

КЛЮЧОВІ ТЕЗИ ВИСТУПІВ УЧАСНИКІВ КОНФЕРЕНЦІЇ «ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ»

Ніко ЛАНГЕ (Керівник Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні):

«УКРАЇНА ПОТРЕБУЄ ЗМІН ЯК У ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ, ТАК І В ОБРАЗІ МИСЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА»

Існують різні моделі кооперації між громадянським суспільством та владою в різних країнах. Перш ніж запроваджувати такі моделі в Україні, варто усвідомити ціннісну основу такого співробітництва. В Україні досі панує певним чином викривлене уявлення про громадянське суспільство: з одного боку є «добрі» – громадянське суспільство, а з іншого – «погані» – держава та підприємці. Неправильним є також розподіл громадських організацій на добрі та погані, де добрі – представляють інтереси суспільства, а погані – інтереси влади або партикулярні інтереси різних верств суспільства. Варто усвідомлювати, що всі організації громадянського суспільства представляють партикулярні інтереси, і саме в цьому є суть плюралістичного суспільства. Питання в тому, як ці інтереси репрезентуються та вносяться в політичний процес. В цьому контексті Україна потребує змін як у органах державного управління, так і в образі мислення самого громадянського суспільства.

Українське громадянське суспільство стане більш цінним, якщо його представники навчатися чітко заявляти, за що конкретно вони виступають, а не проти чого.

Більяна ЗАШОВА (Координатор проектів, Відділ НУО та громадянського суспільства, Генеральний директорат політичних справ Ради Європи (Рада Європи):

«РАДА ЄВРОПИ ЗАВЖДИ БУЛА АКТИВНОЮ У ПОПУЛЯРИЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА»

Варто наголосити на одному з принципів, зазначених у Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала у 1998 році. Цей принцип стосується права громадян брати участь у здійсненні управління місцевими справами. Україна стала членом Ради Європи 5 листопада 1995 року. Цього ж дня членом Ради Європи стала Республіка Македонія, яка подібно до України досить довгий час відчувала гострі труднощі у сфері місцевого самоврядування. Самміт голів держав і урядів Ради Європи 2005 року у Варшаві рекомендував забезпечити факт участі НУО в діяльності Ради Європи як важливий елемент внеску громадянського суспільства до прозорості і відповідальності демократичного врядування. Генеральний директорат політичних справ Ради Європи, а особливо Відділ НУО та громадянського суспільства, завжди були досить активними у популяризації взаємодії влади та громадянського суспільства.

При Раді Європи існує Конференція міжнародних неурядових організацій. Це є орган Ради Європи, що складається з 400 НУО, які збираються одночасно з Парламентською Асамблеєю Ради Європи. Метою Конференції міжнародних неурядових організацій є залучення НУО до роботи органів ради Європи, особливо до процесу прийняття рішень. Ми робимо це з 1952 року. Перш за все, Конференція міжнародних неурядових організацій має консультативний статус, але в 2003 році Комітет Міністрів вирішив наділити цей орган ширшими повноваженнями і як результат – надати Конференції міжнародних неурядових організацій учасницький статус. Це дає їй змогу розвивати те, що ми називаємо третьою опорою Ради Європи. Таким чином, ми маємо неурядовий рівень (Конференція міжнародних неурядових організацій), парламентський рівень (Парламентська асамблея), місцевий та регіональний рівень (Конгрес місцевих та регіональних влад), а також головного агента прийняття рішень (Комітет Міністрів).

