

# ЗМІСТ

## ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО № 1(19)'2012

### ТРЕТІЙ СЕКТОР

- Європейські мірки.** Показники розвитку громадянського суспільства України у європейському контексті .....4
- Розбудова інститутів громадянського суспільства: як це було** .....7
- Благодійність по-українськи.**  
Результати П'ятого Національного конкурсу «Благодійник року».....10

### ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

- За завісою доступу до публічної інформації**.....13
- «Партнерство Відкритий Уряд» (Open Government Partnership).**  
Як долучитися?.....17
- УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ № 32/2012.**  
Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.....21

### ПРАВА ЛЮДИНИ

- Можливості для захисту прав і свобод громадян Конституційним Судом України** .....23

### МІСЦЕВА ДЕМОКРАТІЯ

- ГРОМАДСЬКІСТЬ ТА МІСЦЕВА ВЛАДА:**  
ефективні механізми взаємодії на Донеччині .....26
- «Конституція» для органів самоорганізації населення** .....31

**Головний редактор:** Максим Лациба  
**Випусковий редактор:** Олена Герус  
**Літературний редактор:** Поліна Савчук  
**Верстка і дизайн:** Андрій Доридор  
**Адреса редакції:** 01034, м. Київ, вул. Лисенка, 8, оф. 9, тел./факс: (044) 279-2435, 599-4251, e-mail: ucipr@ucipr.kiev.ua

Журнал «Громадянське суспільство» видається Українським незалежним центром політичних досліджень за сприяння Національного фонду демократії (НФД).

Оцінки, висловлені в матеріалах, є виключно позиціями їх авторів і не завжди збігаються з поглядами редакції. Передрук матеріалів можливий за умови посилання на першоджерело.

**Електронну версію** журналу «Громадянське суспільство» можна знайти за адресою: <http://www.ucipr.kiev.ua>

© УНЦПД 2012. Видається на правах рукопису

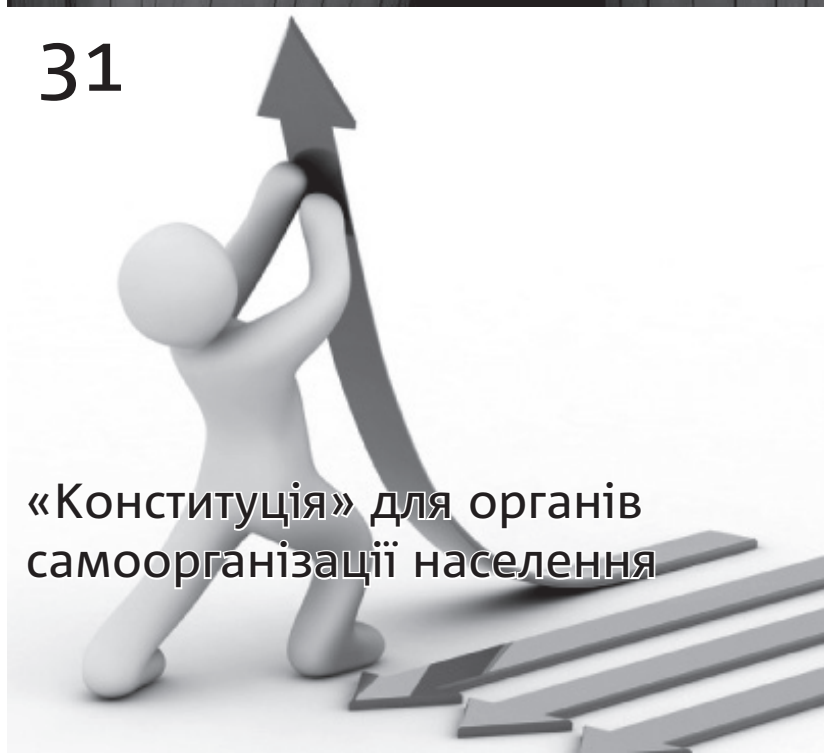


10 **Благодійність по-українськи**

13 **За завісою доступу до публічної інформації**

31

**«Конституція» для органів самоорганізації населення**



**National Endowment  
for Democracy**  
*Supporting freedom around the world*

# ЄВРОПЕЙСЬКІ МІРКИ.

Показники розвитку громадянського суспільства України у європейському контексті



**Анастасія Красносільська,**  
координатор проектів,  
Український незалежний  
центр політичних  
досліджень  
[anastasia@ucipr.org.ua](mailto:anastasia@ucipr.org.ua)

Оцінка стану розвитку громадянського суспільства в Україні міжнародними неурядовими організаціями практично не змінилася за останні три роки (за даними досліджень Індекс сталості неурядових організацій Агентства міжнародного розвитку США (USAID NGO sustainability Index<sup>1</sup>) та «Перехідні держави»<sup>2</sup> (Nations in Transit) міжнародної неурядової організації «Дім свободи» (Freedom House)). Громадянське суспільство України характеризують як перехідне та неконсолідоване, тобто таке, що не досягло рівня, що асоціюється із сталою ліберальною демократією, та зберігає ризик «відкату» до менш розвиненого стану.

<sup>1</sup> Детальніше про методологію та дані досліджень USAID NGO sustainability Index див.: [http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/)

<sup>2</sup> Детальніше про методологію та дані досліджень Nations in Transit див.: [http://www.freedomhouse.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=321](http://www.freedomhouse.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=321)

За даними Індексу сталості НУО, стан розвитку громадянського суспільства в Україні оцінено у 3,5 бали (за шкалою від 1 до 7, де поріг консолідації становить 3 бали). За даними дослідження «Перехідні держави», стан розвитку громадянського суспільства України оцінено у 2,5 бали (за шкалою від 1 до 7, поріг консолідації – 2 бали). Отже, громадянське суспільство України наближене до консолідованого, проте з 2006 року практично не рухається у цьому напрямку.

**Оцінки розвитку громадянського суспільства України порівняно із оцінками інших посткомуністичних країн:**

- Співмірні із показником Македонії (за Індексом сталості НУО) та випереджають показник Чорногорії. За даними дослідження «Перехідні держави», Македонія відстає від України за рівнем розвитку громадянського

суспільства. Македонія та Чорногорія, хоча є кандидатами на вступ до Європейського союзу, не відповідають використаним у обох зазначених дослідженнях критеріям консолідованого громадянського суспільства. Показово, що за макроекономічними показниками Україна також співмірна із зазначеними країнами;

- Значно випереджають усі країни СНД та Кавказу;
- Випереджають середні показники для країн Південної Європи (колишньої Югославії, Румунії, Болгарії, Албанії);
- Значно відстають від країн Вишеградської групи;
- Динаміка розвитку громадянського суспільства України відповідає динаміці країн як Південної Європи, так і Вишеградської групи. Розрив між показником України та

середнім показником країн Південної Європи не збільшується, а порівняно із країнами Вишеградської групи – незначно зменшується (що не є заслугою України).

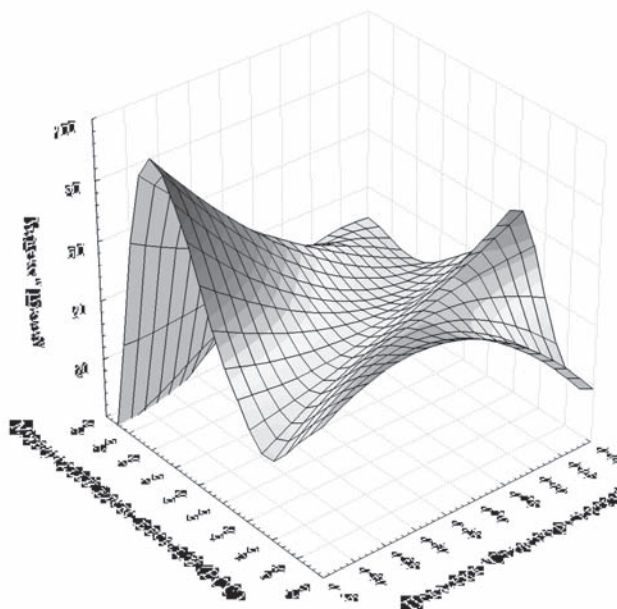
За даними *Індексу сталості НУО 2010*, найслабшими складовими сталості НУО України є *фінансова життєздатність* (4,2) та *сприйняття громадськостю* (3,8), а найсильнішими – *адвокація* (2,8) та *надання послуг* (3,3). Показово, що за показником адвокації НУО України перейшли поріг консолідованої демократії.

