



**Регіоналізація в європейському
економічному просторі**

Ольга КИРИЛЕНКО,
Олександр КИРИЛЕНКО

**ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ УЧАСТІ ГРОМАДЯН
У РЕГІОНАЛЬНОМУ УПРАВЛІННІ**

Резюме

Розглянуто форми участі громадян у процесах державного та регіонального управління. Наведено основні принципи демократичної участі громадян на місцевому рівні та взаємодії органів влади з громадськістю, розроблені міжнародними організаціями. Відстежено формування нормативно-правової бази громадської участі в Україні та наведено недоліки правового регламентування дозволених форм громадської участі. Проаналізовано практику громадської участі в Україні, зокрема досвід 2015–2016 рр. щодо публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області, та вказано на його недоліки. Обґрунтовано основні напрямки вдосконалення механізмів та форм громадської участі у регіональному управлінні в Україні на основі узагальнення існуючих міжнародних стандартів та аналізу практики громадської участі.

© Ольга Кириленко, Олександр Кириленко, 2016.

Кириленко Ольга, докт. екон. наук, професор, Тернопільський національний економічний університет, Україна.

Кириленко Олександр, Тернопільський національний економічний університет, Україна.

Ключові слова

Демократія, взаємодія органів влади з громадськістю, участь громадян, форми участі громадян, публічні звітування, розвиток громадської активності.

Класифікація за JEL: H00, R58.

Стратегічні цілі побудови в Україні демократичної держави передбачають активізацію участі населення в процесах державного та регіонального управління і встановлення дієвого громадського контролю за діяльністю влади. Досвід багатьох зарубіжних країн надає нам приклади застосування різноманітних форм громадської участі у суспільному житті, крім того, підходи щодо організації взаємодії органів влади з громадськістю та громадської участі сформульовані міжнародними організаціями, зокрема Радою Європи.

В Україні на основі міжнародних стандартів створено необхідне нормативно-правове поле взаємодії органів влади з громадськістю. Проблема теоретичних основ та практики громадської участі присвячено низку праць українських вчених, таких як: І. Абрам'юк, Л. Ващук-Огданська, Х. Кохалик, М. Лациба, О. Лиска, І. Лукеря, В. Засадко, М. Юрченко, О. Томнюк. Проте необхідність активізації процесів демократизації нашого суспільства вимагає проведення подальших досліджень у цій сфері, вивчення зарубіжного досвіду, узагальнення надбань вітчизняної практики. Особливої актуальності набувають наукові пошуки в напрямку розвитку участі громадян у регіональному управлінні в умовах розпочатої децентралізації державного управління.

Метою статті є обґрунтування напрямків вдосконалення механізмів та форм громадської участі в регіональному управлінні на основі узагальнення існуючих міжнародних стандартів та аналізу практики громадської участі в Україні.

Міжнародні стандарти взаємодії органів влади з громадськістю та громадської участі

Основні принципи демократичної участі громадян на місцевому рівні визначені Комітетом міністрів Ради Європи (2001 р.), до них віднесено:

1) гарантування громадянам права на доступ до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і права висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє майбутнє;

2) пошук нових способів піднесення громадянської свідомості та спільне з громадами й органами місцевої влади сприяння культурі демократичної участі;

3) підвищення обізнаності про належність до громади та заохочення громадян брати на себе відповідальність і робити внесок у життя своїх громад;

4) приділення більшої уваги зв'язкам між органами державної влади і громадянами, заохочення місцевих лідерів робити наголос на участі громадян та уважно ставитися до їхніх вимог і очікувань з метою забезпечення належної відповіді на потреби, які вони (громадяни) висловлюють;

5) формування загального підходу до питання участі громадян, зважаючи як на механізм представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами;

6) уникнення занадто крутих рішень і дозвіл експериментувати, надаючи при цьому перевагу наділенню повноваженнями, а не встановленню норм; відповідно, забезпечення широкого кола інструментів участі та можливості їх поєднання, адаптуючи способи їх застосування залежно від обставин;

7) першочергова всебічна оцінка стану участі громадян на місцевому рівні; визначення відповідних точок відліку й упровадження системи контролю для відстеження будь-яких змін та визначення причин будь-яких позитивних чи негативних тенденцій у цій участі, а також оцінка впливу вжитих заходів;

