодії влади та громадськості не є єдиними. Тим не менше, вони ілюструють важливість участі у процесі запровадження змін усіх учасників, які тим чи іншим чином впливають прийняття владних рішень на місцевому рівні.

Таким чином, успішність реалізації механізмів підвищення прозорості діяльності органів місцевої влади та їх ефективної співпраці з громадськістю передбачає як заохочення громадян, які повинні отримувати реальні дивіденди від участі в місцевому управлінні, так і

зацікавленість з боку влади, яка має прагнути відкритого діалогу не самого по собі, а в контексті утвердження місцевої демократії.

РОЗДІЛ 2. Співпраця місцевої влади і неурядових організацій в Україні: стан, основні проблеми та шляхи їх вирішення

2.1. Стан третього сектору в Україні: здобутки та проблеми

Громадські організації в Україні діють у досить широкому спектрі сфер суспільного життя: благодійництва, захисту інтересів окремих соціальних груп (жінок, ветеранів, інвалідів) тощо. Крім того, палітра форм активності, до яких вони звертаються (публічні заходи, громадські акції, інформування, аналітична робота тощо), також є різноманітною. Тобто однією з ключових рис громадянського суспільства в регіонах України є його різноманітність і багатовекторність.

За останні роки відбулися помітні позитивні зрушення у функціонуванні третього сектору в Україні. Це свідчить про загальне підвищення ваги громадських організацій у суспільно-політичному житті регіонів України. Якщо раніше майже повне ігнорування запитів населення обумовлювало низький рівень активності НУО, зараз зростання коефіцієнту корисної дії громадянського суспільства стимулює загальну активність громадських організацій. Іншими словами – збільшення масштабів діяльності українського громадянського суспільства є закономірною відповіддю на суспільний запит щодо такого збільшення. Серед **позитивів у діяльності українських НУО** варто виділити такі:

1. Розширення сфер діяльності та форм активності НУО. Такі зміни стали реакцією на зростання зацікавленості громадян у результатах діяльності третього сектору. Крім того, розширення можливостей впливу на суспільно-політичну ситуацію в регіонах у різних сферах і у різний спосіб свідчать про ріст зацікавленості у результатах діяльності НУО не лише населення, а й влади.

2. Актуалізація тенденції залучення коштів іноземних грантів до здійснюваних проєктів. Однак глобальності цей процес наразі ще не набув. Взагалі, тенденція до покращення умов існування та розвитку громадського сектору спостерігається тоді, коли починають розроблятися програми фінансування для різного типу громадських організацій, кошти яких розподіляють на конкурсній основі.

Таблиця 2.1.1. Приклади програм фінансування громадських організацій через розподіл коштів на конкурсній основі

РЕГІОН, МІСТО	ПРОГРАМА, ЗАХІД
Вінниччина	Для підтримки ініціатив громадських організацій головним Управлінням з питань внутрішньої політики, у справах ЗМІ та зв'язків з громадськістю в 2006 р. було проведено два етапи конкурсу програм громадських організацій, спрямованих на консолідацію громадськості навколо утвердження української державності та розбудови громадянського суспільства; 18 з 33 громадських організацій перемогли та отримали фінансування.
Волинь	Волинська обласна влада надає фінансову та організаційну допомогу об'єднанням ветеранів, жіночим, молодіжним та іншим громадським організаціям для виконання суспільно значущих проєктів.
м. Львів	Підписаний меморандум про співпрацю НУО із Львівською міською радою щодо

запровадження моделей інноваційних соціальних послуг.

3. **Професіоналізація громадського сектору** (зокрема, це стосується політичної сфери). Варто згадати про поступове освоєння методів роботи в кампаніях громадського лобювання та адвокасі-кампаніях, які проводяться у Львівській та Сумській областях. Поширеним способом впливу на владу (а точніше — взаємодії з нею) стали громадські ради. Це - один з найбільш популярних засобів участі громадськості у процесі прийняття рішень. Однак, незважаючи на поширені заяви про важливість консультативних і дорадчих функцій таких установ, у більшості регіонів громадські ради існують формально (тобто поширені випадки ігнорування їхніх рекомендацій).

