

ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН

ДО РОЗРОБКИ
ТА УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ
МІСЦЕВИМ
САМОВРЯДУВАННЯМ

ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ДО РОЗРОБКИ ТА УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ МІСЦЕВИМ САМОВРЯДУВАННЯМ

РЕЗЮМЕ	/6	III. МІСЦЕВА ВЛАДА НЕ ЗАЛУЧАЄ ГРОМАДУ СИСТЕМНО ДО ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ	/40
МЕТОДОЛОГІЯ	/8		
ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ	/10		
Комплексні рішення	/13	IV. ІНСТРУМЕНТИ НЕЗРУЧНІ ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА НЕЕФЕКТИВНІ	/48
Фактори, що впливають на залучення	/14	V. НЕДОСКОНАЛІСТЬ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ	/66
Масштабування проблем та баланс повноважень в ОМС	/15	ВИСНОВКИ	/68
СТРУКТУРА ЗМІН	/16		
Г р у п и п р о б л е м		Д о д а т о к 1	
I. ГРОМАДА НЕ ВПЛИВАЄ НА ПРОЦЕСИ БЮДЖЕТУВАННЯ ТА СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ	/18	ІНСТРУМЕНТИ ТА МЕХАНІЗМИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН ДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ	/72
II. ПРЕДСТАВНИКИ ГРОМАДИ ЧАСТО НЕ ВИКОРИСТОВУЮТЬ МОЖЛИВОСТІ ДОЛУЧАТИСЬ І ВПЛИВАТИ НА УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ МІСЦЕВИМ САМОВРЯДУВАННЯМ	/28	ДУМКИ ЕКСПЕРТІВ	/76

ПОДЯКИ

Ми вдячні за підтримку у проведенні цього дослідження нашому партнеру – Уряду Швеції. Цей документ підготовлено експертами громадської організації «Центр UA», яка несе відповідальність за його зміст. Думки, висновки та рекомендації належать опитаним представникам заінтересованих сторін та упорядникам цього видання і не обов'язково відображають офіційну позицію Уряду Швеції.

Зелена книга написана за результатами інтерв'ю з експертами, а також публічних консультацій із найактивнішими спільнотами у 23 областях України та місті Києві. Дякуємо за участь усім експертам та учасникам публічних консультацій! За гостинність і допомогу в організації публічних консультацій висловлюємо вдячність Українському кризовому медіа-центру.

Документ уклав полісі-аналітик ГО «Центр UA» Антон Кушнір. Верстка – Іван Лампека.

Розробка цього документу були здійснена в рамках повного циклу публічної політики за методологією, яку надала голова правління Колегіуму Анни Ярославни Віра Нанівська, якій ми вдячні за натхнення.

РЕЗЮМЕ

Ця зелена книга присвячена проблемам залучення громадян до розробки та ухвалення рішень місцевим самоврядуванням, від нормативної бази на рівні законодавства та місцевих нормативних актів до практичних аспектів діяльності представників місцевого самоврядування, груп інтересів у територіальних громадах, а також формування громадянських компетенцій у молоді та дорослих.

Мета дослідження – ініціювати активні дискусії між заінтересованими сторонами для ефективного використання наявних інструментів та практик залучення громадян, що дасть змогу органам прийняття рішень максимально враховувати позиції заінтересованих сторін у територіальній громаді, а громадянам – досягнути максимальної реалізації своїх інтересів на місцевому рівні.

У цій зеленій книзі представлені результати аналізу нормативного поля, консультацій з заінтересованими сторонами на центральному та місцевому рівнях, інтерв'ю з експертами, представниками місцевого самоврядування та громадськими активістами щодо проблем із залученням громадян до розробки та ухвалення рішень.

Проблеми, відзначені представниками груп інтересів, розподілені за п'ятьма великими групами:

- громада має низький рівень впливу на процес формування місцевих бюджетів та стратегічних програм розвитку;
- представники територіальної громади не використовують наявні можливості залучення до ухвалення рішень;
- місцева влада не залучає громадян до процесу прийняття рішень в достатній мірі;
- наявні інструменти залучення є неефективними;
- недосконала законодавча база.

МЕТОДОЛОГІЯ

Результати, представлені у цій зеленій книзі, були отримані в рамках реалізації повного циклу публічної політики – алгоритму вирішення суспільно важливих проблем через врахування позицій усіх заінтересованих сторін, який передбачає такі етапи:

1. Окреслення політичного порядку денного

В одному інтегрованому документі визначаються:

- *Мета і бачення майбутнього після проведення реформи*
- *Перешкоди/проблеми, подолання яких стає пріоритетом реформи*
- *Нормативно-правові, інституційні та бюджетні зміни, які мають бути здійснені, що і є сутністю реформи*

2. Консультації з заінтересованими сторонами та експертами

Проблеми і рішення, визначені в порядку денному, обговорюються із заінтересованими сторонами. Це робиться для того, щоб:

- *виробити зважене бачення проблем і рішень, яке враховуватиме різні позиції*
- *прогнозувати соціальні ризики та попередити їх*
- *мобілізувати підтримку тих груп, які зацікавлені в проведенні реформи*
- *нейтралізувати супротив груп, чий корупційні інтереси будуть порушені впровадженням реформою*

У рамках консультацій заінтересовані сторони можуть:

- *висловити своє бачення важливості чи неважливості проблеми, яка виноситься на обговорення*
- *погодитись або не погодитись із запропонованими рішеннями*
- *запропонувати своє рішення*

Консультації з заінтересованими сторонами проводяться як у рамках підготовки зеленої книги, так і білої.

3. Зелена книга проблем (green paper)

На підставі консультацій із заінтересованими сторонами формується зелена книга проблем, в якій аналізуються позиції заінтересованих сторін щодо мети нової політики і щодо проблем, які ця політика покликана вирішити

4. Біла книга рішень (white paper)

Визначені у зеленій книзі проблеми і рішення перевіряються, рішення оформлюються у вигляді документів, які є втіленням нової політики

5. Слухання у комітеті ВРУ

На слухання профільного комітету виносяться вимоги:

- *запровадження нової політики*
- *внесення представленого законопроекту чи законопроектів до розгляду*

6. Парламентські слухання у ВРУ

У Верховній Раді виноситься вимога внесення законопроекту чи законопроектів, які стануть втіленням нової політики

7. Голосування

Проводиться адвокаційна кампанія на підтримку законопроекту чи законопроектів

Ця зелена книга підсумовує третій етап реалізації повного циклу публічної політики **залучення громадян до розробки та ухвалення рішень місцевим самоврядуванням**. На наступному етапі відбуватимуться обговорення документа з ширшим колом заінтересованих сторін, спрямоване на стимулювання подальшого здійснення оцінки поточної політики та генерування альтернатив її вдосконалення.

За результатами публічного обговорення зеленої книги, зокрема запропонованих альтернатив, будуть підготовлені пропозиції щодо вдосконалення політики.

ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ

Стаття 140 Конституції України передбачає, що «місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи».

Законодавство України містить чимало механізмів залучення громадян до ухвалення рішень та впливу на рішення місцевого самоврядування.

Разом із тим, структурованою цю юридичну базу назвати складно. Деякі інструменти заявлені в законах України, але їх зміст та процедура застосування не конкретизовані. Законодавством передбачено, що порядок реалізації таких інструментів визначається як законом, так і статутом територіальної громади. Так, порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади; порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог закону; порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади; вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади. При цьому аналіз статутів територіальних громад свідчить, що подекуди заявлені законодавчо інструменти в них не закріплені, а іноді їх механізм є вкрай ускладненим та створює великі перепони для їх ефективного використання.

Те саме стосується органів самоорганізації населення за місцем проживання, які власне є не інструментами, а складовою місцевого самоврядування. Їх правовий статус, порядок організації та діяльності визначаються законом, однак їх процедура формування є вкрай ускладненою.

Ухвалювати зміни шляхом змін до статутів територіальної громади є довгим шляхом, який наразі ускладнюється тим, що статути територіальних громад потребують реєстрації у Міністерстві юстиції, що суттєво сповільнює процес.

Місцевий референдум заявлений у законодавстві (п. 5 ст.7 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»: «Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми»). Однак відповідний закон наразі відсутній, що унеможливує використання цього інструменту.

Разом із тим, такий популярний наразі інструмент як бюджет участі («громадський бюджет»), який чимало стейкхолдерів називають одним з найефективніших інструментів для підвищення активності громади та набуття нею досвіду використання інструментів демократії участі, взагалі не заявлений у законодавстві, зокрема в Бюджетному кодексі. Що призводить до того, що в окремих містах, наприклад у Херсоні, цей інструмент взагалі відсутній.

Формування та порядок роботи громадських рад встановлюється Постановою Кабінету Міністрів України N 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», цією ж постановою встановлюється порядок проведення консультацій з громадськістю, однак лише для органів виконавчої влади. Органам місцевого самоврядування лише рекомендовано під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування керуватися затвердженими цією постановою Порядком і Типовим положенням. Відтак порядок формування громадських рад та проведення консультацій з громадськістю при ОМС неврегульований, вони багато де відсутні, а там, де є, формуються за різними принципами, тому під назвою «громадська рада» ми фактично маємо дуже відмінні за складом та принципом формування органи.