Мартін ШІДЕР (Другий секретар, Керівник першого відділу програм допомоги Представництва Європейської Комісії в Україні):

«ПІДТРИМУЮЧИ УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ, МИ ВТІЛЮЄМО ПРИНЦИПИ ДОБРОГО ВРЯДУВАННЯ»

Питання взаємодії громадянського суспільства та влади є досить актуальним в контексті децентралізації та посилення місцевого самоврядування. План дій Україна – ЄС містить у собі наголос на розвитку місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування. Він також передбачає зміцнення громадянського суспільства згідно з принципами свободи асоціацій та об'єднань та можливості і права громадян впливати на процес прийняття рішень. Зміцнюючи та підтримуючи участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні, ми втілюємо принципи доброго врядування, такі як участь, прозорість та відповідальність. Це передбачає, що процес децентралізації має включати менеджмент участі та вимагає цілого ряду інновацій таких, як громадські консультації, участь громадських організацій у бюджетному процесі тощо. Міжнародний досвід має стати викликом для України на шляху до запровадження міжнародних стандартів та механізмів, які б відповідали правовому, культурному та інституційному полю країни. Європейська комісія переконливо підтримує децентралізацію та запровадження доброго врядування. Підхід Єврокомісії до регіонального розвитку є досить холистичним: ми наполягаємо на розвитку за моделлю «знизу вгору». В цьому контексті варто згадати про одну нашу програму, в основі якої лежить підхід до регіонального розвитку, орієнтований на громаду. Діяльність цієї програми має кінцевою метою консолідацію демократії. Ця програма, вартістю 13 млн. Євро, фінансується Єврокомісією і співфінансується Програмою розвитку ООН. Вона передбачає вдосконалення соціальної інфраструктури місцевих громад та фокусується в першу чергу на потребах громади.

Тарас ВОЗНЯК (Начальник відділу промоції та зовнішніх зв'язків регіону Львівської обласної ради, головний редактор журналу «І»):

«ГЛИБОКО РОЗБУДОВАНА СИСТЕМА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЩЕ НЕ РЯТУЄ СУСПІЛЬСТВО ВІД ХИБНИХ КРОКІВ»

Варто говорити про три суспільні сфери: політику (влада, політичні партії та супутні організації), економіку та громадські справи, де є і громадські організації і суспільство в широкому сенсі. Не можна поділяти всі ці сфери за принципом «добре – погане». У всіх трьох сферах можуть відбуватися як позитивні, так і негативні процеси. Ефективно розбудоване громадянське суспільство, як система громадських організацій, яку можна використати, існувало, наприклад, під час приходу нацистів до влади у 30-х роках. Тому глибоко розбудована система громадських організацій ще не рятує суспільство від хибних кроків. Зараз ми спостерігаємо приклади ісламізму та фундаменталізму, які поширюються не лише через політичні та релігійні рухи, а й через добре розбудовану систему громадських організацій. Співпраця ж громадських організацій, влади та бізнесу теж має певний позитивний сенс, бо ці сфери можуть взаємобалансовуватися і взаємокорегуватися.

Досить часто говориться, що громадські організації в Україні слабо розбудовані, залежні фінансово, влада – погана, тому нас не приймають в НАТО чи ЄС. Але це питання варто розглядати в порівняльному контексті. Можна піти досить формальним шляхом і визначити кількість зареєстрованих громадських організацій на 1000 чоловік. Якщо говорити про ці речі, то Україна буде на першому місці, Росія – на другому, Білорусь – на третьому. Але не варто забувати, що Росія – це дві частини: Москва та Росія взагалі.

Більшість громадських організацій знаходяться в Москві, а більша частина континенту де-факто не охоплена їх діяльністю. Якщо поглянути на те, як розвивається громадянське суспільство в цих трьох країнах з огляду на політичні завдання, то варто відмітити, що: в Білорусі відбулася консервація громадських організацій радянського типу; в Росії режим Путіна знищив загрозу бурхливого розвитку громадського сектору, в результаті чого почалося створення імітативних організацій. В Україні влада настільки безпорадна, що не здатна створити імітативні громадські організації, в чому є мінус та плюс такої ситуації. Громадські організації в Україні саморозвиваються, але для такого розвитку потрібні законодавчі умови. В Україні такі умови є достатньо сприятливими, але проблема існує з фінансовою підтримкою. У світі організації фінансуються або корпоративно, або цивілізованим бізнесом, який в Україні ще не виріс до такого рівня. У нас реальною є підтримка різного роду фондів, в чому є свої переваги та недоліки. Перши мінусом є те, що це є невітчизняні гравці політичного чи бізнесового поля, що свідчить про певну нашу відсталість. З іншого ж боку, така ситуація призводить до послаблення фінансової підтримки громадського сектору в Україні, що пов'язано з ростом, як не парадоксально, добробуту українських громадян. Якщо раніше можна було виділити 300 доларів та створити у Львові великий проект, то зараз 300 доларів – це вже не є гроші, а можливості донорів не змінюються так швидко.

