

Путівник
з громадського контролю
за діяльністю органів місцевого самоврядування



**Громадянська мережа ОПОРА, Львів
Асоціація лідерів локальних громадських груп, Варшава**

**Путівник
з громадського контролю
за діяльністю органів місцевого самоврядування**

Навчальний посібник

За редакцією Небекиута О.

Львів 2009

ББК Х9(4Ук) 301.011.2

Г-87

УДК 352.075

Г-87

Путівник з громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / За редакцією О. Небрикута. – Львів: «Дизайн-студія «Папуга», 2009. – 84 с.

Це видання дає відповідь на питання, як контролювати роботу місцевої влади – депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування. Головна ціль, яку ставили перед собою автори путівника, – дати предметне уявлення про громадський контроль і запропонувати прості та практичні поради щодо організації та ведення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Книга адресована громадянам, ініціативним групам та громадським організаціям, які хочуть брати активну участь в управлінні місцевими справами і готові впроваджувати зміни на благо громади.



За фінансової підтримки Програми «Польська допомога» МЗС Республіки Польща

Здійснено в рамках проекту за підтримки Фонду сприяння демократії Посольства США в Україні. Погляди авторів не обов'язково збігаються з офіційною позицією уряду США.
/ Supported by the Democracy Grants Program of the U.S. Embassy in Ukraine. The views of the authors do not necessarily reflect the official position of the U.S. Government.

Вступ	5
Розділ 1. Громадський контроль як форма громадської активності. Олександр Неберикут	8
Що таке громадський контроль?	
Хто може здійснювати громадський контроль?	
Кого та що можна контролювати?	
Чому потрібен громадський контроль?	
Які є правові основи громадського контролю?	
Розділ 2. Громадянин і місцеве самоврядування. Ольга Коцюруба, Олександр Неберикут	17
Що таке місцеве самоврядування і чому потрібно контролювати місцеву владу?	
Якими є основні принципи роботи системи місцевого самоврядування в Україні?	
Як функціонує система місцевого самоврядування?	
Яка роль громадян у місцевому самоврядуванні?	
Розділ 3. Проведення громадського контролю на місцевому рівні. Сергій Аверков, Олександр Неберикут	38
Визначте мету громадського контролю	
Встановіть об'єкт громадського контролю	
Визначте предмет громадського контролю	
Оберіть методи для громадського контролю	
Зберіть вичерпну інформацію про об'єкт та предмет моніторингу	
Визначте індикатори громадського моніторингу	
Оберіть джерела інформації для громадського моніторингу	
Підберіть інструменти для збору інформації	
Підготуйте звіт за результатами громадського моніторингу	
Якщо виявили порушення законодавства – зверніться до прокуратури чи до суду	

Розділ 4. Ефективна діяльність організацій громадського контролю	54
Планування діяльності організації громадського контролю. <i>Альона Доля</i>	
Формування команди. <i>Оксана Яцюк, Валентина Лотоцька</i>	
Робота із засобами масової інформації. <i>Ірина Швець</i>	
Розбудова партнерських відносин. <i>Олександр Неберикут</i>	
Розділ 5. Етичні принципи діяльності організацій громадського контролю. <i>Ольга Стрелюк</i>	72
Де можна дізнатися більше про громадський контроль?	78
Додатки	79



Вступ

Цей путівник є результатом співпраці Львівського представництва Громадянської мережі ОПОРА та Асоціації лідерів локальних громадських груп (Варшава, Польща) за активної участі представників організацій громадського контролю з усієї України.

Виданню путівника «Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування» передувала дворічна практична робота активістів громадських організацій з різних регіонів України, які проводили навчальні заходи та реалізовували локальні кампанії громадського контролю.

Все почалося у 2008 році з ідеї сформувати українську команду тренерів з громадського контролю з метою посилення потенціалу організацій громадського контролю та сприяння збільшення кількості таких ініціатив в Україні. Так народився спільний проект Громадянської мережі ОПОРА та Асоціації лідерів локальних груп – «Підтримка середовища громадських моніторингових організацій в Україні», реалізований за фінансової підтримки програми «Польська допомога» Міністерства закордонних справ Республіки Польща.

Першим кроком став конкурсний відбір 22 представників українських громадських організацій зі Львова, Вознесенська, Києва, Рівного, Луцька, Кіровограда, Вінниці, Тернополя, Черкаса, Чернігова, Донецька, які в подальшому пройшли спеціалізоване навчання тренерської роботи у Польщі. За час 10-денного студійного візиту учасники опанували методологію інтерактивного навчання

дорослих, відому як «цикл Девіда Колба», розробили 6 тематичних тренінгів на основі власних знань та навичок, а також досвіду, запозиченого у польських колег.

За результатами навчання було сформовано 10 тренерських пар, які спланували і провели протягом жовтня 2008 р. у 8 містах України пілотажні тренінги, присвячені різним аспектам громадського контролю. Кожний тренінг безпосередньо оцінювався професійними тренерами з ГО «Товариство Лева», які вказали на недоліки та надали рекомендації щодо покращення професійних навичок тренерів.

У тренінгах з громадського контролю взяли участь близько 100 осіб різного віку, представники різних соціальних груп: активісти громадських організацій, студенти, представники органів місцевого самоврядування, місцеві жителі. Після проведення пілотажних тренінгів учасники тренерської команди змогли удосконалити навчальні програми та спланувати наступні кроки діяльності.

Насамперед, тренінгові програми вимагали адаптації до потреб цільових аудиторій. Крім того, зважаючи на велику кількість учасників, які виявили бажання взяти участь у навчальних тренінгах, ми вирішили організувати постійно діючу Школу з громадського контролю в Україні, де б зацікавлені громадяни могли здобувати комплексні прикладні знання про громадський контроль. А також запланували включити до програми Школи обов'язковий практичний еле-

мент – розробку та проведення учасниками локальних кампаній громадського контролю. І останнім викликом для тренерів стала підготовка та видання навчального посібника з громадського контролю, яким могли б користуватися активісти громадських організацій та ініціативні групи.

У 2009 р. пройшла перша «Школа громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування», де попередньо сформована команда тренерів навчала громадському контролю 24 представники неурядових організацій та ініціативних об'єднань з 18 міст України. Усього до участі у Школі громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування зголосилося 75 представників громадських організацій та ініціативних груп, які надіслали анкети для курсного відбору.

Школа складалася із двох навчальних сесій (по п'ять навчальних модулів), виконання домашнього завдання між сесіями та реалізацій локальної кампанії громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Починаючи з серпня 2009 р., відповідно до розробленої методології (дивіться у додатку), учасники почали реалізовувати практичну складову Школи громадського контролю – кампанію громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування у своїх містах.

Метою кампаній громадського контролю стало оцінити рівень прозорості, відкритості та підзвітності органів місцевого самоврядування і таким чином підвищити можливості впливу громади на діяльність органів місцевого самоврядування. Такі кампанії громадського контролю пройшли у 14 містах та містечках України. Тренерська команда

забезпечувала консультаційний супровід для кожного учасника Школи під час проведення локальних кампаній.

26 листопада 2009 р. у Києві відбулася конференція «Відкрита влада – активна громада. Громадський контроль як фактор розвитку місцевого самоврядування в Україні».

Метою конференції було з'ясувати основні проблеми функціонування та перспективи розвитку громадського контролю в Україні на рівні місцевого самоврядування; окреслити існуючі та потенційні механізми громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Разом з тим, проведення заходу було зумовлене необхідністю представити результати дворічної кампанії Львівського представництва Громадянської мережі ОПОРА та польської Асоціації лідерів локальних громадських груп, спрямованої на розвиток та зміцнення середовища організацій громадського контролю (так званих watchdog NGOs) в Україні.

До участі у заході були запрошені випускники Школи громадського контролю, які мали змогу поділитися своїм досвідом реалізації локальних кампаній, провідні експерти третього сектору, які окреслили основні проблеми і тенденції розвитку громадського контролю в Україні, а також представники Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, які представили своє бачення громадського контролю у контексті реформування місцевого самоврядування в Україні. Усього в заході взяли участь 59 учасників з 27 міст та містечок України, а також партнери з Польщі.

Конференція засвідчила, що тема демократичного громадського контролю і діяльності сторожових (watchdog) організацій в Україні потребує подальшого теоретичного опрацювання в середовищі неурядових організацій.

Паралельно з цими публічними подіями тривав важкий процес написання путівника з громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Тепер з путівником можуть ознайомитися усі бажаючі.

«Путівник з громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування» – це видання про те, як контролювати роботу місцевої влади: депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування. Головна ціль, яку ставили перед собою автори, – дати предметне уявлення про громадський контроль як одну з форм громадської активності, яка ще не набула самостійного утвердження у третьому секторі України, а також запропонувати прості та практичні поради щодо застосування практики громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Висловлюємо подяку за допомогу у написанні книги Сергію Аверкову («Агентство економічного розвитку», м. Вознесенськ), Альоні Долі («Комітет виборців України», м. Донецьк), Інзі Дуднік («Територія успіху», м. Кіровоград), Ярославу Жукровському (Інформаційно-правовий Центр «Наше право», м. Львів), Ользі Коцюрубі (Львівський національний університет імені Івана Франка), Валентині Лотоцькій («Наше Поділля», м. Вінниця), Оксані Яцюк («Подільський центр соціальних технологій», м. Вінниця).

Особливу подяку за допомогу у підготовці путівника висловлюємо нашим колегам Олександрю Неберикуту, Андрію Дутчаку, Ксенії Дітчук та Ірині Швець («Громадянська мережа ОПОРА», м. Львів).

*Ольга СТРЕЛЮК, координатор проекту в Україні,
«Громадянська мережа ОПОРА», м. Львів*

*Ірина МАТІЄНКО, координатор проекту в Польщі,
Асоціація лідерів локальних громадських груп,
м. Варшава*



Розділ 1. Громадський контроль як форма громадської активності

НАВЧАЛЬНІ ЦІЛІ РОЗДІЛУ

Опрацювавши цей розділ, Ви повинні вміти:

- дати визначення громадському контролю;
- пояснити, хто є суб'єктами громадського контролю і що являють собою сторожові організації;
- охарактеризувати поняття «публічних інституцій» як об'єкта громадського контролю;
- описати мету та напрямки громадського контролю;
- пояснити, в чому полягає актуальність громадського контролю;
- описати правові підстави громадського контролю.

Що таке громадський контроль?

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

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

гри або зловживати владою для задоволення власних потреб; ціна таких дій – слабка країна і хворе суспільство; так демократичні країни прийшли до розуміння того, що громадяни не меншою мірою, ніж влада, відповідають за управління країною, а тому мають контролювати своїх представників.

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

Фактично учасники Гельсінської Групи першими розпочали в Україні систематичний громадський

контроль за діяльністю влади. Вони робили дві найважливіші речі в громадському контролі – збирали та поширювали об'єктивну інформацію про порушення прав людини. Однак, коли влада є закритою і жорсткою протидіє будь-яких спробам незалежного контролю своїх дій, така діяльність громадян не буде мати очікуваного ефекту. Така влада сама не зміниться і не стане кращою, таку владу треба змінювати громадянам усіма доступними законними методами. Вже в часи «перебудови» масовий громадський контроль стає можливим і, крім правозахисного руху, набуває розвитку екологічний рух, спрямований, зокрема, на збір та поширення об'єктивної інформації про наслідки Чорнобильської катастрофи.

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

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

Вбивство журналіста Георгія Гонгадзе в 2001 році привернуло увагу як української, так і міжнародної громадськості до проблем української демократії загалом і свободи слова зокрема. Ситуація з відсутністю свободи слова і незалежних ЗМІ надзвичайно ускладнювала і без того слабо розвинуту діяльність громадського контролю та ще й робила її небезпечною. Врешті кілька хвиль масового ненасильницького спротиву, які досягли апогею восени 2004 року, призвели до зміни ситуації в результаті Помаранчевої революції.

13 років знадобилося Україні для того, щоб громадяни навчилися захищати своє право обирати владу шляхом чесних та прозорих виборів. Важко заперечити, що саме після Помаранчевої революції прийшло розуміння, що для того, щоб змінити країну, замало регулярно ходити на вибори і дисципліновано ставити «галочку» в бюлетені, – потрібен постійний контроль за владою, яку ми обираємо.

Щоб конкретніше розуміти діяльність громадського контролю, варто відрізнити його від інших форм громадської активності. За даними дослідження Творчого центру Каунтерпарт «Стан та динаміка розвитку неурядових організацій в Україні (2002-2006 рр.)» найбільш поширеними видами діяльності неурядових організацій (НУО) є: представництво інтересів та їх лобіювання (advocacy); тренінги та консультування; поширення інформації; освітянська діяльність; надання соціальних послуг; дослідження та аналітика. Меншою мірою поширені благодійність та права допомога. Такий вид діяльності НУО як громадський контроль не є окремо представлений в переліку діяльності, якою в переважній більшості займаються українські НУО. Частково це пояснює

ться тим, що в запропонованих респондентам варіантах відповіді громадського контролю не було, з іншого боку – вони могли обрати пункт «інше» і вказати свій вид діяльності. Головна ж причина, на нашу думку, в тому, що в Україні (принаймні станом на 2006 рік) ще не сформувався окремий тип так званих сторожових організацій, вогдогів (watchdogs), для яких громадський контроль є головним або єдиним видом діяльності.

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

На відміну від захисту та представництва громадських інтересів діяльність громадського контролю не націлена на те, щоб мобілізувати громаду і публічно представляти її інтереси у відносинах з владою. Спільним є те, що в адвокатській діяльності, як правило, використовується громадський моніторинг, який є одним з основних методів громадського контролю. Це відбувається на етапі планування кампанії громадського представництва, коли потрібно зібрати необхідну інформацію. Плутанину породжує те, що інколи громадський контроль зводять до громадського моніторингу і розглядають ці поняття як синоніми. Але це різні речі: моніторинг є дуже важливим, але лише одним з методів громадського контролю, який використовується для збору інформації. Сторожові організації використовують різні методи контролю: громадський експеримент, громадський аудит, громадське (журналістське) розслідування. Адвокатська діяльність закінчується проведенням публічної кампанії (громадських акцій), спрямованої

на захист громадських інтересів. Натомість громадський контроль завершується широким висвітленням зібраної інформації в ЗМІ; наданням інформації органам влади у вигляді звітів, висновків, рекомендацій; зверненнями в суд чи прокуратуру; або, як і у випадку з адвокатом, – публічною кампанією, спрямованою на захист громадських інтересів. Але громадські контролери наперед не планують громадських акцій, лише можуть вдатися до них на підставі отриманої за результатами громадського контролю інформації. В цьому полягає різниця між сторожовою діяльністю та захистом громадських інтересів.

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

Таким чином, ми бачимо, що громадський моніторинг використовують в своїй роботі і організації громадського контролю, і адвокатські організації, і аналітичні центри (і не лише вони). Але мета,

спосіб та принципи застосування цього методу в кожному випадку є різними. Тому варто відізнати громадський контроль від інших форм громадської активності, які використовують схожі методи роботи.

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

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

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

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

Хто може здійснювати громадський контроль?

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

На практиці основними суб'єктами громадського контролю є:

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

Кого та що можна контролювати?

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

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

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

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

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

Чому потрібен громадський контроль?

Громадський контроль є одним з базових принципів демократії. Без громадського контролю демократія не працює. Без демократії звичайний громадянин не зможе самостійно керувати

(управляти) своїм власним життям. Доведеться покладати надії на добру владу, яка потурбується про кожного. А влада, яка повністю опікується кожним, логічно, вимагатиме тотальної покори від кожного.

В основі демократії лежить принцип «влада народу». Таким було початкове значення грецького терміну «демократія», який походить з часів існування міста-держави в Афінах. Але те, що називалося владою народу в ті часи, містить зовсім інший зміст сьогодні. Тоді, в 5 ст. до н.е., управління буквально перебувало у руках багатьох, а не кількох, і народ контролював політику, зокрема, шляхом безпосередньої участі (10 разів на рік) в загальній асамблеї громадян. Крім того, за свідченнями Арістотеля, протягом року один громадянин з шести брав участь в управлінні державою, перебуваючи на тій чи іншій державній посаді.

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

Зокрема, потрібен постійний громадський контроль, спрямований на:

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

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

Крім того, громадський контроль покращує якість державного та місцевого управління. Через громадський контроль влада отримує зворотній зв'язок від суспільства і може коригувати свої дії, реагуючи на потреби та інтереси мешканців. Влада, яка зацікавлена в підвищенні свого авторитету і в суспільній підтримці своїх дій, не зможе ігнорувати результатів громадського контролю.

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

Які є правові основи громадського контролю?

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

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

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

Згодом у 1966 році було прийнято Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, а в 1976 році він був ратифікований Верховною радою УРСР, тобто він сьогодні чинний для України. У статті 19 пункті 3 вказується, що «кожна людина має право на вільне вираження свого погляду; це право включає свободу шукати, діставати і поши-

рювати будь-яку інформацію та ідеї, незалежно від державних кордонів, усно, письмово чи за допомогою друку або художніх форм вираження чи іншими способами на свій вибір».

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

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

Натомість Закон України «Про інформацію» деталізує це право: «Всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій» (ст. 9). «Право на інформацію забезпечується обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняття рішень» (ст. 10). «Ніхто не

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

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



Розділ 2.

Громадянин і місцеве самоврядування

НАВЧАЛЬНІ ЦІЛІ РОЗДІЛУ

Опрацювавши цей розділ, Ви повинні вміти:

- дати визначення поняттю «місцеве самоврядування» та аналізувати систему органів публічної адміністрації в Україні;
- пояснити, в чому полягає важливість громадського контролю на місцевому рівні;
- описати повноваження органів місцевого самоврядування, в тому числі повноваження виконавчих органів місцевих рад щодо надання адміністративних послуг населенню;
- охарактеризувати роль члена територіальної громади в системі місцевого самоврядування.

Що таке місцеве самоврядування і чому потрібно контролювати місцеву владу?

Сьогодні поняття «місцеве самоврядування» побутує у щоденному спілкуванні та в засобах масової інформації так само широко, як, наприклад, слово «демократія». Без цих слів мало кому вдасться пояснити, в якій країні ми живемо і як вона розвивається. Проблема лише в тому, що дуже часто ми розуміємо ці поняття по-різному або взагалі вживаємо їх, не задумуючись над їхнім справжнім значенням. На перший погляд видається логічним, що над змістом демократії і місцевого самоврядування мали б думати політологи чи юристи. Бо в простого громадянина проблеми більш приземлені: як заробити гроші, як організувати свій побут та особисте життя, як вдало провести дозвілля? Але за такою самою логікою можна сказати, що нас як пішоходів і водіїв не повинні цікавити зміст правил дорожнього руху та схема доріг, бо ми їх не вигадували і не склали. Уявіть, як виглядали б дороги і відбувався рух транспорту та пішоходів, якби правила дорожнього руху кожен розумів по-своєму або взагалі не задумувався над тим, що вони означають. Як виглядає країна, в якій побутує таке ставлення до демократії і місцевого самоврядування, – ми знаємо.

Ми не випадково торкнулися поняття «демократія» паралельно з терміном «місцеве самоврядування». По-перше, сучасна демократія не може нормально працювати без місцевого самоврядування. По-друге, зрозуміти одне без іншого – складно.

Демократія – це комплекс державних інститутів, де народ є найвищим джерелом влади, яку він здійснює безпосередньо (це коли ми самі управ-

ляємо країною шляхом участі у виборах, референдумах, загальних зборах, місцевих ініціативах, громадських слуханнях) або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (це коли країною управляють від нашого імені обрані нами посадові особи та депутати). Але існування системи державних інститутів, за допомогою яких народ може реалізовувати свою владу, ще не робить країну демократичною. Ба більше: державні інститути можуть слугувати і недемократичним цілям, прикриваючись гаслом «Влада народу». Крім того, варто розуміти, що інститути, які є демократичними у Великій Британії, Естонії, Німеччині, Польщі, США, Франції або Чехії, самі по собі не стануть такими в Україні. Демократичними державні інститути роблять люди.

Щоб демократія працювала, мають бути: вільні і чесні вибори; чіткий поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову; верховенство закону і доступність правосуддя (незалежні суди); рівні громадянські, політичні, економічні і соціальні права; відкриті і демократичні політичні партії; свобода слова та вільна преса; активна участь громадян у публічному житті; децентралізована система управління країною (ефективне місцеве самоврядування). Як ці умови виконуються в Україні – кожен може зробити висновок самостійно. Зараз для нас важливо нарешті з'ясувати, що ж таке місцеве самоврядування, без якого демократичній державі Україна (як це записано у ст. 1 Конституції) ще довго не бачити реальної влади народу.

Отже, за Конституцією України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади. Згідно зі ст. 5 Основного Закону, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З цього консти-

туційного положення прямо впливає теза про те, що місцеве самоврядування займає окреме місце в системі держави і його слід розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Зазначимо, що, за своєю суттю, місцеве самоврядування – це публічна влада територіальної громади, вона носить локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, тоді як державна влада – це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію.

Місцеве самоврядування, згідно ст. 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення («Європейська хартія місцевого самоврядування», ст. 3 п. 1).