Складові індексу сталості громадянського суспільства України порівняно із іншими посткомуністичними країнами<sup>3</sup>:

- *Законодавче середовище для розвитку громадянського суспільства* – єдиний показник, за яким Україна не є лідером серед країн СНД. У цьому Україна відстає від Грузії, а також Македонії, Боснії та загалом від середнього показника стану законодавчого середовища для громадянського суспільства у країнах Південної Європи (останні випереджаємо за загальним середнім показником);
- *Організаційна спроможність та фінансова життєздатність НУО* – найслабші показники України, хоча випереджають відповідні середні показники країн Південної Європи;
- *Показник адвокації НУО України* випереджає не тільки середній відповідний показник для країн Південної Європи, але і відповідний показник кожної окремої із цих країн, окрім Болгарії. За

цим показником Україна також випереджає Угорщину та лише трохи відстає від середньої оцінки за цим показником країн Центральної та Східної Європи (від яких значно відстає за середніми загальними оцінками);

- *За показником надання послуг* Україна випереджає середній



показник країн Південної Європи, практично співмірна із Болгарією та випереджає Литву, від яких відстає за загальною середньою оцінкою;

- *Оцінка інфраструктури громадянського суспільства України та оцінка сприйняття громадянського суспільства громадськостю* практично дорівнює відповідній середній оцінці країн Південної Європи;
- *Найбільше відставання від країн Центральної та Східної Європи НУО України мають за показниками фінансової життєздатності, інфраструктури та сприйняття громадськостю.*

За кількістю НУО на 10000 населення Україна значно відстає від країн ЄС та Македонії. За офіційними статистичними даними, на

10000 постійних мешканців України у 2010 році було легалізовано 32,1 НУО, із них громадських організацій та благодійних фондів – 17,6. Натомість, у Македонії створено близько 50 асоціацій громадян та фондів на 10 000 населення, тобто майже у три рази більше, ніж в Україні. В Естонії (має один із най-

вищих показників розвитку громадянського суспільства серед країн-нових членів ЄС) цей показник становить близько 250 НУО, в Угорщині (має найнижчий показник сталості НУО серед країн Вишеградської групи) – близько 65 НУО<sup>4</sup>.

Отже, маючи гірше законодавче середовище та значно менший кількісний склад, ніж громадянське суспільство країн «молодої демократії» Південної Європи, НУО України демонструють потужнішу адвокацію та беруть більшу участь у наданні послуг. Проте при цьому громадяни України мають загалом трохи гірше враження про НУО, ніж громадяни

країн Південної Європи.

**Економічні показники розвитку громадянського суспільства в Україні та в інших країнах:**

- *За відсотком економічно активного населення, працевлаштованого в НУО*, Україна знаходиться на рівні Румунії та Польщі. За оцінкою експертів, близько 1% економічно активного населення України працює у НУО. У Чехії та Угорщині цей показник є майже удвічі більшим (1,7% та 2% відповідно), у Німеччині – майже у 7 разів більшим – 6,8%<sup>5</sup>.
- *Частка фінансової підтримки з державного чи місцевого бюджету*

<sup>4</sup> За даними щодо кількості НУО, наведені в *Індексі сталості НУО 2010*.

<sup>5</sup> SALAMON L. M., SOKOLOWSKI S. W. and ASSOCIATES, 2010, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, 3rd ed., Kumarian Press, Greenwich, CN.

<sup>3</sup> За даними дослідження *Індекс сталості неурядових організацій Агентства міжнародного розвитку США (USAID NGO sustainability Index)*.

тів (у вигляді як грантів, так і відшкодувань за надані послуги) у бюджеті пересічної ІГС України становить 2-3%, пересічної ІГС країни ЄС – 40-60%. За цим показником Україна знаходиться на рівні Філіппін, Пакистану та Кенії. Частка фінансової підтримки у загальних доходах ІГС України становить близько 8%, натомість у Чехії це 39%, в Угорщині – 27%, а у Польщі – 24%.

- Частка доходів від продажу послуг у загальних доходах ІГС України становить 18,7%, натомість у Чехії цей показник становить 47%, в Угорщині – 55%, а у Польщі – 60%.
- Частка ІГС у ВВП України становить 0,73 %, у Чехії цей показник становить 1,3%, у Франції – 4,2%, у Бельгії – 5%, у Канаді – 7,9%<sup>6</sup>. У країнах, де ведеться таке спостереження, з 2002 по 2007 рік частка ІГС у ВВП зростала у середньому вдвічі швидше, ніж власне ВВП. В Україні частка ІГС у ВВП зменшилася порівняно із минулим роком (0,78%).

*Україна відстає від інших посткомуністичних країн та загалом від країн ЄС за усіма економічними показниками розвитку громадянського суспільства. Таке відставання не є пропорційним відставанню за кількістю зареєстрованих організацій.*

### Стан довіри населення України до громадських організацій (ГО):

- Кількість громадян, які не довіряють громадським організаціям, стабільно перевищує кількість тих, хто їм довіряє. Загалом 28,4% населення України довіряє ГО. При цьому лише 3,4% населення довіряють повністю, 25,2%, – скоріше довіряють. Не довіряє ГО 53,3% населення, при цьому 21,7% не довіряє повністю, а 31,58 – скоріше не довіряє (середні показники за останні два роки на основі даних соціо-

логічних досліджень Центру Разумкова<sup>7</sup>);

- Середній показник довіри до громадянського суспільства в Україні є нижчим, ніж середній показник у Албанії (39,6%) або у Грузії (45,6%)<sup>8</sup>;
- За останні два роки кількість громадян, які повністю не довіряють ГО, зменшилася на 10%, а кількість тих, кому важко визначитися щодо довіри чи недовіри до ГО зменшилася на 3,5%. При цьому кількість тих, хто повністю довіряє ГО збільшилася на 2%, а кількість тих, хто скоріше довіряє – до 10% (порівняно дані опитувань Центру Разумкова від грудня 2008 року та від грудня 2011 року);
- У грудні 2011 року зафіксовано найвищий за останні 10 років відсоток населення, який скоріше довіряє ГО;
- У тому ж грудні 2011 року показник «скоріше не довіряю» був вищим, ніж у середньому за 10 років – 31,6%;
- 45% населення України оцінюють вплив ГО на вироблення політики як середній і вище, проте 40% – як найменший та малий<sup>9</sup>;
- В Україні наявний потенціал зростання кількості ГО та громадської активності: у 2008 році 40% населення вважали, що найбільш ефективним способом досягти певної мети було створити ГО або приєднатися до існуючої, і лише 20% обрали б діяти спільно без ГО. При цьому у більшій ефективності індивідуальних дій були упевнені лише 8,3 % громадян<sup>10</sup>.

*Загалом, тенденція щодо довіри населення до діяльності громадських організацій є позитивною.*

### Про що говоритимуть оцінки розвитку громадянського суспільства і загального демократичного рейтингу<sup>11</sup>?

ства і загального демократичного рейтингу<sup>11</sup>?

- Рівень розвитку громадянського суспільства України не змінюється незалежно від того, чи змінюється загальна оцінка демократії (при погіршенні та при покращенні такої оцінки стан розвитку громадянського суспільства лишається незмінним);
- Рівень розвитку громадянського суспільства в Україні залишається незмінним, незважаючи на зменшення показника незалежності ЗМІ, демократичності урядування на національному та на місцевому рівнях, а також незалежності судової системи (у 2011 році);
- Оцінка рівня розвитку громадянського суспільства в Україні значно випереджає оцінки усіх інших складових демократії (найменше – демократичність електорального процесу та незалежність ЗМІ, найбільше – демократичність урядування на місцевому рівні).
- Для країн Вишеградської групи та країн-кандидатів на вступ до ЄС оцінка рівня розвитку громадянського суспільства переважно співмірні із оцінками електорального процесу, незалежності медіа та демократичного місцевого урядування та випереджають решту оцінок.
- У країнах Вишеградської групи зменшення рівня Високий рейтинг демократичності досягається за рахунок названих чотирьох показників, попри відставання у рівні корупції, демократичності державного урядування та показників судової системи.

*Це свідчить про наявність у громадянського суспільства України значного резерву стійкості. У той же час, стан розвитку громадянського суспільства України не впливає суттєво на позитивні зміни щодо інших складових демократії, незважаючи на високу оцінку за показником адвокації.*

<sup>7</sup> За даними соціологічного дослідження Центру Разумкова. Детальніше див. [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=81](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=81)

<sup>8</sup> За даними Civicus Civil Society Index, 2008-2011

<sup>9</sup> За даними соціологічного дослідження за 2010 рік. Детальніше див.: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=579](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=579)

<sup>10</sup> За даними соціологічного дослідження за 2008 рік. Детальніше див.: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=365](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=365)

<sup>11</sup> Використано дані досліджень «Перехідні держави», оскільки із наявних рейтингів тільки цей дає як окрему оцінку рівня розвитку громадянського суспільства, так і загальну оцінку стану розвитку ліберальної демократії.



**Микола Іванюк,**  
кандидат політичних наук,  
начальник управління  
міжнародного  
співробітництва та туризму  
Луцької міської ради  
[m\\_politolog@ukr.net](mailto:m_politolog@ukr.net)

# РОЗБУДОВА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ЯК ЦЕ БУЛО

Проблема формування громадянського суспільства є однією з головних в умовах переходу від авторитарного політичного режиму до демократичного. З проголошенням незалежності в Україні розпочався активний процес формування якісно нових інститутів демократичної держави. Складовими елементами цього процесу є: утвердження принципів демократії та політичного плюралізму; забезпечення прав і свобод громадян; формування системи самоврядування; створення дієвого сектора неурядових громадських організацій; визнання засобів масової інформації важливим елементом громадянського суспільства. Тобто, суспільства громадян із високим рівнем економічних, соціальних, політичних, культурних і моральних властивостей, яке спільно з державою утворює розвинені правові відносини рівноправних суб'єктів.

У сучасних трансформаційних процесах української держави важливого значення набуває дослі-

дження регіональної специфіки, зокрема західних областей України. Адже процеси відродження інститутів громадянського суспільства в цьому регіоні розпочалися ще задовго до розпаду Радянського Союзу.