Не дивлячись на певну стагнацію, громадянське суспільство, що показала в тому числі і Помаранчева революція, може щось вирішувати в Україні.

Андрій ПАРУБІЙ (Народний депутат України, Фракція «НУ-НС»):

«ВІДСУТНІСТЬ ЧІТКОГО ФОРМАТУ БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ ПОСИЛЮЄ ВІДЧУЖЕННЯ МІЖ ВЛАДОЮ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ»

Сьогодні українське суспільство, а ще більше – політикум, охопила широка дискусія стосовно внесення змін до Конституції. Майже щодня ми чуємо звернення з боку різних політичних лідерів щодо того, як швидко і в якому напрямку потрібно її змінювати.

Демократія як форма правління передбачає два шляхи народовладдя – безпосередню і представницьку демократію. Ці дві форми визначені фактично як рівноправні. Одна із значних проблем української держави полягає в тому, що наші політики надзвичайно активно розвивали саме форму представницької демократії. Багато разів за часи української державності мінялись законопроекти, які мали на меті вдосконалити представницьку демократію. Деякі з них вели до покращення, деякі – до погіршення, проте всі вони були направлені на одне – перерозподіл влади між тими чи іншими органами представницької демократії. І навіть зараз у Києві йде активна дискусія стосовно того, хто буде головним в державі – президент чи прем'єр-міністр. Ведеться розмова про те, хто повинен мати більше повноважень щодо процесу прийняття рішень – чи органи місцевого самоврядування, чи центральні органи. У нас ключовою є проблема централізації влади в Києві.

За 17 років в Україні майже не розроблено механізму безпосередньої (прямої) демократії, який в Європі вважається ефективним засобом врахування інтересів людей під час процесу прийняття рішень. Окрім того, ця форма була більше дискредитована, аніж розроблена. Коли проходив референдум з ініціативи Леоніда Кучми, сама ідея референдуму була дискредитована перед очима всього суспільства. Ми бачили, що деякі регіони давали 100% схвалення тієї чи іншої форми. Знову ж таки, під час дискусії парламентаріїв законодавча ініціатива з цього питання фактично була відсутня. Ми маємо закон «Про Всеукраїнський та місцеві референдуми», датований 1991 р., тобто ще до прийняття Конституції. На сьогоднішній день цей закон настільки застарілий, що проведення референдуму відповідно до нього здається майже неможливим. Те, що у нас немає чіткого формату представницької демократії, на мою думку, має найбільш

негативний відтінок для розвитку громадянського суспільства. Це посилює відчуження між звичайними людьми та органами влади, яке існує як на рівні місцевої влади, так і центральної. Це, можливо, було породжено ще за часів комуністичної системи, коли існувало відчуття «це ми, а це влада». Недовіра до влади, закладена ще в ті роки, насправді не була розвіяна моделлю демократичної української держави, окрім періоду Помаранчевої революції, коли люди безпосередньо брали участь у процесі прийняття рішення, максимально впливали на нього. У всіх інших формах ми не бачили проявів безпосередньої демократії. Наприклад, в обласній раді на виборах здобула перемогу одна політична сила, а через деякий час більшість сформували ті сили, що не мали підтримки серед людей. Та ж сама проблема є і у Верховній Раді. Зараз у парламенті ведуться дискусії з приводу того, що в Україні треба запровадити модель парламентської республіки (тому що цю ідею підтримують понад 300 депутатів). В той же час, за результатами соціологічного дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології, 19% українського населення підтримують президентську форму правління, ще 38% – президентсько-парламентську. Такий резонанс ще більше посилює феномен відчуженості. Виникає питання, чиї ж інтереси депутати представляють в парламенті.