Отже, місцеве самоврядування – це найближчий до громадян рівень управління країною. Це прибирання і освітлення вулиць, вивезення сміття, тарифи на житлово-комунальні послуги і за проїзд у міському транспорті, розклад руху і кількість маршрутів міського транспорту, будівництво дитячих майданчиків і офісних центрів, місцеві податки і збори, забезпечення громадського порядку, дитячі садки і музеї, стан доріг та паркінги, збережен-

ня і реставрація історичних пам'яток, холодна та гаряча вода в кранах, спортивні майданчики; підприємницька діяльність, оренда комунального майна, тротуари і велосипедні доріжки, парки та зелені зони, школи тощо. Вирішенні усіх цих та безлічі інших питань місцевого значення (про які ми поговоримо далі) залежить не від Президента, не від Верховної Ради чи Кабінету міністрів, не від українських олігархів, не від США, Російської Федерації чи Європейського Союзу, а від нас з вами – платників податків, жителів міст, сіл та селищ. Адже, згідно ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

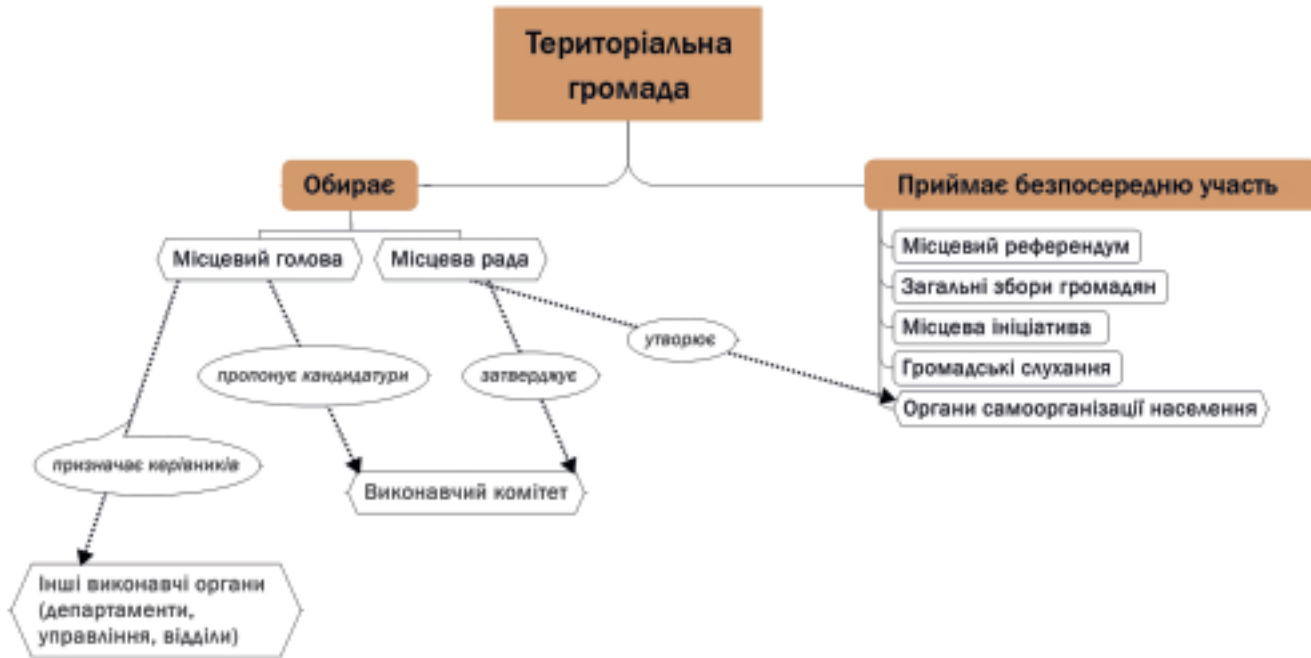
Ефективне функціонування демократичної держави можливе лише за участі громадян у процесі прийняття рішень та ефективному громадському контролю, саме тому відповідальність за існування дієвого місцевого самоврядування лежить на кожному члені територіальної громади.

Які є основні принципи роботи системи місцевого самоврядування в Україні?

Як відомо, навіть для того, щоб полагодити один кран, слід орієнтуватися в загальних засадах побудови водопровідної системи. Так само, щоб вирішити навіть одну локальну проблему, необхідно розуміти систему і принципи місцевого самоврядування.

У структурі системи місцевого самоврядування можна виділити два основних елементи – територіальну громаду та органи місцевого самоврядування. Територіальна громада – це основний суб'єкт місцевого самоврядування, її складають

Схема 1. Система місцевого самоврядування в Україні



жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста. Звідси висновок, що на локальному рівні публічної влади члени територіальної громади виступають, перш за все, мешканцями відповідної територіальної одиниці, а потім уже громадянами України.

Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Конституція України гарантує громадянам України право обирати і бути обрани-

ми до органів місцевого самоврядування, право брати участь у місцевих референдумах, право рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, право скеровувати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Це базові гарантії дотримання права громадянина брати участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Питання принципів ключове для розуміння роботи місцевого самоврядування, адже важливо не

лише те, чи органи місцевого самоврядування реалізують свої повноваження, але й те, чи відповідає така реалізація основними принципами місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на основі наступних принципів:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

Для членів територіальної громади особливо актуальним є контроль за дотриманням принципів народовладдя, законності, гласності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами, судового захисту прав місцевого самоврядування, а також прав територіальної громади на безпосереднє вирішення питань місцевого значення.

Принцип **народовладдя** передбачає закріплення порядку здійснення місцевим населенням (членами територіальної громади) публічної влади у формах безпосередньої та представницької демократії в межах, визначених законом і Статутом

територіальної громади. Тобто відсутність Статуту, наприклад, і неможливість реалізувати через це процедуру місцевої ініціативи є порушенням закріпленого законом принципу народовладдя.

Принцип **законності** передбачає, що органи публічної влади, у тому числі місцева влада, замість диспозитивного принципу («дозволено те, що не заборонено законом»), мають керуватися у своїй діяльності принципом «дозволено лише те, що прямо передбачено законом».

Гласність як принцип місцевого самоврядування передбачає прозорість діяльності органів місцевої влади, їхню підконтрольність, необхідність звітування перед громадою. Гласність є гарантією того, що місцева влада не буде закритою від громадян. Це означає, до прикладу, що рішення органів місцевого самоврядування набувають чинності з моменту їхнього опублікування. Рішення про місцевий бюджет повинно бути оприлюднене не пізніше десяти днів з дня його прийняття. Як один із засобів дотримання гласності на місцевому рівні законом передбачені громадські слухання.

Принцип **підзвітності та відповідальності** перед територіальними громадами їхніх органів та посадових осіб впливає з того, що територіальна громада є носієм влади місцевого самоврядування, а його органи та посадові особи є представниками громади, обраними шляхом виборів. Підконтрольність місцевих органів у довгостроковому періоді реалізується за допомогою виборів, під час яких члени громади фактично дають оцінку роботі попереднього складу ради. Підзвітність органів місцевої влади перед громадою передбачена ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно із якою вони

періодично, але не менше ніж два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. Перед радою звітують і представники постійних комісій ради та керівники виконавчих органів, посадові особи, що призначаються радою (ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування»). Члени територіальної громади можуть бути присутні на відповідній сесії ради, де відбувається таке звітування, результати прийнятих за результатами звітів рішень мають бути доведені до членів територіальної громади. Відповідальність органів місцевої влади виявляється у тому, що територіальна громада у будь-який час може припинити повноваження відповідних органів, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Підставою для припинення повноваження органу місцевої влади у такому випадку може бути рішення місцевого референдуму, проведеного відповідно до законодавства.

Принципи місцевого самоврядування поширюються не лише на діяльність органів місцевого самоврядування, а й на їхніх посадових осіб. Посадова особа місцевого самоврядування – це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Отже, не всі є працівниками органів місцевого самоврядування, а лише ті, які займають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків.

Слід також пам'ятати, що органи місцевого самоврядування та посадові особи є суб'єктами владних повноважень, а тому за ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) їхні рішення, дії чи бездіяльність мають відповідати наступним критеріям:

- прийматися на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами;
- використовувати повноваження з метою, з якою це повноваження надано (тобто для забезпечення прав людини); отже, несумісним з метою повноваження можна визнати рішення місцевої влади провести ремонт на площі, де заплановано проведення законних акцій протесту, для того, щоб їм перешкодити;
- бути обгрунтованими (тобто з урахуванням обставин, що мають значення для прийняття рішення або вчинення дії); зокрема не можна відмовити у задоволенні скарги або місцевої ініціативи без мотивування або абстрактно посилаючись на «брак доказів», «відсутність коштів» чи «несвоєчасність»;
- бути безсторонніми (орган чи посадова особа місцевого самоврядування не може упереджено ставитися до будь-якого члена територіальної громади, скільки б скарг від нього не надходило);
- бути добросовісними (з щирим наміром щодо реалізації владних повноважень та досягнення поставлених цілей);
- бути розсудливими (не допускається прийняття ірраціональних, безглузких рішень, зокрема і щодо витрачання коштів місцевого бюджету, навіть якщо формально при цьому не відбувається виходу за межі повноважень);
- реалізовуватися з дориманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації (за однакових умов що-

до всіх суб'єктів мають прийматися однакові рішення); наприклад, надання матеріальної допомоги в однаковому розмірі, зниження ціни на оренду всім громадським організаціям, які виконують соціальні проекти, а не лише одній тощо;

- бути пропорційними (з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод, інтересів особи та цілями, на досягнення яких спрямовані ці рішення); йдеться про досягнення балансу публічного та приватного інтересу; наприклад, орган місцевого самоврядування може прийняти рішення про передачу в комунальну власність земельної ділянки громадянина з наданням йому іншої, якщо на цій території повинна проходити траса міжнародного значення, але не може бути прийняте рішення про побудову багатопверхового готелю в центральній частині міста поряд з пам'ятками архітектури, оскільки такий готель може бути розташовано і в іншій його частині;

- рішення повинні прийматися з урахуванням прав особи на участь у процесі прийняття рішень (всі члени територіальної громади повинні мати доступ до інформації про обставини, які можуть бути покладені в основу рішень); тому через засоби масової інформації або поштою мешканці мають бути повідомлені про підготовку рішення про ліквідацію дитячого майданчика або щодо будівництва та відкриття автозаправної станції неподалік будинку.

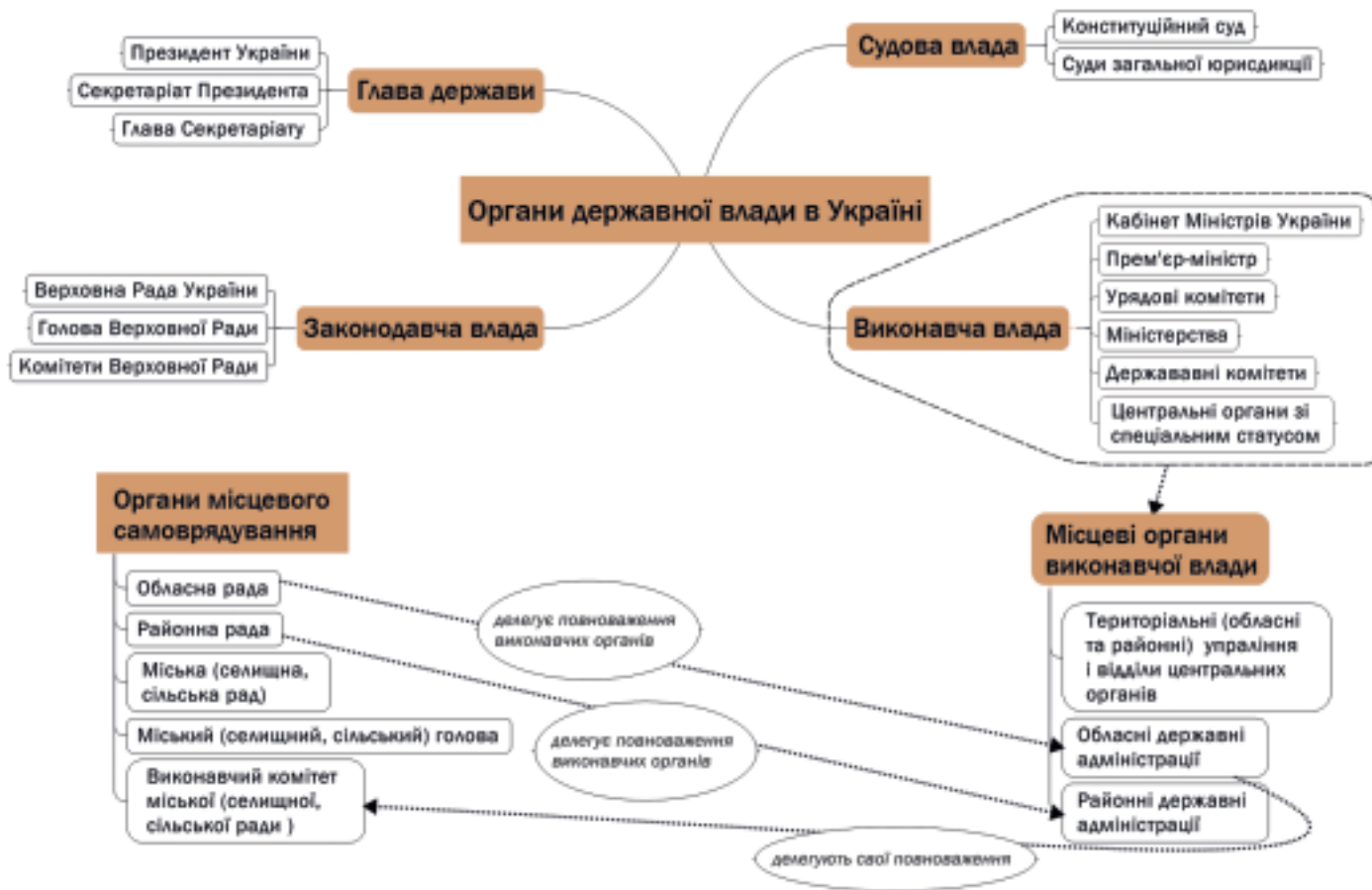
У випадку виявлення порушень принципів місцевого самоврядування чи порушення зазначених вище критеріїв діяльності органів місцевого самоврядування, член територіальної громади повинен звернутися до цього органу з проханням про

усунення зазначених порушень, за відсутності реагування – застосувати всі можливі інструменти громадського контролю, в тому числі звернення до прокуратури та адміністративного суду про скасування акта, визнання незаконним дії або бездіяльності органу. Адже лише застосовуючи на практиці ці механізми можна досягнути неухильного дотримання цих принципів та критеріїв.

Зверніть увагу, що місцеве самоврядування, його органи та посадові особи (міська рада, міський голова, виконавчі органи міської ради, органи самоорганізації населення) не є державною владою – не входять до єдиного державного механізму, який складається із законодавчої, виконавчої та судової влади. Це особлива форма публічної влади – влада територіальної громади. Місцеве самоврядування має свій власний бюджет, який не входить до державного бюджету, а також власне майно, яке не є державним і управління яким здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування мають право в межах своєї компетенції видавати нормативні акти, які є обов'язковими до виконання всіма громадянами, підприємствами, установами та організаціями, що знаходяться на території відповідної ради. Саме тому в Конституції України прописано, що народ здійснює владу різними способами: 1) безпосередньо, 2) через органи державної влади, 3) через органи місцевого самоврядування (ст. 5).

Специфіка побудови системи інститутів публічної влади (державної та муніципальної) полягає в тому, що є розмежування функцій на ті, виконання яких має загальнодержавне значення, та ті, які мають забезпечити вирішення справ виключно місцевого значення.

Схема 2. Схема органів публічної адміністрації в Україні



Отже, в областях та районах, містах Києві та Севастополі є територіальні представництва органів державної влади, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій (зокрема національної оборони, охорони громадського порядку, вищої освіти, контролю за сплатою загальнодержавних податків і т.д.). З цією метою створюються обласні, районні, м. Києва та Севостополя місце-

ві державні адміністрації; обласні та районні управління центральних державних органів (такі, як обласні управління та районні відділи міністерства внутрішніх справ, регіональні митниці, державні податкові адміністрації в областях та районні податкові інспекції і т.д.).

Вирішення справ місцевого значення (інтересів територіальних громад) забезпечують органи місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада, сільський, селищний, міський голова, виконавчі комітети сільських селищних міських рад). Спільні інтереси територіальних громад в межах району представляє районна рада, в межах області – обласна рада.

І місцеві органи державної влади, й органи місцевого самоврядування можна умовно назвати місцевою владою. Відмінність полягає у тому, що перша є владою, яка сформована органами державної влади (наприклад, Президент України за поданням Прем'єр-міністра призначає голів обласних державних адміністрацій) і перебуває в ієрархічному підпорядкуванні центру (Президент України скасовує розпорядження голів місцевих державних адміністрацій), а друга є владою, яка обрана населенням відповідної місцевості, є незалежною від органів державної влади (зокрема відмінити рішення міської ради може лише адміністративний суд). Отже, на місцях є як місцева державна влада, так і муніципальна влада (органи місцевого самоврядування).

Звісно не можна говорити про те, що місцеве самоврядування є абсолютно автономною від держави сферою – з трьох причин. По-перше, і державна влада, і місцеве самоврядування мають єдине джерело – народ (ч. 1, ст. 5 Конституції України). По-друге, як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції). По-третє, органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів державної виконавчої влади (ст. 143 Конституції України).

Як функціонує система місцевого самоврядування?

Ми вже знаємо, що основним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада. Також нам у загальних рисах відомо, що об'єктом управління місцевого самоврядування є питання місцевого значення. Зокрема ст. 143 Конституції України містить наступний перелік питань місцевого значення, які має вирішувати територіальна громада або утворені нею органи: вона управляє майном, що є в комунальній власності; затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їхнє виконання; затверджує бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контролює їхнє виконання; встановлює місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечує проведення місцевих референдумів та реалізацію їхніх результатів; утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснює контроль за їхньою діяльністю; вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції.

Ці та інші визначені Конституцією і законами України права та обов'язки територіальних громад або утворених ними органів щодо здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування називаються повноваженнями місцевого самоврядування. Далі ми деталізуємо повноваження місцевого самоврядування.

Зрозуміло, що вирішити складні управлінські питання, які знаходяться у компетенції місцевого самоврядування і зазвичай потребують специфічних знань та досвіду, звичайним мешканцям не під силу. Для цього й існує розгалужена система місцевого самоврядування, яка, крім територіальної громади, включає в себе міську раду, місько-

го голову, виконавчі органи міської ради, районні та обласні ради, органи самоорганізації населення.

Міська рада – виборний орган, який складається з депутатів і наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення. Депутати обираються строком на 5 років. Вибори депутатів міської ради проводяться за пропорційною системою: кожна партія чи виборчий блок формують список кандидатів у депутати, виборці голосують за одну з партій і, в залежності від кількості набраних голосів, певна кількість кандидатів із виборчого списку партії стає депутатами. Кількість депутатів місцевої ради залежить від кількості мешканців адміністративно-територіальної одиниці та визначена Законом України «Про вибори Верховної Ради Автономної республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

Існує дві форми роботи ради: постійні депутатські комісії та сесії ради. Постійні комісії ради є органами ради, що обираються з числа її депутатів, для вивчення, попереднього розгляду та підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Очолює комісію її голова. Постійні комісії за дорученням ради або за власною ініціативою попередньо розглядають проекти програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, звіти про виконання програм і бюджету, вивчають і готують питання про стан та розвиток відповідних галузей господарського і соціально-культурного будівництва, інші питання, які виносяться на розгляд ради, розробляють проекти рішень ради та готують висновки з цих питань, виступають на сесіях ради з доповідями та співдоповідями. Постійні комісії по-

передньо розглядають кандидатури осіб, які пропонуються для обрання, затвердження, призначення або погодження відповідною радою, готують висновки з цих питань. Також міська рада може створювати тимчасові контрольні комісії для здійснення контролю з конкретно визначених радою питань, що належать до повноважень місцевого самоврядування.

У Львівській міській раді, до прикладу, діє 12 постійних комісій, зокрема комісія з питань природокористування, охорони довкілля та благоустрою; комісія з культури, промоцій, ЗМІ та туризму; комісія з питань комунального майна та власності; комісія фінансування та планування бюджету; комісія архітектури, містобудування та охорони історичного середовища.

Як зазначалося, діяльність постійних комісій є гласною, члени територіальної громади повинні бути ознайомлені зі складом постійної комісії, питаннями, що розглядаються на засіданнях. Громадяни можуть надсилати до постійних комісій звернення, у тому числі у формі пропозицій щодо включення питань, які турбують територіальну громаду, для розгляду на засіданнях, а також подавати пропозиції щодо проектів рішень, які виносяться комісією на розгляд ради. У випадку розгляду комісією звернення громадянина, він повинен бути повідомлений про дату і місце засідання, та може брати участь при розгляді поданого ним звернення, проте постійна комісія може обмежити участь інших осіб у засіданні, якщо інформація, що буде обговорюватися, міститиме особисті дані інших громадян. Звіт тимчасової контрольної комісії повинен бути оприлюднений у засобах масової інформації або на офіційному сайті ради, крім особистої інформації про осіб.

Громадяни можуть бути присутніми на сесії ради, на якій звітує постійна або тимчасова контрольна комісія.

Сесія ради скликається за необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок – не рідше, ніж один раз на місяць. Сесія ради складається з пленарних засідань. Головне призначення сесії – це прийняття рішень з так званих питань виключної компетенції, тобто з питань, які не можуть розглядати інші органи влади чи посадові особи, а тільки депутати ради. Таких питань в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» є більш ніж 50. Умовно їх можна згрупувати таким чином:

- прийняття регламенту, призначення та звільнення з посад, утворення структури виконавчих органів;
- затвердження програм розвитку, місцевого бюджету, заслуховування звітів про їхнє виконання, внесення змін, встановлення місцевих податків та зборів, організація позик;
- управління комунальною власністю, відчуження та приватизація майна, регулювання використання землі та інших природних ресурсів, визначення правил благоустрою та містобудування;
- створення муніципальної міліції, інших підрозділів і служб громадської та екологічної безпеки.

Рішення ради приймаються на пленарних засіданнях і набирають чинності з дня їхнього офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено інший строк введення цих рішень у дію. Рішення міської ради у п'ятиденний строк з моменту його прийняття може бути зупинене міським головою і винесене на повторний розгляд відповідної ради з обґрунтуванням зауважень.