Ще до проголошення незалежності в Україні розпочався активний процес формування політичних партій та громадських рухів, широкої мережі недержавних громадських організацій, становлення незалежних засобів масової інформації, які утворюють структуру громадянського суспільства.

Одним із критеріїв впливу та дієздатності громадянського суспільства є процес взаємодії інститутів громадянського суспільства з державою, особливо в транзитивних процесах, де роль держави є домінуючою.

Під громадянським суспільством дослідники розуміють «суспільство громадян із високим рівнем економічної, соціальної і політичної культур та моральних властивостей,

яке спільно з державою утворює розвинені правові відносини». Тобто, громадянське суспільство включає насамперед сукупність недержавних відносин, які розвиваються між соціальними інституціями, в центрі яких виступає людина.

Співпраця громадянського суспільства з державою повинна відбуватись на рівноправних засадах, коли суспільні інститути мають можливість впливати та контролювати діяльність влади. Роки незалежності в Україні дають підстави вважати, що роль держави в суспільстві залишається й надалі монопольною, хоча про розбудову основ громадянського суспільства можновладці часто не перестають повторювати.

В Україні, де громадянське суспільство ще повністю не сформоване, притаманний фрагментарний рівень громадянського суспільства, слабкість недержавних організацій (надалі НДО) та їх коаліцій, неефективність влади у вирішенні

соціальних проблем, залежність бізнесу від влади, особливо це проявляється на місцевому рівні. За таких умов міжсекторна співпраця не завжди відбувається на партнерських засадах, має місце переважання одного сектора над іншим, що в кінцевому результаті не сприяє покращенню соціально-економічного становища громади.

За роки незалежності в Україні та, зокрема, на Волині спостерігається «вибуховий» ріст громадських організацій. За даними управління юстиції облдержадміністрації, у Волинській області зареєстровано понад 1000 громадських організацій, однак дієвими з цього переліку є не більше десяти відсотків.

Станом на 1 січня 2003 року в області було легалізовано 2742 об'єднання громадян, з них – 783 громадські організації та 1959 партійних осередків.

Понад 37% громадських організацій засновані всеукраїнськими та міжнародними об'єднаннями. Майже чверть об'єднань громадян (23%) діють в обласному центрі, 6,9% – у Ківерцівському, 6,6% – Ковельському, по 5% – у Луцькому, Маневіцькому і Ратнівському районах.

У структурі громадських об'єднань за спрямуванням та видами діяльності найбільша питома вага припадає на оздоровчі та фізкультурно-спортивні об'єднання (17,6%), молодіжні, професійної спрямованості (13,9 і 13,8%). Об'єднання ветеранів та інвалідів становлять 8,3% від загальної кількості громадських організацій, освітні, культурно-виховні – 5,2%, жіночі – 4,1%.

Кількість активно діючих громадських організацій становить близько третини від загальної кількості зареєстрованих в області.

Значна кількість громадських організацій була створена заради забезпечення приватних інтересів лідерів або нечисленних груп організаційного активу, відтак якщо ці інтереси відходять на другий план, організація фактично припиняє будь-яку діяльність, залишаючись лише в формальному переліку.

Загалом найпопулярнішими

напрямами діяльності громадських організацій Волині є розвиток місцевого самоврядування, підтримка підприємництва, міжнародні зв'язки та екологічні проекти.

Активізується співпраця громадських організацій Волині з місцевою владою. Серед форм такої співпраці – участь у засіданнях круглих столів, громадських слуханнях, консультаціях з приводу підготовки адміністративних рішень місцевого рівня, праця в складі робочих груп.

На Волині процес взаємодії НДО та влади набув ознак системності з 2001 року, коли в регіоні був впроваджений механізм соціального замовлення. Соціальне замовлення – це, передусім, соціальна технологія вирішення соціальних проблем громади шляхом акумулювання коштів місцевого бюджету, підприємств й організації та розподіл їх на конкурсних засадах серед громадських організацій. В Україні такий механізм був запроваджений в м. Одеса муніципалітетом, та згодом був поширений в інші регіони країни. Цей механізм має на меті фінансово підтримати громадські ініціативи відповідно до пріоритетних напрямків, визначених державою.

Починаючи з 2001 року, механізм соціального замовлення був запроваджений у Волинській області з ініціативи Волинського ресурсного центру, Асоціації захисту прав молоді Волині. Щороку в обласному бюджеті закладаються кошти на конкурс проектів та програм, розроблених молодіжними, дитячими громадськими організаціями, що спрямовані на вирішення пріоритетних проблем області.

Завдяки розробленому механізму впродовж 2001–2006 років у рамках Конкурсу проектів управління у справах молоді та спорту громадськими організаціями було реалізовано цілу низку проектів. Зокрема, в області у 2002 році було відкрито громадським об'єднанням «Волинські перспективи» Кризово-реабілітаційний жіночий центр «Софія», де жінки, які стали жертвами торгівлі людьми та домашнього насильства, безкоштовно можуть

отримувати допомогу юриста, психолога та соціального працівника за телефоном довіри. Реалізуючи Державну комплексну програму протидії торгівлі людьми, ГО «Волинські перспективи» підписало договори про співпрацю з такими організаціями, як Міжнародний правозахисний центр «Ла Страда Україна», представництво Інтерполу у Волинській області, представництво Ін'юрколегії у Волинській та Рівненській областях та ін.

З 2002 року Асоціацією захисту прав молоді Волині був створений Молодіжний інформаційний центр, основною метою діяльності якого є збір, обробка та розповсюдження інформації про діяльність громадських організацій регіону, міжнародних донорських установ, реалізацію державної молодіжної політики. Основним видом діяльності Молодіжного інформаційного центру став випуск інформаційного видання для молоді та громадських організацій «Ініціатива», яке має чітко окреслену соціальну спрямованість, намагання висвітлити ініціативи громадських організацій, органів влади, молоді, ознайомлення та долучення читачів до різноманітних грантових та навчальних програм.

Тобто, громадські організації намагаються заповнити ті сфери, у яких держава більше не надає послуги, за які вона несла відповідальність раніше. Також НДО взяли на себе завдання залучати громадськість до вирішення проблем окремих соціальних груп, підвищувати інформованість про діяльність громадських організацій, залучати до них якомога ширше коло людей. Деяким чином, громадські організації стають суб'єктом в реалізації соціальної політики на рівні регіону, надаючи певні соціальні послуги як окремим громадянам, так і певним цільовим групам.

Успішним досвідом взаємодії є співпраця та долучення органів місцевого самоврядування регіону до ініціатив громадських організацій, що реалізуються за підтримки міжнародних донорських організацій.

Довгостроковими спільними проектами у 2004-2005 рр. стали: «Сільський староста – лідер місцевої громади» Інституту аналізу державної та регіональної політики, реалізований спільно з Волинською обласною радою. Метою цього проекту було, зокрема, започаткування системи громадської взаємодії, демократичного впливу громад на рішення органів влади, закладення співпраці, об'єднання для вирішення соціально-економічних завдань.

З січня 2004 року Волинським регіональним фондом інвестицій та розвитку спільно з місцевими радами Волинської області реалізується проект «Активізація участі в соціально-економічному житті мешканців територіальної громади шляхом їх впливу на процес прийняття рішень органами влади щодо питань місцевого розвитку» за підтримки фонду «Євразія». Головна мета проекту полягає у популяризації та роз'ясненні основ функціонування територіальної громади серед її членів і активізації участі громадян у її житті. Цільовими групами проекту є соціально активна частина територіальних громад Володимир-Волинського, Ковельського, Шацького та Луцького районів області.

У 2005 році Волинський регіональний фонд інвестицій та розвитку розпочав роботу над втіленням в життя нового проекту – «Поширення та застосування успішних методик стратегічного планування в середовищі місцевого самоврядування». Головна мета проекту – залучити голів сільських рад до популяризації і поширення таких методик, а також активізувати участь громадян у житті своєї території та громади. До цього проекту залучені громади Володимир-Волинського, Шацького, Камінь-Каширського та Ковельського районів.

У 2005 році спільно з Центром муніципальних реформ «Луцьк-1432» і «Центром навчання самоврядування та адміністрації» (м. Люблін Республіка Польща) в рамках проекту «Демократія. Ефективність. Розвиток.» в облдержадміністрації відкрито Інформаційно-сервісний

центр з надання адміністративних послуг громадянам. Його мета – надання якісних адміністративних послуг, зменшення бюрократизму в органах державної влади. Центр забезпечує широкий доступ до інформації про адміністративні послуги, які надаються органами виконавчої влади області, інформує щодо поетапних схем проходження адміністративних процедур, а також забезпечує вирішення справ, які не потребують безпосереднього контакту громадянина зі службовцем. Це перша інституція такого типу, що діє в органах виконавчої влади України. Інформаційно-сервісні центри в районах та містах обласного підпорядкування утворені при місцевих державних адміністраціях та міських радах відповідно до розпорядження голови облдержадміністрації від 18 липня 2005 року «Про впровадження системи управління якістю в діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування».