4. **Активізація становлення аналітичних центрів на регіональному рівні як прояв професіоналізації третього сектору.** Взагалі, протягом останнього року почали реалізовуватися численні проекти, що мають на меті не просто розширити мережу громадських організацій України, але і вивести громадський сектор на якісно новий рівень розвитку. Частково такі зміни можна пояснити підвищенням рівня розуміння ролі та важливості громадського сектору в житті суспільства.

5. **Поширення випадків об'єднання зусиль кількох громадських організацій для реалізації спільних проектів.** Це свідчить про рух до розуміння проблеми солідарності громадянського суспільства. У багатьох регіонах яскравим фактом відзначають створення коаліцій громадських організацій (наприклад, на Херсонщині для відстоювання інтересів у комунальній сфері було створено коаліцію «Комунальна самооборона»).

Об'єктивна оцінка впливовості НУО на регіональні процеси можлива на підставі як кількісних, так і якісних показників. Мережа регіональних громадських організацій по Україні є досить численною. Крім того, існує тенденція до розширення кількості громадських об'єднань. Тим не менше, у всій своїй сукупності третій сектор слабо впливає на ухвалення рішень та політичні процеси в областях. Причини такої негативної динаміки прямо пов'язані із системними проблемами функціонування громадянського суспільства в Україні в цілому. Тобто про низьку ефективність діалогу громадськості з владою можна говорити не як про окрему тенденцію, а лише в контексті загальної слабкості вітчизняних НУО. Серед **проблем українського громадянського суспільства** варто виділити такі:

1. **Невідповідність діяльності громадських організацій призначенню громадянського суспільства.** Ця проблема пов'язана із специфікою умов його розвитку. Багато громадських об'єднань створювалися з метою задоволення приватних інтересів, а із втратою цими інтересами актуальності фактично припинялася і робота відповідних об'єднань. Тобто системність впливу третього сектору на процеси в регіонах відсутня, що призводить до втрати ним статусу повноцінного учасника суспільного та політичного діалогу.

2. **Слабка підтримка організацій громадського сектору населенням внаслідок тривалого обмеження державою можливостей організацій громадянського суспільства відігравати роль у вирішенні нагальних проблем громадян.**

3. **Фіктивність існування великої кількості регіональних НУО.** Необхідно відзначити, що досить велика кількість громадських організацій існують лише на папері у відповідних регіональних управліннях юстиції. Це пов'язано із нерозвиненістю мережі НУО, а також відсутністю практики участі громадськості у визначенні і виробленні регіональної політики. Оскільки часто діяльність третього сектору спрямована на задоволення індивідуальних або

групових інтересів, потреби у тривалому існуванні певних НУО немає. Тому чимало організацій зникають після кількох років активного життя або після виконання конкретного замовлення.

4. Недостатнє фінансування. Особливість третього сектору України полягає в тому, що більшість громадських організацій існують на бюджетні кошти, які не завжди розподіляються рівномірно. Важливо, що постійний пошук джерел фінансування створює реальну загрозу незалежності громадського сектору, штовхаючи НУО на зближення з бізнесовими і державними організаціями, та призводить до втрати ними незалежної позиції.

5. Недостатня розвиненість горизонтальних зв'язків між окремими структурами громадянського суспільства та владою (обмін інформацією, проведення спільних заходів) внаслідок того, що кожен з них займає окрему нішу, є практично самодостатнім і діє самостійно.

Отже, протягом останніх трьох років ступінь інтенсивності діалогу влади з громадськістю істотно підвищився. Однак наразі не йдеться про стабільне та системне прагнення місцевої влади залучити третій сектор до процесу вироблення політики. Мова йде скоріше про прагнення окремих керівників діяти відповідним чином. Тобто діалог влади та громадськості наразі не є стратегією.