Засідання ради є відкритими, крім випадків ухвалення рішення про проведення закритого засідання. Обмеження участі громадян у засіданні з посиланням на необхідність попередньої реєстрації або відсутність вільних місць у залі є порушенням як принципу гласності місцевого самоврядування, так і критерію прийняття рішень суб'єктом владних повноважень з урахуванням прав особи на участь у процесі такого прийняття. Включення таких дискримінаційних положень до Регламенту ради вимагає звернення до прокуратури про їхнє опротестування чи до адміністративного суду з вимогою скасування. Згідно практики зарубіжних країн, та деяких міст України, зокрема Львова, стенограми або протоколи засідань ради оприлюднюються на офіційному сайті ради.

Міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста. Він обирається терміном на 4 роки за мажоритарною виборчою системою: місцеві партії, блоки висувають кандидатуру на посаду міського голови або кандидат робить це шляхом самовисування: перемагає той, за кого проголосувала більшість виборців з тих, що взяли участь у голосуванні. Міський голова очолює виконавчий комітет міської ради, головує на її засіданнях. Головування полягає у формуванні та виконанні затвердженого порядку денного сесії і підписанні рішень сесії. Також міський голова у межах своїх повноважень видає розпорядження та доручення виконавчим органам і підписує рішення виконавчого комітету.

Члени територіальної громади можуть різними способами контролювати діяльність міського голови: брати активну участь у звіті міського голови перед територіальною громадою; бути присутніми на засіданнях ради при звітах голови про

діяльність виконавчих органів ради та здійснення регуляторної політики виконавчими органами ради; звертатися до міського голови зі зверненнями; оскаржувати розпорядження міського голови, його дії чи бездіяльність, що порушують права члена територіальної громади, до адміністративного суду.

Виконавчі органи міської ради – органи (виконавчий комітет, департаменти, управління, відділи, районні адміністрації у місті Львові, Вінниці, Одесі, інших містах з районним поділом, в яких не створюються районні в місті ради), які створюються міськими радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування. Виконавчі органи підзвітні та підконтрольні раді. До складу виконавчого комітету ради входять міський голова, його заступник, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету, а також керівники відділів, управлінь, департаментів, служб, інші особи. Кількісний склад визначається радою. Виконавчий комітет міської ради у межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються міським головою. У разі незгоди міського голови з рішенням виконавчого комітету ради, він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд міської ради.

Повноваження виконавчого комітету зводяться до попереднього розгляду проектів програм розвитку, місцевого бюджету та інших питань, які виносяться на розгляд ради, а також координації діяльності відділів, управлінь, організацій комунальної власності. Керівники департаментів,

управлінь, відділів, служб призначаються і звільняються з посад міським головою. Департаменти, управління, відділи здійснюють безпосередню реалізацію рішень, надають послуги та забезпечують інтереси територіальної громади. Фактично, це і є та місцева влада, з якою мешканці стикаються щодня: міська рада приймає рішення, а управління втілюють їх у життя. Управління поділяються і діють за галузевим принципом (освіта, охорона здоров'я, транспорт, земельні відносини і т.д.). Детально їхня діяльність регулюється окремими положеннями.

Слід розмежовувати «власні повноваження» і «делеговані повноваження» (тобто надані, передані) виконавчих комітетів. До делегованих повноважень виконавчого комітету належать повноваження, які держава делегує органам місцевого самоврядування. Що це означає для місцевого самоврядування? Це означає наступне: держава має певні обов'язки перед громадянами (платниками податків), наприклад, вона зобов'язана забезпечувати пільгові категорії населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення. Як було зазначено нами вище, місцеві органи державної влади створюються на рівні районів і областей. Але дії, необхідні для забезпечення функцій держави, слід здійснювати насамперед у містах, селищах та селах, тому держава передає ці повноваження тим органам публічної влади, які на місцях вже є, а саме – виконавчим органам місцевого самоврядування, і повинна забезпечити їх відповідними коштами, щоб місцеве самоврядування могло виконати делеговану йому функцію. Зазвичай держава контролює, як витрачаються кошти і виконуються делеговані повноваження.

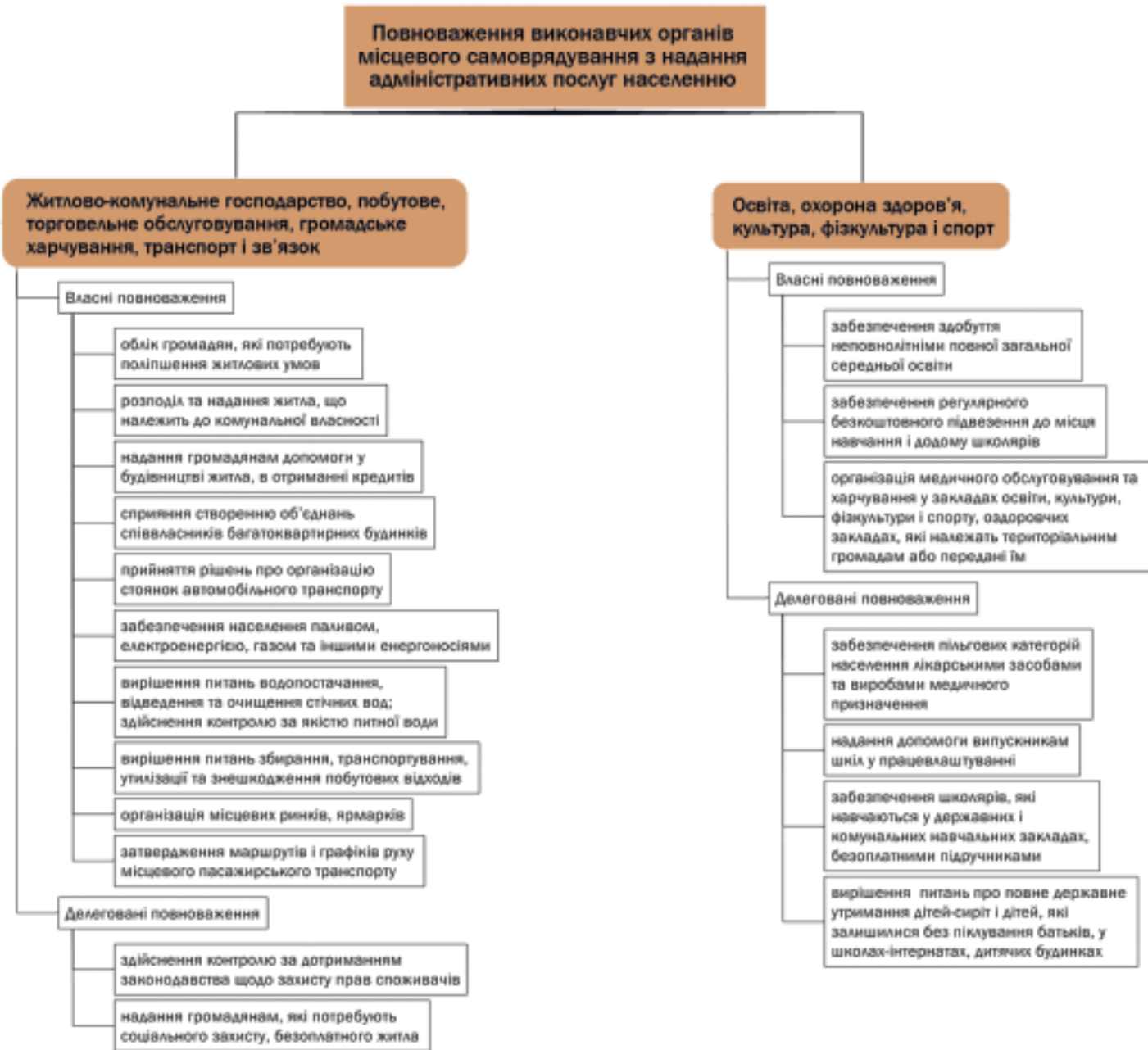


Схема 3. Повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг населенню (ст. 27-39 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Частина 1.

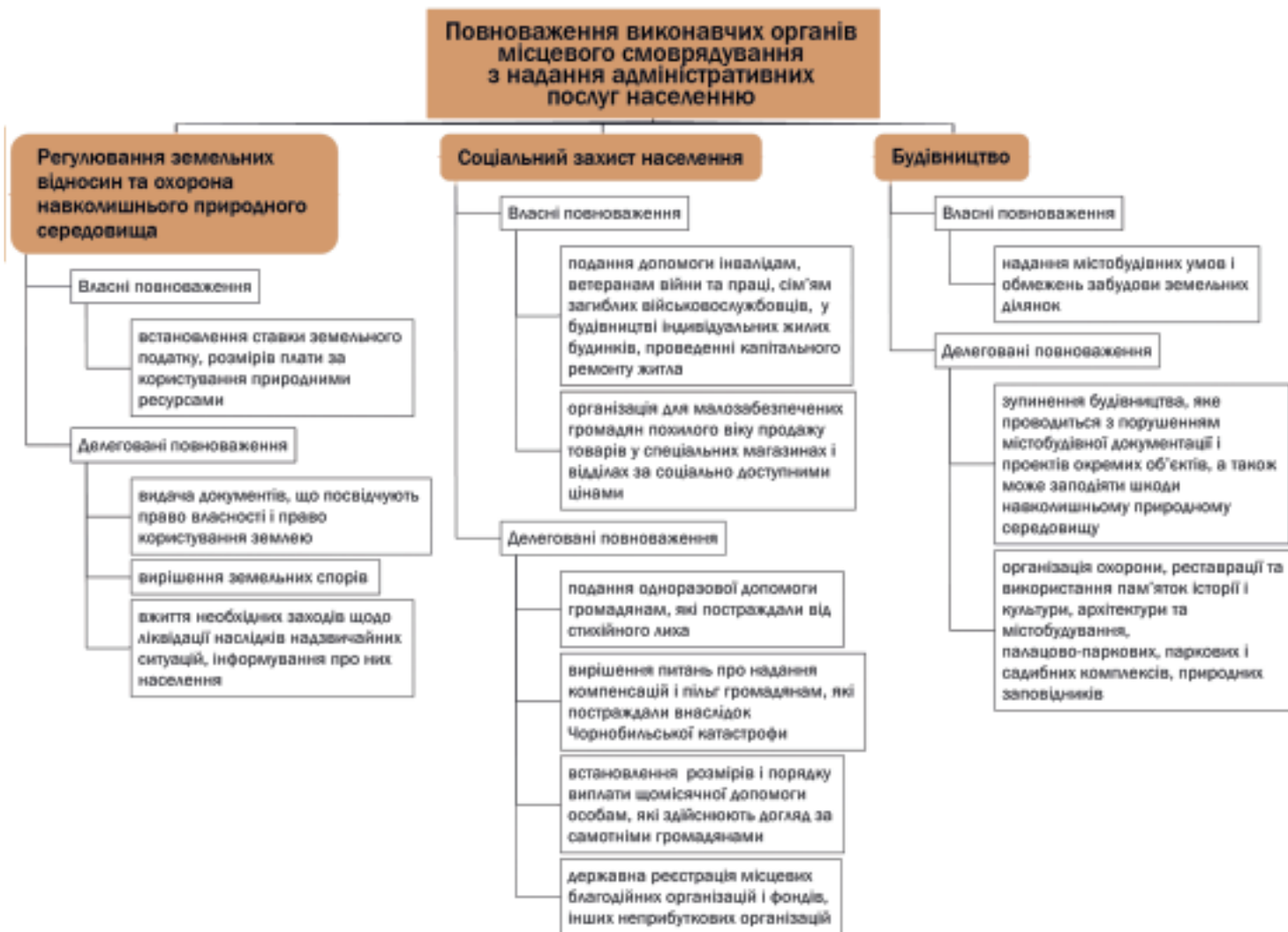


Схема 3. Повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг населенню (ст. 27-39 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Частина 2.

Таких функцій, які місцеве самоврядування виконує від імені держави, є багато, і більшість з них дійсно ефективніше можуть виконати органи місцевого самоврядування, наприклад, визначення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів. Проблема поглядає в тому, що держава не завжди в повному обсязі фінансує повноваження, які вона делегує місцевому самоврядуванню. За оцінками Асоціації міст України, щороку з державного бюджету на суму від 6 до 10 млрд. гривень недофінансовується виконання повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування. Натомість у міжнародній практиці прийнято, що органи центральної влади делегують свої повноваження муніципалітетам на основі адміністративного договору. У нас поняття адміністративного договору визначено Кодексом адміністративного судочинства України, проте законодавчо не закріплено процедуру його укладення.

Які ж питання, у вирішенні яких безпосередньо зацікавлений член територіальної громади, належать до компетенції виконавчих органів місцевої ради?

Діяльність органів місцевого самоврядування у частині надання адміністративних послуг регламентується нормами ст. 27-39 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які визначають власні та делеговані повноваження останніх.

Районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Зверніть увагу, що відповідно до адміністративно-територіального поділу України, є органи місцевого самоврядування двох рівнів: первинного – ради і

відповідні виконавчі органи в містах, селищах, селах; і регіонального – обласні і районні ради. Однак органи місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою не підпорядковуються один одному. Тобто районна рада не є «старшою» для сільської ради (чи обласна для міської) і не може скасувати її рішення, якщо вони прийняті згідно закону. Районна та обласна рада вирішують ті питання місцевого значення, які виходять поза компетенцію однієї територіальної громади, наприклад, ремонт дороги між двома селами в межах району; обласна рада – питання місцевого значення, що виходять поза компетенцію територіальних громад одного району – ремонт дороги, що сполучає два районні центри. Відповідно, ці органи і виступають замовниками робіт з ремонту доріг населених пунктів та доріг місцевого значення, а фінансування здійснюється відповідно до бюджетів місцевого самоврядування, районного чи обласного бюджетів.

Для того, щоб органи та посадові особи місцевого самоврядування могли належним чином реалізовувати свої повноваження і надавати необхідні послуги для громади, їм потрібні ресурси, тобто має бути відповідна матеріально-фінансова база.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (ч. 1 ст. 142 Конституції України).

Матеріальною базою є комунальна власність. Територіальним громадам сіл, селищ, міст, райо-

нів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди; на частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їхнього відчуження (ч. 1 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Фінансовою базою місцевого самоврядування є місцеві бюджети (ст. 60-70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», розділ III, IV Бюджетного кодексу). Бюджет місцевого самоврядування (бюджет територіальних громад сіл, селищ, міст) – це план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. По суті – це основний фінансовий план територіальної громади.

Отже, виглядає система місцевого самоврядування наступним чином: територіальна громада на місцевих виборах обирає окремо сільського, селищного, міського голову та депутатів місцевої ради, місцева рада за пропозицією місцевого голови формує виконавчий комітет ради, затверджує за пропозицією голови структури виконавчих органів ради, загальну чисельність апарату ради та її виконавчих органів.

На регіональному ж рівні (область, район) система місцевого самоврядування виглядає так: все населення області чи району (поняття

територіальної громади області чи району – не існує, територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування є тільки на рівні міста, селища, села) на місцевих виборах обирає депутатів обласної чи районної ради. На першому засіданні рада обирає собі голову із числа власних депутатів. На відміну від сільського, селищного, міського голови – голова обласної та районної ради має повноваження лише як голова ради, зокрема веде її пленарні засідання. Для координації роботи депутатських комісій створюється виконавчий апарат, яким керує голова ради. Депутати узгоджують структуру та персональний склад виконавчого апарату. Як бачимо, головна різниця між системою місцевого самоврядування первинного та регіонального рівня полягає в тому, що в другому випадку відбуваються непрямі вибори голови ради. Тобто громадяни не обирають голову районної чи обласної ради. Крім того, обласна і районна рада не утворює власних виконавчих органів, а відповідні повноваження делегуються нею обласній і районній державній адміністрації відповідно. Згаданий нами виконавчий апарат ради не є окремим органом, він перебуває в структурі ради і лише забезпечує її нормальне функціонування.

Саме тому районна та обласна державні адміністрації є сьогодні таким собі «гібридом»: з одного боку, це місцевий орган державної виконавчої влади, який виконує функції держави в межах території, а поряд з цим виконує не властиві для себе делеговані повноваження виконавчого органу відповідно районної та обласної ради. Потреба в існуванні цього виду делегованих повноважень повинна бути усунута через зміну Конституційних положень і надання районним, обласним радам можливості формувати власні виконавчі комітети.

Яка роль громадян у місцевому самоврядуванні?

Як ми вже згадували, здійснювати свої повноваження територіальна громада може як безпосередньо, так і через обрані нею органи, які в сукупності з територіальною громадою становлять систему місцевого самоврядування. Як працюють представницькі органи та посадові особи місцевого самоврядування, ми вже розібралися. Тепер давайте з'ясуємо, в яких формах здійснюється безпосередня участь громадян в управлінні місцевими справами.

Статут територіальної громади, який є основним нормативно-правовим актом територіальної громади, визначає правові, організаційні та фінансові засади здійснення місцевого самоврядування, а також статус територіальної громади міста і її членів, особливості територіального устрою міста, принципи участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Статут часто називають «малою Конституцією» міста, хоча затверджується він рішенням ради. Саме в цьому акті серед іншого описуються процедури участі громади у вирішенні питань місцевого значення. Проблема полягає в тому, що не всі громади мають свої розроблені, затверджені та зареєстровані у Міністерстві юстиції статuti. Закон лише рекомендує, а не зобов'язує органи місцевого самоврядування приймати статuti. У разі відсутності статуту Ви змушені будете керуватися нормами закону «Про місцеве самоврядування» та інших актів, які лише в загальних рисах описують, як громадяни можуть безпосередньо реалізувати свою владу.

Місцеві вибори. Згідно ст. 38 Конституції України громадяни мають право обирати і бути обраними

до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Як же Ви можете реалізувати це своє право? Якщо Ви громадянин України, якому виповнилося 18 років, Ви не маєте судимостей за вчинення умисного злочину і не визнані судом недієздатними, то Ви маєте активне виборче право, тобто можете бути обрані депутатом або головою міської (селищної, сільської) ради. Якщо Ви хочете бути обрані міським (селищним, сільським) головою, то можете висунути свою кандидатуру самостійно шляхом подання заяви до відповідної територіальної комісії або Вас може висунути місцева організація партії чи виборчий блок на своїх зборах (конференції). Якщо Ви хочете бути обрані депутатом сільської чи селищної ради – процедура аналогічна. У випадку, коли Ви маєте бажання стати депутатом міської ради, Ви можете реалізувати своє право, лише ставши прихильником місцевої партії чи виборчого блоку, які внесуть Ваше прізвище до виборчого списку. Тут процедури самовисунання закон не передбачає.

Також Ви маєте пасивне виборче право (у цьому випадку – право голосу на місцевих виборах), якщо Ви громадянин України, якому виповнилося 18 років, Ви не маєте судимостей за вчинення умисного злочину, не визнані судом недієздатними, і належите до відповідної територіальної громади. Таким чином, завдяки місцевим виборам, Ви як член територіальної громади можете безпосередньо реалізувати свою владу або як виборець або як кандидат на пост місцевого голови чи депутата.

Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке

питання, віднесене Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування» та іншими законами до відання місцевого самоврядування. Наприклад, Ви можете вирішити питання дострокового припинення повноважень голови місцевої ради або перейменування свого населеного пункту. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Більше того, рішення референдуму не потребують жодного затвердження органами влади і скасувати або змінити їх можна тільки іншим референдумом. Призначає місцевий референдум відповідна рада на вимогу депутатів, що становлять не менше ніж половину від загального складу ради або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі.

Таким чином, якщо Ви громадянин України, постійно проживаєте на відповідній території, Вам виповнилося 18 років, Ви не є психічно хворим, не визнані судом недієздатним і не утримуєтеся у місцях позбавлення волі, то Ви можете ініціювати проведення, наприклад, міського референдуму. Для цього Вам потрібно провести збори (про це має бути попередньо поінформований місцевий голова) у кількості не менше 50 осіб, на яких утворити ініціативну групу (щонайменше 10 осіб), сформулювати питання, яке буде виноситися на референдум, скласти протокол зборів – і можете починати збір підписів. Якщо підписів достатньо (10% від кількості місцевих жителів) і при цьому все було зроблено з дотриманням чинного законодавства, місцева рада може прийняти рішення

про проведення референдуму. Організація референдуму потребує значних бюджетних витрат, тому проводять його зазвичай одночасно з виборами. Зверніть увагу, що закон, який регулює проведення референдумів (місцевого і всеукраїнського) був прийнятий Верховною Радою УРСР ще в 1991 році і вже давно потребує нової редакції. Для Вас як члена територіальної громади головна проблема полягає в тому, що Ви не зможете реалізувати свою безпосередню владу у формі місцевого референдуму, якщо захочете вирішити питання, яке не має підтримки у місцевій владі або буде загрожувати її статусу, – наприклад, дострокове припинення повноважень міського голови.

Схожою до місцевого референдуму формою безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є **загальні збори за місцем проживання**. Предметом розгляду на загальних зборах можуть бути, наприклад, обговорення проєктів рішень ради та її виконавчих органів; прийняття рішень щодо створення об'єднань співвласників багатоквартирних будинків або органів самоорганізації населення. Рішення зборів враховуються органами місцевого самоврядування при прийнятті рішень. Порядок проведення загальних зборів має бути прописаний у статуті територіальної громади або в окремому положенні, затвердженому місцевою радою. На відміну від місцевого референдуму Вам не потрібно збирати підписи 10% відсотків жителів усього міста для вирішення питання, яке стосується, наприклад, лише мешканців певного мікрорайону. Для цього й існують загальні збори за місцем проживання – району у місті, мікрорайону, вулиці, кварталу, будинків, житлового комплексу. Типова процедура зазвичай виглядає наступним чином (якщо послуговуватись чинним «Положенням про

загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», затвердженим постановою Верховної Ради України): ініціатором зборів може бути міський голова, виконавчий комітет, депутати місцевої ради, громадяни; ініціативна група громадян повідомляє міську раду про проведення зборів та інформує мешканців; на збори має з'явитися третина (або половина) громадян, які проживають у відповідному територіальному утворенні; далі громадяни обговорюють винесені на збори питання, голосують, приймають рішення та складають протокол, який надсилають міській раді.

Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Це називається **місцева ініціатива**. Як правило, це має бути офіційна письмова пропозиція членів територіальної громади, фактично проект нормативно-правового акта (рішення), який громадяни розробляють самі і подають до органу місцевого самоврядування для розгляду та прийняття. Найважливіше, що місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради. Порядок подання місцевої ініціативи визначається статутом територіальної громади або положенням, затвердженим радою.

Територіальна громада має право проводити **громадські слухання** – зустрітися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Згідно закону, громадські слухання мають проводитися не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому

розгляду органами місцевого самоврядування. Ініціювати громадські слухання можуть суб'єкти, визначені Статутом, зазвичай це – ініціативна група громадян, міський голова, міська рада, її виконавчі органи, місцеві громадські організації, органи самоорганізації населення. Проте ряд Статутів не передбачає серед переліку суб'єктів ініціативи громадських організацій чи окремих представників громадськості. В такому випадку слід домагатися внесення відповідних змін в Статут чи положення. Якщо громадські слухання ініційовані не місцевою владою, то, як правило, мешканці мають зібрати певну кількість підписів на підтримку проведення слухань. Предметом слухань є, наприклад, питання місцевих податків і зборів, тарифів на житлово-комунальні послуги, місцевого бюджету, програми розвитку. Так, у м. Львові та багатьох інших містах України рішення виконавчих комітетів про затвердження комунальних тарифів були скасовані судами через те, що не пройшли встановленого законом громадського обговорення. Також згідно Закону України «Про планування і забудову територій», громадському обговоренню (у формі громадських слухань) підлягають проекти місцевих правил забудови та проекти містобудівної документації. Тобто, перед тим, як буде відбуватися забудова якоїсь території, її проект має бути обов'язково винесений на громадські слухання.

Однією з найпростіших у застосуванні форм безпосереднього самоврядування є **звернення громадян**, коли громадяни можуть звертатися до органів державної влади чи місцевого самоврядування з пропозиціями, заявами, скаргами. Кожне звернення має бути обов'язково розглянуте відповідними органами протягом 15-30 днів з повідомленням громадянина про результати розгляду. Підставою для звернення є: порушення

прав і законних інтересів чи свобод громадянина (групи громадян); створення перешкод для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод; незаконне покладення на громадянина яких-небудь обов'язків або його незаконне притягання до відповідальності. У зверненні обов'язково має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Детальний опис процедури подання звернення Ви можете знайти у Законі України «Про звернення громадян».

Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах міста. Міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом України «Про органи самоорганізації населення».

На рівні місцевого самоврядування можуть утворюватися і діяти різного роду **консультативно-дорадчі органи**: громадські колегії, ради, робочі групи, тимчасові комісії. Як правило, такі органи мають галузеве спрямування – створюються при відповідних управліннях або для вирішення конкретних проблем громади. До діяльності консультативно-дорадчих органів зазвичай залучаються фахівці, науковці, експерти у певних сферах або представники груп інтересів (підприємців, громадських організацій тощо), думка яких є важливою при прийнятті тих чи інших рішень.

Діяльність таких органів на місцевому рівні регламентується окремим положенням або статутом територіальної громади.

Цілоком правовою формою безпосереднього самоврядування громадян є **проведення мітингів, вуличних походів, демонстрацій**. Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї, і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Конституція та закони України не встановлюють часу «завчасного сповіщення». Згідно Рішення Конституційного суду від 19 квітня 2001 року, організатори таких мирних зібрань мають сповістити зазначені органи про проведення цих заходів заздалегідь, тобто у прийнятні строки, що передують даті їхнього проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене ст. 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей. Фактично повідомлення про акцію невеликого масштабу може бути подано у той самий день, до початку акції. Повідомлення має інформативний характер і в жодному випадку не трактується як дозвіл на проведення зібрань. Обмеження щодо реалізації права на зібрання може встановлюватися лише судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 39 Конституції України).

Як бачимо, існують дуже різні форми безпосереднього самоврядування, які є достатньо складними у реалізації, іноді не викликають довіри у громадян або просто ігноруються ними – і через це застосовуються не надто часто (крім звернень, виборів, меншою мірою мітингів і громадських слухань). Тому, щоб демократія реально працювала, не зважаючи на складнощі з реалізацією безпосередньої влади народу, громадяни мають приділяти більшу увагу тому, як працюють обрані ними представники. Для цього й існує громадський контроль, який є особливо необхідним на рівні місцевого самоврядування.

Таким чином, Ви як громадянин демократичної держави і суб'єкт місцевого самоврядування завжди маєте вибір:

1. Можете пасивно спостерігати за тим, як працює місцева влада, – дивитися телевізор, читати газети, переглядати інтернет і вести політичні дебати на кухні або взагалі не цікавитися політикою, яка безпосередньо впливає на Ваше життя. Тоді Вам лишається вірити і сподіватися, що місцева влада потурбується про Вас або просто не буде заважати Вам займатися своїми справами.
2. Можете активно цікавитися громадським життям і приймати участь в управлінні місцевими справами – читати програми кандидатів у депутати чи на посаду голови місцевої ради, ходити на вибори і голосувати; брати участь у місцевих референдумах, загальних зборах, громадських слуханнях, діяльності консультативно-дорадчих органів; подавати місцеві ініціативи і писати звернення до посадових осіб місцевого самоврядування; ходити на мітинги і демонстрації; створювати органи самоорганізації населення.

3. А можете контролювати, як працює місцева влада, – як вона витрачає Ваші податки і як надає послуги.

Звісно, найкраще поєднувати громадський контроль і участь в управлінні місцевими справами. Але, як свідчить сьогоднішня практика, в багатьох містах (селищах, селах) України безпосередні форми самоврядування не діють – або немає правової бази, або вона недосконала. Тому для людей, які цінують свої права і яким не байдуже, в якому місті вони живуть, зазвичай лишається дві альтернативи: або бути пасивним глядачем, або активним громадським контролером. Для тих, хто обирає громадський контроль, далі ми розповімо, як працює ця форма громадської активності.



Розділ 3. Проведення громадського контролю на місцевому рівні

НАВЧАЛЬНІ ЦІЛІ РОЗДІЛУ

Опрацювавши цей розділ, Ви повинні вміти:

- охарактеризувати основні етапи громадського контролю;
- визначати мету, конкретний об'єкт та предмет громадського контролю;
- підібрати методи та інструменти для проведення кампанії громадського контролю;
- послуговуватися різними інструментами для збору інформації;
- правильно використовувати нормативно-правову базу для отримання вичерпної інформації про об'єкт та предмет громадського контролю;
- підготувати публічний звіт (висновки та рекомендації) за підсумками громадського моніторингу.

У цілому громадський контроль – це спостереження і збір інформації про те, як діють публічні інституції. Але, по-перше, це спостереження, яке передбачає активні дії, бо неможливо контролювати владу, лише сидючи перед телевізором. По-друге, таке спостереження чи збір інформації має відбуватися з використанням певної технології та інструментів: не можна зробити висновок про те, що саме збираються будувати поряд з Вашим будинком на основі чуток чи домислів. І, по-третє, таке спостереження передбачає дотримання певних принципів та правил: не можна, для прикладу, просто прийти на прийом до чиновника і сидіти в нього у кабінеті під тим приводом, що Ви контролюєте те, чи не приносять відвідувачі йому хабарів.

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

Крок 1. Визначте мету громадського контролю (ГК)

Ви вирішили проконтролювати, як працює місцева влада. Треба розуміти, що таке бажання просто так, на пустому місці, не виникає. Завжди кожна дія має якусь причину та пояснення. Діяльність громадського контролю не є винятком. Будемо виходити з того, що Ви дійсно маєте добрі наміри і не приховуєте своїх мотивів за красивими словами. Адже варто завжди пам'ятати, що ГК – це діяльність, направлена на досягнення позитивних змін або попередження негативних

явищ у нашому з вами житті! Якщо Ви про це забули, то те, що Ви хочете робити, має мало спільного з поняттям демократичного громадського контролю.

Головне питання, з якого починається громадський контроль, – чому Ви хочете контролювати місцеву владу? Логічна відповідь передбачає наявність конкретної проблеми, яку Ви хочете вирішити, або якогось припущення (гіпотези), яке Ви хочете перевірити (наприклад, Ви хочете з'ясувати, наскільки шкідливою для навколишнього середовища та Вашого здоров'я є діяльність підприємства, що розташоване поруч, або чому дорога, на яку були передбачені кошти ще минулого року, досі не відремонтована, або Вас хвилює питання, чому у Вашому районі будують лише офісні приміщення, коли до найближчого супермаркету треба їхати 50 хвилин, або хочете з'ясувати, наскільки підзвітними є депутати та міський голова, чи наскільки прозорим є процес розподілу земельних ресурсів). Таким чином, відповівши на питання, чому Ви хочете контролювати місцеву владу, Ви сформулюєте мету вашої діяльності.

Крок 2. Встановіть об'єкт громадського контролю

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

Спостерігати за діяльністю усіх депутатів і чиновників дуже важко. Залежно від мети, яку ми перед собою поставили, слід встановити, до компетенції якого органу віднесене вирішення цього питання, і звузити наш об'єкт спостереження до якогось одного чи кількох органів місцевого самоврядування (міська рада, виконавчий комітет, департамент, управління, відділ тощо), або до одного чи кількох посадових осіб (міський голова, депутат, керівники і працівники комунальних підприємств, керівники відділів, управлінь, департаментів тощо).

Наприклад, якщо Ви хочете з'ясувати, що будуть будувати у Вашому районі у найближчі 10 років, то об'єктом Вашого спостереження насамперед буде управління архітектури та містобудування міської ради; якщо ж Вам цікаво дізнатися, які молодіжні організації фінансово підтримує міська рада, то об'єктом спостереження буде управління у справах сім'ї, молоді та спорту; якщо ж Ви намагаєтеся з'ясувати, чи проводить якийсь депутат прийом громадян, то об'єктом спостереження буде саме цей конкретний депутат, а не міський голова чи вся міська рада; якщо Ви хочете проконтролювати, як міська влада працює над підвищенням якості транспортних послуг, то об'єктом спостереження буде управління транспорту міської ради.

Таким чином, об'єктом громадського контролю завжди буде конкретний орган публічної влади чи посадова особа того органу, до компетенції якого віднесено прийняття рішення у тій сфері, яку Ви контролюєте. Але слід мати на увазі, що дуже часто об'єкт ГК може включати в себе кілька органів чи посадових осіб місцевого самоврядування. Наприклад, якщо Ви хочете з'ясувати, як міська влада протидіє проблемі самовільного

будівництва в історичній частині міста, то об'єктом вашого спостереження будуть районні адміністрації в місті, управління охорони історичного середовища міської ради, управління архітектури та містобудування міської ради, обласна інспекція державного архітектурно-будівельного контролю, яка підпорядковується Міністерству регіонального розвитку та будівництва України.

Крок 3. Визначте предмет громадського контролю

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

Наприклад:

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

2) *Дотримання встановлених законом процедур: бюджетний процес (обговорення про-*

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

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

Приклади формулювання предмету ГК:

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

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

3) *Громадський контроль за виконанням Стратегічного плану розвитку житлово-комунального господарства міста X на 2004-2010 рр. (предмет – стратегічний план, об'єкт – управління житлово-комунального господарства міста X, а також особи, зазначені у стратегічному плані як відповідальні виконавці певних заходів).*

Коли предмет відомий, не зайвим буде ще раз переглянути мету і об'єкт спостереження і переконатись, що між ними немає розбіжностей, і наскільки зрозуміло та чітко ми все сформулювали. І не забувайте: за кожним документом або процесом, які є предметом спостереження, стоять конкретні люди чи установи, які відповідають за виконання програм та стратегічних планів, на яких лежать зобов'язання дотримуватись норм та положень, закріплених у законодавчих актах, та ті, що відповідають за законність та відповідність інтересам громади всіх процесів і явищ, які відбуваються в рамках діяльності органів місцевого самоврядування. У нашому випадку ці люди чи установи є об'єктом громадського контролю, і для успішного проведення кампанії дуже важливо ідентифікувати цих людей, оскільки це дасть можливість точніше спланувати кампанію громадського контролю та вірно обрати методи й інструменти.

Крок 4. Оберіть методи для громадського контролю

Після того, як ми відповіли на питання чому (мета), кого (об'єкт) та що (предмет) ми контролюємо, треба з'ясувати, як (техніка та інструменти) ми будемо проводити громадський контроль. Зверніть увагу, що запропонована нами послідовність кроків не є абсолютним правилом. Але для

простоти та логічності нашого викладу ми будемо дотримуватись саме такої покрокової схеми. Зазвичай досвідчені громадські контролери з самого початку визначають для себе, як вони будуть проводити громадський контроль, тобто, яку техніку та інструменти застосовуватимуть.

Громадський контроль включає в себе цілий набір різних технік та інструментів, які ми застосуємо залежно від цілей, завдань і ситуації, в якій ми перебуваємо.

Основні техніки (методи) ГК:

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

Найпоширенішою технікою громадського контролю є моніторинг. Громадський моніторинг – це плановий та систематичний збір інформації про конкретну проблему чи діяльність публічних органів, який проводиться за прийнятою схемою (методологією) з метою досягнення позитивних змін. Якщо Ви не маєте значного досвіду у проведенні громадського контролю, то найкраще використати техніку моніторингу, яка, порівняно з іншими техніками громадського контролю, мен-

шою мірою потребує спеціалізованих знань та досвіду.

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

Мета – оцінити стан підзвітності органів місцевого самоврядування і підготувати рекомендації на основі проведеного громадського моніторингу.
Об'єкт – депутати міської ради, міський голова та виконавчі органи місцевого самоврядування (виконавчий комітет, департаменти та управління).
Предмет – підзвітність органів місцевого самоврядування.

Але для того, щоб почати громадський моніторинг, нам потрібно знати: по-перше – що таке підзвітність, по-друге – як, коли та чому мають звітувати депутати, міський голова та виконавчі органи місцевого самоврядування.

Уявіть собі, що Ви не знаєте цього і почали робити громадський моніторинг, зібрали інформацію і виявили, для прикладу, що один депутат постійно проводить прийом громадян, інший регулярно відвідує телевізійні ток-шоу, а ще один завжди виступає на всіх пленарних засіданнях міської ради. Вам треба зробити висновок, хто з них найбільш підзвітний громаді. Ви не зможете зробити цього, не знаючи, що включає в себе поняття «підзвітність», і що зобов'язаний робити депутат, щоб його можна було вважати підзвітним.

Крок 5. Зберіть вичерпну інформацію про об'єкт та предмет моніторингу

Наступним кроком у Вашій діяльності громадського контролю має стати збір інформації про предмет та об'єкт моніторингу. «Що це за інформація і де її можна знайти?» – запитаєте Ви. Відповідаємо – це інформація про те, як має бути згідно основних прав та законів. Наприклад, як відповідно до закону мають звітувати депутати міської ради, розподілятися земельні ресурси територіальної громади, забудовуватись район міста, в якому Ви живете, нараховуватись тарифи на житлово-комунальні послуги тощо. Що це означає відповідно до закону? Згідно Конституції, законів України, нормативно-правових актів (кодексів, постанов, наказів, указів, декларацій, директив, меморандумів, положень, рішень, ухвал, резолюцій, розпоряджень, стратегій, універсалів, хартій тощо), міжнародних документів та демократичних принципів. Відповідаючи на питання, де можна знайти необхідну інформацію, скажемо, що найпростіше її знайти в мережі інтернет на сайтах державних органів влади та місцевого самоврядування.

Важливим аспектом проведення компанії ГК є збір інформації про предмет та об'єкт контролю в розрізі того, як має бути, і тоді нам залишається визначити, як є насправді, і порівняти та зробити висновок – чи відповідає дійсність тому, про що говорить закон, тому, що обіцяли народні обранці; тому, що задекларовано чиновниками як стратегічні напрямки розвитку міста тощо.

Отже, треба розуміти, що контроль є, по суті, процесом перевірки рішень, дій, бездіяльності публічних інституцій на відповідність нормативно-правовим актам, стандартам, планам або програмам, який відбувається шляхом вимірювання

та визначення фактичного стану (як є насправді) і порівняння отриманих результатів з нормативними або запланованими чи бажаними (як має бути) вимогами. Тому перед стартом кампанії громадського контролю необхідно чітко уявляти і знати, з чим ми будемо порівнювати виявлену в ході моніторингу інформацію: з вимогами нормативно-правових актів чи, наприклад, позитивною практикою інших громад або зарубіжних країн. Адже порушення нормативних актів має тягнути за собою юридичні наслідки, тоді як ігнорування позитивного досвіду свідчить лише про те, що орган місцевого самоврядування міг би працювати краще для задоволення прав та інтересів члена територіальної громади.

Повертаючись до громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що базою для порівняння можуть бути положення нормативно-правових актів як загального характеру (закони, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів, накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади), так і локального (рішення місцевої ради, розпорядження місцевого голови, рішення виконавчого комітету, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, у тому числі і програми розвитку території та стратегічні плани затверджені рішеннями рад), обіцянки народних обранців, що включені до їхніх передвиборчих програм. Однак не завжди дії посадових осіб або процеси, що відбуваються на місцевому рівні, є регламентовані і прописані в нормативно-правових актах, але це не означає, що вони не підлягають громадському контролю. У випадку, коли така регламентація відсутня, результати громадського контролю можуть бути оприлюднені у вигляді фактів або суджень, і кожен громадянин матиме можливість оцінити їх відповідно до своїх уявлень та очікувань.

Наприклад:

Розпочинаємо кампанію громадського контролю за підзвітністю міського голови. У цьому випадку будуть аналізуватись фактичні дії міського голови на предмет його підзвітності. Порівняльною базою кампанії буде норма Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Сільський, селищний, міський голова звітує тричі на рік: не рідше одного разу на рік про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами (ч. 7 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування»); на вимогу не менше половини депутатів відповідної ради перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін (ч. 7 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування»); про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті ради (ч. 1 ст. 38 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»).

Але постає питання: чи достатньо того, що мер звітує тричі на рік, щоб виконувалась норма підзвітності? Це той випадок, коли не всі процедури є регламентовані. Адже в законі не зазначено, що саме обов'язково має бути в звіті міського голови, як, де і в якій формі має проходити звітування. Але логіка нам підказує, що норма підзвітності передбачає, що громадяни мають бути поінформовані про діяльність або бездіяльність міського голови. Уявімо собі, що за результатами кампанії громадського контролю буде виявлено, що міський голова фактично виконує норму закону і звітує перед громадою та місцевою радою тричі на рік. Проте звіт проходить у невеличкому залі, інформація про місце та час звітування роз-

міщується лише в холі приміщення виконавчого комітету, звіт не тиражується та не розміщується на сайті міста, а в самому звіті використовуються специфічні терміни та складні показники. Ці результати не дають можливості прямо заявити, що міській голова порушує норму підзвітності, але, оприлюднивши цю інформацію, ми дамо можливість громадянам самостійно оцінити, наскільки їхній мер є підзвітний перед громадою, і зробити певні висновки на майбутнє.

Крок 6. Визначте індикатори громадського моніторингу

Маючи достатньо інформації про предмет та об'єкт громадського моніторингу, можна братися за визначення індикаторів (показників) громадського моніторингу. Індикатори дозволять нам з'ясувати, як конкретно проявляється те, що ми досліджуємо, тобто предмет моніторингу. Наприклад, якщо ми визначали предметом моніторингу підзвітність органів місцевого самоврядування і з'ясували, що таке підзвітність, та як мають звітувати депутати, міський голова та виконавчі органи місцевого самоврядування згідно законодавства, то зможемо без проблем виписати показники підзвітності, зокрема:

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

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

Крок 7. Оберіть джерела інформації для громадського моніторингу

Вибір джерел та інструментів отримання інформації є наступним кроком громадського моніторингу. Джерела інформації громадського моніторингу – це відповідь на питання, звідки або де ми зможемо отримати потрібну нам інформацію, інструменти – це відповідь на питання, як ми зможемо отримати необхідну інформацію. Як правило, інформація, яку ми шукаємо, не приходять до нас сама – її не приносить поштовий голуб, не зачитує ведучий теленовин і вона просто так не з'являється на нашому улюбленому сайті в інтернеті. Іноді треба докласти чималих зусиль, щоб її знайти, але це найважливіший та найцікавіший етап громадського моніторингу.

Знаєте, чим відрізняється шпигун від громадського контролера? Адже і одному, й іншому потрібна інформація. Все дуже просто: шпигуну потрібна будь-яка інформація, яку хтось свідомо чи несвідомо приховує, а громадському контролеру потрібна лише ПУБЛІЧНА інформація. Окрім цього,

громадський контролер не буде переховувати виявлені факти під шафою чи видавати їх частинами або певним людям. Його мета – зробити інформацію доступною та відкритою для всіх, звичайно, крім випадків, коли вона є державною чи комерційною таємницею або містить інформацію про особу.

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

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

Саме визначення вказує на те, що є джерелом потрібної нам інформації. Це публічні установи – органи державної влади та місцевого самоврядування. Але це знову ж таки надто широко. На допомогу нам приходять законодавство, яке визначає порядок доступу до відкритої інформації органів влади та місцевого самоврядування. Беремо до рук Закон України «Про інформацію», знаходимо статтю 29 і читаємо:

Доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом:

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

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

Таким чином, незамінним джерелом інформації для нашого громадського моніторингу будуть:

- Офіційні видання, в яких публікуються нормативно-правові акти. Однак, на відміну від центральних державних органів влади (Офіційний вісник України, Урядовий кур'єр, Відомості Верховної Ради та Голос України (для актів Верховної Ради України), Президентський вісник України (для актів Президента України) органи місцевого самоврядування визначають такі офіційні джерела в Регламенті відповідної ради. Якщо Регламентом не визначено такого джерела, не визначеним залишається і питання про те, інформацію з якого видання вважати офіційною.