Мішель ВІТОН (Консультант з етики врядування (Об'єднане королівство Великої Британії та Північної Ірландії)):

«ПОТРІБНО ПРОПАГУВАТИ ІДЕЮ ЕТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ З МЕТОЮ РОЗВИТКУ ДЕМОКРАТІЇ»

За сприяння Ради Європи та її регіонального партнера, Клубу мерів в Україні діє «Програма бенчмаркінгу та вдосконалення публічної етики» у сфері місцевого самоврядування.

Проект передбачає розвиток двох ключових аспектів українського місцевого самоврядування – ряд реформ, за якими місцеві ради можуть виміряти та рейтингувати свій розвиток («Scorecard»), та посібника з українського законодавства у сфері місцевого самоврядування. Ці ініціативи були втілені в п'яти пілотних регіонах - Славутич, Артемівськ, Камянець-Подільський, Вінниця та Тростянець.

Ідея реформи зосереджена на підвищенні рівня відкритості, прозорості та відповідальності місцевого самоврядування, в чому досить вагома роль відводиться НУО. Реформа передбачає:

- створення Кодексу врядування для посадових осіб місцевого самоврядування;
- публікацію інформації про дати та час засідань місцевих рад, інтереси посадових осіб місцевого самоврядування, їх витрати та доходи;
- розробку посібника з фінансування політичних партій та виборів, їх моніторингу;
- публікацію інформації про тендери та їх результати.

Дані реформи побудовані так, що кожна місцева рада може здійснити їх самостійно з помірною витратою ресурсів.

Варто зупинитися на двох головних аспектах реформи («Scorecard») – Кодексу управління та тендерних процедурах. Кодекс управління був створений в Англії у 2000 році як відповідь на виклики корупції в органах місцевого самоврядування. Далі у 2006 році за сприяння Вестмінстерської фундації за демократію та Сербських місцевих партнерів було розроблено Сербський кодекс. У 5 містах України у січні було погоджено проект Кодексу врядування, що побудований за англійськими «Принципами публічного життя» - відкритості, відповідальності, об'єктивності, чесності та відданості. Ці принципи мають бути опубліковані місцевими урядами та НУО, щоб забезпечити громадськість знаннями про стандарти, яким має відповідати місцева влада.

Кодекс включає загальні принципи, такі як рівність та повага до спеціальних вимог, нерозповсюдження конфіденційної інформації, прозорості інтересів, доходів тощо. Кодекс повинен мати практичне втілення – він має стати вказівником стосовно того, як приймаються та імплементуються рішення на місцевому рівні. З цією метою він повинен бути опублікований та винесений на громадські обговорення.

В Україні, як і в Англії та Сербії, створений так званий Комітет Етики, який повинен відслідковувати ефективність застосування Кодексу. У 5 містах України такі комітети створені чисельністю від 5 до 13 поважних та незаангажованих осіб. Для забезпечення нейтральності Голова Комітету підлягає ротації кожен рік-півтора. Принцип представництва забезпечується рівною кількістю чоловіків та жінок, присутністю принаймні однієї особи до 25 років та представників етнічних меншин.

Як показав досвід Сербії та Англії, НУО здійснюють вплив на роботу Комітетів Етики шляхом:

- участі представників НУО у роботі комітету, і таким чином забезпечення політичної нейтральності Комітету;
- моніторингу справедливості та відкритості призначення членів комітету;
- оприлюднення Кодексу та популяризації Комітету шляхом проведення семінарів та публікації релевантної інформації.

Наступною сферою ініціатив з підвищення рівня прозорості органів місцевого самоврядування є тендерні процедури стосовно надання послуг для місцевої влади. Даний аспект реформи передбачає, що:

- рада має спеціальний документ стосовно політики, процедур та документації закупівель;
- кожен контракт має підписуватися з урахуванням критерію рівності, мети, вартості та потенційних ризиків;
- інформація про кожен тендер має публікуватися в місцевих та національних ЗМІ;
- до тендерних процедур мають бути залучені незалежні експерти;
- кожна посадова особа місцевого самоврядування має декларувати факт особистої зацікавленості в умовах тендерних процедур.