2.2. Особливості співпраці громадського сектору з місцевою владою

Незважаючи на проблеми функціонування третього сектору в Україні, певну позитивну динаміку у питанні його впливу на владні процеси все ж можна спостерігати. Вона пов'язана з пошуком нових способів активізації діалогу та пошуку каналів впливу на центри прийняття рішень з боку як самого третього сектору, так і влади. Так, наприклад, контроль за діяльністю місцевих органів влади та акції, покликані впливати на процеси прийняття владних рішень, стали особливо популярними після 2004-го року. Вони об'єднують широкий спектр дій від моніторингових проектів до активних акцій протесту та подання скарг до прокуратури, що поширені практично в усіх областях України. З іншого боку, почастишали випадки соціальних замовлень на послуги громадських організацій (наприклад, у Львові був підписаний меморандум про співпрацю НУО із Львівською міською радою щодо запровадження моделей інноваційних соціальних послуг). Більш детально сфери та способи впливу НУО на владу описані у таблиці нижче.

Таблиця 2.2.1. Сфери діяльності громадських організацій у регіонах України, спрямовані на активізацію діалогу між громадянським суспільством і владою

СФЕРИ ДІЯЛЬНОСТІ	ЗМІСТ ДІЯЛЬНОСТІ	ПРИКЛАДИ ЗАХОДІВ
Надання соціальних послуг	Охорона здоров'я	<ul style="list-style-type: none"> Акції проти наркоманії та тютюнопаління (Волинь); Функціонування організації „Антикримінальний вибір” і Херсонського обласного фонду милосердя та здоров'я (м. Херсон).
	Благодійність	На Чернігівщині за ініціативою центру „АХАЛАР” спільно з обласною державною адміністрацією була проведена виставка картин, на яку запросили 100 найбагатших людей Чернігова; зібрані кошти були використані в благодійних цілях.
	Діяльність, присвячена	На Волині «Гендерним центром» та НУО «Волинські перспективи» за останній рік було проведено ряд заходів за

*Конференція „Взаємодія громадянського суспільства та влади на місцевому рівні”
Львів, 21-22 квітня 2008 року*

	гендерній тематиці	рівність прав жінок і чоловіків, проти гендерного насильства та гендерних стереотипів
Молодіжні проекти	1. Проведення інформаційних кампаній; 2. Використання різних форм впливу на владу; 3. Скаутські проекти; 4. Проекти у сфері фізичного виховання та оздоровлення.	<ul style="list-style-type: none"> • Запровадження процедури молодіжного вето на рішення міської ради та створення Молодіжної ради при виконавчому комітеті міської ради (м. Одеса); • Створення студентських рад при органах регіональної влади різних рівнів.
Проекти, спрямовані на розвиток громадської сфери	1. Розширення мережі громадських організацій; 2. Підвищення якості функціонування громадських організацій.	<ul style="list-style-type: none"> • Навчальні семінари для громадських організацій спрямовані на оптимізацію взаємодії між трьома секторами суспільства - владою, бізнесом та політикою (Сумщина); • Численні проекти, які, по суті, стали методологічними акціями з питань принципів діяльності громадських організацій (Волинь).
Заходи, присвячені тематиці євроінтеграції	Обговорення та інформування з відповідної проблематики	Створення центру Європейської інформації; щорічне проведення свят Дня Європи (Волинь, Сумщина ; подібні акції були проведені і в інших регіонах).
Заходи, присвячені тарифній проблемі	Це питання стало актуальним та порушувалося майже в усіх регіонах	<ul style="list-style-type: none"> • Ухвалення Звернення профспілкового активу Вінницької області до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, у якому були зазначені вимоги щодо скасування усіх рішень про підвищення цін і тарифів для населення (Вінниччина); • Поширення Львівським представництвом Громадянської мережі ОПОРА, Громадським форумом Львова та Асоціацією платників податків Львівської області листівок з роз'ясненнями, як мешканці можуть компенсувати свої перевитрати, пов'язані з незаконно встановленими тарифами за послуги водопостачання та водовідведення (Львівщина); • Проведення консультацій за участі представників НУО та місцевої влади щодо ЖКГ (Чернігівщина).
Акції протесту	1. Протести проти забудови та руйнування історико-культурних пам'яток; 2. Екологічні акції; 3. Правоохоронні заходи.	<ul style="list-style-type: none"> • Проведення кампанії «ЗУПІНИ» Львівським представництвом Громадянської мережі ОПОРА, спрямованої на захист та збереження історико-архітектурної спадщини (м. Львів); • Проведення громадських акцій проти забудови м. Харкова; • Громадська кампанія проти розміщення поблизу м. Чернігова радіолокаційної станції РЛС 19 Ж6; її ініціаторами стали Партія Зелених України та Громадянська мережа ОПОРА, які вимагали від влади заборонити введення у дію небезпечної станції; результатом кампанії стало те, що спочатку військові замінили РЛС 19 Ж 6 на більш безпечну П 18, а пізніше було прийнято рішення винести станцію далеко за межі міста.