Управлінням налагоджена систематична співпраця із громадськими організаціями в питаннях забезпечення реалізації прав молоді з особливими потребами. В області діють три громадських об'єднання дітей-інвалідів та їх батьків, що мають обласний статус: Асоціація дітей-інвалідів «Особлива дитина», Волинський обласний молодіжний центр реабілітації інвалідів дитинства «Джерело життя», Волинська обласна дитяча громадська організація «Центр розвитку дитини». Крім того, роботу із залучення дітей-інвалідів до активної участі у суспільному житті проводять Волинська обласна піонерська організація та Обласна організація Всеукраїнського народно-демократичного жіночого об'єднання «Дія».

Саме намагання вирішити цю проблему спонукали Асоціацію захисту прав молоді Волині розробити та впровадити проект на теренах регіону «Розвиток співпраці бізнесу та громадських організацій у Волинській області». Одним із ключових завдань є налагодження рівноправних зв'язків між бізнесом та недержавними організаціями (надалі НДО) шляхом серії інфор-

маційно-освітніх заходів (круглих столів, тренінг-семинару, презентацій «історій успіху» співпраці бізнесу та НДО) та вироблення в процесі діалогу конкретних форм започаткування такої співпраці.

Звичайно, що ефективне вирішення соціальних проблем громади можливе лише за умови співпраці трьох секторів: об'єднання зусиль бізнесу, влади та громадських структур. Як свідчить практика діяльності громадських об'єднань, ініціативу налагодження такого діалогу мають брати на себе НДО, і саме це буде дійсним проявом громадянського суспільства. Як результати, започатковані моделі міжсекторної взаємодії у Волинській області на початку 2000-х рр. безперечно сприяють утвердженню нових технологій у вирішенні соціальних проблем, забезпечують якнайширшу участь громадян в управлінні та розвитку різних форм громадського самоврядування і діяльності.

Як і десять років тому, для подальшого демократичного поступу політичного процесу України важливо приділяти увагу розвитку третього сектора, зокрема:

- стимулювати активну участь громадян у діяльності громадських організацій;
- створення ефективних механізмів контролю громадськості за реалізацією державної політики;
- залучення представників громадських організацій до розробки та прийняття рішень на всеукраїнському та на місцевому рівнях.

В умовах перехідного режиму, кризових настроїв реально дієві громадські інституції мобілізують свої зусилля та ресурси для збереження досягнутих результатів в розвитку громадянського суспільства та впровадження нових практик. Але не варто забувати, що базу для розвитку громадянського суспільства було закладено на початку 90-х рр., а на початку нового століття громадянський сектор дещо вдосконалився та модернізувався. Зараз саме час користуватися здобутими успіхами та вдосконалювати успішні практики.

# БЛАГОДІЙНІСТЬ ПО-УКРАЇНСЬКИ.

Результати П'ятого Національного конкурсу «Благодійник року»



Фото Максима Короденка



**Олена Герус,**  
випусковий редактор,  
журнал «Громадянське  
суспільство»  
[oljona.gerus@plast.org.ua](mailto:oljona.gerus@plast.org.ua)

Результати П'ятого Національного конкурсу «Благодійник року», який успішно пройшов в 2011 році, приємно вразив новими, невідомими широкому загалу, іменами благодійників, назвами компаній та організацій, які здійснюють благодійну діяльність. Очевидно, цей факт може свідчити про різні тенденції. Наприклад:

- 1) «Ветерани» благодійництва хочуть дати дорогу молодим, тому не номінуються до участі, щоб не забрати всі почесні нагороди та призи конкурсу.
- 2) Ті ж самі «ветерани» благодійництва більше не займаються ефек-

тивною благодійністю, а переслідують більш корисливі цілі/або просто припинили активну благодійну діяльність і перейшли в розряд експертів/консультантів тощо.

- 3) В Україні з кожним роком з'являється ще більше благодійників, проекти яких не тільки стають помітними, якісними, а ще й здійснюють вплив на життя громад.

Очевидно, що тенденції можуть бути різними, але варто зупинитися на останній – найбільш позитивній та приємній. Слухаючи про досягнення переможців, стає дуже радіс-



но за громади, куди поїде нагорода, оскільки, безсумнівно, перемога в конкурсі національного рівня ще більше мотивуватиме добрих людей робити добрі справи.

Які ж успішні історії були в 2011 році? Не лише великий бізнес продовжує віддавати значні кошти та ресурси, звичайні люди та регіональні організації віддають також великі кошти та ресурси для того, щоб ще комусь подарувати радість, допомоги, створити здорове й щасливе середовище для розвитку своєї громади.

Що мотивує людей ставати благодійником і безкорисливо ділитися тим, що твоє? Це запитання варто ставити тим людям, які протягом багатьох років жертвують та віддають. У номінації **«Вітчизняна компанія – середній бізнес» перемогу здобула Агрофірма ТОВ «Обрій ЛТД»** (с. Харкове Талалаївського району Чернігівської області). Агрофірма «Обрій» вже 15 років сприяє розвитку свого району і робить багато добрих справ у соціальній сфері – будує газопроводи і водогони, підтримує обдаровану й талановиту молодь, зводить храми, поновлює пам'ятні знаки воїнам, загиблим у роки Великої Вітчизняної війни, допомагає знедоленим, сприяє оздоровленню та відпочинку дітей. У 2011 році на благодійні цілі агрофірма виділила понад 800 тисяч гривень.

Переможець в номінації **«Вітчизняна компанія – малий бізнес» ТОВ агрофірма «Земля»** (с. Андріївка Покровського району Дніпропетровської області) вже 10 років фінансово допомагає у проведенні виховних, спортивних та культурних заходів для учнів місцевої школи. Уперше за 45 років здійснено капітальний ремонт школи, встановлено сучасне мультимедійне обладнання і комп'ютерна техніка, проведено інтернет (Wi-Fi), відновлено стадіон та придбано спортивний інвентар, підтримано різноманітні культурологічні акції. Загалом у 2011 році агрофірма вклала у відновлення школи понад 1 мільйон гривень. Для такого малого населеного пункту це дуже великі

показники, та й не лише для малого села: не кожне містечко чи місто може похвалитися такими досягненнями. Наразі школи отримують від держави скоріше мізерне фінансування на косметичні ремонти, решта новацій здійснюється за батьківські кошти, які вони добровільно-примусово здають.

Не лише компанії займаються благодійністю. В номінації **«Фізична особа – підприємець» своє визнання здобула Родченко Ольга Петрівна (м. Вінниця)**. Вінницький дизайнер Ольга Родченко започаткувала у рідному місті благодійні вечори «З Любов'ю до Вас» на підтримку онкохворих дітей Вінниччини. Підприємець організувала вже два такі вечори під гаслом «Любов – це єдине, що можна дати іншому, нічого не відбираючи в себе». Під час вечора, окрім концертної програми, відбувається добровільний збір коштів і проходить благодійний аукціон. Останній захід зібрав 259 тисяч гривень, які були перераховані на рахунок дитячої обласної лікарні для хіміотерапії онкохворих дітей.

**«Бізнесмен» – Когутяк Юрій Іванович (м. Київ)**. Юрій Когутяк вже багато років проводить благодійну роботу, останні п'ять років виділяє на добродійність понад 200 тисяч гривень щорічно. Він надає фінансову підтримку Благодійному фонду «Приятелі дітей» – надає стипендії студентам-сиротам, забезпечує оплату навчальних курсів, допомагає в побутових питаннях. Бізнесмен також допомагає Потіївській школі-інтернату для дітей с ДЦП та наслідками поліомієліту. Завдяки його підтримці в школі-інтернаті обладнано навчальні та ігрові приміщення, футбольне поле і тренажерний зал, збудовано ліфт для дітей-візочників. А ще Юрій Когутяк подарував школі поні для проведення занять з іпотерапії. Загалом завдяки діяльності бізнесмена-благодійника допомогу отримали близько 200 чоловік.

**«Приватна особа» – Тупілко Віктор Петрович (м. Донецьк)**. Віктор Тупілко, інвалід війни 2-ї групи, учасник ліквідації аварії на

ЧАЕС 1-ї категорії, у 1989 році створив і з тих пір очолює Всеукраїнську громадську організацію інвалідів **«ЧОРНОБИЛЬ – ДОПОМОГА»**. Фактично вся діяльність організації здійснюється за рахунок Віктора Тупілка як приватної особи. Лише у 2011 році він вклав у діяльність організації понад 2 мільйони 800 тисяч гривень. Він заснував і підтримує громадський музей «Смолоскип», присвячений героям-чорнобильцям і жертвникам українського народу. А для поповнення фондів музею організував 15 дослідницьких експедицій, в більшості з яких сам брав участь. Віктор Петрович – фундатор створення виставочного дослідження з відтворенням втрачених символів народного мистецтва Полісся з зони відчуження ЧАЕС «Пам'ять на життя»; організатор Форуму Небайдужих, який постійно діє і відтворює маловідомі сторінки історії нашого народу; організатор патріотичних молодіжних експедицій «Мандри Прапора» – прапор України символічно вже був в 10 країнах світу, в тому числі за Полярним колом.

**«Приватна особа» – Шпенюк Дмитро Юрійович (м. Кривий Ріг Дніпропетровської області)**. Народний депутат України Дмитро Шпенюк як приватна особа надає велику допомогу закладам освіти Широківського району Дніпропетровської області, ініціювавши створення цілої освітньої мережі. На ці заходи ним особисто було виділено 300 тисяч гривень. У 20 шкіл та 11 дошкільних навчальних закладів придбано мультимедійні проектори, екрани, ноутбуки, копіювальна та інша оргтехніка. Також створені та функціонують сайти відділу та закладів освіти району, ведеться єдина електронна база закладів освіти, педагогічних працівників та учнів, електронні журнали та електронні щоденники. Також благодійник надає допомогу сім'ям, які потрапили у скрутні життєві обставини, та людям похилого віку.