НУО, маючи доступ до мережі малого бізнесу, можуть чинити досить цінний вплив на перебіг тендерних процедур. Вони можуть співпрацювати з місцевими урядами з метою:

- спрощення тендерних процедур;
- публікації вказівок та інструкцій стосовно тендерів;
- створення рівних умов для бізнесу;
- популяризації використання Інтернет-технологій для прийому заявок на тендер;
- популяризації дотримання принципів сталого розвитку в процесі проведення тендерних процедур.

Денис КОВРИЖЕНКО (Експерт Лабораторії законодавчих ініціатив):

«ПОСИЛИТИ РОЛЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ВИРІШЕННІ ПИТАНЬ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ МОЖНА ШЛЯХОМ ВИРІШЕННЯ ПРАВОВИХ ПИТАНЬ»

Лабораторія законодавчих ініціатив в рамках проекту «Україна: Рік після виборів. Моніторинг регіонів» здійснила дослідження стану регіонів України, в тому числі і стану громадянського суспільства в регіональному розрізі. Дослідження виявило наступні тенденції розвитку громадського сектору: розширення сфер діяльності та активності НУО; професіоналізацію, у т.ч. створення аналітичних центрів на регіональному рівні; “коаліційне будівництво”. В той же час відбувається політизація і зближення з регіональною владою та більш широке залучення НУО до впровадження політики на регіональному та місцевому рівнях.

Основними сферами взаємодії між владою та громадянським суспільством на місцевому рівні залишаються: надання соціальних послуг; гендерна та молодіжна політики; євроінтеграція та, найбільш резонансні, тарифи на житлово-комунальні послуги і питання міської забудови, де діяльність третього сектору активізувалася як відповідь на певні порушення з боку влади.

Загалом же можна виділити ряд чинників, що перешкоджають залученню громадських організацій до співпраці та діалогу з місцевою владою. Серед них:

- непрозорість діяльності органів місцевого самоврядування в цілому, що послаблює можливість здійснювати громадський контроль за владними органами;
- послаблення підконтрольності і підзвітності місцевих рад через перехід до пропорційної системи, що, з одного боку, поживило діяльність політичних партій на місцях, а з іншого зменшило можливість контролю за представницькими органами в регіонах;
- недосконалість регулювання адміністративних процедур на центральному та місцевому рівнях, що викликає потребу прийняття Кодексу адміністративних практик;
- непрозорість конкурсного розподілу бюджетних коштів;
- недостатня активність ЗМІ у висвітленні діяльності місцевої влади, зумовлена у тому числі повільним роздержавленням місцевої преси;
- інституційна та фінансова слабкість НУО, залежність від іноземного фінансування, фіктивність більшості зареєстрованих НУО;
- недостатній рівень довіри до НУО з боку громадськості.

Якщо говорити про міжнародний досвід співпраці між владою та громадськістю, то на сьогоднішній день варто виділяти такі форми взаємодії, як інформування, коли влада просто інформує про прийняті рішення, але активно не залучає громадськість до процесу прийняття рішень; добровільну участь, за якої максимально стимулюється громадська участь у виробленні політики на місцевому та регіональному рівні; консультування, стимульовану участь та дорадче залучення громадськості до політичного процесу. Основними ж формами співпраці громадянського суспільства та влади в зарубіжних країнах є надання НУО можливості визначати пріоритети співпраці в ході інтернет-консультацій, наприклад; створення громадських рад при муніципальних радах та їх органах; делегування частини повноважень НУО (надання соціальних послуг тощо). Практикується також залучення до обговорення “зелених книг”, проектів рішень та залучення до оцінки ефективності програм, виконання рішень.