- Засоби масової інформації, засновниками (співзасновниками) яких є органи державної влади або органи місцевого самоврядування, і які повністю або частково утримуються за рахунок державного чи місцевих бюджетів.

- Офіційні веб-сайти органів влади та місцевого самоврядування.

- Інформаційні агентства України (наприклад, УНІАН, УКРІНФОРМ, Інтерфакс-Україна).

- Недержавні засоби масової інформації.

Це ті джерела інформації, на які ми звернемо увагу в першу чергу. Але, як свідчить практика, зазвичай там немає потрібної нам інформації. І тут нам треба звернутися до використання інших джерел інформації. Якщо ми не отримали потрібної нам інформації від тих, хто її розповсюджує (ЗМІ), тоді треба шукати її там, де вона безпосередньо знаходиться, – у нашому випадку це будуть органи та посадові особи місцевого самоврядування, чи, простіше кажучи, – міська рада. Чому б нам не поспілкуватися з депутатом або чиновником міської ради, чи запитати про те, що нас цікавить, у міського голови? Для громадського контролера саме з цього моменту починається справжня робота.

Яким би не був предмет громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, основна інформація, яку Ви захочете відшукати, міститься не в газетах, журналах, на радіо, телебаченні чи веб-сайтах, а в міській раді.

Крок 8. Підберіть інструменти для збору інформації

Коли ми зрозуміємо, де можемо знайти необхідну інформацію, то зіткнемося з тим, що нам потрібні інструменти (знаряддя) для того, щоб цю інформацію отримати законним чином – без прослуховувань, переслідувань, грубих вимагань, обшуків чи крадіжок. Навіть та обставина, що нам потрібна публічна інформація і ми маємо на неї законне право, не означає, що її невідкладно нададуть за першим нашим бажанням. Ми не зможемо замовити собі цю інформацію додому, по телефону, в одному з управлінь міської ради, так, наприклад, як ми замовляємо собі піцу в один з недільних вечорів. Щоб задовольнити своє демократичне бажання і реалізувати своє право на інформацію, ми маємо докласти певних зусиль.

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

Отже, головний інструмент громадського контролера – це інформаційний запит. Інструкція до нього – Закон України «Про інформацію», зокрема ст. 32-37. Використовувати інформаційний запит без інструкції малоефективно. Згідно зазначеного Закону є дві форми інформаційних запитів: інформаційний запит щодо доступу до офіційних

документів, та інформаційний запит щодо надання письмової або усної інформації.

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

У запиті повинні бути зазначені прізвище, ім'я та по батькові запитувача, документ, письмова або усна інформація, що його цікавить, та адреса, за якою він бажає одержати відповідь.

Термін вивчення запиту на предмет можливості його задоволення не повинен перевищувати 10 календарних днів. Протягом вказаного терміну державна установа письмово доводить до відома запитувача, що його запит буде задоволено або що запитуваний документ не підлягає наданню для ознайомлення. Задоволення запиту здійснюється протягом місяця, якщо інше не передбачено законом.

Слід звернути увагу, що інформаційний запит, виходячи з визначення та порядку подання, встановленого Законом України «Про інформацію», не

може бути поданий до органу місцевого самоврядування. Положення закону стосуються лише державних органів. Проте закон визначає загальні засади доступу до інформації, встановлює, що кожен громадянин має право на отримання інформації (крім інформації, що становить державну таємницю або містить інформацію про особу). Тому, якщо в ході громадського моніторингу Вам потрібно отримати якийсь документ від органу місцевого самоврядування, сміливо подавайте заяву про надання інформації (посилаючись на Закон України «Про звернення громадян», але оформивши свої вимоги у вигляді інформаційного запиту) з проханням надати доступ до офіційного документу (наприклад, Статуту територіальної громади, регламену міської ради, звіту міського голови чи якоїсь ухвали або рішення міської ради). Звичайно, що в цьому випадку потрібно знати назву документу, який Вас цікавить. Якщо ж Ви не знаєте, як саме називається документ, який Вам потрібний, тоді подавайте запит з проханням надати письмову інформацію з питання, яке Вас цікавить. Наприклад, якою є офіційна символіка Вашого міста і якими документами це питання регулюється; якою є процедура подання та розгляду місцевої ініціативи у Вашому місті; яка процедура отримання рішення виконавчого комітету міської ради про дозвіл на проектування та будівництво; чи є відкритими засідання виконавчого комітету міської ради і як можна на них потрапити.

Окремим інструментом громадського моніторингу є звернення громадян. Але, на відміну від інформаційного запиту, цей інструмент доцільно використовувати не лише для отримання якоїсь інформації, а й для підняття важливих для Вас питань перед органами державної влади і місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності,

об'єднаннями громадян або посадовими особами. Зверніть увагу, що рекомендації або пропозиції, які Ви напрацюєте за підсумками громадського моніторингу, Ви можете подати у формі звернення громадян.

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

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

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

- Скарга — звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішен-

нями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

У зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати.

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їхнього надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їхнього отримання. Якщо у місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особа, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. На обґрунтувану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну.

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

садові особи міської ради; використання «гарячих» телефонних ліній та прямих ефірів за участю посадових осіб міської ради.

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

Використовуючи такий інструмент громадського моніторингу як експеримент, Ви можете не тільки зібрати необхідну Вам інформацію, але й перевірити, якою буде реакція влади на конкретну ситуацію в реальному часі. Експеримент передбачає активний вплив на об'єкт дослідження. Цінність інформації, отриманої у результаті проведення експерименту, полягає в тому, що вона не просто описує об'єкт, але й дозволяє пояснити існування й розвиток певних зв'язків, відносин, процесів. Наприклад, за допомогою експерименту Ви можете зібрати інформацію і перевірити, якою у Вашому місті є процедура реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності.

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

Фокус-група – це якісний метод збирання інформації, що базується на дискусії між респондентами з приводу проблеми, яка вивчається. У таких дискусіях беруть участь 6-12 респондентів, не знайомих один з одним. Фокус-групи спрямовані на отримання якісної інформації щодо думок, очікувань людей крізь призму їхнього індивідуального досвіду.

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

Зверніть увагу, що перелічені нами інструменти стосуються не лише техніки громадського моніторингу, а загалом громадського контролю. Вони можуть використовуватися окремо або в сукупності, і не обов'язково в рамках спланованої кампанії громадського контролю, де ми скрупульозно визначаємо мету, об'єкт, предмет, індикатори контролю. Але ми в жодному випадку не можемо обійтися без цих інструментів, коли професійно займаємося громадським контролем.

Запропонований нами список інструментів не є вичерпним і слід зазначити, що при проведенні громадського контролю Ви можете застосовувати будь-які методи й інструменти, які не заборонені законом. Але при цьому слід пам'ятати про важливість отримання достовірної і точної інформації, інакше результати Вашої роботи можуть бути легко піддані сумніву і не сприйняті серйозно. Тому Вам потрібно посилатися на офіційні джерела інформації або підтверджувати свої висновки достовірними фактами.

Крок 9. Підготуйте звіт за результатами громадського моніторингу

Ну ось нарешті завершився довгий та нелегкий етап моніторингу і ми маємо на руках певний обсяг кількісної та якісної інформації про предмет нашого контролю. Може скластися враження, що справу зроблено, можна спочивати на лаврах і хвалитись успішно виконаною роботою. Та насправді це ще не кінець і попереду багато роботи. Адже ми пам'ятаємо, що вся наша діяльність скерована на досягнення позитивних змін або попередження негативних явищ у нашому житті.

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

Наприклад:

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

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

Під час здійснення кампанії громадського контролю ми можемо і не виявити нічого незаконного у діяльності органів місцевого самоврядування. Але сам факт, що громада контролює їхні дії, змушує діяти представників органів місцевого самоврядування адекватно і уникати порушень та зловживань.

А що ж робити у разі виявлення порушень? Логічним завершенням кампанії громадського контролю є підготовка рекомендацій щодо покращення роботи для органів місцевого самоврядування та оприлюднення отриманих результатів у вигляді публікації підсумкового звіту, розміщення повідомлень у засобах масової інформації та проведення публічних заходів (прес-конференцій, круглих столів, презентацій тощо).

Для того, щоб звіт був ефективним, слід дотримуватись певних рекомендацій щодо його змісту та структури. Звіт пишеться зрозумілою для читача мовою. Основними розділами такого звіту є:

- 1) Вступ.
- 2) Опис методології.
- 3) Викладення основних результатів.
- 4) Висновки та судження.
- 5) Рекомендації.
- 6) Контактна інформація.

У вступі Ви подаєте інформацію про громадський контроль – мету, об'єкт, предмет контролю, розкажете про себе і мотиви Вашої роботи. Далі опишете методологію громадського контролю: якими методами та інструментами Ви користувалися. Основна частина – це результати громадського контролю, де Ви опишете виявлені та зібрані факти. У висновках і рекомендаціях (якщо в них є потреба) Ви подаєте свою суб'єктивну думку, що впливає з результатів дослідження.

Після того, коли Ваш звіт готовий, бажано надіслати його представникам того органу влади, який Ви контролювали. По-перше, це буде свідчити про Вашу професійність і намагання підходити до справи конструктивно, по-друге, Ви зможете отримати зворотну реакцію влади перед тим, як оприлюднити звіт. Представники органу влади матимуть можливість висловити свої коментарі чи зауваження, які Ви зможете врахувати, якщо вони будуть змістовні та доречні. Звичайно, Ви можете й не отримати жодної реакції або почути звинувачення на свою адресу. Такі факти доречно озвучити під час публічної презентації звіту, вони теж будуть цікаві громадськості.

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

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

У випадку, коли виявленні порушення є досить суттєвими і впровадження змін є досить болючим та неприйнятним процесом для органів місцевого самоврядування, слід користуватися передбаченими законом засобами для скасування незаконного рішення органу чи посадової особи місцевого самоврядування, припинення їхніх незаконних дій чи бездіяльності насамперед шляхом звернення до прокуратури або особистого прийому в органах прокуратури. Слід клопотати про застосування прокурором щодо порушника одного з чотирьох наступних заходів:

1. Видання протесту на акт, що суперечить закону (прийняття регуляторного акта без попереднього громадського обговорення), до органу чи посадової особи, яка його видала, або до органу (посадової особи), вищого за підпорядкуванням. У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення

його у відповідність із законом, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права. Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його надходження. Про наслідки розгляду протесту в цей же строк повідомляється прокурор. У разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися з заявою до суду про визнання акта незаконним. Заяву до суду може бути подано протягом п'ятнадцяти днів з моменту одержання повідомлення про відхилення протесту або закінчення передбаченого законом строку для його розгляду. Подача такої заяви зупиняє дію правового акта.

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

3. Подання з вимогами усунення порушень закону (наприклад, відмова громадянину у праві бути присутнім на засіданні місцевої ради, відсутність відповіді на звернення громадян), причин цих порушень і умов, що їм сприяють, особам, які наділені повноваженнями усунути порушення закону, і підлягає невідкладному розгляду. Не пізніше ніж у місячний строк має бути вжито відповідних заходів до усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, і про наслідки повідомлено прокурору.

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

Також можна оскаржити акт, рішення чи бездіяльність до адміністративного суду шляхом подання позовної заяви. Позовна заява може містити вимоги про:

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

Порядок подання та розгляду адміністративного позову регулюється Кодексом адміністративного судочинства України. При обґрунтуванні позову варто згадати не лише положення нормативно-правових актів, які порушив орган чи посадова особа місцевого самоврядування, але й які принципи місцевого самоврядування не дотримано чи яким критеріям оцінювання актів, дій, бездіяльності, встановленим ч. 3 ст. 2 Кодексу адмініст-

ративного судочинства України, вони не відповідають (чи здійснювалися вони з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано, обґрунтовано, безсторонньо, добросовісно, розсудливо, з дотриманням принципу рівності перед законом, пропорційно, з урахуванням права особи на участь у прийнятті рішень, своєчасно).



Розділ 4.

Ефективна діяльність організацій громадського контролю

НАВЧАЛЬНІ ЦІЛІ РОЗДІЛУ

Опрацювавши цей розділ, Ви повинні вміти:

- дати визначення та описати основні етапи планування діяльності організації громадського контролю;
- охарактеризувати процес створення та ознаки ефективної команди громадського контролю;
- пояснити особливості роботи організації громадського контролю із засобами масової інформації;
- розуміти процес розбудови партнерських відносин організацією громадського контролю.

Планування діяльності організації громадського контролю

Процес планування, особливо довгострокового, є серйозним викликом для організацій громадського контролю, зважаючи на їхню специфічну функцію – слідкувати за роботою публічних інституцій. Такі організації не даремно називають «сторожовими собаками», бо вони мають постійно бути на сторожі інтересів громади і швидко реагувати, коли виявляють якісь проблеми. Здавалося б, як у таких умовах можна планувати свою діяльність, адже складно передбачити наперед, де з'являться проблеми, на які треба реагувати: невідомо, прозвітує міський голова чи ні; чи надійде вчасно відповідь на інформаційний запит; чи міська рада й надалі буде публікувати проекти рішень, чи, може, в якийсь момент забуде про свій обов'язок; чи відбудуться очікувані бюджетні слухання; чи не надумают депутати провести закриті пленарні засідання без пояснень і так далі. Однак, перебувати в стані постійної невизначеності теж не можна, якщо мова йде про націленість організації на тривалу та системну роботу. Вирішити або уникнути таких проблем організації громадського контролю можуть за допомогою системного планування своєї діяльності.

Планування роботи є ключовою складовою менеджменту, що дозволяє визначати послідовність дій з урахуванням наявних ресурсів і проблем на шляху досягнення визначених цілей та завдань. Виділяють два види планування: стратегічне та операційне (або робоче).

Стратегічне планування – впорядковані дії з прийняттям рішень і розробкою заходів, що формують і спрямовують діяльність всієї організації. Страте-

гічне планування пов'язане з визначенням того, **де ми? куди ми хочемо прийти? як дістатися до того місця, де ми хочемо бути?** Операційне планування, або планування дій, пов'язане з визначенням того, **що, хто, коли, де і в якій кількості необхідно для досягнення нашої мети.**

Результатом стратегічного планування є підготовка письмового документа – стратегічного плану, який визначає чіткий напрям діяльності Вашої організації та описує очікувані результати в конкретному часовому проміжку. Стратегічне планування це – перманентний процес. Працюючи над втіленням в життя свого стратегічного плану, Ви паралельно думаєте над тим, які корективи будете вносити у майбутній стратегічний документ. Зазвичай стратегічний план орієнтований на період тривалістю 3-5 років, але, зважаючи на динамічність та непередбачуваність діяльності сторожової організації, краще планувати свою роботу не більше ніж на 2-3 роки наперед.

Перед початком планування вирішіть, хто буде залучений до цього процесу. Очевидно, що ніхто не планує роботу організації самотужки, адже це має бути колективний процес. Якщо Ваша організація не є багаточисельною та розгалуженою, а налічує 5-15 осіб, то сміливо залучайте до планування усіх активістів. Якщо ж людей є надто багато для того, щоб планування було конструктивним, то найкраще утворити робочу групу, відповідальну за координацію стратегічного планування.

З чого розпочати планування діяльності?

Зазвичай будь-яку діяльність ми розпочинаємо з аналізу чи оцінки існуючої ситуації (проблем, мож-

ливостей, ресурсів), тобто намагаємося визначити своє вихідне становище і умови, в яких ми перебуваємо. Для цього нам потрібно володіти інформацією про себе і про громаду, в якій працює наша організація, адже ми насамперед маємо бути зацікавлені у вирішенні суспільних проблем, а не своїх власних. Отже, якщо Ви відчуваєте, що не достатньо володієте фактами про ситуацію і середовище, в якому існує організація, – зберіть необхідну інформацію. Щоб провести якісний аналіз, Вам, насамперед, потрібні факти, а не припущення.

Одним з найбільш поширених та ефективних методів аналізу ситуації є SWOT-аналіз. Це формальний метод, який базується на конкретних принципах. Якщо Ви не вмієте послуговуватись цим методом, то обов'язково навчіться. Він дуже часто ставатиме в нагоді у Вашій подальшій роботі.

SWOT-аналіз – сучасний підхід до планування діяльності на основі аналізу сильних та слабких сторін (внутрішні фактори), а також існуючих можливостей і загроз (зовнішні фактори).

Ця методика оцінює як внутрішні, так і зовнішні чинники, які впливають на успішність Вашого стратегічного плану, та є дієвою допомогою при проведенні аналізу засобів та оточення, а також визначенні пріоритетів. Такого типу аналіз значно полегшує ідентифікацію сильних сторін та можливостей організації, які потрібно використати, а також слабких сторін та загроз, які потрібно здолати.

Після проведення аналізу визначаємо одну, чи кілька проблем, над вирішенням яких Ви збираєтеся працювати в період реалізації стратегічного

плану. Як визначити, що дійсно є проблемою? Чіткий опис проблеми – це один з найважливіших елементів планування діяльності. Цей етап допомагає визначити суть проблеми, а також ідентифікувати цільову аудиторію, якої безпосередньо стосується проблема. Опис проблеми повинен бути якомога точнішим – це дозволить уникнути ситуації, коли запланована діяльність не відповідає потребам і специфіці обраної цільової групи. Аналіз проблеми, тобто визначення причин і способів її вирішення, дозволяє виробити напрям роботи організації.

Опис проблеми полягає в обговоренні наступних питань:

- Звідки ми знаємо про існування проблеми – як вона себе проявляє?
- Кого саме і якої кількості людей стосується ця проблема (люди, організації, середовище)?

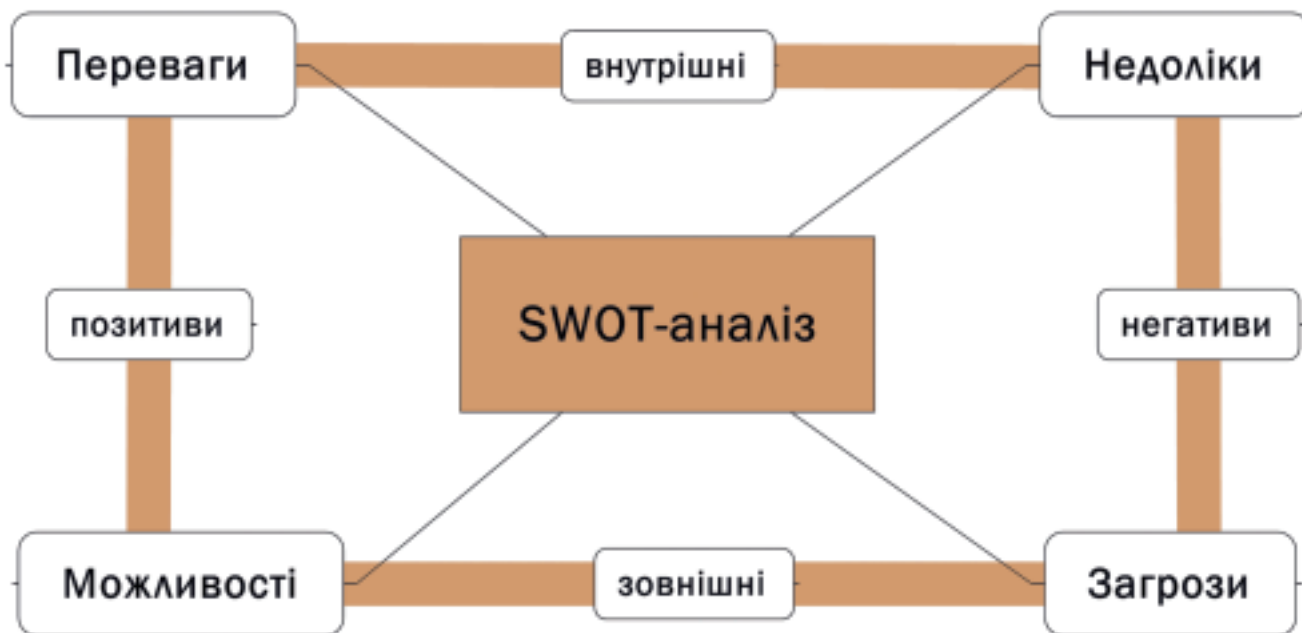
Аналіз проблеми полягає у визначенні:

- Причини проблеми: хто і що спричинило існування проблеми?
- Що зроблене до цього часу для вирішення проблеми?
- Хто брав участь у вирішенні проблеми? Які досягнуті результати? Які з'явилися перешкоди?
- Що відбудеться, якщо проблема буде вирішена?

Діагноз проблеми, у свою чергу, передбачає отримання відповідей на наступні запитання:

- Яку з причин ми можемо і хочемо виключити?
- Хто і що може допомогти у вирішенні проблеми?
- Хто і що може перешкодити у вирішенні проблеми?

Схема 4. SWOT-аналіз



При формулюванні проблеми Ви повинні впевнитися в тому, що Ваше завдання є реалістичним, тобто може бути виконане у запланований час та за допомогою існуючих засобів та ресурсів. Проблема, за вирішення якої Ви хочете взятися, обов'язково повинна бути важливою для суспільства або аудиторії, на яку спрямована Ваша діяльність. Тому після аналізу ситуації та визначення проблеми дуже важливо визначити цільову аудиторію діяльності громадського контролю.

Загалом цільова аудиторія поділяється на дві групи: група впливу та зацікавлених.

Групи впливу (цільова група) – це особи або організації, які отримають безпосередню користь від Вашої діяльності. Це не суспільство в цілому, це окрема соціальна група (осіб або організацій), яка на собі відчує результати ведення Вашої діяльності.

Зацікавлені – це особи, організації і групи людей, які мають особливий інтерес (активно або пасивно задіяні) в реалізації діяльності громадського контролю і своїми діями впливатимуть на Вашу діяльність.

Ви проаналізували ситуацію, сформулювали проблему, над вирішенням якої будете працювати, визначили аудиторію, – що ж далі?