8) створення умов для обміну інформацією в країнах і між ними про добрі практики, пов'язані з участю громадян; підтримка спільного навчання працівників органів місцевої влади з питань ефективності різних методів участі, а також забезпечення цілковитої поінформованості громадськості про все коло доступних можливостей;

9) приділення особливої уваги тим категоріям громадян, які стикаються з більшими труднощами в процесі участі, або тим, які де-факто залишаються на узбіччі місцевого публічного життя;

10) визнання важливості справедливого представництва жінок у місцевій політиці;

11) визнання потенціалу дітей і молоді для стабільного розвитку місцевих громад і підкреслення участі, яку вони можуть брати;

12) визнання й піднесення значення громадських об'єднань як важливих партнерів, а також як рушійної сили в розвитку, підтримці й практичному впровадженні демократичної участі;

13) підтримка органів влади всіх територіальних рівнів відповідно до принципу субсидіарності, при цьому кожен орган влади відповідає за належні дії в межах його компетенції [17].

Участь громадян у демократичних процесах є важливою складовою міжнародної концепції «доброго врядування», яка набула розвитку впродовж останніх десятиліть і має на меті підвищення ефективності виконання завдань на місцевому рівні та забезпечення можливостей участі громадян у місцевих процесах ухвалення рішень. У Програмі ООН «Врядування та стійкий розвиток людського потенціалу» сформульовано такі основні засади «доброго врядування»:

- участь – усі чоловіки та жінки повинні мати пряме чи опосередковане (через легітимні посередницькі інститути, які репрезентують їхні інтереси) право голосу в процесі ухвалення рішень. Така широка участь ґрунтується на свободі асоціацій та слова;
- законність – правові рамки повинні бути чіткими і неупереджено застосовуватись, зокрема це стосується законів про права людей;
- прозорість – прямий доступ до інформації;
- чутливість – інститути та процеси слугують усім зацікавленим сторонам;
- орієнтація на консенсус – добре врядування є посередником між різними групами інтересів задля досягнення широкого консенсусу;
- рівність – усі чоловіки та жінки мають однакові можливості для покращення чи збереження свого добробуту;
- ефективність та результативність – процеси та інституції продукують результати згідно з потребами із найраціональнішим використанням ресурсів;

- підзвітність – виробники рішень в уряді, приватному секторі та організаціях громадянського суспільства є підзвітними громадськості, а також інституційним групам інтересів;
- стратегічне бачення – лідери та громадськість мають широку і довготермінову перспективу доброго врядування та розвитку людського потенціалу [12, с. 51–52].

Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, розроблений Радою Європи у 2007 р., акцентує на двох взаємопов'язаних вимірах процесу залучення громадянського суспільства:

1) *рівні залучення*: від простого надання інформації до консультації, діалогу і, нарешті, партнерства між неурядовими організаціями та органами державної влади;

2) *етапи процесу прийняття політичних рішень*: встановлення порядку денного, складання проекту політики, прийняття рішення, здійснення політики, моніторинг та повторне формулювання політики [9].

Організація з безпеки та співробітництва в Європі у межах Проекту «Громадянське суспільство – Дослідження передового міжнародного досвіду» узагальнила найбільш поширені інструменти співробітництва громади та органів влади, ними є:

- *надання інформації*: закони про надання / доступ до інформації, інструкції для чиновників та громадян, мінімальні стандарти надання інформації, яка оприлюднюється в обов'язковому порядку, стандарти уніфікації порядку надання інформації, використання веб-сайтів / порталів органами державної влади;
- *консультації*: кодекси належної практики / рекомендації, створення консультативних органів на всіх рівнях прийняття рішень, узгодження основних етапів і стадій процесу проведення публічних консультацій, веб-портали участі / консультацій, громадянські форуми / агори / журі;
- *підзвітність*: органи моніторингу з представників організацій громадянського суспільства, суспільні договори / спільні заяви як механізми забезпечення прозорості та відповідальності, ініціативи з партисипаторного формування бюджетів, електронні технології [13, с. 103–104].