Посилити роль громадськості у вирішенні питань місцевого значення можна шляхом вирішення певних правових питань, бо говорити про способи підвищення рівня довіри до громадських організацій, наприклад, досить складно. Першим з таких варіантів є підвищення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування в першу чергу шляхом внесення змін до закону «Про місцеве самоврядування», а також проведення реформування державної комунальної преси з тим, щоб вона могла контролювати діяльність органів місцевої влади та громадських організацій на місцях. Інноваційним елементом має стати запровадження електронного врядування та вдосконалення регулювання адміністративних процедур, досвід чого є, наприклад, в Прибалтійських країнах. Необхідною є також персоніфікація виборчих систем та забезпечення можливості безпосереднього впливу громадськості на політику на місцях; прийняття закону про місцевий референдум та удосконалення законодавства про неурядові організації.

Серед механізмів підвищення прозорості на місцевому рівні – створення веб-сторінок органів самоврядування; оприлюднення проектів рішень, залучення громадськості до висловлення пропозицій; оприлюднення результатів розгляду питань, стенограм і поіменних результатів голосувань, а також впровадження практики “зелених” та “білих книг”.

Олександр МОЛОДЦОВ (Керівник інформаційно-аналітичного відділу Фонду сприяння місцевому самоврядуванню):

«ВАРТО РОЗГЛЯДАТИ ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ МУНІЦИПАЛЬНОГО КОНСАЛТИНГУ»

Тема громадянського суспільства є дуже цікавою і важливою. Всі знають призначення держави і громадянського суспільства, проте не знають, як поєднати їхні можливості. Тези про те, що держава представляє одну сферу суспільного життя, а громадянське суспільство – іншу, є не зовсім правильними. Варто нагадати, що теоретики громадянського суспільства формують проблему протистояння держави і громадянського суспільства як парадокс останнього. Відповідно до нього, громадянське суспільство ніколи не може бути ефективним, поки не стане ефективною держава, і навпаки. Що ж може бути стимулом для того, щоб держава і громадянське суспільство поєднали свої зусилля?

В Основному Законі України не застосовується термін «громадянське суспільство», зате визначені усі інститути держави. Взагалі, наша конституція декларує ліберальну державну модель, яка поки що не може бути ефективною. І чим більше розвинуте громадянське суспільство, тим менше у правовому порядку потрібно регламентувати діяльність всіх суспільних інститутів. Яким чином це буде проходити, ми не знаємо, але робота зараз ведеться.

Що ж до того, чи чує влада голос громадськості, чи реагує на їхні ідеї, що формуються в громадських організаціях, – власне кажучи, чує. Існують, як ви знаєте, аналітичні центри, що діють при органах влади, зокрема Національний інститут стратегічних досліджень, Інститут проблем державного управління і місцевого самоврядування, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові України, який виконує науково-аналітичні функції з проблем місцевого самоврядування. Так от, аналітичні центри, які мають обслуговувати органи влади, власне, теж представляють бачення громадськості. За своїми цілями вони нічим не відрізняються від звичайних аналітичних структур. Отже, проблема не в цьому, а в тому, що щось заважає впровадити це стратегічне бачення саме на національному рівні.

Варто розглядати громадські організації як суб'єкти муніципального консалтингу та агентів впровадження практик місцевого самоврядування. Муніципальний консалтинг є підсистемою адміністративно-політичного консалтингу, що розрахована для надання консультацій органам місцевого самоврядування. Є консультації для вищих органів влади, і є система консультацій для громадських організацій, які працюють з органами публічної влади. Так от, муніципальний консалтинг є підсистемою. Нам необхідно подумати про те, як розвинути цю підсистему, незалежно від того, яка законодавча база зараз існує. Коли говоримо про муніципальний консалтинг, варто брати до уваги не стільки центри політичного аналізу, скільки центри соціально-економічного аналізу, тому що наразі це більш важливо. Взагалі, я проти того, щоб громадські організації політизували свою діяльність. Ми на сьогодні спостерігаємо таке явище, як використання бізнес-структурами громадських організацій для вирішення своїх проблем, а не проблем громадянського суспільства. Необхідно розглядати муніципальний консалтинг саме у якості системи, для чого потрібно задати певну нормативну базу, створити інформаційну структуру, створити організаційні умови для того, щоб ця система запрацювала.