Зворотній бік медалі полягає в тому, що громадські організації наразі використовують

досить традиційні форми впливу на владу та способи участі у процесі прийняття рішень суспільного значення. Основними видами активності є моніторинги діяльності влади, що здійснюється у площині контролю за виборчим процесом і ступенем виконання обіцянок посадовцями та депутатами. До інших форм активності можна віднести:

- проведення інформаційних кампаній;
- проведення публічних заходів;
- реалізація кампаній лобювання та впливу на владу (НУО почали звертатися до органів влади та посадових осіб з відкритими зверненнями та офіційними запитами, але часто такі звернення та запити влада ігнорує);
- акції „неактивного” протесту (заяви, звернення, інформаційні заходи з критикою окремих дій чи рішень влади);
- проведення експертних та соціологічних досліджень, вивчення громадської думки, підготовка експертних доповідей та аналітичних матеріалів тощо.

Незважаючи на досить широкий спектр форм впливу третього сектору на владу, про реальну системність у їх виборі, а також про визначення найбільш ефективних механізмів впливу громадськості на владу наразі не йдеться.

Аналіз форм і напрямків діяльності НУО у регіонах дозволяє виділити ряд **тенденцій, які визначають особливості взаємодії громадянського суспільства з владою**. Варто звернути увагу на такі з них:

1. Залежність змісту та форми діяльності НУО від позиції як регіональної влади, так і від особливостей політичного представництва на загальнодержавному рівні (тобто політичної ситуації). Досить поширеною в Україні є тенденція заміни впливу громадськості на політичне життя області впливом зовнішніх по відношенню до регіонального розвитку чинників, а саме – інтересами столичних політиків або бізнесових кіл. Особливо загрозливих масштабів така ситуація набуває в регіонах «традиційної» підтримки тих чи інших політичних сил загальнонаціонального масштабу.

2. Прояв своєрідного «корпоративізму» в середовищі третього сектору, який полягає у популярності створення організацій, що представляють інтереси певних бізнесових та підприємницьких кіл. Тобто крім тіньової політизації бізнесу, виникають і громадські середовища підприємців. Це явище стало досить поширеним на Львівщині та Сумщині, причому не лише на рівні області, а й на районному рівні. Така динаміка, з одного боку, свідчить про активність регіональних бізнесових кіл, а з іншого – про розмивання розуміння призначення НУО, які замість того, щоб сприяти захисту суспільних інтересів, функціонують для задоволення приватних або групових потреб.

3. Наявність тенденції до зближення громадського сектору з місцевими владними колами у деяких областях. Так, з одного боку, варто говорити про те, що громадська діяльність є кроком на шляху до здобуття влади: наприклад, багато діячів громадської сфери Волинської області брали участь у виборах та стали депутатами місцевих рад, на Сумщині громадська ініціатива «Нічний дозор» тепер має власну фракцію у Сумській міській раді та представників у обласній та районній радах, у Харкові громадський рух „Міська варта” не презентований у радах різного рівня, однак виступає як опозиційний до керівництва міста. З іншого боку, прослідковується політизація громадських організацій, а також підтримка їхньої діяльності окремими групами політиків. Цікавим є той факт, що громадські ради інколи використовують з метою отримання влади (наприклад, у Сумській області теперішній голова обласної ради є колишнім головою громадської ради при ОДА. Однак, на жаль, приклади співпраці

громадського сектору з місцевими органами влади є поодинокими та часто кон'юнктурними (наприклад, на Чернігівщині основними напрямками діяльності аналітичних центрів є моніторинг передвиборчих кампаній та програм, проведення інформаційних кампаній тощо). Досить часто ініціативи та програми громадських організацій не знаходять підтримки та участі не тільки з боку влади, а й партнерів серед інших НУО. В інших випадках практикується створення псевдогромадських організацій під окрему політично-, владно- чи економічно-впливову особу з цілями, що не мають на меті досягнення суспільного блага.