- Сформулюйте мету вашої діяльності на 2-3 роки.
- Виберіть основну стратегію, яка приведе до досягнення мети.
- Розбийте всю діяльність на відрізки або кроки.
- Визначте якісні критерії оцінки кожного кроку діяльності.
- Визначте, скільки часу буде потрібно для здійснення кожного кроку.
- Визначте необхідну послідовність виконання кроків і зведіть цю інформацію в єдиний план-графік.
- Прорахуйте витрати для кожного кроку і зведіть цю інформацію до єдиного бюджету Вашої організації.
- Визначте обов'язки і відповідальність людей, задіяних до діяльності організації.

Як правильно визначити мету та завдання діяльності організації громадського контролю?

Мета (ціль) – це загальна декларація того, що повинно бути зроблено. Вона описує наміри Вашої організації та їхній кінцевий результат. Цілей може бути дві-три або навіть п'ять. Але пам'ятайте, що цілі – це пріоритети, не має сенсу всі свої наміри та бажання робити цілями організації.

Наприклад, мета може бути сформульована так: **«Забезпечити відкритість і прозорість діяльності органів місцевого самоврядування»** або **«Покращити якість послуг, що надають органи місцевого самоврядування мешканцям територіальної**

громади». Таке твердження не може бути оцінене кількісно. Його головне завдання – показати тип проблеми, з якою Ви маєте справу. Тим самим мета відрізняється від завдань.

Завдання – це поетапні віхи, які повинні бути реалізовані в ході Вашої діяльності. Сукупність вирішених завдань – це є очікуваний результат роботи Вашої організації, тобто досягнення мети.

Пам'ятайте, що завдання, які збираєтеся реалізувати, мають бути:

- максимально конкретизовані;
- такими, що прораховуються – можливість прорахувати очікувані результати;
- можливі для реалізації;
- реалістичні – чи зможете Ви досягнути рівня впливу і змін, що декларуються кожним завданням;
- обмеженими – визначеними в часі.

Після того, як Ви визначили мету та завдання діяльності, потрібно скласти графік Вашої роботи. Графік або робочий (календарний) план пояснює кожен етап або головні елементи діяльності. Графік повинен показувати, що і коли Ви виконувати-мете, тобто поетапність Вашої діяльності. Кожен етап повинен бути чітко позначений в часі: містити дати початку і закінчення етапу, час, необхідний на його реалізацію. Кожен етап повинен бути націлений на виконання одного з означених завдань. Наприклад, якщо Ви визначили 5 завдань, то це означає, що і етапів повинно бути теж 5.

На цьому етапі дуже важливо розписати ресурси, потрібні для діяльності організації в рамках визначеної стратегії. Відповідно до визначених етапів та завдань Ви повинні прорахувати, які ресурси (людські, технічні, матеріальні) Вам потрібні.

Про формування команди, яка буде реалізувати кампанію громадського контролю, йтиметься далі. Тепер пропонуємо детальніше зупинитися на формуванні бюджету для Вашої діяльності.

Плануючи бюджет, варто ще раз переглянути мету та завдання діяльності організації, відповідно до яких і повинен складатися бюджет. У контексті Вашої діяльності складіть список необхідних витрат по кожному пункту, враховуючи адміністративні витрати, наприклад, на оренду офісного приміщення та зв'язок.

Для того, щоб оцінити успішність Вашої діяльності, заздалегідь визначте очікувані результати. Результатами роботи організації мають стати реальні зміни, виражені у конкретних вимірюваних одиницях, – кількісні показники або в більш загальних категоріях (стан, настрій, атмосфера) – якісні показники. Прикладом кількісних показників може бути фіксована чисельність учасників заходів, кількість повідомлень у ЗМІ, кількість опублікованих статей тощо.

Якісні показники мають вказувати на те, якою мірою буде задоволена потреба цільової групи, наскільки ситуація покращиться, наскільки стабільні зміни, як вплине Ваша діяльність на їхнє подальше життя?

Наприклад, основним результатом діяльності, метою якої є покращити якість послуг, які надають органи місцевого самоврядування мешканцям територіальної громади, має стати затвердження «Системи заходів з впровадження «Зasad належного врядування» у діяльність органів місцевого самоврядування міста Х». Довгостроковим результатом буде включення «Системи заходів з впровадження «Зasad належного врядування» у

діяльність органів місцевого самоврядування міста Х» до «Програми соціально-економічного розвитку області Y», яка є обов'язковою до виконання всіма населеними пунктами області Y. Це дозволяє нам говорити про покращення врядування та покращення якості послуг, що надаються органами місцевого самоврядування мешканцям територіальної громади.

Завершальним етапом планування діяльності організації громадського контролю є моніторинг та оцінка – процеси, які мають багато спільного, але істотно відрізняються один від одного. Моніторинг діяльності є джерелом отримання інформації для оцінки. Оцінка діяльності – це процес збору та аналізу інформації з метою визначення відповідності вживаних впродовж діяльності заходів запланованим цілям, а також підтвердження того, в якій мірі ці заходи сприяють досягненню мети організації. Оцінка має бути передбачена у плані дій і відбуватись принаймні тричі – на самому початку реалізації стратегічного плану (базова), посередині і наприкінці, щоб засвідчити, чи є діяльність вдалою відповідно до задекларованих при плануванні цілей.

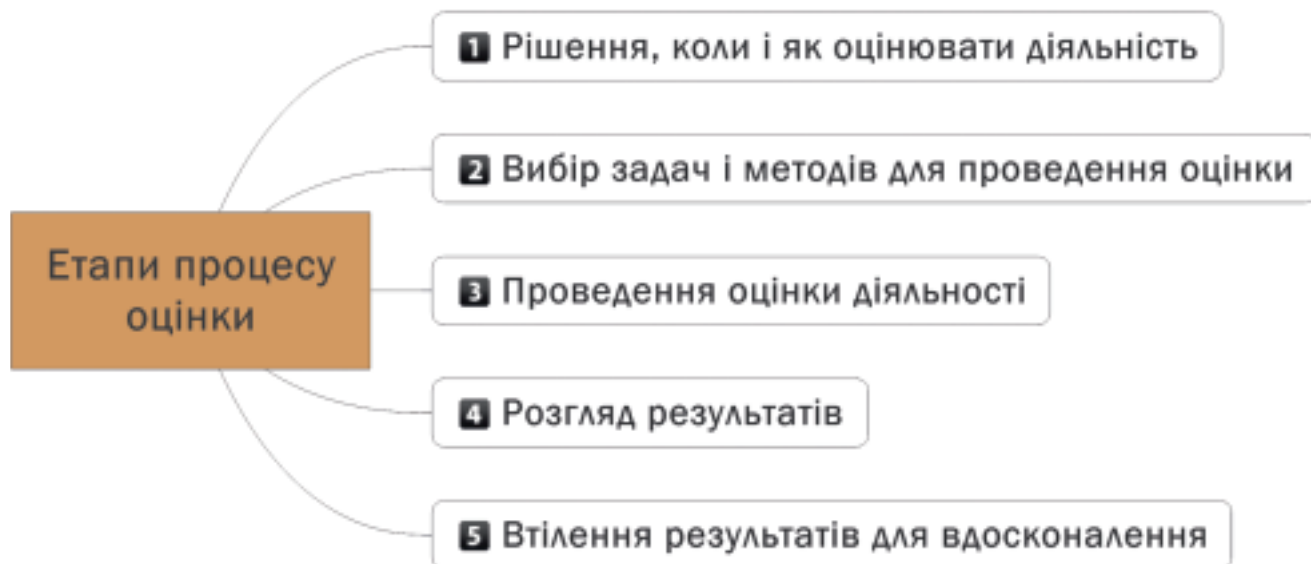


Схема 5. Етапи процесу оцінки реалізації стратегічного плану

Етапи процесу оцінки

Пам'ятайте, запланована Вами діяльність організації повинна бути зрозумілою та чіткою – містити фактичні матеріали, таблиці, схеми, інші матеріали. Реалізація стратегічного плану діяльності організації громадського контролю має бути важливою як для Вашої організації, так і для суспільства чи ініціативної групи в цілому, тобто спрямованою на вирішення чітко визначених проблем. Ви повинні розуміти не тільки короткостроковий, а й довгостроковий ефект від проведення діяльності, а результат повинен заслуговувати на увагу та приносити істотну користь. Під час планування діяльності будьте реалістом – правильно оцініть свої можливості та ресурси.

Формування команди

Для того, щоб ефективно реалізувати кампанію громадського контролю, Вам необхідно сформувати команду однодумців та професіоналів з різними навичками та знаннями, які будуть доповнювати один одного. Як свідчить досвід, для цієї справи потрібні дуже різні ролі та характери, які одна людина не може поєднати. Крім того, якщо Ви вже зібралися організувати справжню кампанію громадського контролю, яка має принести реальні зміни, то без залучення значної кількості зацікавлених співучасників ніяк не обійтись.

Звісно, Ви можете самотужки спробувати реалізувати усю кампанію: визначити мету, цілі, завдання, запланувати заходи, проводити зустрічі, збирати та аналізувати інформацію, робити висновки, писати звіти та контактувати із засобами масової інформації, розсилати запити та відвідувати різні публічні заходи. До того ж це далеко не основний перелік справ, якими Вам доведеться зайнятися. У подібній ситуації, коли одна людина реалізовує кампанію громадського контролю, є, як мінімум, дві основні загрози. Перша – це суб'єктивність усіх отриманих висновків та результатів. Коли кампанію реалізовує одна людина, вона знаходиться у своєрідному вакуумі, до неї не надходять протилежні думки та пропозиції, вона не бачить альтернатив, тим самим ставить під сумнів успішність кампанії. Іншою, банальною загрозою для реалізації кампанії, може стати хвороба, яка на довгий час відверне вас від справ, а з часом деякі завдання стають неактуальними, їх доводиться планувати по-новому та інакше реалізовувати.

Тому, щоб позбутися суб'єктивізму під час реалізації кампанії громадського контролю та мінімізува-

ти загрози зриву кампанії, наша Вам порада – розпочніть формувати команду. Насамперед спробуємо відповісти на питання, що таке команда, а також визначити класичні ознаки, характерні команді людей.

Команда – це група людей, які об'єдналися задля вирішення проблеми або досягнення однієї чи кількох цілей, мають спільну мету, завдання та принципи, за які вони несуть взаємну відповідальність. Однією з характерних властивостей команди є те, що командна робота в сукупності цінніша, ніж індивідуальна робота кожного її учасника.

Однак, що відрізняє команду від простого скупчення людей? Передусім це:

- наявність чітких цілей, зрозумілих для всіх членів;
- розуміння учасниками команди того, що їхні особисті інтереси не мають конфліктувати з командними;
- спільна робота і спільна відповідальність за результат;
- участь у прийнятті рішень всіх учасників команди;
- чіткий розподіл обов'язків між членами команди;
- довіра та підтримка один одного;
- заохочення до постійного розвитку умінь та здібностей із застосуванням їх на практиці;
- присутність «клімату довіри» та заохочення вираження власних, відмінних думок та бачень;
- швидке та конструктивне роз'язання конфліктів;
- спільне інформаційне поле.

Тепер спробуємо визначити, чи існує різниця між класичною командою і командою, яка проводить кампанію громадського контролю. Чи потрібні нам інші, відмінні від класичних теорій, підходи до роботи моніторингової команди? Однозначної відповіді на поставлене питання не існує, однак більшість практиків громадського контролю схильні вважати, що суттєвої різниці між звичайною командою, яка об'єдналася задля досягнення конкретної цілі, та моніторинговою не існує, хоча є певні особливості, зумовлені специфікою ведення кампанії громадського контролю, яка потребує виконання своїх особливих командних ролей. Що таке командна роль і які саме ролі потрібні для реалізації кампанії громадського контролю?

Ролі в команді

Для того, щоб команда працювала узгоджено та ефективно, необхідно, щоб кожен її учасник виконував свої обов'язки, або, іншими словами, – конкретну роль в команді. Крім того, роль відображає статус людини в команді, її права та обов'язки, її власні повноваження та відповідальність. Якщо команда має чітко визначені ролі та обов'язки, то її робота принесе успішний результат.

Які фахівці потрібні для реалізації кампанії громадського контролю, які ролі можуть бути у членів команди? Одразу зазначимо, що фахова підготовка (спеціалізація) і роль у команді можуть не співпадати. Часом бухгалтер може готувати та розносити інформаційні запити до посадових осіб. Для реалізації кампанії громадського контролю потрібні люди з різними спеціалізованими знаннями, а також уміннями і навичками, яких не може надати жоден університет. Так, для налагодження командної роботи над кампанією гро-

мадського необхідні основні (експертні) та допоміжні ролі.

До основних належать ролі аналітика, соціолога, юриста, менеджера, бухгалтера.

1. **Аналітик** – людина, здатна проаналізувати проблемну ситуацію, виокремити найефективніші стратегії для проведення моніторингу та вказати на особливості реалізації кампанії. Аналітик стане у нагоді під час написання кінцевого звіту на етапі зведення результатів.

2. **Соціолог**. Дуже часто під час презентації результатів моніторингу можемо почути в'їдливі запитання чиновників та журналістів на зразок «Яка у Вашого дослідження вибірка, чи репрезентує вона погляди усього міста, чому саме такі інструменти ви застосовували?» Так от, щоб Ваше дослідження було фаховим, а результати – достовірні, обов'язково залучайте до роботи команди соціолога. Ця людина допоможе правильно підібрати моніторингові інструменти, розрахувати вибірку дослідження, провести фокус-групу та опрацювати зібрану інформацію, і, що головне, – зробить правильні висновки.

3. **Юрист**. В основному, проводимо громадський контроль публічних установ, які мають чітке законодавче регулювання своєї діяльності. Знання законодавства становить 50% успіху проведення моніторингу. З допомогою юриста формується професійний підхід до роботи та впевненість у правомірності своїх дій. Ніхто не буде сприймати серйозно громадську організацію і її моніторингову кампанію, якщо сформульовані мета та цілі йтимуть у розріз із законодавством. Звісно, потрібно бути свідомим того, що не всі процедури передбачені та врегульовані законодавчо, про що Ви можете написати у звіті, однак завдання юриста якраз

і полягає в тому, щоб правильно розтлумачити усі закони, приписи, посадові інструкції та розпорядження. Ще одним важливим завданням для юриста протягом усього періоду реалізації кампанії повинне стати відслідковування змін, які вносяться до законів та інших нормативних актів. Трапляються випадки конфліктних ситуацій з органами місцевого самоврядування, тиску на громадських активістів та членів команди – тоді поради і захист юриста стають вкрай необхідними та незамінними.

4. Менеджер. Кампанія громадського контролю передбачає реалізацію численних складних завдань та дій, які потрібно виконати, щоб досягнути поставлених цілей. Для виконання цих завдань, їхньої своєчасності потрібно залучати людей. Більше того, потрібно контролювати якість виконання поставлених завдань. Для цього потрібен менеджер-управлінець з добрим організаційними здібностями. Ще одним завданням для менеджера є створення та розвиток інформаційного поля. Всі учасники команди мають знати цілі, завдання моніторингової кампанії, терміни виконання та послідовність дій.

5. Бухгалтер. Як і кожна кампанія, яка потребує залучення фінансових ресурсів, а пізніше звітування за їхнє використання, кампанія громадського контролю не є винятком. Швидше навпаки: звітування перед грантодавцями чи благодійниками, а також оприлюднення фінансового звіту – це обов'язковий елемент кампанії, який має забезпечити бухгалтер, підтвердивши цим нашу прозорість та фінансову відкритість.

Окрім основних ролей, існують, умовно кажучи, додаткові ролі, які вимагають тих чи інших здібностей і пов'язані з виконанням конкретної робо-

ти, однак не обов'язково співпадають з фахом людини і не потребують надто спеціалізованих знань.

Модератор заходів. Як правило, кампанія громадського контролю передбачає проведення публічних заходів, а саме: прес-конференцій, круглих-столів, конференцій, громадських обговорень тощо. Для того, щоб обговорення, наприклад, результатів Вашого моніторингу пройшло результативно, потрібна людина, яка зможе налагодити конструктивну дискусію. А тут знадобляться ораторські здібності, толерантне ставлення до різних учасників обговорення, поінформованість про проект та його результати, відчуття плинності часу, тактовність у висловлюванні.

Людина контактів. Кожна кампанія громадського контролю включає етап збору інформації. Людина контактів вивчає, аналізує й постачає інформацію, яка стосується задумів, стану знань і дій поза командою. Обов'язком такої людини є налагодження контактів із зовнішнім середовищем, які можуть бути корисними для команди, а також вміння вести необхідні переговори.

Речник. Не плутайте з людиною контактів. Речники – це особи, які вміють чітко та лаконічно висловлювати свою думку, виступаючи на прес-конференції чи іншому заході. Це людина, яка не боїться говорити на камеру, впевнена у собі та цілях своєї діяльності. Найчастіше речником є прес-секретар організації чи людина, яка працює із засобами масової інформації.

Не будемо продовжувати детальний перелік ролей, які необхідні для реалізації кампанії, однак звертаємо вашу увагу на ще один момент. Дуже важливо, щоб кожен член команди виконував свою роль, тому що виконання однакових ролей

може призвести до розбалансування команди. Якщо члени команди мають однакові слабкості, то і вся команда матиме ці недоліки. Тому важливо, щоб роль у команді не залишалася вакантною і кожен виконував свою функцію.

Кого в моніторинговій команді бути не повинно?

Іншими словами, чи є люди, які не можуть бути частиною команди, яка проводить кампанію громадського контролю, наприклад, діяльності органів місцевого самоврядування? Скажімо, до Вашої моніторингової команди входить начальник відділу міської ради у справах сім'ї, молоді та спорту. Як Ви вважаєте, наскільки широ він вкаже на всі недоліки роботи свого відомства та роботи, за яку несе відповідальність як керівник? Ця проблема стосується дещо іншої площини, площини етичних принципів діяльності організацій громадського контролю загалом, але ми вважаємо за потрібне звернути на це увагу тут. Відповідаючи на поставлене питання, зазначимо, що представники органів місцевого самоврядування, їхні діти та близькі родичі не можуть бути членами команди, яка здійснює моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування. В іншому випадку, Ваша організація наражається на конфлікт інтересів, який може знівелювати позитивний імідж та незаангажований характер Вашої діяльності. Про принцип конфлікту інтересів докладніше йтиметься у наступному розділі.

Шляхи залучення людей до роботи в команді та їхня мотивація

Усе, про що йшлося вище, стосувалося сформованої команди людей, між якими треба було правильно розподілити ролі і починати працювати. Однак дуже часто громадським контролем по-

чинають займатись кілька людей, а згодом, при збільшенні обсягів роботи, виникає проблема з відсутністю «вільних рук». Якщо Ви один чи одна, або вас двоє-троє, починайте працювати над рекрутингом (залученням) нових членів до команди.

Насамперед проаналізуйте, які ролі є найбільш затребуваними для реалізації Ваших цілей. Другим кроком визначте, кого не вистачає у Вашій команді. Речника чи аналітика? Можливо, Ваша команда потребує фахівців: соціолога, юриста, врешті, бухгалтера? Визначивши «вільну ланку», починайте працювати над залученням нових членів.

Для початку радимо пригадати, яким чином Ви самі потрапили до третього сектору і чому стали громадським контролером? Можливо, цей шлях підходить для залучення інших людей? Подаємо цільову аудиторію людей, яку можемо залучити до команди. Перелік складений за результатами обговорення на тренінгах з громадського контролю:

- родичі, знайомі, однокласники, сусіди, члени партнерських громадських організацій;
- користувачі послуг установи, яку Ви моніторите ;
- відвідувачі публічних заходів Вашої громадської організації;
- відвідувачі Вашого веб-сайту чи веб-сайтів інших громадських організацій;
- відвідувачі сайту об'єкту моніторингу;
- люди, які хочуть вирішити свої проблеми і шукають союзників.

Ви знайшли людей, познайомилися з ними, а тепер найважче – мотивувати їх до участі в команді та до системної роботи. Насамперед, треба чітко обґрунтувати значення та роль завдання, яке ми ставимо перед собою. Складіть перелік причин,

чому моніторинг обраного Вами об'єкту є важливим. Лише чіткі, конкретні, реальні завдання можуть стати переконливим аргументом для збільшення чисельності Вашої команди.

Команда створена, а як зробити її ефективною? Кілька порад

Спочатку, звісно, потрібно зробити оцінку потенціалу Вашої команди. Можливо, варто вкласти ресурси у деяких працівників для розвитку необхідних навичок та здібностей? Пройти відповідні тренінги чи модульні курси? Записатись на стажування в аналітичний центр чи правозахисну групу? Спробувати отримати грант для інституційного розвитку організації? Наша порада – ніколи не забувайте про професійне вдосконалення кожного члена команди та його постійний фаховий ріст.

Для того, щоб команда ефективно працювала, розподіл праці повинен базуватися на сильних сторонах людини, орієнтуватися на нові можливості, а кожен член команди має розуміти, чому для цього завдання обрали саме його.

Наступним етапом є постановка цілей. Тут вже конкретно визначається мета діяльності команди, конкретні цілі, які можна виміряти. Важливо, щоб особисті цілі тісно пов'язувалися із командними, що забезпечить кращу роботу та уникнення конфліктних ситуацій.

Дуже важливо створити спільні цінності. Це не просто слова на папері – це певні моральні принципи, яких повинні дотримуватись члени команди для досягнення спільної мети. Цінності команди створюють її дух та не дають забути про її цілі.

Необхідно побудувати синергетичну систему. Тобто результат роботи команди повинен бути не просто сумою можливостей кожного окремо взятого члена, результати повинні набувати синергетичних розмірів (коли $1+1=3$).