Втім, більшість стейкхолдерів висловлювали думку, що регулювання процедури застосування інструментів виключно на рівні законодавства та їх обов'язковість до виконання на рівні ОМС є недоцільним, оскільки призведе лише до формального їх застосування, адже держава не має дієвих механізмів контролю їх ефективного використання. Доцільним буде заявити ці документи на законодавчому рівні та надати типові проекти місцевих нормативних документів, однак ухвалювати процедури застосування кожен ОМС має самостійно.

Стейкхолдери підкреслювали, що наявність та якість інструментів не є вирішальною для ефективного залучення громадян. Наявні інструменти цілком ефективно працюють в умовах, коли на це є політична воля представників ОМС, насамперед посадових осіб, а також активна громадськість. Учасники консультацій стверджували, що для ефективної роботи партисипативної демократії слід зосередитись на цьому аспекті – формуванні активної громадськості та розуміння в представників ОМС переваг від залучення громадян до процесу ухвалення рішень.

Окремо варто відзначити, що наразі громадськість майже не має впливу на процес формування та затвердження місцевих бюджетів, який є основним механізмом реалізації інтересів представників територіальної громади. Бюджет участі, який набув популярності протягом останніх років, не виходить за рамки кількох відсотків від усього місцевого бюджету. Механізми залучення громадськості до бюджетних процесів на місцях багато де відсутні, а там, де наявні, реалізуються формально. Програми стратегічного розвитку, які ухвалюються в регіонах, зазвичай розробляються без належного залучення громадськості.

Підсумовуючи сказане вище, окремі законодавчі зміни можуть створити сприятливе середовище для розвитку партисипативної демократії, але вони не будуть достатніми для ефективного залучення громадян до ухвалення рішень місцевим самоврядуванням. Більше того, намагання надмірно законодавчо зарегулювати цю сферу може дати протилежний результат та призвести до формального виконання процедур.

КОМПЛЕКСНІ РІШЕННЯ

Усі пропоновані рішення проблем, наведені в цьому дослідженні, були висловлені стейкхолдерами в ході глибинних інтерв'ю, а також публічних консультацій в усіх регіонах України. Деякі рішення озвучувались представниками заінтересованих сторін одразу в кількох регіонах, це враховувалось у порядку наведення рішень (популярні наводяться вище).

Також деякі рішення є комплексними, оскільки є відповіддю одразу на кілька проблем. Наприклад, мережа громадських хабів, з одного боку, сприятиме формуванню

груп інтересів, а з іншого, може бути використана для громадянської освіти дорослих громадян. Запровадження механізму публічних консультацій як вирішить проблему низької ефективності громадських слухань, так і буде способом залучення громадян до процесів бюджетування на місцевому рівні. Спільне навчання найкращих практик для представників ОМС і громадськості не лише вирішить питання браку компетенцій у груп інтересів та місцевих депутатів, але й сприятиме налагодженню кращої взаємодії між громадськістю та ОМС.

ФАКТОРИ, ЩО ВПЛИВАЮТЬ НА ЗАЛУЧЕННЯ

Стейкхолдери вказували на кілька сфер, які безпосередньо не є складовими партисипативної демократії, однак безпосередньо впливають на успішність залучення громадян до ухвалення рішень. Без вирішення проблем у згаданих галузях не можна сподіватись на успішне застосування демократії участі в межах усієї держави.

АДМІНРЕФОРМА ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

Ситуацію ускладнює те, що в державі тривають процеси децентралізації та пов'язаної з нею адміністративно-територіальної реформи. В процесі цих реформ формуються нові органи місцевого самоврядування – об'єднані територіальні громади та їхні виконавчі органи. При цьому, з огляду на те, що процес об'єднання громад є добровільним, ніхто не може передбачити подальшу долю районів, а отже і районних рад. Наразі представники цієї ланки ОМС більше занепокоєні своїм подальшим існуванням, аніж залученням громадськості до процесу ухвалення рішень. Також є незрозумілою подальша доля місцевих державних адміністрацій, які, з одного боку, є органами реалізації державної політики на місцях, а з іншого – максимально зрощені з системою органів місцевого самоврядування та фактично виконують функції виконавчих органів для районних та обласних рад, маючи виключні повноваження, наприклад, у формуванні бюджетів. У разі, якщо місцеві державні адміністрації будуть ліквідовуватись із запровадженням інституту префектів, на районному та обласному рівні державні адміністрації мають бути замінені виконкомми з відповідною передачею повноважень.

ВІДКРИТІСТЬ ТА ПРОЗОРИСТЬ

Прозорість і відкритість ОМС, зокрема в частині оприлюднення публічної інформації та відкритості сесій ради та засідань постійних комісій, не є безпосередньою складовою залучення громадян до ухвалення рішень ОМС, однак є важливим фактором, що сприяє розвитку демократії участі, зокрема формуванню активної громадськості та усвідомленню владою користі від співпраці з громадськістю.

АНТИКОРУПЦІЯ

Як зазначали стейкхолдери, в окремих випадках залучення громадян до ухвалення рішень не відбувається через активну протидію представників місцевого самоврядування, а особливо посадових осіб, насамперед міських голів, оскільки це зачіпає їхні інтереси – чи йдеться про корупційні зловживання, чи про небажання ділитися повноваженнями та бути підзвітними у своїй роботі. Діяльність антикорупційних, контролюючих та правоохоронних органів виходить за рамки цього дослідження, однак слід розуміти, що за активної протидії представників ОМС неможливо досягнути ефективного залучення громадян.

МАСШТАБУВАННЯ ПРОБЛЕМ ТА БАЛАНС ПОВНОВАЖЕНЬ В ОМС

Підходи до залучення громадян суттєво різняться, залежно від розміру громади. У великих громадах доцільно мати інструменти, формалізовані та закріплені на рівні статуту територіальної громади. У невеликих громадах, як підтверджували учасники консультацій, взаємодія між громадянами та представниками місцевої влади є менш формальною, тому на перше місце виходить активність громади та розуміння представниками виборних ОМС своєї ролі у взаємодії з виборцями. Слід також врахувати, що окремі механізми та інструменти не можна масштабувати. Скажімо, якщо в межах міста можна рекомендувати залучати представників органів самоорганізації населення до формування проекту місцевого бюджету, то на рівні області органи самоорганізації населення відсутні.

Депутати місцевих рад, за спостереженнями стейкхолдерів, наразі є однією з найслабших ланок у місцевій владі. Міський голова має у своєму розпорядженні апарат та вирішальні повноваження для формування виконавчих органів. Працівники виконавчих органів та їхніх структурних підрозділів мають значний досвід роботи, добре орієнтуються в темі та знають свої повноваження. Натомість місцеві депутати після обрання не проходять жодного навчання із виконання власних повноважень, внаслідок чого погано розуміють свою роль та можливості. Особливо актуально це для депутатів невеликих громад, які, за свідченням стейкхолдерів, часто не вміють навіть подати проект рішення. Навчання депутатів щодо їхніх прав та повноважень, у залученні громадян – зокрема щодо прийому громадян та реалізації доручень виборців – а також ознайомлення з найкращими практиками залучення громадян могло би позитивно вплинути на сферу. Подекуди громада не користується можливостями залучення через пасивність депутатів.

СТРУКТУРА ЗМІН

Успішне залучення громадян до ухвалення рішень включає в себе чимало складових – нормативну базу на рівні як законодавства, так і місцевих нормативних актів; політичну волю представників органів місцевого самоврядування, насамперед посадових осіб, а також працівників виконавчих органів та державних адміністрацій; активну громадськість на місцях.

Значна частина успіху залежить від формальної та неформальної громадянської та демократичної освіти усіх учасників процесу, а отже потребує залучення МОН та пов'язаних центральних органів виконавчої влади.

Пропоновані зміни стосуються багатьох сфер і зачіпають інтереси багатьох стейкхолдерів на різних рівнях, як-то народних депутатів України, окремих органів місцевого самоврядування, їхніх виконавчих органів та голів, ключових центральних органів виконавчої влади – Міністерства

освіти і науки України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, громадських організацій та громадських об'єднань, міжнародних партнерів та донорів тощо. Частина із цих суб'єктів не є інституціоналізованими, як-от групи інтересів у територіальній громаді.

Значна частина пропонованих стейкхолдерами рішень передбачає, що їх будуть здійснювати громадські організації самостійно або ж у партнерстві з органами місцевого самоврядування.

Єдиної точки входу для здійснення змін немає, їх успішність залежатиме від того, чи будуть усі згадані суб'єкти зацікавлені в реалізації наведених рекомендацій, оскільки вони не є замовниками цього дослідження та часто навіть не усвідомлюють своєї потреби в таких змінах.

Г Р У П И П Р О Б Л Е М

І. ГРОМАДА
НЕ ВПЛИВАЄ НА ПРОЦЕСИ
БЮДЖЕТУВАННЯ
ТА СТРАТЕГІЧНОГО
РОЗВИТКУ

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

Бюджетним кодексом України серед принципів бюджетної політики згадується принцип публічності та прозорості – інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням Державного бюджету та місцевих бюджетів.