Підсумовуючи сказане вище, можна констатувати, що головною рисою громадянського суспільства на рівні регіонів є його різноманітність, багатовекторність, децентралізація та строкатість політичних уподобань. Але при цьому у всій своїй сукупності громадські організації слабо впливають на ухвалення рішень та політичні процеси області обласного значення. Однією з причин цього є закритість місцевої влади та її відмежованість від зовнішніх рекомендацій. Єдине, на що можуть впливати громадські організації, — це на створення відповідної громадської думки та спроби змінити ставлення громадськості до негативних соціальних явищ у суспільстві. Тому можна варто говорити про обмеженість впливу громадських організацій на прийняття рішень органами влади.

2.3. Механізми підвищення ефективності інформаційної діяльності НУО щодо забезпечення прозорості функціонування місцевої влади

Сутність громадянського суспільства як посередника між владою та суспільством, яка передбачає використання певної сукупності інструментів вираження інтересів останнього з метою забезпечення їх впливу на державну та регіональну політику, обумовлює потребу багатосторонньої обізнаності про діяльність НУО. Тобто саме третій сектор має потенціал до налагодження стабільних і системних механізмів інформування населення про діяльність влади, тому його роль у забезпеченні прозорості її функціонування не можна недооцінювати. Отже, одним із основних способів макrorівня, спрямованих на підвищення прозорості функціонування публічної влади як на загальнодержавному рівні, так і на місцях, є активізація діяльності НУО у цьому напрямку.

Оцінюючи ситуацію в Україні з точки зору ефективності залучення третього сектору до процесу забезпечення прозорості функціонування влади на місцевому рівні, доводиться констатувати загальну непрозорість діяльності НУО. Значна частина громадських організацій не інформує про власну діяльність, що нашоєхує на сумніви щодо систематичності їхньої роботи. Так, наприклад, у Львівській області із 4 тисяч організацій систематичну активну роботу проводять лише 20 %, тобто приблизно 300; в Одеській області, за висновками експертів, реально функціонують не більше 10 % зареєстрованих НУО, у Харківській області навіть чисто формально звітують про свою діяльність у передбаченому законом порядку лише 26 % від загальної кількості організацій, у Херсонській області із кількох сотень зареєстрованих громадських організацій реально активними визнаються лише 53, тобто приблизно 9,5 %. Така обмеженість інформації про діяльність НУО в принципі перешкоджає виконанню ними функції забезпечення прозорості функціонування публічної влади на місцях.

Недосконалість системи поширення інформації про діяльність НУО в Україні обумовлена як внутрішніми системними, так і зовнішніми чинниками. Основна проблема, породжена низькою ефективністю інформаційної потенціалу самого громадянського суспільства (тобто внутрішньо системних) полягає в тому, що більшість громадських організацій в областях у своїй

діяльності не задіяли інструментарій, який виводив би їхню роботу на публічний рівень. Суттєвою перешкодою до цього є відсутність у регіональних НУО власних інформаційних ресурсів та нестачу коштів для інформування про свою діяльність через інші засоби інформації, не можуть повідомити іншим громадським організаціям про проекти, які вони здійснюють та знаходити для їхньої ефективної реалізації нових партнерів. В результаті спостерігаємо недостатню розвиненість горизонтальних зв'язків між регіональними громадськими організаціями.