Формування нормативно-правової бази громадської участі в Україні

Слід зазначити, що в Україні на основі використання кращих міжнародних стандартів та надбань світової практики загалом сформовано нормативно-правове підґрунтя взаємодії органів влади з громадськістю і участі громадян у прийнятті рішень органами влади. До основних нормативних актів, які регламентують зазначені процеси, слід віднести: Конституцію України від 28.06.1996 р.; Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р.; Закони України «Про інформацію» від 2.10.1992 р., «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р., «Про відкритість використання публічних коштів» 11.02.2015 р.; Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації, затверджену Указом Президента України від 24.03.2012 р., Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р.

Так, Конституцією України громадянам гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34). Крім того, закріплено права громадян щодо участі в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільному виборі й обранні до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38). Зазначено, що усі громадяни мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40) [10].

Закон України «Про інформацію» регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації [6]. Зокрема, в ньому визначено основні напрями державної інформаційної політики, це:

- забезпечення доступу кожного до інформації;
- забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;

- створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;
- постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
- забезпечення інформаційної безпеки України;
- сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору.

Законом України «Про органи самоорганізації населення» визначено правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення [8]. Однією з основних засад діяльності таких органів визначено гласність і підзвітність. Серед повноважень органів самоорганізації населення, спрямованих на розвиток форм громадської участі, передбачено повноваження щодо:

- внесення у встановленому порядку пропозицій до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;
- здійснення контролю за якістю надаваних громадянам, які проживають у жилих будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у таких жилих будинках ремонтних робіт;
- сприяння депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийомі громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;
- інформування громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організація обговорення проектів його рішень з найважливіших питань.

Говорячи про конкретні прояви участі громадян у житті та управлінні територіальною громадою, слід враховувати те, що механізмами участі громадян у житті та управлінні територіальною громадою слід вважати, перш за все, лише ті механізми громадської активності, які передбачають механізми реагування влади у певний визначений спосіб. Тобто формами демократії участі є лише ті способи або види участі громадян, які мають певні правові наслідки [1].

Конкретні форми громадської участі визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», до них віднесено: 1) місцевий референдум; 2) збори громадян за місцем проживання; 3) місцеві ініціативи; 4) громадські слухання; 5) органи самоорганізації населення [7].

Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені до відання органів державної влади. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми.

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

Місцеві ініціативи. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог чинного законодавства. 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, оприлюднюється в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Громадські слухання. Територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання і вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

Органи самоорганізації населення. 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. Правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено право територіальних громад на участь у процесі прийняття рішень на місцевому рівні, однак не встановлено порядку реалізації відповідних механізмів. Зокрема, зазначено, що процедури проведення громадських слухань, загальних зборів або місцевих ініціатив визначаються статутами територіальних громад або ж в окремих положеннях місцевих рад. Зважаючи на те, що, наприклад, у 2013 р. лише близько 20% територіальних громад мали статuti, більшість громадян в Україні була позбавлена правових процедур впливу на рішення органів місцевого самоврядування [14].

Слід зазначити, що в тих містах, де регламентовано порядок застосування механізмів громадської участі, вони відрегульовані насамперед для зручності органів місцевого самоврядування, а не громадян. Як свідчать результати дослідження правового регулювання механізмів місцевої демократії, ініційованого Українським незалежним центром політичних досліджень [14], у містах фактично заблоковано використання таких механізмів участі громадян, як громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громадян за місцем проживання. Зокрема, виявлено такі недоліки правового регламентування дозволених форм громадської участі:

1) значні обмеження щодо реалізації права на місцеву ініціативу: велика кількість членів ініціативної групи; завищені вимоги щодо кількості підписів, необхідних для внесення ініціативи на розгляд ради; відсутність чітких процедур розгляду місцевої ініціативи;

2) складність процедури проведення громадських слухань: значне обмеження суб'єктів ініціювання громадських слухань, необґрунтовано велика кількість підписів для ініціювання слухань;

3) встановлення штучних вимог для ініціювання зборів громадою (наприклад, наявність підписів від 10% до 1/3 від загальної кількості мешканців);

4) нечітке визначення процедури врахування рішень слухань або розгляду місцевих ініціатив на засіданні місцевих рад.