Залучення громадськості по процесів бюджетування законодавством не передбачено. Разом із тим, у численних ОМС ухвалено бюджетні регламенти, якими передбачено залучення громадськості, переважно у формі громадських слухань.

Втім, така форма залучення не є оптимальною, оскільки на розсуд громадськості вноситься уже готовий проект бюджету, який пройшов стадію подання бюджетних запитів розпорядниками коштів, формування

проекту бюджету та його розгляду в профільній комісії. На цьому етапі внести будь-які зміни до готового документу майже неможливо.

По-друге, формат громадських слухань не є оптимальним для питань бюджетування, адже ознайомлення з проектом бюджету та формування власних пропозицій потребує часу, а також певних фахових компетенцій, які переважно відсутні в пересічного громадянина. Відтак залучення до процесу відбувається формально, чим незадоволені обидві сторони: громадяни не мають змоги внести свої пропозиції, а ОМС та їхні виконавчі органи не отримують від громадськості необхідної експертизи.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Внести зміни до Бюджетного кодексу України, передбачивши обов'язковість бюджетних регламентів для органів місцевого самоврядування. Надати типовий бюджетний регламент. У типовому регламенті передбачити, що залучення громадськості має відбуватися до формування проекту бюджету у виконавчому органі, на етапі подання та розгляду бюджетних запитів розпорядниками коштів, що дасть час та можливість на включення поданих пропозицій до проекту бюджету до винесення його на розгляд сесії.

Загальні громадські слухання у процесах бюджетування використовувати недоцільно. Можливі механізми залучення громадськості:

- a. залучати представників ОСН (після їх укрупнення) – для міст, де ОСН сформовані;
- b. залучати представників експертної громадської ради (профільного експертного комітету громадської ради), прописавши прозорий механізм її формування;
- c. залучати представників громадських організацій, що самостійно зареєструються на відповідному розділі сайту органу влади;
- d. проводити публічні консультації із залученням фахівців та розподілом за галузями (проводити може: профільний структурний підрозділ виконавчих органів, відділ зв'язків з громадськістю/публічних консультацій, апарат міського голови);
- e. надати змогу подавати пропозиції в електронному вигляді.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Законодавче закріплення обов'язковості бюджетних регламентів зумовить їх ухвалення ОМС. Наявність механізмів залучення у типовому регламенті не гарантує, але сприятиме їх закріпленню на рівні місцевих нормативних актів. Залучення громадськості на етапі розгляду запитів головних розпорядників коштів дасть змогу врахувати пропозиції громадськості та внести зміни до проекту бюджету, на відміну від існуючих зараз практик, коли на обговорення виноситься вже готовий документ.

МОЖЛИВІ СКЛАДНОЩІ:

- зміни до Бюджетного кодексу – тривалий та складний процес
- бюджетний регламент кожен ОМС ухвалюватиме самостійно, проконтролювати централізовано їх ухвалення неможливо
- відсутній централізований прозорий механізм формування громадських рад та їхніх експертних підкомітетів
- ОСНи багато де відсутні, механізм їх формування ускладнений
- пропозиції від громадськості будуть не обов'язковими до виконання, а лише дорадчими; можна зобов'язати оприлюднювати відсоток врахованих пропозицій, але тоді неясно, як розрізняти якісні та неякісні пропозиції, може бути популістичним показником

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

Міністерство фінансів України,

народні депутати України,

міські ради, міські голови,

районні та обласні державні адміністрації,

ОСНи,

громадські ради,

місцеві громадські організації.

І. ГРОМАДА
НЕ ВПЛИВАЄ НА ПРОЦЕСИ
БЮДЖЕТУВАННЯ
ТА СТРАТЕГІЧНОГО
РОЗВИТКУ

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

Важливим фактором, що може сприяти залученню громадян до процесів бюджетування, є прозорість та відкритість роботи усіх учасників бюджетного процесу. Наразі багато стейкхолдерів говорили про конфлікт інтересів між представниками виконавчих органів, які формують проект бюджету, та депутатами профільної постійної комісії, які розглядають бюджет на комісії перед його винесенням у сесійну залу.

Депутати скаржаться, що представники виконавчих органів не залучають депутатів до формування бюджетів, а також ігнорують вимоги ухвалених бюджетних регламентів, працюючи у звичному для них режимі. Представники виконавчих органів, а також районних та обласних державних адміністрацій, які формують проекти бюджетів відповідних рівнів, закидають депутатам, що ті подають проекти бюджетів, при цьому жодної відповідальності за свої дії не несуть.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Формування бюджетів виконавчими органами на етапі розгляду бюджетних запитів від розпорядників коштів має бути відкритим для депутатів профільної постійної комісії.
 - a. Проект бюджету, сформований виконавчим органом, має оприлюднюватися на сайті.
 - b. Засідання постійної бюджетної комісії має бути відкритим для представників громадськості, з можливістю виступу.
 - c. На засіданні мають бути присутні представники виконавчого органу.
 - d. Інформація про засідання та порядок денний має оприлюднюватися завчасно.
 - e. Проект бюджету, затверджений бюджетною комісією, має публікуватися на сайті, разом із таблицею правок, що показує відмінності між поданим та затвердженим проектом, та результатами поіменного голосування.
 - f. Відповідні зміни слід зафіксувати нормативно в бюджетному регламенті.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Прозорість на кожному етапі бюджетного процесу дасть громадськості змогу відстежувати зміни до бюджету, внесені кожним з учасників бюджетного процесу, що стимулюватиме учасників, з одного боку, відповідальніше підходити до своєї роботи, а з іншого, залучати громадськість для посилення своєї позиції.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

2. Запровадити обов'язкове звітування головних розпорядників коштів про виконання бюджетних програм на сесії, ці засідання сесії мають бути відкритими для громадськості.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Стимулюватиме головних розпорядників коштів відповідальніше підходити до своєї роботи, оскільки на їх діяльність виділяється значна частина бюджетних коштів, однак підсумки їх роботи лишаються закритими для громадськості.

МОЖЛИВІ СКЛАДНОЩІ:

- бюджетний регламент кожен ОМС ухвалюватиме самостійно, проконтролювати централізовано їх ухвалення неможливо
- недотримання законодавства про доступ до публічної інформації в частині оприлюднення інформації на сайтах, наразі єдиним засобом впливу є оскарження громадянами в судовому порядку

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

народні депутати України,

ОМС,

виконавчі органи ОМС,

місцеві державні адміністрації,

міські голови,

місцеві громадські організації.

I. ГРОМАДА НЕ ВПЛИВАЄ НА ПРОЦЕСИ БЮДЖЕТУВАННЯ ТА СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

Розвиток адміністративно-територіальних одиниць визначається відповідними програмами соціального та економічного розвитку, цільовими програмами з інших питань місцевого самоврядування. На основі цих програм мають формуватися місцеві бюджети, здійснюватися капітальні видатки тощо. Разом із тим, ці програми зазвичай розробляються без залучення гро-

мадськості, інформування здійснюється на недостатньому рівні, внаслідок чого представники територіальної громади нерідко не знають про зміст ухвалених програм, дізнаючись про них уже в процесі реалізації конкретних проектів, коли внести зміни вже неможливо.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Залучати громадськість до написання програм розвитку, зокрема представників територіальної громади, місцеві громадські організації тощо. Після того, як

стратегії написані, створити робочу групу з реалізації такої стратегії, до якої включити як представників громадськості, так і ОМС і виконавчих органів.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Залучення громадськості ще на етапі складання програм сприятиме системному підходу до залучення громадськості до розвитку адміністративно-територіальних одиниць, налагодженню системної співпраці між громадськістю та місцевою владою.

МОЖЛИВІ СКЛАДНОЩІ:

- програми часто містять загальні тези, що дозволяє «підігнати» під програму фактично будь-яке рішення, не містять вимірюваних показників

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

ОМС,

виконавчі органи ОМС,

голови,

місцеві громадські організації.

II. ПРЕДСТАВНИКИ
ГРОМАДИ ЧАСТО
НЕ ВИКОРИСТОВУЮТЬ
МОЖЛИВОСТІ ДОЛУЧАТИСЬ
І ВПЛИВАТИ
НА УХВАЛЕННЯ
РІШЕНЬ МІСЦЕВИМ
САМОВРЯДУВАННЯМ

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

Навіть там, де набір інструментів є обмеженим, рівень партисипативної демократії може бути достатньо високим за умови активності громадськості. Більшість стейкхолдерів у процесі публічних консультацій та інтерв'ю підкреслювали, що наявний наразі набір є найширшим за весь час незалежності України та цілком достатнім для мотивованих та навчених активістів. Одночасно також наголошували, що основною проблемою є пасивність громади, яка не знає про наявні можливості, не зацікавлена у їх використанні або не вірить у позитивний результат. Учасники консультацій виділяли низку причин такої ситуації та шляхів її подолання.