В нашому суспільстві в скрутні перебуває здатність до об'єднання,

колективної роботи. Так історично склалося, що український народ протягом багатьох років вороги та недруги намагалися роз'єднати, налаштувати один проти одного. Проте, поступово починають перемагати справжні людські потреби до об'єднання і спільної діяльності. Це доводять переможці в номінації **«Громада, колектив та неформалізована група»**, а саме, **колектив Національного університету банківської справи НБУ (м. Київ)**. Наймасштабнішим соціальним проектом університету є Студентський захід «Аукціон надій», який об'єднує студентів з усіх осередків УБС НБУ — в Харкові, Львові, Черкасах та Києві. За 5 років проведення цієї акції силами студентів зібрано близько 1 мільйона гривень, які були спрямовані на вирішення соціально-культурних проблем. Також упродовж багатьох років університет опікується харківськими загальноосвітніми школами-інтернатами для дітей з вадами слуху та розумового розвитку, допомагає Чугуївському міському центру соціально-психологічної реабілітації дітей, надає підтримку Городоцькій школі соціальної реабілітації.

**«Дитячий, юнацький колектив, молодіжна група» — Студентська рада Черкаського інституту банківської справи Університету банківської справи НБУ.** У 2009 році черкаські студенти розпочали заходи з очищення річки Вільшанки. Кошти на це — 106 тисяч гривень — були зібрані під час ІV «Аукціону надій». Метою акції стало очищення 1 кілометра річки у селі Мліїв Городищенського району Черкаської області, висадження дерев на берегах Вільшанки з метою їх укріплення. Також за ініціативи Студентської ради Черкаського інституту банківської справи УБС НБУ протягом 2010-2011 навчального року було проведено 8 добровільних акцій для дітей-сиріт, інвалідів, хворих, інших малозахищених верств населення.

Нові назви на обрії благодійництва України вражають своєю системністю та підходом. Зокрема,

**«Корпоративний благодійний фонд» — Хмельницький регіональний благодійний фонд «Зміцнення громад» (м. Шепетівка Хмельницької області).** Фонд вирішує найбільш гострі соціальні потреби місцевих громад Хмельницької, Чернівецької та Житомирської областей — залучає фінансово-матеріальні ресурси, налагоджує систему надання грантової підтримки організаціям, установам та ініціативним групам. Організація забезпечує сільські школи комп'ютерною технікою і доступом до інтернету, ремонтує і облаштовує ФАП і сільські клуби, надає адресну допомогу, підтримує культурно-мистецькі акції, будує спортмайданчики. У 2011 році на реалізацію усіх напрямків виділено 4 мільйони 215 тисяч гривень.

**«Благодійна організація» — Міжнародна благодійна фундація «Отчий Дім» (с. Петрівське Києво-Святошинського району Київської області).** Фундація «Отчий дім» була створена лікарем Романом Корнійком і зареєстрована в січні 1999 року. Фундація вбачає своїм завданням повністю вирішити проблему дитячої безпритульності шляхом об'єднання зусиль церков, благодійних та громадських організацій, структур державної влади. За роки роботи організації в стінах «Отчого дому» перебувала 241 безпритульна дитина, з них 54 дитини повернулися в біологічні сім'ї, 29 вийшли в самостійне життя, усиновлено 52 дитини. Тільки у 2011 році Фундація витратила для проведення благодійної діяльності понад 3 мільйони 600 тисяч гривень.

Національний конкурс «Благодійник року» постійно започатковує ряд спеціальних призів, завданням яких є подякувати тим, хто, не зважаючи ні на що, прагне робити добрі справи, але ці добрі справи не вкладаються в критерії тієї чи іншої номінації. **Спеціальний приз «За навчання дорослих заради покращення їхнього життя» отримала Міжнародна благодійна організація «Добробут громад» (м. Київ).** Організація працює з сільськими громадами для покращення добро-

буту малозабезпечених та бідних родин, надає в якості допомоги тварини та рослини (саджанці), а також проводить навчання тощо, щоб допомогти їм відчувати впевненість у своїх силах. З 1994 року в різних регіонах України було започатковано 68 проектів, близько 7000 селянських родин, об'єднаних у сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи або громадські організації, отримали допомогу.

**Спеціальний приз «За розвиток благодійності на селі» отримав Благодійний фонд «Терра Деї», Закарпатський сільськогосподарський дорадчий центр (м. Берегове Закарпатської області).** Організація, заснована у 2003 році, надає багатодітним сім'ям теплиці для вирощування овочів у низинних районах Закарпаття. Протягом 2008-2011 років побудовано 55 теплиць та 3 котли для їхнього обігріву. Також фонд сприяє підвищенню професійної підготовки господарників — проводить семінари, курси, індивідуальні консультації, ознайомлення з технологією вирощування окремих культур, ефективного використання мінеральних добрив та засобів захисту рослин тощо.

Переглядаючи подібні успішні історії, стає приємно, що ще десь живуть та знаходять своє право на життя справжні цінності, бажання допомагати один одному. Конкурс «Благодійник року» — національний чи регіональний — є важливою нагодою подякувати публічно тим, хто в час корисливості, дріб'язковості, корупції, все-таки шукає шляхи допомагати тим, хто потребує. А хто потребує? Потребує, насправді, кожен з нас, оскільки ми є членами певної громади, яка є частиною більшого суспільного організму. В такому разі, здорова громада — здорова країна. При цьому здоровою громадою може бути лише при здорових її членах. Під здоров'ям варто розуміти ширше поняття, аніж просто фізичне здоров'я. Лише той, хто повністю відштовхує вислів «моя хата з краю, я нічого не знаю», здатен творити добро.

**Успіхів та наснаги всім нам!**

# ЗА ЗАВІСОЮ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ



**Іван Лукеря,**  
Український незалежний  
центр політичних  
досліджень,  
[ivan.lukerya@gmail.com](mailto:ivan.lukerya@gmail.com)

У січні 2012 року ми святкуємо рік з моменту ухвалення однієї із найбільш прогресивних змін чинної влади – відкриття доступу до публічної інформації. Новий Закон «Про доступ до публічної інформації» викликав значні очікування в суспільства щодо змін у взаємодіях чиновник – громадянин, оскільки саме відкритість і прозорість влади покликані повернути роками втрачену довіру.

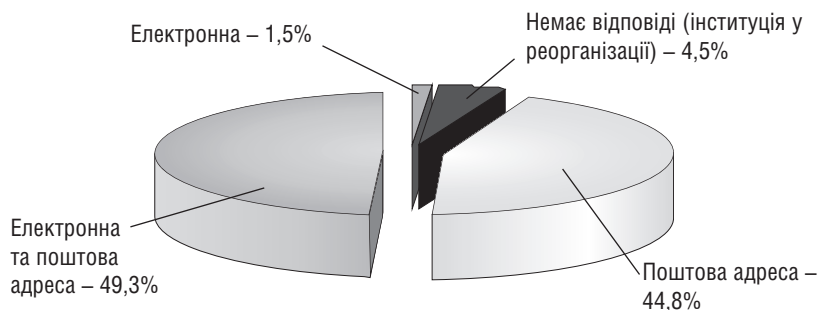
За час відкриття доступу до публічної інформації влада продемонструвала достатньо політичної волі для забезпечення виконання права громадян на отримання документів від органів влади. Були прийняті Укази Президента, постанови уряду, накази і розпорядження органів влади, однак чи були вони ефективними? Чи дійсно доступ до публічної інформації став реальним? Український

незалежний центр політичних досліджень вирішив припідняти завісу органів влади, щоб на власні очі побачити новостворений механізм відкритості, і провів моніторинг виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» 16 міністерствами та 62 цен-

тральними органами виконавчої влади.

Станом на час завершення дослідження було отримано інформацію від 14 міністерств та 53 центральних органів виконавчої влади. Моніторинг проводився протягом листопада – грудня 2011 року.

## Форма відповідей



На офіційному веб-сайті розміщена така інформація



**ЗОВНІШНІЙ БІК РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНУ**

За результатами моніторингу можна стверджувати, що органи влади загалом виконують закон: громадяни подають запити до органа влади на отримання публічної інформації і часто саме протягом передбаченого законом терміну отримують відповідь на свій інформаційний запит. Однак, відповідь на запит не завжди містить повний обсяг запитуваної інформації, інколи органи влади обмежуються формальною відпискою або відсилають для ознайомлення з інформацією до офіційного веб-сайту, що є неправомірною відмовою в наданні інформації. Ще однією проблемою є те, що часто

органи влади роблять затримку з відповіддю на запит у декілька днів, при цьому не повідомляючи про таку затримку запитувача інформації.

На практиці також не досить ефективно реалізовується законодавче право громадян, передбачене статтею 19, отримувати відповідь на інформаційні запити в письмовій, електронній чи іншій довільній формі на вибір запитувача.

Щоб перевірити різну спроможність органів влади надавати відповіді за передбаченими законом формами, під час проведення дослідження до всіх центральних органів виконавчої влади було подано запити на інформацію, з проханням надати відповіді за поштовою та електронною адресами.