Роман КОШОВИЙ (Голова Львівської організації комітету виборців України):

«МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ Є НАЙБІЛЬШ ДЕМОКРАТИЗОВАНИМ»

Варто зосередитись на найбільш важливих аспектах співпраці громадськості із органами місцевої влади. З одного боку, виходить тавтологія, тому що орган місцевої влади, себто міська рада зрештою і представляє інтереси громади. Тут доречно згадати статтю конституції, у якій сказано, що місцеве самоврядування може здійснюватись як безпосередньо, тобто громадою, так і за рахунок міської ради. Та чомусь саме про роль громади у нас тотально забувають. Виходить так, що обирається міська рада і заявляє себе є безпосереднім представником громади. В результаті міський голова вирішує свої справи, часто забуваючи про інтереси самої громади. По-перше, хочу відзначити, що це відбувається не всюди. В деяких громадах все-таки діють професійні міські ради, але на районному рівні, на рівні міста ми часто спостерігаємо те, що міський голова вважає себе цілковитим господарем території. Більше того, він часто є представником більшості у міській раді, що дозволяє йому вважати себе власником міста і не зважати ні на що. Хоча, я можу навести багато прикладів, по Львівській області зокрема, коли такий сильний, умовно кажучи, авторитарний мер досягнув значних результатів, залучивши до суспільних процесів громаду. По-друге, основною проблемою у відносинах між органами влади на місцях і громадськими організаціями, зумовленою недоліками нашого законодавства, є те, що представник громадськості може робити все, що не заборонено законом, в той час як представник влади уповноважений робити тільки те, що прописано в законі. Умовно кажучи, останній не має права на ту ініціативу, яку можуть проявляти члени громади. Виникає дуже багато непорозумінь, коли владні структури і хочуть допомогти, але не можуть внаслідок певних обмежень бюджетного кодексу чи іншого законодавства.

Також органам місцевої влади часто буває важко визначити, хто ж, власне, є представниками громади. Я і ще кілька моїх колег є членами робочої групи щодо внесення змін до чинного Статуту Львова. Найскладнішими у цьому статуті є два питання. Перше з них – хто є членом громади міста Львів? Ми зіткнулись із дуже заплутаним процесом і невизначеністю у законі. Є близько трьох-чотирьох методів, що дозволяють лише виборцям, тобто людям, внесеним у виборчий реєстр, вважати себе членами громади. Це означає, що якщо ми говоримо про залучення громадян до місцевого самоврядування і такі його методи, як місцеві вибори чи місцевий референдум, то тут виключно можуть брати участь лише виборці. Проте це не значить, що лише вони можуть залучатись до місцевого самоврядування. Виходить так, що міським головою чи міським депутатом не обов'язково може бути член цієї громади. Є дуже багато випадків, коли депутати львівської міської ради не є представниками громади міста Львів. Тож ми спершу вирішили вживати термін « мешканці », але знову ж таки, який ценз обирати? Ценз майновий, ценз споживання? Врешті-решт ми не дійшли до певної згоди, але вирішили диференціювати дійсні методи безпосереднього самоврядування для дійсних представників. Що ж, наприклад, робити з дітьми: чи мають вони право брати участь у загальних зборах? Це складна проблема. Ще один спірний момент стосується всієї України, і це є наш спадок ще з радянських часів. Мова йде про проблеми адміністративно-територіального устрою. Є дуже багато невеликих громад, що входять до адміністративних меж громад, більших за розміром. Особливо це стосується мегаполісів. На Львівщині є три такі громади – Львів, Дрогобич і Червоноград. І тому дуже важко вияснити, чи є членами громади Львова жителі міста Винник, чи ні. З одного боку, вони обирають міського голову у Львова, і Винника, що є прямим порушенням конституції.