Таким чином, в Україні існують значні дискримінаційні обмеження, що істотно ускладнюють, а подекуди й унеможливають право громадян на участь у процесі ухвалення рішень. Як результат маємо, з одного боку, неефективне управління, нелегітимні рішення, які не виконуються, загальне падіння довіри населення до основних інститутів влади, а з іншого – загострення соціальних конфліктів та створення умов, коли єдиним інструментом діалогу для членів громади залишаються вуличні акції публічного протесту [14].

Основні засади забезпечення доступності інформації про стан державних та місцевих фінансів визначено у Бюджетному кодексі України [2]. В ст. 7 до принципів бюджетної системи включено принцип публічності та прозорості, тобто інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвер-

дження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету і місцевих бюджетів. Механізм забезпечення доступності інформації про місцеві бюджети передбачає таке:

- органи місцевої влади забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та квартальних звітів про їх виконання;
- рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене не пізніше ніж через десять днів з дня його прийняття у газетах, визначених органами місцевого самоврядування;
- інформація про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) підлягає обов'язковій публікації не пізніше 1 березня року в газетах, визначених органами місцевого самоврядування;
- головні розпорядники коштів місцевих бюджетів у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі розміщують на своїх офіційних сайтах паспорти бюджетних програм;
- головні розпорядники бюджетних коштів разом з інформацією про бюджет публікують оголошення про час та місце проведення публічного представлення такої інформації;
- публічне представлення інформації про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) здійснюється до 20 березня року, що настає за звітним.

У 2014 р. була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка визначила напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [11].

У даному програмному документі наголошено на необхідності ефективного та швидкого вирішення існуючих проблем, зокрема щодо нерозвиненості форм прямого народовладдя, неспроможності членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади.

Зазначені проблеми передбачається вирішити шляхом максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя, у т. ч. через:

- утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;
- забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;
- удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;
- поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту.

Важливою віхою на шляху формування в Україні громадянського суспільства і вдосконалення форм громадської участі стало ухвалення в 2015 р. Закону України «Про відкритість використання публічних коштів», яким визначено умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державної і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної та комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування [5].

Зазначеним законом передбачено створення Єдиного веб-порталу використання публічних коштів, визначено зміст інформації про використання публічних коштів, що підлягає оприлюдненню, і строки її оприлюднення, встановлено відповідальність посадових осіб за порушення вимог щодо забезпечення відкритості використання публічних коштів. Ухвалення зазначеного закону створило необхідну правову основу для доступу громадськості до інформації, що обов'язково сприятиме активізації участі громадян у вирішенні державних та місцевих справ.

Кращі практики громадської участі в Україні

Практика становлення громадянського суспільства в нашій країні засвідчує, що передбачені чинним законодавством форми громадської участі реалізуються не у повній мірі, поодинокі і безсистемно, місцеві ініціативи є епізодичними. Причому це стосується участі громадян у вирішенні як загальнодержавних, так і місцевих проблем. В зв'язку з цим у «Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першо-

чергових заходів щодо її реалізації» наголошено, що механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються, наслідком чого є низький рівень суспільно значущої добровільної активності громадян. Рівень взаємної довіри між владою, підприємницькими колами та інститутами громадянського суспільства є низьким, що проявляється у відчуженості замість солідарної відповідальності за стан суспільного розвитку. Низький рівень усвідомлення громадянами механізмів демократії участі та самоорганізації у процесі вирішення суспільних проблем зумовлений відсутністю усталеної демократичної практики та громадянської культури [18].