Одна з основних причин лежить у царині громадянської та демократичної освіти. Це стосується як школи й вищих навчальних закладів, так і освіти дорослих. В рамках концепції Нової української школи, що зараз починає впроваджуватись в освіті, передбачено, що випускники шкіл мають набути зокрема громадянських компетенцій. Як наголошували стейкхолдери, знання та навички, що зараз викладаються в рамках шкільних курсів, не зорієнтовані на практику, та викладаються за залишковим принципом. У підсумку випускники шкіл мають

лише приблизне уявлення про місцеве самоврядування та свою роль у ньому, можливі інструменти залучення до ухвалення рішень, не мають практичних навичок їх застосування, не усвідомлюють своєї відповідальності як члена територіальної громади.

Шкільне та студентське самоврядування відбувається формально, позбавлене реальних важелів впливу, зокрема на розподіл університетського бюджету.

Саме навчання в рамках авторитарної педагогіки, замість педагогіки партнерства, не стимулює випускників бути активними учасниками спільноти, долучатись до ухвалення рішень представниками влади, об'єднуватись задля просування своїх інтересів тощо.

Ситуація із дорослими ще гірша, оскільки вони давно випустились зі шкіл та університетів та не отримують навіть тих знань, які мають школярі та студенти, займаються самоосвітою мало хто мотивований, тож в результаті вони дуже мало знають про наявні можливості.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Запровадити комплексну програму громадянської освіти на рівні шкіл та ВНЗ, яка б включала теоретичну та неодмінно практичну частину.
 - a. До практичної частини залучати представників ОМС та їхніх виконавчих органів.
 - b. Курс має бути зорієнтований на набуття реального досвіду та охоплювати всіх школярів, а не лише окремі профільні напрямки.
 - c. Шкільний курс має починатися з початкової школи.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Тривалий у часті, але єдиний дійсно системний підхід, який дасть громадянам розуміння своєї ролі у місцевому самоврядуванні, прищепить практичні навички залучення до ухвалення рішень.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

2. Посилити у школах позакласну діяльність (клуби, соціальні проекти, волонтерська діяльність, дебатні клуби тощо), зорієнтовану на компетенції практичного залучення до суспільних процесів, горизонтальної комунікації та самоорганізації. За потреби залучати грантове фінансування. Залучати до співпраці ОМС.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дасть громадянам практичний досвід у захисті власних інтересів: визначення проблеми, пошук односторонніх, обговорення, пошук шляхів та ресурсів для вирішення, комунікація із представниками влади.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

3. Запровадити програми ознайомчого (не професійного) стажування в ОМС та їхніх виконавчих органах для школярів та студентів з практичним ухилом: за час стажування молодь має не лише зрозуміти принципи роботи ОМС та виконавчих органів, а й запропонувати проект для реалізації.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дасть громадянам практичне розуміння, як працюють органи місцевого самоврядування та їхні виконавчі органи, які повноваження входять до їхньої компетенції, яким чином громадяни можуть взаємодіяти із ОМС.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

4. Демократизувати учнівське та студентське самоврядування, забезпечити дійсну участь студентського самоврядування у розподілі частини бюджетів навчальних закладів. Запровадити лекції для першокурсників

щодо прав студентів, незалежну юридичну підтримку студентському самоврядуванню на випадок конфліктів із адміністрацією навчальних закладів.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Учні та студенти усвідомлять можливості та набудуть практичних навичок із залучення до ухвалення рішень адміністрацією закладів, в подальшому зможуть перенести ці навички на залучення до розробки та ухвалення рішень на рівні ОМС.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

5. Створити систему громадянської освіти для дорослих громадян, яка охоплюватиме зокрема теми інструменти впливу та залучення до ухвалення рішень, структури та функціонування органів місцевого самоврядування, процесів бюджетування тощо.

a. Навчання має включати не лише теоретичну, але й практичну частину: спільне напрацювання проекту та його реалізацію.

b. Навчання можуть проводити: громадські організації, ОМС із залученням громадських організацій, а також громадські організації, які уповноважені це робити на державному рівні.

c. Для зацікавлення дорослих освітою запроваджувати навчання з громадянської освіти на тих майданчиках, де вже викладаються інші курси: мовні, професійної перепідготовки, мистецькі тощо.

d. Для організації мережі таких майданчиків використати наявну інфраструктуру (бібліотеки, будинки культури, музеї, народні дома).

e. Для забезпечення сталості частково вони мають фінансуватися з місцевих бюджетів, слід залучати місцеві ГО, готувати місцевих тренерів.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Вирішить проблеми непоінформованості дорослих громадян та браку досвіду практичного застосування інструментів залучення до розробки та ухвалення рішень.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

6. Проводити регулярні інформаційні кампанії від ОМС щодо доступних інструментів залучення в конкретній громаді, за аналогією з кампанією пропагування гро-

мадських бюджетів (бюджетів участі). Фінансувати за кошти, виділені на інформаційні програми ОМС.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Вирішить проблему недостатньої поінформованості громадян про інструменти, які доступні громадянам безпосередньо на даний момент.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

7. Запровадити комплексні електронні сервіси, які були б одночасно каналом комунікації із місцевою владою, надавали можливість отримати окремі послуги від ОМС, а також містили інструменти залучення.

- a. Наприклад, можливість подати фотоскаргу, записатися на прийом до міського голови, зареєструвати ініціативу на громадський бюджет, проголосувати за електронну петицію, громадські слухання в електронному форматі тощо.
- b. Передбачити реєстрацію користувачів через bankID і ЕЦП.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дасть громадянам практичний досвід у захисті власних інтересів: визначення проблеми, пошук односторонніх, обговорення, пошук шляхів та ресурсів для вирішення, комунікація із представниками влади.

МОЖЛИВІ СКЛАДНОЩІ:

- концепція громадянської освіти в МОН тільки формується, від її затвердження до запровадження на практиці мине багато часу
- реформування середньої освіти рухається в бік зменшення навантаження на школярів та скорочення програм, що суперечить запровадженню додаткового курсу громадянської освіти
- відсутність вчителів та викладачів для викладання громадянської освіти з акцентом на практичну складову
- співпраця з закладами освіти, учнівською та студентською молоддю, організація майданчиків для освіти дорослих залежатиме від рішень кожного окремого ОМС, це може бути довгий та несистемний процес
- формування мережі освітніх хабів для дорослих потребуватиме тривалої роботи та сприяння ОМС, активності місцевої громадськості та, особливо на початкових стадіях, грантового фінансування
- розробка електронних інструментів це складний та дороговартісний процес, не всі міста зможуть його собі дозволити

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

МОН,

органи місцевого самоврядування
та їхні виконавчі органи,

школи,

центральні та місцеві громадські
організації,

студентське та учнівське
самоврядування,

міжнародні партнери та донори.

II. ПРЕДСТАВНИКИ
ГРОМАДИ ЧАСТО
НЕ ВИКОРИСТОВУЮТЬ
МОЖЛИВОСТІ ДОЛУЧАТИСЬ
І ВПЛИВАТИ
НА УХВАЛЕННЯ
РІШЕНЬ МІСЦЕВИМ
САМОВРЯДУВАННЯМ

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

У багатьох територіальних громадах відсутні сформовані групи інтересів, які представляли б конкретні спільноти – мешканців будинку, вулиці, велосипедистів, молодь, батьків, людей з інвалідністю тощо. Мова йде як про формальні, так і про неформальні об'єднання. У невеликих містах відсутня мережа активних громадських організацій, а тим, що функціонують, бракує певних знань. Місцеві організації часто вкрай обмежені в ресурсах та не мають навичок залучення фінансування, насамперед грантового.

Об'єднані групи, на відміну від окремих громадян, мають суттєві переваги при залученні до ухвалення рішень. Вони мають змогу зібрати необхідні ресурси, наприклад, документи для подання місцевої ініціативи. Вони можуть делегувати представницькі функції одній або кільком людям, які зможуть брати участь у тривалих проектах. Також для представників влади вони є більш бажаними, оскільки виступають не лише від себе, але й представляють певну групу населення.

Інституційна підтримка громадських об'єднань від держави чи органів місцевого самоврядування відсутня.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Створити інфраструктуру для формування груп інтересів та вироблення ними спільних позицій: хаби (відкриті громадські простори) як локації для дискусій, безоплатного проведення зборів, постійних представництв громадських організацій тощо. Юридичним суб'єктом може бути громадська організація, ОМС надає приміщення, фінансування грантове.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Сприятиме формуванню груп інтересів на основі спільних активностей, полегшуватиме пошук аудиторії для проведення тренінгів, посилюватиме невеликі громадські організації.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

2. Запровадити партнерство хабів із профільними підрозділами виконавчих органів, неформальне делегування повноважень. На базі таких хабів проводити громадські обговорення та публічні консультації, що дасть ОМС якіснішу експертизу, а також сприятиме формуванню груп інтересів.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Полегшуватиме пошук аудиторії для проведення публічних консультацій, уможливлуватиме делегування (формальне чи неформальне) окремих функцій виконавчих органів громадським організаціям.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

3. Створити систему сталого регулярного навчання для активних груп інтересів щодо заснування та реєстрації громадських організацій, фандрайзингу, зокрема написання грантових заявок, проектного менеджменту, можливостей отримати юридичну підтримку та інших тем. Навчання має відповідати запитам в громаді та мати вимірювані результати.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Сприятиме формуванню нових та посиленню вже існуючих ГО як груп інтересів, які активніше залучатимуться до розробки та ухвалення рішень, ніж окремі громадяни.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

4. Створити електронний сервіс документів best practices вирішення проблем в територіальних громадах, які можна використати для формування свого проекту рішення, звернення тощо.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дасть змогу групам інтересів використовувати найкращі напрацьовані практики (адаптуючи їх до місцевої специфіки), без потреби самостійно їх розробляти.