Другою проблемою статуту є розрив між місцевою владою і громадою. Це зумовлено останніми змінами до Конституції України – введення пропорційної системи виборів на місцях (окрім сільських і селищних рад). Таким чином, виборці незадоволені тим, що не можуть захищати свої права через політичні партії, представлені у міській раді. З іншого боку, багато представників міської і районної ради більше тепер думають про партійну дисципліну, більше уваги надають своїм корпоративним інтересам чи інтересам спонсорів, аніж хвилюванням своїх виборців. Це призводить до того, що дуже рідко зараз

можна побачити в місті публічні акції, особливо масові протести за участю політичних партій. Нині більшість громадських акцій ініційовані не політичними силами, а громадськими організаціями.

Доцільно перейти більше до проблеми безпосереднього самоврядування. З одного боку, закон дозволяє це робити, а з іншого – надто важко втілити його в життя. Дуже складно визначити, чи можна віднести орган самоорганізації населення до органів місцевого самоврядування. В конституції і Законі України «Про місцеве самоврядування», написано, що можна, але в Законі України «Про органи самоорганізації населення» такого положення немає. На підставі саме цього закону в міській раді кажуть, що такі органи є всього лише проявом місцевої ініціативи.

Наостанок я б хотів звернути увагу на січневій ініціативи президента – законопроект «Про внесення змін до закону про місцеве самоврядування». Вони, на мою думку, є надзвичайно позитивними, особливо що стосується залучення громади міста до владних процесів. Але є і суттєвий недолік – ст. 59', в якій йдеться про реєстрацію актів місцевої виконавчої влади, яка чомусь дозволяє губернатору накладати вето на будь-яке рішення органів місцевого самоврядування. Ця норма є однозначно неконституційною. Вийшло так, що нікого, окрім невеличкої групи міських голів, що трохи побунтували, ця стаття не зацікавила. Не було масових акцій протесту, масових звернень; більше того, у нас прояв ініціативи знизу-вверх вважається чимось неприпустимим, особливо при партійній системі.

Все ж хочу відзначити, що серед всіх інституцій влади місцеве самоврядування в Україні є найбільш демократизованим. Якщо ми не будемо залучати громадськість до участі у місцевому самоврядуванні, то вона так і залишиться на низькому рівні обізнаності.

Люк-Алан ВЕРВІШ (Асоціація Європа, постійна академічна конференція з адміністрування в Європі):

«ФІНАНСОВА ПРОЗОРИСТЬ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ Є НЕОБХІДНОЮ»

Варто звернути увагу на питання фінансової прозорості на місцевому рівні у Франції, яка є необхідною, але не може бути достатньою навіть у Франції. Концепція демократії у Франції є досить вузькою. Публічні дискусії мають на меті не пошук рішення, не факт участі у прийнятті такого рішення, а факт окреслення рішення депутатів, факт створення рамок для них. Протягом останніх 25 років вживалися заходи для підвищення саме такого роду прозорості на місцевому рівні. Першим кроком до прозорості влади на місцевому рівні є покращення контролю. Ставлення до влади у Франції завжди супроводжувалося недовірою населення, в результаті чого держава продукувала потужні інструменти, покликані таку довіру завоювати. Спочатку були створені так звані рахункові палати, які є юридичними органами і метою яких є оцінка діяльності так званих «народних бухгалтерів». Однією з важливих функцій цих органів є аналіз та контроль виконавчої влади на місцях. Це було сприйнято негативно місцевою владою Франції, бо в нашій країні панувала думка, що тільки виборці можуть контролювати роботу, зокрема місцевих депутатів. Така дискусія тривала протягом 15 років, та все ж на сьогодні рахункові палати можуть оцінювати ефективність роботи влади, але не можуть критикувати мету такої роботи. Наприклад, якщо у малому місті планують будувати великий конгресовий палац, рахункова палата не може критикувати саму ідею, вона може оцінити лише сам факт ефективності такої дії, констатувавши відсутність умов і причин для неї.

Другим інструментом контролю за владою на місцях є адміністративний суддя. Сьогодні будь-який громадянин може мати доступ до інформації стосовно рішень локальних органів влади, кожен платник податків може знати, на що його податок був

витрачений і чи стосувалися такі витрати задоволення публічних потреб. Завдяки такому контролю досить багато необ'єктивних рішень місцевої влади були заблоковані.