Незважаючи на загальний незадовільний стан розвитку механізмів і форм громадської участі, в Україні відбувається процес формування громадянського суспільства, розвиваються інститути прямого народовладдя, зароджуються та поширюються місцеві ініціативи щодо організації взаємодії населення з органами влади. До таких кращих практик і ініціатив місцевої влади протягом останніх років слід віднести [3; 4]:

- створення *центрів громадських ініціатив* у мікрорайонах м. Бердянська Запорізької області з метою об'єднання та узгодження роботи існуючих структур самоврядування і самоорганізації населення, розвитку суспільної активності жителів та залучення їх до співробітництва з органами місцевого самоврядування (2004 р.);
- запровадження *електронного урядування* і створення *центрів надання адміністративних послуг* у м. Вінниця для забезпечення максимальної прозорості діяльності органів місцевого самоврядування (з 2008 р.);
- застосування *сучасних технологій* з метою більшого порозуміння з громадськістю за допомогою реалізації Проекту «Створення мобільних додатків для смартфонів та планшетів з інформацією про м. Івано-Франківськ, виконавчу владу міста, адміністративні послуги» (2013 р.);
- отримання *інформації з першоджерел* через «дзвінок мера», коли міський голова м. Кам'янець-Подільський Хмельницької області в присутності прес-секретаря та одного з профільних заступників набирає випадковий номер із бази телефонів пенсіонерів, цікавиться їхніми життєвими проблемами та сприяє їх вирішенню (2012 р.);
- створення *комплексної інформаційної системи взаємодії* депутатів міста та виборців «Влада + Громада» у м. Славутич Київської області, в межах якої забезпечено максимальну інформованість громадян про роботу міської ради, надано їм можливість подавати свої пропозиції і таким чином впливати на процес прийняття радою рішень (2010 р.);

- вдосконалення механізмів участі і *підвищення рівня активності* громадськості за допомогою реалізації Проекту «Створення громадської платформи місцевої демократії» в м. Українка Київської області, що сприяло запровадженню низки інструментів громадського моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування (2013 р.);
- запровадження *нових методів моніторингу та контролю* жителями м. Херсона бюджетних витрат на комунальне господарство міста в межах Проекту «Херсонська мапа округів», спрямованого на забезпечення інформованості громадян та зменшення корупції серед чиновників (2013 р.);
- забезпечення *максимальної прозорості та відкритості* діяльності міської ради м. Львова та кожного її депутата за допомогою потенціалу власного інформаційного порталу (2013 р.);
- створення *сенсорних інформаційних кіосків* для надання доступу громадянам до міських інформаційних ресурсів у режимі он-лайн в приміщеннях районних у місті рад та інших міських установах м. Кривий Ріг Дніпропетровської області (2014 р.);
- створення сторінки «Фінанси міста» на веб-порталі міської ради м. Чернівці для *ознайомлення громадян* з процесом формування та використання загального і спеціального фондів місцевих бюджетів (2015 р.);
- доведення до громадськості об'єктивної та достовірної інформації про діяльність комунальних підприємств, впровадження прозорих механізмів формування тарифів і нарахувань за спожиті комунальні послуги через створений комунальний портал у м. Павлоград Дніпропетровської області (2011 р.);
- висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування, запровадження громадського контролю за їх діяльністю, налагодження цивілізованих форм взаємодії влади і громади, створення механізму зворотного зв'язку, оперативне інформування громадян про головні події міського життя за допомогою створених у м. Запоріжжя «Муніципальної телевізійної мережі» (2004 р.) та Муніципального прес-центру.

В контексті розвитку форм взаємодії влади з громадою в Тернопільській обласній раді створено електронну приймальню, за допомогою якої громадянам можна звернутися до керівництва облради, депутатів, начальників відділів виконавчого апарату. Крім того, виокремлено на веб-сайті обласної ради рубрику «Публічні фінанси», в якій подається інформація щодо звітів головних розпорядників коштів обласного бюджету, наводяться реєстри до-

говорів, укладених розпорядниками коштів обласного бюджету, і звіти про виконання регіональних програм.

У лютому 2015 р. вперше в Україні Тернопільська обласна рада ухвалила Рішення «Про порядок публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області», здійснення яких, безумовно, заслуговує на поширення в інших територіальних громадах. Механізм проведення публічних звітувань передбачає низку інструментів і процедур, які сприятимуть розвитку громадської участі. Так, вищезазначеним Положенням встановлено, що:

- публічне звітування розпорядників коштів повинно проходити в присутності журналістів, депутатів місцевих рад, науковців, представників громадських організацій та інших зацікавлених осіб;
- формат проведення звітувань передбачає можливість поставлення запитань до особи, яка представляє звіт, а також подання альтернативної точки зору стосовно обговорюваних питань;
- представлені звіти підлягають обов'язковому оприлюдненню, зокрема на офіційних сайтах головних розпорядників коштів та обласної державної адміністрації, не пізніше п'яти днів до публічного представлення;
- у звіті головних розпорядників повинна зазначатись основна інформація про виконану роботу та реалізовані заходи впродовж бюджетного року;
- звіт про використання коштів на виконання регіональної програми повинен передбачати відомості про досягнення визначеної у програмі мети і виконання поставлених завдань [16].