МОЖЛИВІ СКЛАДНОЩІ:

- багато освітніх проєктів, зокрема для ГО, не мають чіткої вимірюваної мети та контролю її досягнення
- формування мережі хабів залежатиме від політичної волі кожного окремого ОМС, це тривалий та несистемний процес, потребуватиме залучення грантового фінансування, принаймні на початкових етапах
- розробка та підтримка електронних інструментів це тривалий та складний процес, складно буде забезпечити сталість його функціонування

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

ОМС,

центральні та місцеві громадські організації,

міжнародні партнери та донори.

II. ПРЕДСТАВНИКИ ГРОМАДИ ЧАСТО НЕ ВИКОРИСТОВУЮТЬ МОЖЛИВОСТІ ДОЛУЧАТИСЬ І ВПЛИВАТИ НА УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ МІСЦЕВИМ САМОВРЯДУВАННЯМ

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

У різних регіонах України є успішні кейси діяльності громадських організацій, зокрема в побудові співпраці з місцевою владою. В окремих випадках цей досвід можна масштабувати або перенести на інші регіони, однак цього не відбувається через відсутність сталої горизонтальної системи комунікації та обміну досвідом між громадськими активістами з різних регіонів. Окрім

обміну знаннями та формування мережі контактів, історії успіху в близьких регіонах могли б вирішити проблему мотивованості активних середовищ на місцях, які можуть бути розчаровані попереднім невдалим досвідом.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Запровадити системну практику обміну успішним досвідом між представниками різних громад.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Успішні кейси громадського залучення в інших регіонах, особливо сусідніх, можуть нівелювати демотивованість громадян, розчарованих попереднім негативним досвідом комунікації з місцевою владою, а також дасть змогу поширити успішний досвід інших регіонів та уникнути помилок.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

2. Запровадити практику для авторів проектів-переможців громадського бюджету публічно презентувати свої проекти та шлях до їх успішної реалізації від ідеї до перемоги.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Вирішить питання демотивації громадян, надихне реальним історіями успіху, дасть практичні поради щодо написання проектів.

МОЖЛИВІ ПИТАННЯ ТА СКЛАДНОЩІ:

- формування розгалуженої горизонтальної мережі обміну досвідом між громадськими організаціями займе тривалий час, складно забезпечити її стійкість

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

ОМС,

центральні та регіональні ГО,

міжнародні донори та партнери.

III. МІСЦЕВА ВЛАДА НЕ ЗАЛУЧАЄ ГРОМАДУ СИСТЕМНО ДО ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

Стейкхолдери в більшості регіонів відзначали, що практика залучення громадян до ухвалення рішень найкраще працює там, де представники місцевої влади зацікавлені в залученні громадськості. Можуть бути конфлікти у випадку антикорупційної спрямованості організацій, однак навіть у проблемних регіонах можливе залучення громадськості з інших питань, якщо влада отримує експертизу та певну легітимізацію своїх рішень шляхом залучення громадськості.

При цьому важливо розуміти, кого ми вважаємо суб'єктами місцевого самоврядування. Стейкхолдери відзначали певний

дисбаланс повноважень між депутатами та працівниками виконавчих органів. Фактично, більшість рішень готуються чиновниками виконавчих органів, депутати лише голосують за них на сесії. При цьому депутати не завжди розуміють своїх можливостей впливу, оскільки навчання депутатів щодо виконання ними повноважень не здійснюється. Також чиновники місцевого самоврядування як невиборні особи меншою мірою зацікавлені в залученні громадськості.

Окремо варто виділити голів громад, які мають широкі можливості для залучення громадськості, але не завжди їх розуміють, особливо що стосується ОТГ.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Запровадити навчання щойно обраних депутатів щодо їхніх повноважень (бюджетування, залучення громадськості, нормативна база, комунікація та зв'язки з громадськістю).
 - a. Роз'яснити депутатам переваги від залучення виборців через особистий прийом, інформування через звіти.
 - b. Опції: зробити таке навчання обов'язковим, але без санкцій; робити навчання необов'язковим, але доступним для депутатів незалежно від рішення ради, інтересів голови та виконкому.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Навчання дасть змогу депутатам набути компетенцій для кращого виконання своїх обов'язків, посилення своєї позиції щодо виконавчих органів та міського голови, а також пояснить вигоди від залучення громадян. За словами стейкхолдерів, обов'язковість навчання призведе до формалізованого підходу, натомість необов'язкова освіта дасть змогу навчитися тим депутатам, які дійсно цього прагнуть.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

2. Запровадити навчання голів, особливо голів ОТГ, що включатиме способи інформування та залучення громадян.
 - a. Роз'яснювати переваги від залучення громадськості (збільшує підтримку діяльності, частковий розподіл відповідальності тощо).

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Голови розумітимуть переваги від залучення та інформування громадян та частіше вдаватимуться до нього.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

3. За аналогією до запропонованої вище системи горизонтального обміну досвідом для громадських активістів, запровадити систему обміну досвідом між депутатами місцевих рад по всій Україні, а також практичного вивчення закордонного досвіду щодо залучення громадськості. Такі програми вже частково реалізуються Мінрегіонбудом, але потребують суттєвої інтенсифікації.
 - a. Організувати сталий формат (періодичний форум, регіональний тур, лекції тощо) представлення найкращих ініціатив, історій успіху, щоб зацікавлені в навчанні депутати перейняли досвід найкращих практик.
 - b. Доцільно також проводити спільне представників ОМС і громадськості, щоб громадськість про них знала та вимагала їх запровадження.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дасть розуміння місцевими депутатами переваг залучення громадян до ухвалення рішень, дозволить їм застосовувати найкращі практики, напрацьовані колегами в інших регіонах.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

4. Розширити формат звітування депутатів та голів, проводити його у форматі регулярних (не рідше ніж раз на квартал) неформальних зустрічей із місцевою владою.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

5. Стимулювати виборців до активної співпраці з депутатами, формування запитів на якісне звітування та проведення особистого прийому.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дасть змогу громадськості та представникам ОМС налагодити неформальні контакти, краще зрозуміти специфіку роботи одне одного. Посилить роль депутатів в балансі ОМС, контакт виборців із депутатом.

МОЖЛИВІ ПИТАННЯ ТА СКЛАДНОЩІ:

- навчання депутатів має передбачати перевірку отриманих знань, але незрозуміло, якими можуть бути санкції до депутатів, які не складуть іспит
- навчання депутатів в межах усієї держави вимагатиме суттєвих змін, створення нових інституцій, додаткового фінансування
- налагодження системи горизонтального обміну досвідом між ОМС – це складний та тривалий процес, який потребуватиме грантового фінансування, принаймні на початковому етапі, через що складно забезпечити його стійкість
- централізоване запровадження змін до формату звітування депутатів неможливе, тому залежатиме від бажання співпраці окремих ОМС

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

народні депутати України,

Кабінет Міністрів України,

голови,

місцеві депутати,

виконавчі органи,

центральні та місцеві ГО.

III. МІСЦЕВА ВЛАДА НЕ ЗАЛУЧАЄ ГРОМАДУ СИСТЕМНО ДО ПРОЦЕСУ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

Стейкхолдери зазначали, що в окремих адміністративно-територіальних одиницях залучення громадян до ухвалення рішень не відбувається через активну протидію місцевої влади, особливо міських голів. Причини протидії можуть бути різними – від корупційних інтересів до суб'єктивного небажання ділитися повноваженнями. Наглядові ради комунальних підприємств, на діяльність яких виділяються значні кошти з

місцевих бюджетів, досі не функціонують як механізми громадського контролю. Також варто відзначити особливу роль виконавчих органів, які готують значну частину проєктів рішень ради, але при цьому є суттєво менш публічними за місцевих депутатів.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Поширити принцип прозорості роботи не лише на обраних представників органів місцевого самоврядування, але й на очільників структурних підрозділів виконавчих органів, запровадивши обов'язкове звітування.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Посилить баланс прозорості в ОМС, бо наразі працівники виконкомів значною мірою відповідають за підготовку рішень, при цьому є не обраними та не публічними.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

2. Сформувати наглядові ради комунальних підприємств. Запровадити обов'язкове призначення керівників комунальних підприємств на сесії ради.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Зменшення корупційних ризиків, реальний вплив громадян на чимало аспектів благоустрою та життєдіяльності міста, які реалізуються в рамках господарської діяльності комунальних підприємств.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

3. Заборонити суміщення депутатського мандата та посад не лише у виконавчих органах (управліннях, департаментах тощо), а також на комунальних підприєм-

ствах. Врегулювати питання конфліктів інтересів депутатів щодо виконавчих органів та комунальних підприємств.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Посилить баланс прозорості в ОМС, бо наразі працівники виконкомів значною мірою відповідають за підготовку рішень, при цьому є не обраними та не публічними.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

4. Децентралізація та адміністративно-територіальна реформа виходить за рамки теми, але до її завершення система не запрацює ефективно, зокрема через не-

порозуміння щодо районних рад та державних адміністрацій. ОТГ конфліктують з РДА. Слід чітко розділити повноваження ОМС та місцевих РДА.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Ліквідує процес дублювання та нечіткого розподілу повноважень, невизначеності, які заважають ефективному залученню громадян.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

5. Слабкий контроль корупційної складової та недотримання законодавства органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами. Незрозуміло, чи будуть префекти. Недоліки префектур – монополізація влади, позитив – структура могла би здійснювати контрольні функції.