Таким чином, лише обмежену кількість НУО умовно можна назвати „нюз-мейкерами” завдяки залученню їхніх експертів до коментарів у ЗМІ, різноманітних передач тощо. Незначний відсоток громадських організацій є публічними завдяки частим проведенням публічних заходів, інформація про які потрапляє на сторінки преси. Основну ж масу українських НУО не можна вважати публічними та відкритими.

Хоча резонансні події громадського життя не є закритими для населення, самі громадські організації не звикли до практики цілеспрямованого запрошення представників ЗМІ на заходи або презентації результатів своєї діяльності. Крім того, не практикується підготовка звітів про діяльність тих чи інших організацій (у тому числі фінансових). Так, наприклад, у Херсонській області, лише 10 % організацій розміщують інформацію про свою діяльність у засобах масової інформації, а на Чернігівщині така інформація фігурує лише щодо 4-5 організацій. Практика звітів про діяльність громадських організацій фактично відсутня.

Щодо зовнішніх чинників, то публічності третього сектору не сприяє позиція багатьох регіональних ЗМІ, які категорично відмовляються розміщувати не лише інформацію, а й згадки про діяльність НУО. Інший важливий момент – відсутність зацікавленості місцевої влади у забезпеченні прозорості власної діяльності. Така нерозвиненість традиції публічності суттєво ускладнює роботу третього сектору по інформуванню громадськості щодо діяльності влади на місцях.

Зі сказаного вище випливає, що подолання несистемності в інформаційній роботі третього сектору є одним із ключових механізмів підвищення прозорості діяльності місцевої влади. Провину за недостатню поінформованість громадськості про роботу НУО частково несуть самі представники третього сектору, тому акцент необхідно робити не лише на зміні позиції можновладців щодо забезпечення доступу представників громадськості до інформації про діяльність влади на місцях, а й на підвищенні ефективності системи інформування на рівні самих НУО – тобто на налагодження стабільних механізмів інформування та забезпечення прозорості владної діяльності. Конкретними кроками, спрямованими на ріст інформаційного потенціалу НУО можуть стати:

- Створення офіційних веб-сторінок НУО. Зважаючи на неспроможність більшості НУО мати власні друковані видання, це може стати одним із важливих напрямів у створенні публічності та відкритості громадського сектору;
- Створення інформаційних ресурсів для НУО, за допомогою яких громадські організації могли б отримувати актуальну і своєчасну інформацію про стан третього сектору в Україні і регіоні, роботу донорських організацій, дізнатись про роботу інших НУО в регіонах та представити результати своєї роботи;
- Створення ресурсних центрів, навколо яких можуть бути сформовані інформаційні середовища. В житті українських регіонів є практика застосування прогресивних підходів до політики інформування населення: у Сумах та Харкові діють обласні прес-клуби реформ, що

займаються не лише моніторинговою діяльністю, а й інформаційним обміном між областями у контексті запровадження новітніх практик.

Що стосується кроків влади, спрямованих на забезпечення прозорості власної діяльності, то практика реалізації таких проектів є досить обмеженою. Одним із поодиноких прикладів такої співпраці є досвід Донеччини, поданий у таблиці нижче.

Таблиця 2.3.1. Співпраця влади та громадськості: досвід Донеччини

На початку 2006 року в області за Розпорядженням Голови обласної державної адміністрації № 461 з метою забезпечення проведення експерименту із вдосконалення механізмів залучення громадськості до процесу прийняття рішень місцевими органами виконавчої влади, розвитку ефективного діалогу цих органів з інститутами громадянського суспільства була створена експертна група при обласній державній адміністрації з розгляду питань та внесення пропозицій щодо вдосконалення реалізації державної регіональної політики. До складу експертної групи на конкурсній основі увійшло 10 представників громадських організацій Донецького регіону. Основним завданням експертної групи стало проведення експертної оцінки проектів рішень, пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правових актів регіонального і місцевого рівнів, їх ефективного впровадження, оцінка наслідків прийняття або неприйняття того або іншого рішення шляхом розробки висновків, рішень, рекомендацій і пропозицій для обласної державної адміністрації. Протягом року експертна група надала свої висновки та рекомендації з приводу 12 проектів рішень, обласних програм, законопроектів. На жаль, існуюче законодавство не стимулює посадових осіб органів державної влади проводити проекти своїх рішень, положень та програм через громадську експертизу, і тому роль експертної групи для багатьох ще досі не зрозуміла або сприймається як зайва бюрократична надбудова.