Повною мірою реалізувати це право, тобто надати відповіді поштою та надіслати копії на електронну адресу, здатні були тільки 49,3% Центральних органів виконавчої влади, решта органів відповіли тільки поштою і 1,5% надали відповіді виключно в електронній формі.

Таким чином, відповіді на інформаційні запити у більшості випадків надсилаються тільки поштою, а зручний спосіб для громадян отримання, зберігання та використання інформації – електронний, органи влади використовують на половину. Однією з причин цього може бути також низький рівень технічного забезпечення відповідних підрозділів.

**РОБОТА ОФІЦІЙНИХ ВЕБ-САЙТІВ**

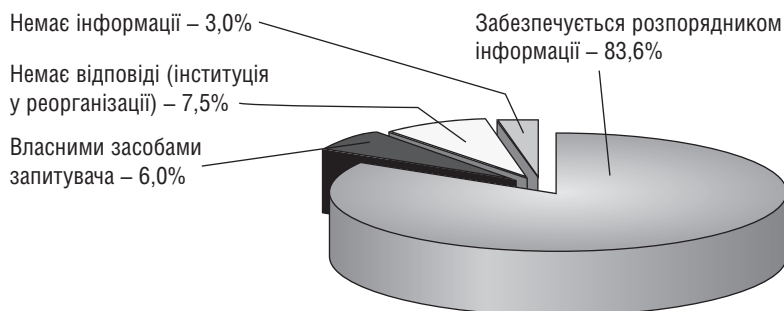
Для ознайомлення громадян з інформацією, якою володіють суб'єкти владних повноважень, закон зобов'язує органи влади оприлюднювати визначений перелік інформації.

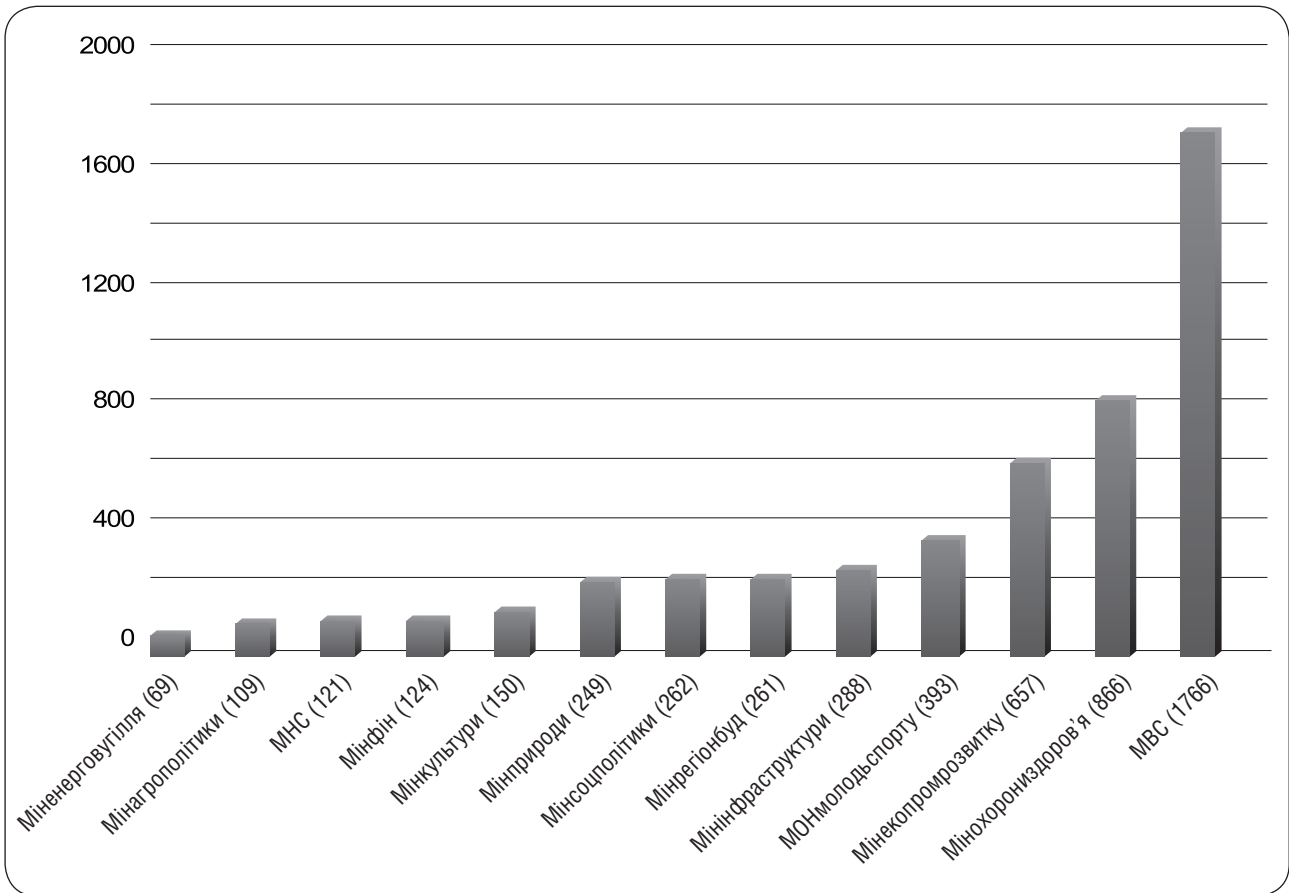
Але за більше ніж півроку дії закону в частині наповнення не покращилась і робота офіційних веб-сайтів. Тільки 22,4% органів влади оприлюднюють нормативно-правові та індивідуальні акти органа влади, і 46,3% органів розмістили інформацію про порядок оскарження ненадання інформації.

До позитивних змін слід віднести те, що 91% органів влади доповнили сайт розділом про доступ до інформації і 77,6% розмістили інформацію про порядок подання запиту.

Найслабшою ланкою виконання закону залишається система обліку публічної інформації. Абсолютна більшість (80,6%) органів виконавчої влади не створили реєстр публічної інформації, і всього 6% владних органів запровадили таку систему, яка містить тільки ті документи, що були створені після набуття чинності законом, тобто тільки з 9 травня 2011 року. Оскільки сам Кабмін затвердив відповідне положення про систему обліку тільки 21 листо-

**Друк та ксерокопювання**





пада 2011 року, залишається сподіватись, що найближчим часом тенденція зміниться на краще.

### РОБОТА ІЗ ЗАПИТАМИ

Крім того, що органи зобов'язані надавати відповіді на інформаційні запити, які до них надходять, та оприлюднювати визначену законом інформацію на офіційному веб-сайті, для забезпечення пасивного доступу до публічної інформації має бути визначено спеціальне місце для роботи запитувачів з документами чи їх копіями, а також надане право запитувачам фотографувати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації.

У своїй більшості органи влади забезпечили окремим приміщенням громадян для роботи із потрібними їм документами – 65,7% державних органів відвели таке місце та технічно його обладнали.

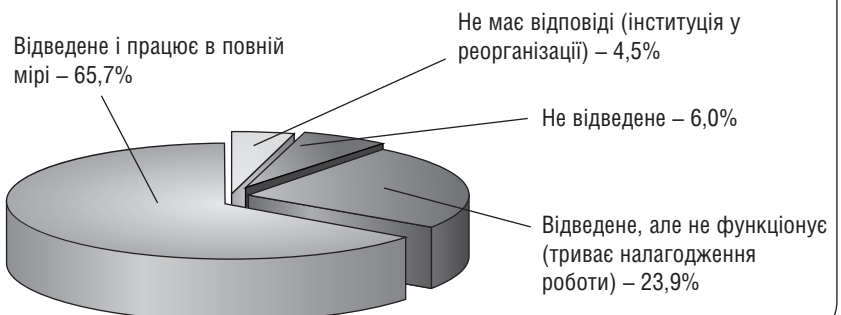
Однак, деякі органи хоча і відве-

ли спеціальне місце для роботи запитувачів із документами, але досі не налагодили процес його роботи (23,9%), і 6% органів влади взагалі не забезпечують запитувачів інформації таким правом.

Тобто, близько 30% органів влади поки що не здатні надати можливість роботи з документами в

середині органів влади, що значно ускладнює громадянам доступ до публічної інформації, оскільки запитувані документи почасти мають досить великі обсяги, з якими зручніше було б ознайомитися в державних інститутах та зробити копії саме тих документів, які є необхідними.

#### Спеціальне місце для роботи запитувачів з документами



Не всі органи здатні забезпечити громадянам друк та копіювання необхідної інформації. Лише 83% органів влади забезпечені необхідною офісною технікою і готові зробити копіювання або друк запитуваних документів.

Важливо, що більше 80% органів влади не встановили розміри витрат на копіювання й друк документів, які надаються за запитами. Таким чином, відповідно до пункту 3 статті 21 Закону, інформація будь-якого обсягу повинна надаватися на безоплатній основі.

### У СТРАХУ ОЧІ ВЕЛИКІ

Попри залякування, що через доступ до публічної інформації органи влади будуть парализовані, насправді, обсяг поданих запитів виявився не таким великим. Рекордсменом є Міністерство внутрішніх справ, до якого за період з 9 травня до 1 грудня 2011 року надійшло 1766 запитів. Понад півтисячі запитів на отримання публічної інформації надійшло також до Міністерства охорони здоров'я (866) та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (657). Найменшу кількість запитів було подано до Міністерства енергетики та вугільної промисловості – всього 69 інформаційних запитів.