Префекти можуть вирішити проблему безконтрольності рішень ОМС, оскільки якщо зараз ОМС приймають незаконні рішення, то ні в кого немає повноважень їх оскаржити, окрім громадян – шляхом подання судових позовів.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Очікувані результати: зменшення корупційний інтересів в ОМС, які перешкоджають залученню громадян до ухвалення рішень.

МОЖЛИВІ ПИТАННЯ ТА СКЛАДНОЩІ:

- Антикорупційна та адміністративно-територіальна реформи – окремі комплексні та тривалі зміни, які виходять поза рамки цього дослідження
- Формування наглядових рад КП вже передбачено нормативно, але не виконується

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

Народні депутати України,

місцеві ради,

місцеві голови,

виконавчі органи,

громадські організації.

IV. ІНСТРУМЕНТИ
НЕЗРУЧНІ
ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ
ТА НЕЕФЕКТИВНІ

Наразі окремі інструменти та механізми залучення використовуються частіше за інші, зокрема вкрай популярними є електронні петиції та громадські бюджети. Попри те, що вони є відносно ефективними, стейкхолдери відзначають, що ці інструменти мають низку процедурних недоліків, виправлення яких сприяло би зручності їх використання.

Зміст і процедура цих інструментів встановлюється на рівні місцевих нормативних актів – статуту територіальної громади або положень відповідної місцевої ради. Спосіб централізовано внести однакові зміни до всіх місцевих нормативних актів не існує. Стейкхолдери підкреслювали, що врегулювати інструменти залучення централізовано на рівні законодавства недоцільно, оскільки це призведе до їх суто формального використання. Натомість можна запропонувати типові проекти документів.

Працівники виконавчих органів, на яких покладені функції залучення громадськості, зазвичай мають інше основне навантаження.

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

Електронні петиції є популярним для використання інструментом, але мінімально дієвим. Окремі стейкхолдери називають його способом каналізувати громадську актив-

ність. Більшість петицій не доходять до стадії розгляду на рівні постійних комісій або сесій.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Зобов'язати опрацьовувати петиції у відділі зв'язків з громадськістю – отримати петицію, передати її у відповідний структурний підрозділ, дочекатися відповіді, у випадку схвальної – підготувати проект рішення і передати до постійної комісії чи сесії. У випадку несхвальної – пояснити причину відмови та/або дати поради щодо покращення. Оновити відповідним чином посадові інструкції, в разі потреби – збільшити штат.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

До розгляду петицій будуть підходити не формально, а з точки зору цікавості пропозицій, що подані у цей спосіб. Працівник, що займатиметься петицією, робитиме це як основну роботу, а не за залишковим принципом.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

2. Дозволити ідентифікацію підписантів петицій за bankID та ЕЦП.
 - a. Обмежувати жартівливі петиції немає сенсу, оскільки вони здебільшого не набирають необхідної кількості голосів.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Убезпечить від «несерйозних петицій».

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

3. Створити механізм онлайн-інформування подавача петиції про стадії її розгляду.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дасть змогу ініціатору розуміти статус поданої петиції, ліквідує чинну ситуацію, коли подавачі петиції часто не розуміють, що відбувається з петицією після того, як вона набрала необхідні голоси.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

4. Зобов'язати подавача петиції бути присутнім при її розгляді на комісії та сесії ради.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Підвищить відповідальність подавачів петиції, забезпечить умови для їх взаємодії з ОМС.

АЛЬТЕРНАТИВНИЙ ПІДХІД:

1. Вносити усі петиції на засідання сесії.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Петиції не «зависатимуть» у виконкомі.

АЛЬТЕРНАТИВНИЙ ПІДХІД:

2. Скасувати електронні петиції і натомість використовувати інструмент місцевої ініціативи.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Стимулюватиме громадян одразу готувати пропозиції у формі проекту рішення, що підвищить його шанси на ухвалення.

МОЖЛИВІ ПИТАННЯ ТА СКЛАДНОЩІ:

- Рейтинги прозорості можуть стимулювати ОМС до запровадження електронних петицій попри їх недовіру.

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

місцеві ради,

міські голови.

IV. ІНСТРУМЕНТИ
НЕЗРУЧНІ
ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ
ТА НЕЕФЕКТИВНІ

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

За словами стейкхолдерів, громадські ради часто є своєрідними «клубами за інтересами», але можуть бути дієвим механізмом залучення громадян, якщо їх реорганізувати.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Рекомендувати створювати громадські ради при ОМС, а не лише адміністраціях.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дасть змогу використовувати цей інструмент при обранні ОМС, а не вертикалі виконавчої влади.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

2. Формувати шляхом відкритого рейтингового голосування, що забезпечить прозорий механізм формування і представництво громадських організацій, сформувати критерії для кандидатів.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дасть зрозумілий механізм формування ради, убезпечить від формування «кишенькових» громадських рад.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

3. Запровадити роботу громадської ради у форматі профільних експертних підкомітетів задля більшої ефективності.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Перетворить ради на дієві механізми надання експертизи замість загального клубу.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

4. Рішення громадської ради мають лише рекомендаційний характер. Втім, надавати їй рішенням обов'язкового характеру недоцільно, оскільки це розбалансиує представницьку владу. Для балансування цього доречно надати громадській раді право нормотворчої ініціативи.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Збільшить шанси на врахування рішень громадських рад органами місцевого самоврядування.

АЛЬТЕРНАТИВНИЙ ПІДХІД:

1. Скасувати громадські ради й натомість запровадити механізм публічних консультацій.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Запрацює більш гнучкий та ефективний механізм консультацій із громадськістю.

АЛЬТЕРНАТИВНИЙ ПІДХІД:

2. Передбачити нормативно, що важливі рішення ОМС, такі як проект бюджету, мають обов'язково проходити через фахову експертизу.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Запрацює механізм консультацій без потреби формувати громадську раду.

МОЖЛИВІ ПИТАННЯ ТА СКЛАДНОЩІ:

- За активної протидії місцевої влади важко завадити формуванню «кишенькових рад»
- Якість громадських рад дуже залежить від активності місцевої громади
- Рішення громадських рад мають дорадчий характер

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

ОМС,

громадські ради,

громадські організації.

IV. ІНСТРУМЕНТИ
НЕЗРУЧНІ
ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ
ТА НЕЕФЕКТИВНІ

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

Громадські слухання не є достатньо ефективним інструментом, оскільки проводяться часто в незручний час і або в незручному місці, громадськість вчасно не інформується про їх проведення. Внаслідок цього часто використовуються як маніпуляція в інтересах місцевої влади.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Проводити слухання в позаробочий час у зручному приміщенні. Заздалегідь оприлюднювати матеріали, що виносяться на слухання, вчасно інформувати та запрошувати учасників.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дозволить залучити більше учасників до слухань.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

3. Дозволити вносити пропозиції та зауваження в електронній формі.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дозволить залучити більше учасників до слухань.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

2. Висвітлювати онлайн перебіг громадських слухань, залучати ЗМІ. Оприлюднювати протокол слухання на сайті та потім інформувати про врахування пропозицій.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дасть учасникам відчуття, що їхні пропозиції враховано, унеможливить маніпуляції.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

4. Покласти ці повноваження на відділи консультацій з громадськістю, створити такі відділи там, де їх немає.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дозволить залучити більше учасників до слухань за рахунок якіснішої організації.

МОЖЛИВІ ПИТАННЯ ТА СКЛАДНОЩІ:

- Учасники слухань часто некомпетентні
- На слухання будуть приходити представники «кишенькової громадськості».

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

ОМС.

IV. ІНСТРУМЕНТИ НЕЗРУЧНІ ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ ТА НЕЕФЕКТИВНІ

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

Бюджет участі більшість стейкхолдерів назвали дієвим інструментом, який допомагає згуртуватися громадськості, дає практичний досвід залучення до ухвалення рішень та відчуття, що зусилля можуть бути дієвими. Разом із тим, бюджет участі не заявлений на рівні законодавства та відсутній у Бюджетному кодексі, що є підставою для деяких міст його не запроваджувати. Також через це відсутнє типове положення про бюджет участі, в результаті міста розробляють його самостійно, що призводить наприклад до випадків, коли проекти, подані в рамках громадського бюджету, вибирають на сесії ради, а не відкритим голосуванням.