Кожне зусилля повинне бути винагородженим. Для члена команди найкращою винагородою буде його загальне визнання та повага в команді. Винагородою може бути й символічний подарунок чи просто приємні слова. Якщо Ви публікуєте звіт за результатами моніторингу, у ньому завжди можна знайти два абзаци, аби назвати всіх і подякувати всім. Командну винагороду варто проводити у формі неформальних заходів (наприклад, похід всією командою на футбольний матч чи в театр). Проте найголовнішою винагородою звісно ж буде результат, якого досягне вся команда, та його відповідність поставленим раніше цілям.

Робота із засобами масової інформації

Є лише дві сили, які можуть висвітлити всі турботи людства: сонце на небі та Associated Press на землі.

Марк Твен

Засоби масової інформації не дарма називають четвертою владою, адже їм під силу висвітлення найбільш резонансних подій та ситуацій, задля досягнення головної мети, яку переслідують всі незаангажовані ЗМІ, – служити інтересам суспільства. В цьому контексті медіа схожі до громадських організацій, тому необхідність їхньої співпраці є беззаперечною.

Завданням будь-якої кампанії громадського контролю є проаналізувати наявний стан речей (до прикладу, в діяльності органів місцевого самоврядування чи окремих політиці держави) та надати рекомендації щодо його покращення. Часто цей процес супроводжується викриттям досі невідомих деталей, оприлюднення яких є суспільно важливим. У такому випадку не зволікайте та звертайтеся до журналістів, організуйте медійні заходи (прес-конференції, брифінги, прес-тури) та пишіть інформаційні матеріали (статті, прес-релізи, заяви тощо). Це допоможе збільшити коефіцієнт корисної дії від роботи організації в декілька разів.

Етичні стандарти, які лежать в основі будь-якої моніторингової діяльності, розповсюджуються і на стосунки із засобами масової інформації. Так, існує практика, що громадські організації не платять за розміщення матеріалів у пресі чи в ефірах на телебаченні й радіо. Адже вони за визначенням є неприбутковими. Натомість вони забезпечують журналістів якісною й професійно оформленою інформацією. Саме завдяки якісній роботі

НУО з журналістами, її члени потрапляють до тематичних пулів (списків), і до них звертаються за коментарями як до незаангажованих експертів з конкретних тематик. Недотримання цього етичного принципу зазвичай призводить до того, що організація попадає у список бізнес-клієнтів та навіть за наявності цікавого й змістовного матеріалу змушена витратити фінансові ресурси на його публікацію.

Щоб забезпечити постійну комунікацію з представниками ЗМІ, оберіть у своїй команді людину, яка відповідатиме за зв'язки з медіа (тобто займатиметься media relations). У сферу її обов'язків входить налагодження й підтримка контактів з журналістами та підготовка матеріалів і прес-заходів. Окрім цього, це людина-комунікатор, яка може швидко зорієнтувати журналіста щодо того, до кого з членів команди йому варто звернутися з певного питання, чи зможе надати вичерпну відповідь самостійно. На початку кампанії громадського спостереження розробіть медіа-план – він допоможе організації структурувати медійний супровід основної моніторингової діяльності. Окрім календарного переліку прес-заходів, план повинен містити інформацію щодо:

- цілей співпраці з представниками ЗМІ (до прикладу, утвердження іміджу організації як вотч-дога);
- цільових аудиторій кампанії спостереження (хто є потенційно зацікавленим в інформації, яку ми будемо розповсюджувати);
- вибору формату медіа-заходів, який найкраще донесе інформацію до цільової аудиторії (прес-конференція, круглий стіл, відкрита дискусія);
- вибору каналів комунікації (видів ЗМІ);
- визначення ключових повідомлень на кожному з етапів та кампанії загалом.

**Приклад:**

Два роки поспіль (2008–2009) Громадянська мережа ОПОРА проводила кампанії спостереження за зовнішнім незалежним оцінювання, яка передбачала присутність громадських спостерігачів на пунктах тестування. Для спостереження було забезпечено інформаційний супровід, що включав організацію серії медіа-заходів (прес-конференцій, круглих столів). Кампанія орієнтувалася на дві цільові аудиторії. Перша з них – випускники шкіл, їхні батьки та вчителі, до яких організація намагалася донести переваги ЗНО, інша – Міністерство освіти і науки України, якому мали надатися рекомендації щодо покращення процедури проведення тестування. На початку проекту організація провела прес-конференцію, на якій оголосила про плани щодо проведення спостереження, оголосила його мету та заклика-

ла абітурієнтів телефонувати на гарячу лінію в разі виявлення порушень чи потреби в консультації юриста.

Найефективнішими каналами було визначено радіо та телебачення, куди представників ГМ ОПОРА запрошували на прямі ефіри. Окрім цього, провідним виданням («Український тиждень», «Голос України», «Високий замок») було запропоновано для розміщення статті на тему реформи у сфері освіти.

Основні повідомлення, що лягли в основу всіх виступів та матеріалів, і які з'явилися на світ під час реалізації кампанії спостереження, мали два стержня:

- в Україні настав час для реформи освіти;
- зовнішнє незалежне оцінювання – шлях до покращення освітянських стандартів та подолання корупції.

Зазвичай, матеріали, напрацьовані в рамках кампаній спостереження, тяжіють до аналітичності, що, в свою чергу, призводить до ускладнення тексту. Такі матеріали часто незрозумілі для пересічного громадянина і вимагають корегування. Не забувайте про те, що кінцевий продукт (звіт, напрацьовані рекомендації тощо) повинен орієнтуватися на цільову аудиторію та бути повністю для неї зрозумілим. Не бійтеся спрощувати форму, адже так Ви зможете достукатися не лише до експертних кіл, а й до звичайних споживачів послуг Вашої організації.

Розбудова партнерських відносин

Організації громадського контролю, націлені на довгострокову діяльність і зацікавлені в підвищенні ефективності своєї роботи, рано чи пізно стикаються з тим, що їм вкрай необхідно будувати міцні партнерські стосунки з іншими організаціями. Це може бути зумовлене необхідністю і бажанням реалізувати якийсь спільний проект, який потребує об'єднання зусиль, ресурсів, досвіду різних організацій. Або така потреба може виникнути як реакція на серйозний зовнішній виклик, коли одна організація не в змозі вирішити існуючу проблему. Також мотивом до побудови сталих партнерських відносин може стати усвідомлення того факту, що декілька організацій (чи в одному регіоні, чи в межах України) виконують дуже схожу роботу, і це породжує невиправдану конкуренцію за ресурси або призводить до того, що різні організації кілька разів вирішують одну й ту ж саму проблему. Особливо серйозним аргументом на користь розбудови партнерських відносин є ситуація, коли організація, особливо на локальному рівні, тільки починає працювати у сфері громадського контролю і стикається з неприязним або навіть ворожим ставленням до себе з боку влади. В таких випадках представників влади, як правило, цікавить лише одне питання: «Чого Ви хочете насправді і хто за Вами стоїть?». Одним з можливих варіантів виходу з такої ситуації є налагодження партнерських відносин з іншими авторитетними, відомішими чи досвідченішими організаціями, коли їхня публічна підтримка змусить владу ставитись до Вас з більшою довірою. Але, звісно, це не позбавить Вас необхідності робити свою роботу чесно і професійно, щоб зберегти довіру та повагу до себе.

Потреба у розбудові партнерських відносин, об'єднанні, гуртуванні організацій і людей є завжди спокусливою. Але не даремно побуває дуже практичне, хоча й парадоксальне на перший погляд, правило: якщо можете уникнути партнерства, то зробіть це будь-яким способом. Адже партнерство заради партнерства має сумнівну користь. Партнерство – це, в першу чергу, обов'язки та відповідальність і лише потім – задоволення від того, що Ви не самотні у дуже нелегкій справі розвитку громадянського суспільства. Крім того, розвиток та підтримка партнерських відносин насамперед потребує такого цінного для людини ресурсу як час. Якщо Ви готові додатково витратити цей ресурс і брати на себе обов'язки та відповідальність – у Вас мають бути дуже вагомі аргументи на користь розбудови партнерських відносин.

Отже, що таке партнерство? **Партнерство** – це особливий вид стосунків, що дозволяє людям чи організаціям поєднувати свої ресурси для виконання певних дій. Немає типових форматів чи моделей партнерства, тому це і є особливий вид стосунків, який містить свої специфічні властивості в кожному конкретно взятому випадку. Однак для простоти розуміння можна виділити три рівні партнерства, взявши за критерій ступінь інтеграції (об'єднання) учасників партнерських відносин: 1) кооперація; 2) координація; 3) структурна співпраця.

Кооперація є найменш формальним рівнем партнерства, але й найменш міцним. У форматі такого партнерства досягнути великих цілей дуже важко. Це швидше такий собі спосіб підтримки дружніх стосунків з іншими організаціями, коли існує мінімум обов'язків, мінімум відповідальності, кожен робить свою роботу і всі задоволені. Фактично, кожна організація в тій чи іншій мірі, має

партнерські стосунки на такому рівні. Отже, характерні риси кооперації:

- відсутність координуючого центру;
- неусталені умови членства (участі в партнерстві);
- комунікація з іншими за потребою;
- відсутність стандартів діяльності;
- відсутність постійних проектів;
- відсутні внески ресурсів у спільну діяльність.

Наступним рівнем партнерства є **координація**. Це вже значно формальніше партнерство, коли організації можуть мати угоди про партнерство або, щонайменше, певні обов'язки в рамках спільних проектів. Як правило, такий рівень партнерства спостерігаємо у діяльності різного роду коаліцій НУО. Характерні риси координації:

- створення координуючого центру;
- усталені певні умови членства (участі);
- частковий розподіл обов'язків;
- регулярна комунікація між членами;
- усталені мінімальні стандарти діяльності;
- реалізація окремих спільних проектів;
- внески певних ресурсів на спільну діяльність.

І, нарешті, **структурна співпраця** є найбільш інтеграційним і формальним рівнем партнерства. Це якраз той випадок, коли основою для партнерства мають бути серйозні аргументи, амбітні цілі і реалістичні плани. Ви повинні чітко розуміти, що можете запропонувати своїм потенційним партнерам, і чого хочете від них. Тут не може бути об'єднання на тій підставі, що ми ідеально підходимо для подання спільного проекту на один з актуальних конкурсів. І тим паче, тут не може бути об'єд-

нання з огляду на те, що ми всі однаково незвично одягаємося, проводимо дуже схожі публічні заходи, цікавимося європейською інтеграцією, не любимо корупціонерів і вболіваємо за Україну. Якщо Ви не знаєте, для чого Вам потрібна структурна співпраця, то уникайте такого партнерства усіма можливими шляхами. Характерними рисами структурної співпраці є:

- постійно діючий координаційний центр;
- жорсткі умови членства;
- чіткий розподіл обов'язків;
- постійна та часта комунікація між членами;
- жорсткі стандарти діяльності;
- регулярна реалізація спільних проектів;
- кожна організація вносить частину ресурсів.

Розуміючи, який рівень партнерства є для Вас найбільш прийнятним і для чого це Вам потрібно, можете сміливо будувати партнерські відносини. Пам'ятайте, що це не є одноразовою дією, розбудова партнерства – безперервний процес, де Ви можете виступати ініціатором партнерства або бути об'єктом пропозицій партнерства від інших осіб чи організацій. Якщо Ви маєте намір самі розпочати розбудову партнерських відносин, то Вам треба буде зробити щонайменше дев'ять кроків:

Крок 1. Визначте потенційних партнерів. Спостерігайте за тим, як працюють інші організації, постійно цікавтеся організаціями, які можуть бути Вашими партнерами. Будьте максимально відкритими та публічними, щоб інші могли дізнатися про Вас. Інформуйте про те, що Ви робите, зокрема ті організації, які Вам цікаві.

Крок 2. **Налагодьте взаємодію.** Запропонуйте іншій організації (організаціям) стати партнерами, зустріньтеся з активістами цієї організації. Навіть якщо Вам відмовлять, Ви вже можете розраховувати на більш ніж дружні стосунки, які в перспективі можуть перерости в серйозне партнерство.

Крок 3. **Визначте, якими є Ваші потреби та інтереси** в об'єднанні зусиль і ресурсів. Адже, як ми вже сказали, партнерство слугує об'єднанню ресурсів для виконання спільних дій. З'ясуйте, чи однаковими є Ваші мотиви та причини об'єднання.

Крок 4. **Узгодьте спільне бачення, сплануйте діяльність.** Визначте спільну мету та цілі партнерства, що має бути результатом Вашої взаємодії. Сформуйте зрозумілий план, за яким Ви будете працювати.

Крок 5. **Визначте ролі учасників.** З'ясуйте, хто та що буде робити, які обов'язки кожної організації.

Крок 6. **Створіть структуру для управління партнерством.** Вона може бути формальною чи неформальною, але всі повинні розуміти, хто координує спільний процес, як відбувається комунікація, і бути впевненими, що партнерство не буде залежати від настрою чи самопочуття ініціатора цієї справи.

Крок 7. **Дійте.** Покажіть, на що Ви здатні разом як партнери.

Крок 8. **Оцініть результати.** Обміркуйте, що вдалося зробити. Будьте відвертими в тому, чи задоволені Ви партнерством, і чи кожен окремо та всі разом досягли очікуваного.

Крок 9. **Визначте майбутній формат партнерства.** Як варто продовжувати працювати далі і чи взагалі варто? Зав'язати партнерські відносини набагато легше, ніж коректно припинити їх. Однак будьте чесними з собою і знайте, що якщо Ви хочете уникнути подальших партнерських відносин, то найкраще це зробити саме на цьому етапі.

Зверніть увагу на те, що в першу чергу сприяє успішному розвитку партнерства, коли будете будувати партнерські відносини з іншими організаціями:

- рівноправність партнерів;
- відповідальність за спільну діяльність;
- нейтральність ініціатора;
- партнерство не може бути заради партнерства;
- спільно усталені зрозумілі умови.

І пам'ятайте про перешкоди, які здатні роз'єднати навіть найміцніших, на перший погляд, партнерів:

- «корисливість» у сприйнятті партнерства – намагання одного з партнерів отримати виключно особисту користь, не даючи нічого взамін;
- небажання кооперації – коли формально Ви є партнерами, але хтось продовжує працювати самостійно, мало узгоджуючи роботу зі своїми партнерами;
- особи, що блокують, – хто просто не в захваті від такого партнерства або має певні упередження до когось з учасників партнерства, але не говорить цього відверто;
- незрозумілі умови співпраці.



Розділ 5. Етичні принципи діяльності організацій громадського контролю

НАВЧАЛЬНІ ЦІЛІ РОЗДІЛУ

Опрацювавши цей розділ, Ви будете вміти:

- дати визначення етичним принципам;
- навести приклади етичних принципів діяльності організацій громадського контролю;
- пояснити, в чому полягає важливість застосування етичних принципів в діяльності сторожових організацій.

За даними комплексного соціологічного моніторингу «Українське суспільство 1994–2005», проведеного Інститутом соціології НАН України і фондом «Демократичні ініціативи», лише трохи більше 13% громадян України довіряють благодійним фондам, громадським асоціаціям і об'єднанням (станом на 2005 рік). А чи може бути інакше, коли люди дуже часто стикаються з різного роду НУО – «кишеньковими», «провладними», «партійними» та іншими псевдонеурядовими організаціями. І чого варті організації, які не користуються довірою та підтримкою громадян? Це як автомобіль без палива – може бути новим і справним, але не їздити. Звичайно, що не всі НУО мають низький рівень довіри громадян, але наявність значної кількості псевдоорганізацій дуже часто зводить нанівець індивідуальні зусилля організації здобути громадську довіру і, зрозуміло, що дискредитує увесь третій сектор. Простих і швидких розв'язань цієї проблеми не існує. Але один із загальновідомих та ефективних, на нашу думку, варіантів – це розробка власних та спільних етичних принципів діяльності НУО. Особливо це актуально для організацій громадського контролю, які вимагають від влади неухильного дотримання правових норм і моральних принципів.

На жаль, в українському третьому секторі ще не достатньо сформувався окремий вид громадської активності – сторожові організації чи організації громадського контролю. Тому важко знайти приклади етичних принципів саме таких НУО. Хоча в середовищі громадських організацій загалом теж відсутній дискурс щодо потреби узгодження та підписання спільних стандартів, які б регулювали діяльність НУО. Тому цей розділ, в основному, ґрунтуватиметься на польській практиці розробки та застосування етичних принципів. А перелік основних принципів, якими б мали послу-

говуватися сторожові (і не тільки) організації у своїй діяльності, не є догмою, а відображає суб'єктивні погляди авторів цього підручника.

Ми поділяємо ту позицію, що лише обговоренням чи формальним прийняттям етичних кодексів, довіру громадськості не здобудеш, має бути створена відповідна організаційна культура, коли етичні принципи та цінності присутні в усьому, що робить кожен активіст організації. Також ми розуміємо, що вироблення спільних етичних принципів не означає, що всі організації будуть їх неухильно дотримуватися, але ті, які будуть їх дотримуватися, однозначно підвищуватимуть свій авторитет, в першу чергу – серед своєї цільової аудиторії та серед громадськості загалом.

Діяльність у сфері громадського контролю – одна з небагатьох, яка потребує чіткої етичної регламентації, визначених «правил». У першому розділі йшлося про те, що громадський контроль – це спостереження за дотриманням прав та законних інтересів людей. А за яких обставин наші права та законні інтереси дотримуються? Тоді, коли публічними інституціями не порушуються правила та закони, відповідно до яких вони діють. Інакше кажучи, організації громадського контролю вимагають від об'єктів спостереження дій за визначеними правилами. Але чи маємо ми, організації громадського контролю, подібні «правила», які б регулювали нашу діяльність? І чи дотримання таких «правил» не збільшить довіру до нас та нашої діяльності зі сторони пересічних громадян та представників публічних інституцій, за якими ми спостерігаємо?

Дискусії про етичні принципи діяльності організацій третього сектору Польщі розпочалися ще на початку 90-х рр. ХХ ст. Результатом таких об-

говорень стала розробка «Хартії правил дій неурядових організацій» на першому Загальнопольському Форумі Неурядових Ініціатив. Деякі організації за підсумком цих дискусій прийняли етичні кодекси своєї діяльності. Однак, сформульовані в дуже загальних рисах, пункти Хартії функціонально не мали важливого значення для регулювання діяльності організацій громадського контролю, це була програма мінімум, яку треба було розширити.

Своєрідною відповіддю на таку потребу стала розроблена у 2001 році «Хартія правил організацій, які здійснюють моніторинг діяльності державної адміністрації». Хартія вказує на три важливі принципи функціонування організацій громадського контролю Польщі:

- об'єктивність – у своїх діях організації та її представники правду ставлять вище за тимчасову ефективність чи інтерес своєї організації;
- діяльність для суспільного добра – громадський контроль, крім крайніх випадків, не може бути формою критики, а спробою розпочати процес переговорів і спільних дій задля поліпшення ситуації;
- прозорість та відкритість – організації, які проводять громадський контроль, мають з особливою турботою дбати про відкритість своїх дій і остерігатися ситуації, в якій їхні дії могли б сприйматися як неетичні, а об'єктивізм міг би бути підірваний.

У березні 2009 р. у Польщі відбулася міжнародна конференція «Випрацьовуючи довіру. Як здобути і зберегти довір'я громадськості до watchdog діяльності?», де обговорювалися проблеми стандартів діяльності організацій громадського контролю Центральної та Східної Європи. Сам факт, що дискусія на тему спільних етичних принципів триває, вказує на актуальність цієї теми для польсь-

ких НУО (зокрема, сторожових організацій), не зважаючи на те, мають вони власні хартії і кодекси, чи ні.

То що ж таке принципи? **Принципи** – це основні вихідні засади певного суспільного явища, що найдоступніше виражають його зміст. У нашому випадку, принципи репрезентують основні засади діяльності організацій громадського контролю.

Докладніше зупинимось на визначальних етичних принципах, які мають регулювати діяльність організацій громадського контролю, незалежно від змін керівництва організації, джерел фінансування, політичної ситуації чи об'єкту спостереження.

Провідним принципом організацій громадського контролю, про який ми вже згадували, є **діяльність на користь суспільного інтересу**. Цей принцип дуже тісно переплітається з місією третього сектора загалом – діяльністю заради позитивних змін не для когось окремо, а для всього суспільства. Тому кампанії громадського контролю, які ми плануємо реалізовувати, мають бути суспільно затребуваними, важливими та актуальними для людей, а не лише для вузького кола експертів та аналітиків, які напишуть ґрунтовний звіт за результатами проекту. Важливо зрозуміти, що принцип діяльності на користь суспільного інтересу дещо ширший за поняття захисту інтересів членів організації, яке прописане у статутах організації. У цьому і полягає особливість такого принципу для організацій громадського контролю, які провадять діяльність на користь суспільного інтересу.

Не можна використовувати громадський контроль як спосіб зведення рахунків чи дискредитації влади, не можна критикувати заради самої

критики. Критика повинна приводити до реалістичних пропозицій, як змінити проблемну ситуацію, і спільного пошуку шляхів вирішення проблем. Дійсно, є звичною ситуація, коли влада Вас не чує. Але якщо Ви наполегливо та професійно працюєте, ситуація змінюється, коли Ваші наміри стають зрозумілими для інших. Натомість бувають ситуації, коли влада не хоче іти на співпрацю з Вами, якщо знає, що Ви маєте якісь приховані наміри, хоча й декларуєте «правильні» етичні принципи.

Другим важливим принципом діяльності організацій громадського контролю є **об'єктивність**, тобто незалежна, незаангажована від жодних обставин та фактів оцінка тих процесів чи подій, які є об'єктом Вашого спостереження. Прикладом застосування на практиці принципу об'єктивності може бути оприлюднення звіту за результатами моніторингу передвиборчих програм кандидатів у Президенти 2010 р. До того ж, незалежно від ваших особистих уподобань чи уподобань електорату регіону, в якому Ви проживаєте, Ваш звіт містить тільки ті оцінки та судження, фактологічне підтвердження яких можна знайти в опублікованому документі. Навіть якщо на початку дослідження Ви мали гіпотезу, яка не підтвердилася в ході проробленої роботи, Ви зобов'язані подати об'єктивні висновки, підкріплені фактами. Неправильним є намагатися довести будь-яким способом своє припущення про те, наприклад, що міський голова хабарник. По суті, бути об'єктивним – це працювати за принципом англійського судочинства: «говорити правду, усю правду і нічого, крім правди».