Ще простішою ситуація щодо кількості поданих інформаційних запитів є в інших центральних органах виконавчої влади, до яких в середньому надійшло 50 запитів.

Рекордсменом у наданні відмов на інформаційні запити стало Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, яке надало 52 відмови, а Міністерство внутрішніх справ, до якого було подано більше півтори тисячі запитів на інформацію, займає третю позицію, надавши 11 відмов.

### ВНУТРІШНІЙ БІК ЗАКОНУ

Існує інший бік виконання норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» – належно організований процес опрацюван-

ня запитів на інформацію в середині органів публічної влади. Для цього органи влади мали прийняти ряд внутрішніх нормативно-правових актів, щоб повноцінно забезпечити активний і пасивний доступ громадян до публічної інформації, розпорядниками якої вони є.

Зокрема, на реалізацію вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» мають бути внесені відповідні зміни до регламентів органів влади, а також потрібно визначити розпорядником інформації спеціальний структурний підрозділ або ж призначити відповідальну особу, яка б організовувала у встановленому порядку доступ до публічної інформації. Органи влади повинні внести відповідні зміни до інструкцій з діловодства та посадових інструкцій. Також мають бути розроблені та ухвалені нормативні акти, що регулюватимуть виконання окремих положень закону, таких як ведення системи обліку публічної інформації.

Картина щодо виконання норм закону у частині визначення структурного підрозділу або призначення відповідальної особи за доступ до публічної інформації виглядає досить переконливо. У своїй більшості, органи влади ухвалили положення про структурний підрозділ або ж наказ про призначення відповідальної особи за доступ до публічної інформації. Згідно з даними дослідження, 86,6% центральних органів виконавчої влади ухвалили відповідний документ у своїх відомствах.

Але якщо подивитися на результати дослідження щодо ухвалення решти нормативно-правових актів, то тут перспективи виглядають менш радісно. У частині внесення змін до регламенту роботи органів влади на сьогодні ситуація така, що більше половини, а саме 62,7% органів влади так і не спромоглися внести зміни до своїх регламентів, і тільки 37,7% органів центральної влади внесли відповідні зміни. Більше того, деякі органи державної влади, зокрема Державна комісія з цінних паперів

та фондового ринку, регламент якої був затверджений ще 1997 року, повідомляє, що не потребує внесення змін до будь-яких нормативних документів після набуття чинності законом.

Аналогічна ситуація і з внесенням змін до інструкцій з діловодства та посадових інструкцій. Досі не внесли зміни до посадових інструкцій службовців, які відповідають за доступ до публічної інформації, 59,7% центральних органів виконавчої влади. Правила документування до документообігу із урахуванням норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» визначили тільки 25,4% центральних органів виконавчої влади.

Серед причин такої ситуації слід окремо звернути увагу на Кабінет Міністрів України, який на сьогодні є найбільшим порушником закону, оскільки досі не подав на розгляд парламенту законопроект про приведення українського законодавства у відповідність із нормами доступу до публічної інформації. Кабмін же і найдовше приймав важливі постанови для імплементації законодавства по доступу до публічної інформації.

Узагальнюючи результати дослідження, можна говорити про неналежне виконання центральними органами виконавчої влади Закону «Про доступ до публічної інформації». Тобто можна стверджувати, що громадяни поки не отримали можливості повною мірою реалізувати своє право на доступ до інформації, причиною чого є не налагоджена досі внутрішня робота органів виконавчої влади із запитами на інформацію й оприлюдненням відомостей на сайтах.

Як бачимо, під завісою доступу до публічної інформації все ще не існує цілісного дієвого механізму, а швидше поодинокі непорядковані інструменти та деталі. Залишається сподіватись, що забезпечення доступу до публічної інформації не стане тим «довгобудом», на якому списують багато коштів, а кінцева дата введення в експлуатацію невідома.



## «Партнерство Відкритий Уряд» (Open Government Partnership). **ЯК ДОЛУЧИТИСЯ?**

### ЩО ТАКЕ ІНІЦІАТИВА «ПАРТНЕРСТВО ВІДКРИТИЙ УРЯД»?

«Партнерство Відкритий Уряд» (англ. – Open Government Partnership, скорочено – OGP) – це багатостороння ініціатива, спрямована на забезпечення підзвітності органів влади перед власними громадянами та на більш активне залучення громадян до процесу управління державними справами. Ініціатива була офіційно розпочата 20 вересня 2011 року за

сприяння президентів США і Бразилії. До неї уже приєдналися 49 країн-підписантів, включно із Україною. Повний перелік цих країн можна знайти на офіційному сайті міжнародної ініціативи ([www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org)).

**Ключовими завданнями ініціативи є:**

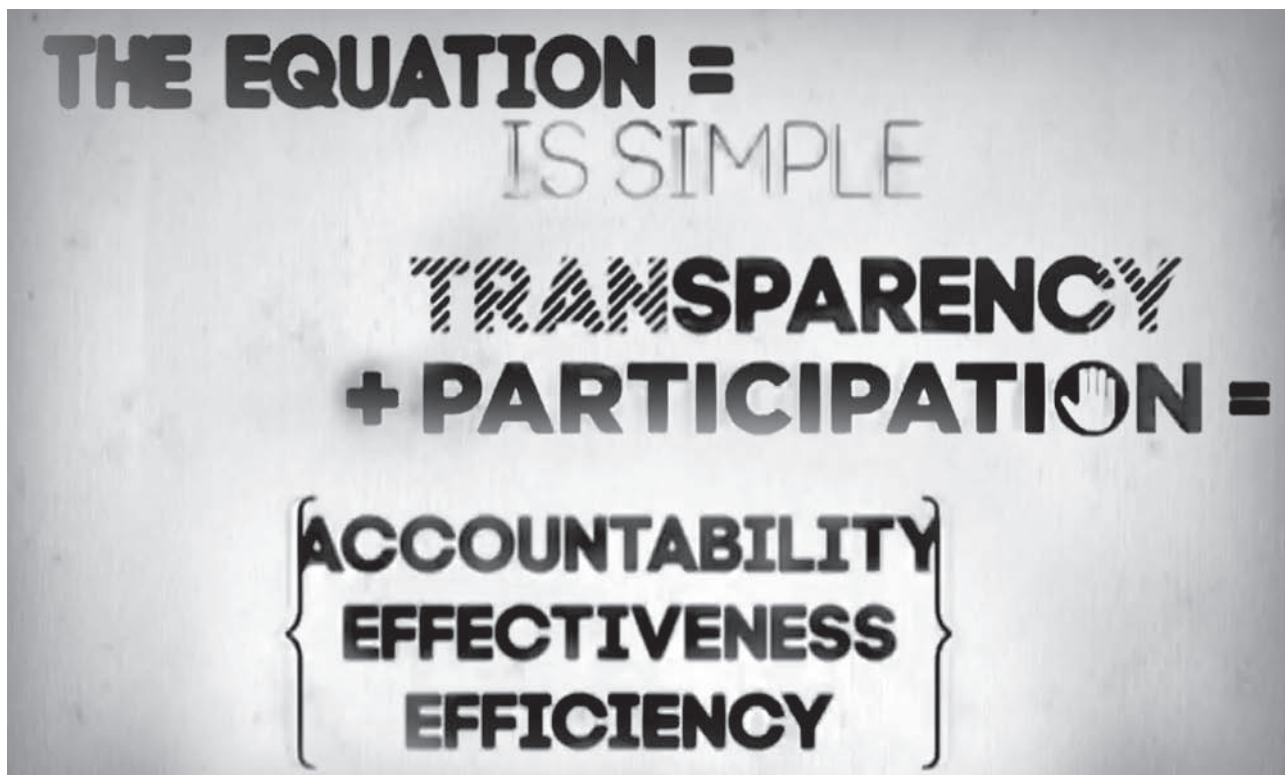
- Забезпечення виконання урядами конкретних зобов'язань у сприянні прозорості державного управління.
- Залучення громадян до участі в процесах державного управління.



**Олексій Хмара,  
президент,  
творче об'єднання  
«ТОРО»**

**Контактна група в  
Україні Transparency  
International  
[ogp@toro.org.ua](mailto:ogp@toro.org.ua)**





Формула проста. Прозорість + участь = відповідальність, ефективність, продуктивність

- Боротьба з корупцією.
- Використання нових технологій для поліпшення державного управління.

Ініціатива є добровільною для кожної із країн-учасниць та не передбачає санкцій за невиконання зобов'язань, крім виключення країни з числа учасниць ініціативи. Для того, щоб стати членом OGP, країни повинні на рівні уряду прийняти Декларацію «Відкритого Уряду», підготувати і надати національний план дій, розроблений за участю представників громадянського суспільства (до початку квітня 2012 року), і погодитися на незалежне оцінювання результатів своєї діяльності.

### ЯКІ ВИМОГИ ВИСУВАЮТЬСЯ ДО КРАЇНИ В РАМКАХ УЧАСТІ В ІНІЦІАТИВІ OGP?

Для участі в OGP країна-кандидат має виконати ряд вимог, що детально описані в кроках № 1-7. Вони вказані нижче.