Учасники консультацій як недолік механізму відзначили, що дедалі частіше проекти в рамках громадського бюджету виграють бюджетні установи, передусім школи та дитячі садочки, таким чином отримуючи гроші на ті проекти, на які бракує фінансування з місцевого бюджету. З огляду на те, що заклади можуть застосувати адмінресурс під час голосування (зобов'язати проголосувати за проект працівників та батьків), вважається за доцільне обмежити кількість таких проектів, аби не витіснити інших учасників з громадського бюджету.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Закріпити громадський бюджет як рекомендований на рівні законодавства. Розробити типові положення про громадський бюджет.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Сприятиме запровадженню громадських бюджетів у всіх ОМС.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

2. У типовому положенні розділити можливі проекти за категоріями, обмеживши можливість для бюджетних установ перемогти у всіх проектах. Забороняти їм участь недоцільно – це все одно залучає громадян та може використовуватись для навчання учнів. Можливо, розподілити громадський бюджет (запровадити різні рівні) для бюджетних організацій, ОСНів тощо.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Обмежить дисбаланс громадських бюджетів на користь комунальних установ.

МОЖЛИВІ ПИТАННЯ ТА СКЛАДНОЩІ:

- Внесення змін до Бюджетного кодексу – складний та довгий процес
- Бюджетні регламенти будуть ухвалюватись окремо кожною місцевою радою, неможливо централізовано досягнути їх ухвалення в частині залучення громадськості

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

народні депутати України,

ОМС.

Міністерство фінансів України,

IV. ІНСТРУМЕНТИ
НЕЗРУЧНІ
ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ
ТА НЕЕФЕКТИВНІ

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

Публічні консультації на рівні законодавства відсутні, є лише проведення консультацій з громадськістю для органів виконавчої влади. Це не інструмент, а принцип, який дозволяє органу прийняття рішень вивчити

позицію громади перед впровадженням змін, отримавши як якісну експертизу щодо вирішення проблеми, так і репрезентативну думку різних груп інтересів.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Прописати законодавчо такий механізм, можливо, ухвалити закон про публічні консультації.
 - a. Надати владі можливість обирати різні інструменти в його межах, орієнтуючись на ефективність, а не на формальне виконання.
 - b. Вважати, що консультація відбулася, якщо використано не менше двох трьох методів (в т.ч. електронних, СМС-опитування тощо).

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

2. Визначити підходи, стандарти та перелік проблем, які мають завжди вимагати проведення публічних консультацій.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дасть змогу застосовувати гнучкий підхід до залучення громадян.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

3. Провести тренінги для влади із запровадження механізму, перший час проводити їх у партнерстві з неурядовими організаціями. Результаті консультацій та враховані пропозиції розміщувати онлайн, регулярно оновлювати.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Допоможе запуснути механізм.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

4. Створити відділи, які займаються публічними консультаціями у виконкомі, можливо, розширивши чи перепрофілювавши відділи зв'язків з громадськістю. Спеціалізувати працівників відділу за певними сферами.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Механізм працюватиме, оскільки буде нормативно закріплений в діяльності ОМС.

МОЖЛИВІ ПИТАННЯ ТА СКЛАДНОЩІ:

- Публічні консультації є новим інструментом, їх запровадження потребуватиме навчання ОМС їх правильному використанню
- Публічні консультації ефективно запрацюють лише якщо місцева влада буде зацікавлена в залученні груп інтересів
- Створення відділів публічних консультацій або відповідне розширення відділів зв'язків з громадськістю потребуватиме збільшення фінансування, що може бути невигідно ОМС

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

народні депутати України,

ОМС,

виконавчі органи,

центральні громадські організації.

V. НЕДОСКОНАЛІСТЬ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ

Зміни законодавства не дадуть сталого вирішення проблеми, але можуть сформувати правильне середовище для цього.

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

Потреба затверджувати статuti територіальної громади в Міністерстві юстиції гальмує ухвалення змін до статутів.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Скасувати вимогу обов'язкової реєстрації статутів територіальних громад в Міністерстві юстиції.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Спростить реєстрацію статутів, у яких закріплені інструменти залучення.

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

Народні депутати України,

Міністерство юстиції.

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

Громадські ради регулюються постановою Кабінету Міністрів і стосуються лише органів виконавчої влади, немає нормативного акту, який би регулював створення та діяльність громадських рад при ОМС.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Законодавчо прописати засади створення та функціонування громадських рад про ОМС.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дасть змогу формувати громади про обраних органах, в не виконавчій вертикалі.

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

Народні депутати України,

Кабінет Міністрів України

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

Відсутній закон про місцевий референдум через побоювання, що цей механізм може бути використаний для сепаратистських рухів. Разом із тим, рішення місцевого референдуму є обов'язковими лише на території територіальної громади, а не всього регіону.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Ухвалити закон про місцевий референдум.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дасть змогу громаді ухвалювати важливі рішення, обов'язкові для виконання на території громади.

МОЖЛИВІ ПИТАННЯ ТА СКЛАДНОЩІ:

- Є побоювання, що ухвалення закону про місцевий референдум можуть використати сепаратистські організації

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

Народні депутати України,

ОПИС ПРОБЛЕМИ:

Формування органів самоорганізації населення ускладнено, їх створення може бути легко заблоковано місцевою владою.

ПРОПОЗИЦІЇ РІШЕНЬ:

1. Спростити процедуру формування органів самоорганізації населення.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

Дасть змогу створювати ОМС у масштабі держави, а не лише там, де місцева влада цьому сприяє.

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ:

Народні депутати України.

ВИСНОВКИ

Залучення громадян до ухвалення рішень на рівні місцевого самоврядування – складна комплексна проблема, яка виходить далеко за рамки сфери нормативного регулювання. Опитані в ході дослідження стейкхолдери підкреслювали, що не існує єдиного універсального рішення, яке б дало швидкий та відчутний результат, масштабований в межах усієї країни. Так само не існує єдиного агента, який має достатньо ресурсів, компетенції та спроможностей для якісної розробки та впровадження змін в усіх перелічених в дослідженні сферах.

Серед усіх пропонованих змін можна виділити низку високопріоритетних, що можуть дати результат уже в середньостроковій перспективі.

- Механізм публічних консультацій як найбільш ефективний та гнучкий спосіб консультування зі стейкхолдерами в територіальних громадах

- Законодавчо закріплена обов'язковість бюджетних регламентів для ОМС, розроблений типовий регламент, який передбачає залучення громадськості
- Мережа громадських хабів, особливо в невеликих населених пунктах, як база для формування груп інтересів та громадянської освіти дорослих
- Уніфіковані на законодавчому рівні інструменти залучення із розробленими типовими нормативними актами для ОМС

Високопріоритетною зміною, яка дасть позитивний результат у довшій перспективі, абсолютна більшість стейкхолдерів назвали громадянську освіту в школах і вищих навчальних закладах та демократизацію освіти загалом.

Д О Д А Т О К 1

ІНСТРУМЕНТИ
ТА МЕХАНІЗМИ
ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДЯН
ДО ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

Назва	Де заявлений	Чим визначається	Чи обов'язкові до виконання
Загальні збори громадян	Ст.8 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» Постанова ВРУ «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні»	Порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади.	Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.
Місцева ініціатива	Ст.9 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»	Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог <u>Закону України</u> «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».	Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.
Громадські слухання	Ст.13 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»	Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.	Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Назва	Де заявлений	Чим визначається	Чи обов'язкові до виконання
Електронні петиції	Ст.23-1 ЗУ «Про звернення громадян»	Вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади. Порядок розгляду електронної петиції, адресованої [...] органу місцевого самоврядування, визначається [...] місцевою радою.	У разі визнання за доцільне викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення.
Органи самоорганізації населення	ст.14 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» ЗУ «Про органи самоорганізації населення»	Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом.	Сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.
Місцевий референдум	ст.7 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»	Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми. (закон відсутній)	Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.
Громадський бюджет (бюджет участі)	-	-	-

Назва	Де заявлений	Чим визначається	Чи обов'язкові до виконання
Громадські ради	Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»	Органам місцевого самоврядування рекомендовано під час проведення консультацій з громадськістю та утворення громадських рад при органах місцевого самоврядування керуватися затвердженими цією постановою Порядком і Типовим положенням.	-
Доручення виборців	Ст.17 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад»	Ст.17 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад»	Доручення виборців, виконання яких потребує прийняття відповідною радою або її виконавчим органом рішення, фінансових або інших матеріальних витрат, доводяться депутатом місцевої ради до відома відповідної ради або її органів. Рада та її органи аналізують доручення виборців, дані депутатам місцевої ради, та з урахуванням матеріальних, в тому числі і фінансових, можливостей приймають відповідні рішення щодо їх реалізації. Рішення з цих питань доводяться до відома депутатів місцевої ради та територіальної громади. Доручення виборців враховуються при розробці планів і програм економічного та соціального розвитку відповідної території, місцевих економічних програм, складанні бюджету, а також при підготовці рішень з інших питань.