Показово, що місцеві осередки політичних партій практично не роблять кроків для поглиблення співпраці з громадськими організаціями для забезпечення інформування громадськості про певні ініціативи та діяльність партійних фракцій. Практично не проводяться консультації з громадськими організаціями стосовно вироблення муніципальної політики, реалізації затверджених програм, реформування місцевого самоврядування тощо. А ті спільні заходи, які все ж таки відбуваються, мають швидше декларативний характер. Співпраця між секторами (політичним та громадським) фактично відсутня.

Загалом можна констатувати низький рівень зацікавленості влади у системній співпраці з НУО. Тобто низька інституційна та ресурсна спроможність третього сектору в Україні, про яку йшлося вище, доповнюється відсутністю ініціативи з боку місцевої влади щодо налагодження конструктивного діалогу з громадськістю. Частково це можна пояснити тим, що влада не бачить у громадянському суспільстві свого стратегічного партнера, оскільки часто обидва ці гравці макрорівня переслідують власні (індивідуальні або групові) інтереси.

ВИСНОВКИ

1. Система місцевої демократії передбачає взаємодію місцевих органів влади, сукупності НУО як інструменту артикуляції та лобіювання інтересів населення, а також громадян як основних адресатів місцевої політики. Важливо, що проблеми системи взаємодії влади та громадськості стосуються бажання та спроможності долучатися до цього процесу всіх трьох гравців. За таких умов повноцінне дослідження взаємодії місцевої влади та громадськості повинно включати вивчення таких питань як: способи залучення громадян до процесу вирішення питань місцевого значення; форми співпраці НУО з місцевими органами влади; прозорість діяльності місцевих органів влади; механізми

підвищення ефективності співпраці громадськості з місцевою владою, а також забезпечення прозорості діяльності останньої.

2. *Методологічний підхід до розгляду взаємодії місцевої влади та громадськості повинен враховувати як рівень правового регулювання забезпечення такої кооперації, так і практичні проблеми, які виникають при реалізації наданих законом можливостей.*
3. *Аналіз прикладів законодавчого регулювання взаємодії органів місцевої влади та громадськості дозволяє виділити такі основні форми співпраці: громадські слухання, громадські обговорення, громадські ініціативи, звернення та скарги громадян до органів місцевої влади, судів або правозахисних організацій, місцеві референдуми тощо. Варто відмітити, що практично кожна з названих форм співпраці передбачає потужний елемент інформування, тобто потребує прозорості у діяльності як органів влади, так і НУО.*
4. *Аналіз практики взаємодії місцевої влади та громадськості свідчить про те, що більшість причин неефективності співпраці лежить поза площиною законодавчого регулювання – тобто у сфері реалізації передбачених законом можливостей. Це наводить на висновок про важливість наявності політичної волі у представників місцевої влади та ініціативи у представників громадськості.*
5. *Для розвитку третього сектору України як основного інструмента донесення інформації про інтереси та потреби населення до влади характерні такі тенденції:*
 - *з одного боку, кількість громадських організацій і сфер їхньої діяльності постійно зростає, а з іншого — часто їхня активність є фіктивною та штучною, що обумовлюється низьким рівнем фінансування та інституційної спроможності;*
 - *немає підстав говорити про існування сприятливих умов розвитку громадської сфери;*
 - *проблемами залишаються несистематичність роботи НУО, політизація громадських організацій, а також нерозуміння необхідності налагодження ефективної комунікації зі ЗМІ та прагнення до публічності;*
 - *несистемність роботи НУО пов'язана як із відсутністю повноцінного розуміння з боку третього сектору його призначення в суспільстві, так і з браком людських і матеріальних ресурсів, необхідних для безперервної реалізації визначених функцій;*
 - *незацікавленість у співпраці влади та громадянського суспільства у тій чи іншій мірі демонструють і органи місцевої влади, і НУО.*