У 2015–2016 рр. в м. Тернополі було проведено низку публічних звітувань головних розпорядників коштів обласного бюджету, на які можна було потрапити усім бажаючим. Такі започатковані Тернопільською обласною радою звіти головних розпорядників коштів, звичайно, є позитивною ініціативою небайдужих громадян, підтриманою місцевою владою, яка повинна сприяти забезпеченню прозорості місцевих фінансів, залученню населення до процесу прийняття рішень органами місцевого самоврядування, тим самим – до вирішення місцевих справ. Разом з тим, проведені заходи звітування виявили низку негативних тенденцій, зокрема:

- байдужість та самоусунення депутатів облради від процесів контролю за формуванням і використанням коштів обласного бюджету, внаслідок чого звітування окремих розпорядників коштів не відбулися;

- «театральність» існуючої опозиції у депутатському корпусі, відсутність політичної сили, яка би реально могла контролювати діяльність влади;
- певна формальність у проведенні звітування розпорядниками коштів;
- недостатня активність членів територіальної громади, низький рівень їхньої фахової підготовки;
- відсутність дієвих інструментів контролю з боку громади за виконанням висловлених пропозицій і побажань;
- низький рівень публічності звітування, слабка участь засобів масової інформації, їх незацікавленість у результативності таких заходів.

Вектори вдосконалення механізмів та форм громадської участі

Дослідження експертів Асоціації міст України дають яскраву характеристику загального стану розвитку форм громадської участі. Так, проведені опитування громадян показали, що більшість населення скептично ставиться до своїх можливостей впливати на рішення місцевої влади (77%), більше половини респондентів вважають, що в їхньому місті представники влади не дослухаються до думки громадян та їхня думка не буде врахована місцевою владою при ухваленні рішень. Причому близько 70% песимістично налаштованих громадян вважають, що в їхньому місті інтереси представників місцевої влади важливіші за інтереси більшості населення [3, с. 4–8].

Досвід застосування передбачених законодавством форм громадської участі і виявлених місцевих ініціатив підтверджує вірність обґрунтованих висновків Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України щодо основних проблем участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України, серед яких зазначено:

- 1) невпевненість громадськості у власних силах як суб'єкта співпраці з органами місцевого самоврядування;
- 2) недооцінка з боку населення громадських об'єднань як платформи для ефективної взаємодії з органами місцевого самоврядування;
- 3) часте ігнорування думки громадськості при прийнятті рішень представниками органів місцевого самоврядування;

4) неналежна якість інформування населення про діяльність органів місцевого самоврядування та про те, на що витрачені гроші платників податків, що частково обумовлено недоліками законодавства;

5) пасивність громадян у пошуку інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, що призводить до неповного і некоректного розуміння ними стану справ у місцевій політиці;

6) недостатньо ефективного використання органами місцевого самоврядування інструментів і методів співпраці з територіальною громадою [15].

До вищезазначених проблем, пов'язаних з активізацією участі громадськості у суспільному житті, слід, на наш погляд, віднести і абсолютну незацікавленість представників державної влади та місцевого самоврядування у забезпеченні публічності та прозорості їхньої діяльності, створенні більших можливостей для доступу громадян до інформації про формування і використання суспільних коштів, опір переважної частини бюрократичного апарату демократичним процесам, які відбуваються у країні.

На подолання зазначених негативних тенденцій спрямована Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, якою передбачено комплекс заходів щодо забезпечення організаційних умов для участі громадськості у формуванні та реалізації політики на всіх рівнях і здійсненні громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [18].