Для того, щоб залишатися об'єктивним за будь-яких умов, слід уникати **конфлікт інтересів**, який може дискредитувати Вашу діяльність, а разом з

тим – і усю організацію. Часто трапляються випадки, коли проводимо моніторинг діяльності органів місцевої влади, а потім одного із членів організації запрошують зайняти посаду у публічній адміністрації. Він (чи вона) погоджується і стає державним службовцем, у той самий час не залишаючи членства в організації, а громадська організація далі продовжує вести громадський контроль діяльності відповідного органу влади. У подібній ситуації неможливо уникнути конфлікт інтересів між посадовою особою та громадською організацією, яка намагається бути об'єктивною з одного боку, і не принести шкоди своєму члену – з іншого. Для того, щоб уникнути конфлікт інтересів, в організації, що займається моніторинговою діяльністю, неприпустимим є громадський контроль тих публічних інституцій, де працюють друзі, рідні чи члени організації, а також їхній вплив на прийняття організаційних рішень та формування пріоритетів діяльності.

У багатьох випадках основне, що ми вимагаємо від об'єктів громадського контролю, – це прозорість та відкритість. Тому і самі маємо передусім дбати про дотримання цих принципів у своїй діяльності. Як свідчить практика, прозорість та відкритість організації – це основні засади для формування позитивного іміджу та дотримання задекларованих принципів діяльності. Якщо Ваша організація має чітко сформульовані правила та процедури прийняття рішень, опубліковані творчі та фінансові звіти з діяльності, зазначені джерела фінансування, а уся ця інформація є у відкритому доступі, – то півшляху до прозорості і відкритості Ви уже пройшли. Єдине, що Вам залишається у майбутньому, – ніколи не порушувати задекларовані принципи своєї діяльності. Це не лише хороша практика, але і спосіб уникнення негативного сприйняття дій, які здійснює організація.

Проводячи діяльність у сфері громадського контролю, дуже важливо для організації залишатися **фінансово незалежною**. Що ми розуміємо під принципом фінансової незалежності? Передусім, це неможливість зі сторони грантодавців чи благодійників впливати на пріоритети, цілі та хід кампаній громадського контролю. У жодному випадку люди чи інституції, які надали фінансову допомогу організації на реалізацію її задекларованих цілей, не можуть диктувати свої умови чи вимоги щодо того, як має розгортатися кампанія, які мають бути висновки та результати. Найкращий спосіб залишатися фінансово незалежною організацією – мати різні джерела фінансування, а ресурси на реалізацію кампанії залучати лише після детального її планування та визначення основних завдань і цілей. Така позиція допоможе Вашій організації сформуванню високий рівень довіри у суспільстві та залучатися підтримкою щораз більшої кількості населення.

Якщо йде мова про фінансову незалежність організацій громадського контролю, то не можемо оминати проблему фінансової незалежності від держави чи окремих її інституцій, які виділяють кошти на програмну діяльність третього сектора. На нашу думку, моніторингові організації повинні бути максимально незалежними від держави, насамперед у фінансовому аспекті. Подібні організації не повинні субсидуватися за рахунок держави і не повинні одержувати якісь спеціальні пільги, крім установлених законом для всіх недержавних неприбуткових організацій. Публічні державні інституції найчастіше є об'єктом громадського контролю, тому важливо залишатися фінансово незалежними та не провокувати конфлікт інтересів, який може поставити під сумнів об'єктивну діяльність вашої організації.

Звісно, ми змушені враховувати усю складність реалізації цього принципу, коли, з одного боку, маємо уникати фінансування від тих, кого контролюємо, а з іншого – маємо шукати різні джерела фінансування, щоб не бути залежними від когось одного.

Крім фінансової незалежності, організації громадського контролю мусять залишатися **партійно незаангажованими**. Принципово, щоб організації, які здійснюють громадський контроль публічних інституцій, залишалися безпартійними та не підтримували жодну партійну платформу у виборчих кампаніях і поза ними. Політичний вибір повинен залишатися особистою справою кожного члена організації, однак він не може бути членом політичної партії чи депутатом і активістом НУО водночас.

Поряд з переліченими принципами, якими, на нашу думку, мають керуватися організації громадського контролю, безперечно є й інші, не менш важливі, засади для здійснення етичної сторожової діяльності, однак ми вважали за потребу детальніше зупинитися саме на цих фундаментальних принципах. Запропоновані принципи – це ґрунтовна основа для захисту свого простору, простору довіри до нас з боку громади, медіа та тих, кого ми намагаємося контролювати.

Де можна дізнатися більше про громадський контроль?

Айвазовська О. Здобутки організації громадського контролю за 2008 рік // Громадянське суспільство – №3 (10), 2009,. – С. 20-24.

Громадський моніторинг літнього оздоровлення дітей: poradnik для небайдужих. – Кіровоград: ТО «Технології оптимального розвитку особистості». 2008. – 102 с.

Захаров Є. Громадський контроль і права людини / Львівське представництво громадянської мережі ОПОРА (<http://opora.lviv.ua/?p=529>).

Крупник А. Громадський контроль: історія та сучасність // Теорія та практика державного управління. – Вип. 2 (18). – Х.: «Магістр», 2007. – С. 78-88.

Крупник А. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронне наукове видання]: Збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ. – Вип. 1, 2007.

Крупник А. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України // Ефективність державного управління: Зб. наук. праць ЛРІДУ. Вип. 14 – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2007. – С. 146-154.

Моніторинг прав человека / Новицкий М., Фиалова З. и др. – Варшава: Хельсинкский фонд по правам человека, 2001. – 209 с.

Процак О. Участь громадськості у процесі ухвалення рішень: Навч. посіб. / “Фонд “Європа XXI”, Т-во Лева. – К., 2007. – 188 с.

Степаненко В. Громадський контроль за владою як перспектива розвитку громадянського суспільства в Україні // Віче. - №6, 2000. – С. 8-21

Шмидт В. Гражданский контроль как форма участия граждан в публичной политике. Центр содействия проведению исследований проблем гражданского общества «Демос» (<http://www.demos-center.ru/projects/915DE20/A044C6D/1193054051>)

Що таке сторожова діяльність неурядових організацій? / Асоціація лідерів локальних громадських груп (<http://watchdog.org.pl/ua.php?dzial=2&id=2>)

Gazeta.ngo.pl «Obywatel strażnik» (<http://gazeta.ngo.pl/>). №5 (53), 2008.

Frączak P. Wady i zalety dobrego obywatela kontroli społecznej // Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej. R. 11, Zeszyt 1 (20) / 2009

Методологія проведення кампанії громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування

Методологічна таблиця

Стратегічна ціль 1 – встановити фактичний стан прозорості, підвітності та відкритості діяльності виконавчого комітету та інших виконавчих органів міської ради		
Міський виконком, виконавчі органи міської ради		
Принципи діяльності виконавчих органів ОМС	Індикатори	Показники індикаторів
Прозорість: наявність законних, чітких та зрозумілих процедур діяльності органів місцевого самоврядування та їхня взаємодія з громадою	Інформація про депутатів	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність біографічних даних • Наявність декларації про доходи • Наявність контактних даних депутата та графіку його роботи
	Кадрова політика	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність процедури, що регулює кадрову політику (конкурс) • Доступ до результатів конкурсу (кількість прийнятих за конкурсом та поза конкурсом) • Оприлюднення результатів конкурсів • Наявність з'явлених критеріїв вибору для конкретної кандидатури
	Реєстр послуг (опис послуг, які надає міськвиконком мешканцям)	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність інформації про перелік послуг • Вільний доступ до інформаційних карток • Форма опису (хлістат знає, які документи треба, в якій кімнаті може це зробити, за який період, та хто відповідальний за виконання)
Відкритість: вільний доступ до інформації та процедур, що регулюють діяльність ОМС та їх взаємодія з громадою; можливість для територіальної громади приймати участь у роботі ОМС, активне інформування громади	Прийом громадян веріантками та факсіями структурних підрозділів	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність процедури прийому (яким чином відбувається, яким чином документується, яким чином та хто приймає рішення?) • Періодичність та графік • Доступність для всіх людей • Кількість прийнятих громадян • Кількість задоволених звернень
	Доступ громадськості до документації виконкому	<ul style="list-style-type: none"> • Канали поширення інформації. • Наявність повних текстів рішень, регуляторних актів, розпоряджень, протоколів разом з додатками. • Реакція працівників виконкому на інформаційні запити
	Участь громадськості у роботі виконавчого комітету (основна форма роботи виконкому – засідання)	<ul style="list-style-type: none"> • Присутність на засіданнях виконкому • Наявність дорадчо-консультативних органів (громадські ради, робочі групи) • Ефективність роботи консультативно-дорадчих органів
Підвітність процес звітування виконавчих органів перед громадою про результати своєї діяльності	Звіт перед радою та громадою	<ul style="list-style-type: none"> • Інформування населення щодо виконання програм соціально-економічного, культурного розвитку, місцевого бюджету • Звітування перед територіальною громадою про свою діяльність • Періодичність (2 рази на рік) • Змістовність, доступність

Стратегічна ціль 2 – встановити фактичний стан прозорості, підвітності та відкритості діяльності міської ради

Міська рада - депутати міської ради		
Принципи діяльності міської ради	Індикатори	Показники індикаторів
Прозорість: наявність законних, чітких та зрозумілих процедур діяльності депутатів міської ради та їх взаємодія з громадою	Інформація про депутатів	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність біографічних даних та фотографії • Наявність інформації про майновий стан - декларації про доходи • Наявність контактних даних до депутата та графіку його роботи з громадою
	Засідання сесії міської ради	<ul style="list-style-type: none"> • Отримовлення порядку денного, проектів рішень, постанов за 10 днів перед засіданням • Наявність процедури доступу громадян до засідань • Наявність інформації про відвідуваність депутатами сесій • Присутність громадськості на сесіях • Наявність аудіо запису (слендограм) засідання сесії • Кількість рішень прийнятих, шляхом таємного та поіменного голосування • Наявність інформації про поіменне голосування • Доступ до протоколу засідань
	Робота постійних та тимчасових комісій	<ul style="list-style-type: none"> • Інформація про засідання комісій • Інформація про створення, склад постійних депутатських комісій та про його зміни. Завдання тимчасових комісій • Присутність громадян на засіданнях постійних депутатських комісій • Заїтування про роботу
Відкритість: вільний доступ до інформації та процедур, що регулюють діяльність депутатів міської ради та їх взаємодія з громадою; можливість для територіальної громади приймати участь у роботі міської ради; активне інформування громади про роботу депутатів міської ради	Прийом громадян	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність графіку прийому громадян (відповідність) • Процедура прийому (наявність журналу про звернення громадян) • Доступність до прийому
	Зустріч з виборцями	<ul style="list-style-type: none"> • Періодичність • Мета зустрічей (визначення потреб громади, звіт про діяльність) • Поінформованість про зустріч з депутатом
	Діяльність міської ради з забезпечення участі громади у прийнятті рішень	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність процедури, яка регламентує участь громади у прийнятті рішень (громадські слухання, місцеві ініціативи, звернення громадян, громадські ради, загальні збори громадян) • Досвід реалізації права на участь у прийнятті рішень • Наявність випадків оскарження права громадян на участь у прийнятті рішень
	Доступ громадськості до документації ради, регламенту (все, що продукують депутати)	<ul style="list-style-type: none"> • Канали поширення інформації • Наявність повних текстів рішень, разом з додатками • Реакція депутатів на інформаційні запити
Підвітність: прозе заїтування депутатів перед громадою про результати своєї діяльності	Звітні депутата	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність плану роботи ради та заїтування саме по виконанню плану • Наявність звітів про роботу у депутатських комісіях • Інформування щодо виконання програм соціально-економічного, культурного розвитку, місцевого бюджету • Заїтування перед територіальною громадою про свою діяльність • Наявність звітів щодо виконання доручень • Періодичність (не менше 1 разу на рік) • Змістовність, доступність

Стратегічна ціль 3 – встановити фактичний стан прозорості, підзвітності та відкритості діяльності міського голови		
Міський голова		
Принципи діяльності міського голови	Індикатори принципів діяльності	Показники індикаторів
Прозорість: наваність законних чітких та зрозумілих процедур діяльності міського голови та його взаємодія з громадою	Декларація про доходи	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність • Періодичність • Тотожність зі станом фактичним • Змістовність
	Кадрова політика	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність процедури, що регулює кадрову політику (конкурс на заміщення вакантної посади) • Випадки прийняття на роботу до ОМС рідних та близьких голови • Випадки порушення конкурсу або уникнення шляхом призначення вакансуючих обов'язки тимчасово • Доступ до результатів конкурсів на заміщення вакантної посади • Кількість поданих заяв на одне місце
	Розпорядження міського голови	<ul style="list-style-type: none"> • Кількість – за останній період • Тема (чи пов'язана з підвищенням прозорості, підзвітності та відкритості ОМС?) • Доступність
	Інформація про діяльність міського голови	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність інформаційного відділу (процедура його роботи) • Наявність процедури створення інформаційних прес-релізів • Кількість прес-релізів про голову за останній період • Форма та зміст інформації, яка зустрічається, де розміщується • Кількість інформаційних запитів за останній рік • Кількість скарг за останній рік
Відкритість: вільний доступ до інформації та процедур, що регулюють діяльність міського голови та його взаємодія з громадою; можливість для територіальної громади приймати участь у роботі ОМС	Прийом громадян	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність • Періодичність • Процедура прийому (чи має бути складений протокол) • Прозорість • Доступність для всіх людей
	Забезпечення участі громадян у прийнятті рішень	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність процедури чи запису у статуті про проведення громадських слухань • Кількість слухань, ініційованих головою • Кількість слухань за участю міського голови • Участь у роботі громадських рад • Виконання рішень, прийятих на громадських слуханнях
Підзвітність: процес звітування міського голови перед громадою про результати своєї діяльності	Звіт міського голови	<ul style="list-style-type: none"> • Інформування населення щодо виконання програм соціально-економічного, культурного розвитку, місцевого бюджету • Звітування перед територіальною громадою про свою діяльність • Періодичність (2 рази на рік) • Змістовність, доступність

Таблиця 2: Картки спостереження

Формуляр «Міський голова»

Дослідницькі питання	ТАК/ НІ	КОМЕНТАРІ	ДЖЕРЕЛО ІНФОРМАЦІЇ
Наявність декларації про доходи			
Доступність розпорядження міського голови			
Наявність звіту міського голови		карта спостереження	
Наявність прийому громадян		карта спостереження	
Доступ до результатів конкурсів на замовлення вакантної посади			
Наявність процедури чи запису у статуті про проведення громадських слухань			

Карта спостереження «Прийом громадян міським головою»

Дослідницькі питання	ТАК/ НІ	КОМЕНТАРІ	ДЖЕРЕЛО ІНФОРМАЦІЇ
Чи існує процедура, яка регламентує проведення прийому громадян міським головою?			
Чи доступна інформація (графік, місце, умови) про прийом громадян міським головою?		Графік додати	
Чи проводиться прийом за графіком?			
Чи ведеться реєстр звернень громадян?			
Чи доступна статистика прийому громадян?			
Місце проведення прийому:	X		
- доступність для людей з обмеженими можливостями			
- розмір приміщення для очікування	X	Приблизно площа	
- наявність місць для сидіння		Кількість	
- чи здійснюється місяць проведення прийому?			

Карта спостереження «Звіт міського голови»

Дослідницькі питання	ТАК/ НІ	КОМЕНТАРІ	ДЖЕРЕЛО ІНФОРМАЦІЇ
Періодичність (має бути 2 рази на рік)			
Доступність		В якій формі	
Обсяг звіту	x		
Змістовність	x	Зміст звіту додати (основні питання, які висвітлені в звіті)	
Форми розповсюдження	x		

Формуляр «Депутати»

Дослідницькі питання	ТАК/ НІ	КОМЕНТАРІ	ДЖЕРЕЛО ІНФОРМАЦІЇ
Доступність контактних даних депутатів та графіку їх роботи з громадою			
Доступність інформації про депутатський фонд			
Оприлюднення порядку денного, проєктів рішень, постанов за 10 днів перед засіданням			
Наявність (доступність) інформації про підсумки голосування			
Доступність інформації про створення, склад постійних депутатських комісій та про його зміни. Завдання тимчасових комісій.			
Доступність висновків, рекомендацій постійних комісій, протоколів засідань та звітів (пропозицій) тимчасових контрольних комісій у вільному доступі (публікація, інтернет)			
Наявність аудіо запису (стенограми) засідання сесії			
Доступність протоколів засідань депутатів, аудіозапису (стенограми) засідання сесії			
Доступність повних текстів рішень, разом з додатками			
Доступ громадян до відвідування засідань депутатів			
Доступ громадян до участі у засіданнях постійних депутатських комісій			
Наявність прийому громадян (всіма депутатами)		карта спостереження	
Наявність зустрічей з виборцями (всіма депутатами)		карта спостереження	

Навність (доступність) плану роботи ради та звітування за виконанням плану			
Навність звітів (в т.ч. на вимогу зборів громадян (у всіх депутатів))		карта спостереження	

Карта спостереження «Прйом громадян»

Дослідницькі питання	ТАК/ НІ	КОМЕНТАРІ	ДЖЕРЕЛО ІНФОРМАЦІЇ
Чи веде депутат прийом громадян?			
Чи доступний графік прийому?		Графік додати	
Чи відповідає графік дійсності?			
Місце проведення прийому:	х		
- доступність для людей з обмеженими можливостями			
- розмір приміщення для очікування	х	Приблизна площа	
- наявність місць для сидіння		Кількість	
- чи змінюється місце проведення прийому?			
Періодичність прийому громадян	х		

Карта спостереження «Зустріч з виборцями»

Дослідницькі питання	ТАК/ НІ	КОМЕНТАРІ	ДЖЕРЕЛО ІНФОРМАЦІЇ
Чи існує графік зустрічей з виборцями?			
Чи доступний графік зустрічей з виборцями?			
Чи відповідає графік дійсності?			
Чи проводяться зустрічі з ініціативні виборці?			
Чи документується зустрічі?			

Карта спостереження «Звіт депутатам»

Дослідницькі питання	ТАК/ НІ	КОМЕНТАРІ	ДЖЕРЕЛО ІНФОРМАЦІЇ
Періодичність	Х		
Доступність		В якій формі	
Обсяг звіту	Х		
Змістовність	Х	Зміст звіту додати (основні питання, які висвітлені в звіті)	
Форми розповсюдження	Х		

Формуляр «Міський виконком, виконавчі органи міської ради»

Дослідницькі питання	ТАК/ НІ	КОМЕНТАРІ	ДЖЕРЕЛО ІНФОРМАЦІЇ
Навність інформаційного пункту у виконкомі чи людини, яка надає інформацію			
Навність виконавців у виконкомі (хто сидить та що робить за конкретними джерелами)			
Доступність інформації про структуру підрозділів виконкому			
Навність офіційної веб-сторінки		Карта спостереження	
Доступність інформації про можливість та механізми оскарження дій працівників виконкому			
Доступність результатів конкурсу на замовлення посад			
Навність зужених критеріїв відбору для конкретної кандидатури			
Навність інформації про муніципальні послуги		Карта спостереження	
Навність прийому громадян		Карта спостереження	
Доступ громадянськості до документації виконкому		Карта спостереження	
Доступ громадянськості до участі у засіданнях виконкому			
Навність звіту перед громадою за програми		Карта спостереження	
Навність громадських рад			

Навчальний посібник

**Путівник
з громадського контролю
за діяльністю органів місцевого самоврядування**

**Відповідальний редактор – Олександр Неберикут
Літературний редактор – Ксеня Дітчук, Ірина Швець
Художній редактор – Андрій Дутчак**

Підписано до друку 01.12.2009. Формат 64x90/12
Папір офсетний. Гарнітура Franklin Gothic Book.
Офсетний друк. Фіз. друк. арк. 7. Умов. друк. арк. 7,49.
Умов. фарбовідбитків 7,49. Тираж 2000 прим.
Замовл. № 1-12-1

Видавництво «ТзОВ «Дизайн-студія «Папуга», Львів, вул. Любінська, 92
Свідоцтво про державну реєстрацію ЛВ №15 від 21.12.2001

Асоціація лідерів локальних громадських груп – це незалежна, неприбуткова, політично незаангажована, неурядова громадська організація. Наша місія – підвищити якість суспільного життя у Польщі через збільшення рівня прозорості і відкритості влади у найменшій територіальній одиниці та на національному рівні в цілому. Основна сфера наших зацікавлень – це прозорість прийняття рішень, доступ до публічної інформації та громадська участь.

Асоціація лідерів локальних громадських груп – це спільнота людей, які мешкають у різних містах Польщі. Діяльність, яку проводить Асоціація, є сукупністю роботи різних людей і груп, що діють відповідно до Етичного Кодексу організації, тим самим покращуючи якість життя та сприяючи підзвітності держави перед громадянином.

www.lgo.pl

Громадянська мережа ОПОРА – це неурядова, позапартійна і фінансово незалежна загальнонаціональна мережа громадських активістів, організацій, неформальних об'єднань громадян. Ми об'єдналися з метою активізації участі громадян у суспільному житті та розвитку потенціалу громадянського суспільства в Україні як фундаменту суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Стратегічні цілі Громадянської мережі ОПОРА – це забезпечення відкритості і прозорості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні; підтримка та розвиток суспільних груп і середовищ на рівні місцевих громад, їхнє об'єднання у загальноукраїнську мережу; розробка та впровадження інноваційної системи навчання громадських активістів.

www.opora.org.ua
www.opora.lviv.ua

sligo
sligo

ОПОРА ▲