ДУМКИ ЕКСПЕРТІВ

Найважливішим та всеохоплюючим процесом в місцевому самоврядуванні, який впливає на жителів громади, є бюджетний процес. Він прямо впливає на всі повноваження та функції ОМС. Також на спроможність виконавчого комітету залучати активних жителів громади до прийняття рішень. Відповідно, залученість громадян до бюджетного процесу є ключовою вимогою підсилення їхньої залученості до вироблення та ухвалення рішень ОМС.

Проте, оскільки процес бюджетування є складний та передбачає високої кваліфікації всіх учасників, для полегшення доступу та розуміння бюджетного процесу, ОМС змушений оприлюднити інформацію про бюджет та бюджетний процес в зрозумілому та доступному вигляді для жителів громади. Що передбачає зміну або визначення внутрішніх процедур, які стосуються бюджетування у виконавчому комітеті міських/сільських/селищних рад, перехід на довгострокове планування, визначення процедур формування та затвердження «титкульних списків», проектний підхід до фінансування об'єктів з бюджету розвитку та ін. Адже, без забезпечення інформування жителів громади про бюджет громади та бюджетний процес ОМС не може отримати конструктивний зворотній зв'язок та пропозиції від жителів громади у зв'язку з браком інформації в останніх.

Оскільки пропозиції та зворотній зв'язок щодо проектів бюджету, проектів цільових програм та проектів «титкульних списків» повинен бути конструктивним і високопрофесійним, потрібно забезпечити участь громадян, які відповідають критеріям кваліфікації та заінтересованості. Отже, обговорення загалом проекту бюджету

не зможе забезпечити участі громадян які є кваліфікованими та заінтересованими одночасно щодо всіх сфер. Відповідно, обговорення бюджетних документів повинно відбуватись по сферах із залученням лідерів думок та заінтересованих представників. Тобто, за участі батьківських комітетів, асоціацій ОСББ, пацієнтських рад, бізнес-асоціацій та ін. Що забезпечить відповідно професійні рекомендації та громадську підтримку відповідним рекомендаціям, що, в свою чергу, забезпечить їхнє врахування або часткове врахування.

Одна з ключових проблем це не уніфікованість і відсутність стандартів залучення громадян до прийняття рішень для ОМС та дублювання на практиці інструментів. Для вирішення проблеми потрібно зменшити кількість інструментів та визначити для ключових сфер та рішень найзручніші та найефективніші. Також, через брак кадрів та кваліфікації у виконавчих органах місцевих рад є потреба створення окремих структурних підрозділів, які будуть забезпечувати проведення заходів, анонсування заходів, збір відповідних пропозицій та контролювати їх врахування

Тарас Слущик,
Експерт Інституту Політичної Освіти

Формування бюджетних запитів виконавчими органами – важливо забезпечити відкритість роботи цих комісій. В Зеленій книзі є пропозиція: «Виконавчий орган формує бюджет, проект бюджету має оприлюднюватись на сайті, засідання мають бути відкритими і це допоможе бюджетному процесу». Як це працює у нас? У нас також цей механізм працював недосконало, але ми орієнтувались на рейтинг прозорості міст від TI Ukraine, розділ «Бюджет». Там були рекомендації, як підвищити якість і прозорість бюджетного процесу. Одна з пропозицій – затвердження бюджетного регламенту. Після його ухвалення, ще з середини року ми почали консультації з громадськістю – чи правильно оформлені заявки, що треба зробити... Фонд «Східна Європа» запустив проект «Прозорий бюджет міста». У них є розгорнута методологія, за якою можна перевірити, наскільки відкритим є бюджет міста. У них також є рейтингування міст. Ми взяли в роботу їхні рекомендації і стали їх впроваджувати. Громада у вигреші – тепер ми маємо і бюджетний регламент, і прозорий бюджет, і реальні консультації з громадськістю, а не для галочки.

Наступний пункт: «Впровадження комплексної програми громадянської освіти на рівні шкіл і ВНЗ». Я був приємно вражений, коли побачив такі рекомендації у цій книзі. Це означає, що ми рухаємось у правильному напрямку. Ми запустили Школу розумного громадянина, щоб популяризувати інстру-

менти місцевої демократії, і всі рішення, які ми пропонуємо на базі Дрогобич Smart City. Ми вийшли на нові аудиторії – це старшокласники, студенти ВНЗ, технікумів, і розповіли про наші проекти. Коли ми прийшли до шкіл, і перед початком запитали: «Чи ви чули щось про Smart City», – янесь уявлення про це мали близько 5% аудиторії, а 95% не чули взагалі. Ми провели 30 лекцій, це більше 1000 чоловік. Ми думали, що рівень поінформованості про рішення, які пропонує Дрогобицька міська рада, є вищим, однак це був важливий урок до нас – адміністрація має йти до громади і пояснювати свої рішення, показувати як це працює, чому це важливо. Ми чесно говоримо, що в нашому місті не все ідеально, але ви можете зробити його кращим, за допомогою таких інструментів. Ви маєте нові можливості для контролю, ви можете впливати на процеси. Ставимо питання аудиторії: «Ви знаєте, який бюджет Дрогобича?» Лунають відповіді: 5 мільйонів, 10 мільйонів. А я кажу: 800! Всі дивуються: «Ого, як багато!» Запитую: «А хто приймає рішення щодо їх розподілу?» Найчастіше відповідають: «Міський голова». Пояснюю, що це повноваження депутатів міської ради. Демонструємо систему аналізу депутатів міської ради.

Хочемо розвивати і фінансову грамотність молоді. Наприкінці уроку ми роздаємо анкети і просимо відзначити, кому це було цікавим, це аудиторія, з якою ми плануємо більш активно працювати.

Ми запускаємо місцеве молодіжне самоврядування, де є свій міський голова, свій парламент – щоб з дитинства формувати відповідальність у дітей, давати їм розуміння, як працюють демократичні процедури. Молодь формує свій порядок денний, пропонує рішення, і обговорює їх з міським головою, депутатами міськради. Це важливий крок для сталого розвитку громади. Хтось вже наступного року піде голосувати, хтось – за рік-два. Але вони матимуть ширше розуміння, чому їхня участь важлива.

Ми спільно з USAID плануємо видати книжку «Навчи батьків користуватися сервісами Розумного міста», де в доступній інтерактивній формі пояснимо, як це працює.

Ми зробили конкурс громадських ініціатив окремо від бюджету участі. Маєте цікаву ідею? Пишете проект, подаєте, отримуєте кошти. Минулого року бюджет конкурсу був 200 тисяч гривень. Громадські організації розуміють, що вони можуть організуватися і реалізовувати корисні для міста проекти, відповідно зростає рівень співпраці з місцевим самоврядуванням.

Щодо обміну досвідом. Ми хочемо зробити «Розумну Львівщину». До нас приїжджають з багатьох міст регіону для обміну досвідом, це вже десь 15–20 міст. Наша практика, якщо вона буде закрита – вона і нам не принесе користі. Вона має бути відкритою для всіх, кому цей досвід цікавий. Це дасть

можливість уникнути помилок, яких ми припустилися в процесі впровадження розумних рішень та отримати готові платформи для їх впровадження. За такою моделлю ми працювали у східних регіонах України з рухом «Сильні громади».

Станіслав Гайдер,
Начальник Відділу інформаційних
технологій та аналізу
Дрогобицької міської ради

З часів отримання Україною незалежності державна політика формувалась кулуарно. Політики та їх спонсори одноосібно формували бачення державних пріоритетів і спрямовували туди на свій розсуд гроші платників податків. Так вічно бути не могло. Природній інтерес платників податків впливати на управління спільним ресурсом. Такі спроби були постійно. Але спроможності громадянам, так само як і демократичної культури, не вистачало для системного впливу на рішення органів публічної влади.

Та починаючи з часів Помаранчевої революції громадянам дедалі частіше вдавалося отримувати локальні перемоги. Після Революції гідності активна громадськість створила коаліцію РПП і спробувала виступити єдиним фронтом для нав'язування власного порядку денного. І громадськості певний час вдавалося робити це ефективно. Ефективність впала разом з відчуттям провалля між активною експертною громадськістю, які є невеличкою частиною суспільства, і самим суспільством. Для того, аби експертна громадськість мала легітимність формувати від імені суспільства порядок

денний публічної політики, важливо налагодити повний цикл формування публічної політики: від формування бази проблем до формування бази рішень та відповідних законопроектів, які імплементують ці рішення. Та робота, яку зараз робить Центр UA є чудовим взірцем того, як це має виглядати. І може слугувати прототипом для новою політичної культури, яка ґрунтуватиметься на залученні всіх зацікавлених сторін до напрацювання кращого рішення наболілих проблем, ще на етапі постановки проблеми. Дякую команді Центру за цю роботу та рекомендую усім зацікавленим сторонам ознайомитись з її результатами.

Руслан Рохов,
Експерт з питань місцевого розвитку,
засновник та керівник Школи Мерів

КОНТАКТНА ІНФОРМАЦІЯ

Громадська організація «Центр UA»

www.centreua.org

+38 067 232 69 23

ua.centre@gmail.com

facebook.com/CentreUA.org

© ГО «Центр UA», 2018