В умовах сучасного інформаційного суспільства широкого застосування набуло використання засобів так званої «електронної демократії» (е-демократія), яка характеризується широким використанням інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для здійснення демократичних процедур і залучення громадськості до процесу формування державної політики. Перспективи зростання масштабів використання ІКТ для забезпечення доступності процедур прямої демократії обумовлені: необхідністю створення умов для системного залучення громадськості до державного управління та вирішення всіх нагальних проблем; потребою у спрямуванні громадських ініціатив у площину конструктивної взаємодії з державою; вимогами забезпечення відкритості та прозорості в діяльності управлінського апарату [19].

Таким чином, програмними урядовими документами визначено, що влада повинна створити умови для повноцінного забезпечення та стимулювання громадської активності, зокрема шляхом забезпечення відкритості і прозорості своєї діяльності, залучення громадян та їх об'єднань до формування і реалізації політики на всіх рівнях. При цьому гармонійне поєднання громадського впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю влади має підвищити рівень суспільної компетентності і довіри до влади, стати гарантією становлення демократії в Україні [18].

В процесі реалізації поставленої мети обов'язково слід враховувати надбання західної та вітчизняної наукової думки, розроблені міжнародні стандарти взаємодії органів влади з громадськістю і громадської участі, а також кращий світовий та український досвід участі громадян у суспільному житті. Ми погоджуємося з висновками науковців, що залучення жителів до прийняття рішень у місцевому житті потребує не ситуативної, безсистемної та нерідко формальної взаємодії окремих представників територіальної громади з органами влади, а впровадження стратегічного підходу до участі громадян в управлінні, послідовного використання різноманітних форм співпраці, стимулювання активності та ініціативності членів спільноти, забезпечення реалізації їх самоврядного потенціалу [3].

Подальший розвиток форм участі громадян у суспільному житті неможливий без формування дієвих стимулюючих механізмів, спрямованих на створення умов, за яких як громада, так і місцева влада будуть зацікавлені у розвитку громадянського суспільства через налагодження тісної взаємодії органів влади і громадян, розвиток форм громадської участі. Досягти поставленої мети можливо шляхом вдосконалення законодавчої бази громадської участі, забезпечення безумовного виконання ухвалених законів та встановлення дієвого державного контролю за додержанням законодавства.

Література

1. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях / І. Абрам'юк. – К., 2014. – 24 с.
2. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р., № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
3. Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: стан, перспективи, рекомендації та практики : аналіт. звіт / О. Г. Лиска, В. В. Засадко, М. М. Юрченко, О. Є. Томнюк. – К. : АМУ, 2014. – 28 с.
4. Відкритість і взаємодія з громадськістю: кращі практики місцевого самоврядування / Асоціація міст України. – К., 2015. – 25 с.
5. Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» від 11.02.2015 р., № 183-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
6. Закон України «Про інформацію» від 2.10.1992 р., № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.

8. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 р., № 2625-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
9. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.drsu.gov.ua/file/11997_
10. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
11. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалена розпорядж. Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р., № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
12. Кохалик Х. «Добре врядування»: принципи та ознаки / Х. Кохалик // Ефективність державного управління. – 2012. – Вип. 33. – С. 50–57.
13. Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.osce.org/uk/ukraine/75885?download=true_
14. Місцева демократія в Україні: нові стандарти / [М. В. Лацба, І. М. Лукеря, О. Л. Ващук-Огданська]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: Агентство «Україна», 2013. – 236 с.
15. Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України : аналіт. записка / Нац. ін-т стратег. дослідж. при Президентові України. – К., 2015. – 17 с.
16. Порядок публічного звітування головних розпорядників коштів обласного бюджету Тернопільської області : затв. рішенням Терноп. обл. ради від 10 лют. 2015 р., № 1885 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://te-rada.org_
17. Рекомендація 19 Комітету міністрів Ради Європи від 6 грудня 2001 р. «Про участь громадян у місцевому публічному житті» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_739/print1435932599563576.
18. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : затв. Указом Президента України від 24.03.2012 р., № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>.
19. Щодо впровадження електронних механізмів прямої демократії в Україні у контексті посилення державно-громадського діалогу та взаємодії : аналіт. записка [Електронний ресурс] / Нац. ін-т стратег. дослідж. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1409/>.