### ЩО ВАЖЛИВО ЗНАТИ ПРО OGP?

Країна-кандидат повинна організувати широкі консультації з громадськістю з метою її інформування про зобов'язання перед OGP і створити відкритий онлайн форум для проведення регулярних консультацій із громадськістю з питань OGP. Зокрема, країна повинна повідомити про деталі процесу консультацій з громадськістю перед їх початком (як мінімум онлайн); провести консультації зі своїми громадянами, зокрема представниками громадянського суспільства і приватного сектора (при своєчасному попередженні і за допомогою різних механізмів, включаючи особисті та онлайн зустрічі); створити форум для проведення регулярних консультацій з питань OGP.

OGP дає досить чітке визначення поняттю «широкі консультації»:

1. Країни повідомляють про деталі процесу консультацій із громадськістю (принаймні онлайн) перед початком консультацій.

2. Країни проводять консультації зі своїми громадянами, зокрема, представниками громадянського суспільства і приватного сектора, шукають різноманітні погляди на проблему та розміщують інформацію про підсумки консультацій з громадськістю та окремі письмові коментарі онлайн.

3. Країни беруть участь у заходах OGP з інформування громадськості з метою активізації участі громадян у консультаціях.

4. Країни проводять консультації з громадянами із завчасним попередженням і за допомогою різноманітних механізмів – включаючи особисті та онлайн зустрічі – з метою забезпечення доступності заходів для громадян.

5. Країни створюють форум для проведення регулярних консультацій з питань впровадження OGP – це може бути існуюча або нова організація.

За наслідками консультацій країна повинна розробити національний план із зазначенням конкретних зобов'язань за ініціативою



№ кроку	Вимога до країни	Результат по Україні
№ 1	<p>Відповідати мінімальним вимогам і виконати 5 основних очікувань OGP, що зазначені на сайті ініціативи.</p> <p>УВАГА: Якщо країна не зазначена у списку країн, які відповідають вимогам, вона може потрапити туди за умови, що доведе свою відповідність вимогам.</p> <p>Згідно з OGP, «незалежна група експертів буде стежити за дотриманням мінімальних критеріїв для участі... (i) повинна інформувати Керівний комітет у разі виникнення сумнівів щодо виконання країною мінімальних вимог на будь-якому етапі».</p> <p>Наступні два з п'яти очікувань варті найбільшої уваги:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Визначити конкретні зобов'язання, які є частиною <b>національного плану дій, що виводить країну на новий рівень</b>;</li> <li>2. Залучати до розробки національного плану дій різноманітних учасників, зокрема, <b>активно залучати до цього процесу громадян і представників громадянського суспільства</b></li> </ol>	<p>Україна відповідає мінімальним критеріям</p>
№ 2	<p>Повідомити про намір уряду приєднатися до OGP, надіславши листа до Керівного комітету OGP для його розміщення на порталі OGP</p>	<p>Україна в особі міністра закордонних справ Костянтина Грищенка надіслала такого листа та підтвердила бажання приєднатися до ініціативи</p>
№ 3	<p>Проведення <b>широких консультацій із громадськістю</b> з метою її інформування про зобов'язання уряду перед OGP та створення відкритого форуму для проведення регулярних консультацій із громадськістю з питань впровадження OGP.</p> <p>Країни надають звіт щодо проведених ними консультацій, який є частиною звіту-самооцінки. Крім того, за допомогою незалежного звітного механізму перевіряється застосування цих принципів на практиці</p>	<p>03 листопада 2011 року Прем'єр-міністр України доручив Секретаріату Кабінету Міністрів України організувати широке обговорення плану, який має підготувати Міністерство юстиції України.</p> <p>З цією метою 24 листопада 2011 року Секретаріат КМУ звернувся до керівників міністерств та голів місцевих державних адміністрацій з дорученням до 16 січня 2012 року організувати обговорення проекту плану в громадських радах та інших консультативно-дорадчих органах</p>
№ 4	<p>Розробити національний план із зазначенням конкретних зобов'язань щодо ініціативи «Відкритий Уряд», який <b>направлений на вирішення принаймні одного важливого завдання</b>, використовуючи за необхідності напрацювання, отримані завдяки механізму налагодження контактів OGP</p>	<p>03 листопада 2011 року Прем'єр-міністр України надав відповідне доручення Міністерству юстиції України щодо розробки проекту Національного плану заходів.</p> <p>21 листопада 2011 року Мін'юст оприлюднив проект такого плану та запропонував його до обговорення через Секретаріат Кабінету Міністрів України</p>
№ 5	<p>Взяти участь у консультаціях з іншими країнами-членами і Керівним комітетом щодо розробки та впровадження національного плану</p>	<p>7-8 грудня 2011 року представники України взяли участь у спеціальній зустрічі країн-членів, що відбувалася в Бразилії</p>
№ 6	<p>Публічно підписати Декларацію принципів OGP та розмістити остаточний національний план на порталі OGP</p>	<p>У процесі розробки</p>
№ 7	<p>Опублікувати звіт-самооцінку про результати роботи через 12 місяців впровадження OGP, надати допомогу незалежному звітному апарату у створенні власного звіту.</p> <p>Детальна інформація про незалежний звітний механізм наразі не конкретизована і передбачає, що «незалежний звіт-оцінка буде створений компетентними експертами зі сфери місцевого самоврядування кожної з країн-учасниць OGP» і представлений громадськості приблизно через 3 місяці після 12-місячного періоду впровадження (до оприлюднення його буде надано «малому комітету міжнародних експертів (призначеному Керівним комітетом OGP) для експертної оцінки»)</p>	<p>У процесі розробки</p>

«Відкритий Уряд», який передбачатиме конкретні дії щонайменше в одному з напрямів:

*Поліпшення якості публічних послуг* — заходи, що стосуються цілого спектра публічних послуг у таких сферах, як охорона здоров'я, освіта, кримінальне правосуддя, водо-, електропостачання, телекомунікації й інших відповідних сферах, та направлені на поліпшення якості публічних послуг або реформування приватного сектора.

*Підвищення доброчесності держави* — заходи, що стосуються боротьби з корупцією і публічної етики, доступу до інформації, сприяння фінансовій реформі, свободи ЗМІ та громадянського суспільства.

*Ефективніше управління державними ресурсами* — заходи, що стосуються бюджетів, державних закупівель, природних ресурсів і зовнішньої допомоги.

*Забезпечення безпеки в державі* — заходи, що стосуються суспільної безпеки, національної безпеки, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і екологічних загроз.

*Підвищення корпоративної відповідальності* — заходи, що стосуються корпоративної відповідальності за діяльність в таких сферах, як охорона навколишнього середовища, боротьба з корупцією, захист прав споживачів і залучення громадян до участі в процесах державного управління.

**Національний план повинен бути розроблений і представлений у Керівний комітет ініціативи не пізніше 9 квітня 2012 р.**

### **ХТО В УКРАЇНІ ВІДПОВІДАЄ ЗА ІНІЦІАТИВУ OGP?**

Відповідно до доручення Прем'єр-міністра України від 3 листопада 2011 року, безпосередньо відповідальним за підготовку національного плану є Міністерство юстиції України (контактна особа — Світлана Колишко, начальник відділу правового забезпечення співробітництва з міжнародними організаціями управління міжнародного права та співробітництва, роб. тел. (044)279-13-67, les@minjust.gov.ua).

Відповідальним за організацію консультацій з громадськістю по обговоренню проекту національного плану є Секретаріат Кабінету Міністрів України (контактна особа — Наталя Окша, завідувача відділу комунікацій з громадськістю Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю, роб. тел. (044) 256-71-82).

Безпосередньо відповідальним за збір пропозицій громадськості до проекту національного плану є Михайло Шевченко, головний спеціаліст цього відділу (роб. тел. (044) 256-66-37, e-mail: konsult@kmu.gov.ua).

З боку громадянського суспільства всебічне сприяння у належному впровадженні урядом України ініціативи «Відкритий Уряд» здійснює Громадське Партнерство на підтримку ініціативи. До його складу входять 47 авторитетних національних неурядових організацій та 13 індивідуальних членів-експертів. Функції секретаріату Партнерства виконує Творче об'єднання «ТОРО» (Контактна група в Україні Transparency International, роб. тел. (0522)272754, e-mail: ogp@toro.org.ua, site: www.toro.org.ua/ogp).

**Свою діяльність Громадське Партнерство зосереджує на таких напрямках:**

- підготовка узгодженого громадськістю варіанту проекту національного плану з реалізації ініціативи «Відкритий Уряд» та його адвокатування на рівні Кабміну;
- сприяння в організації широких публічних консультацій з обговорення проекту національного плану на регіональному та національному рівнях;
- інформування ключових цільових груп про реальне впровадження ініціативи «Відкритий Уряд», включно із зацікавленими міжнародними організаціями та партнерами.

### **ЯК НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ МОЖУТЬ ДОЛУЧИТИСЯ ДО ІНІЦІАТИВИ «ВІДКРИТИЙ УРЯД»?**

- *Поінформувати широку громадськість про ініціативу «Відкритий*

*Уряд»* (всі зацікавлені організації можуть отримати в секретаріаті Громадського Партнерства детальну інформацію про ініціативу, включно з інформаційними матеріалами, та допомогти їх поширити серед широкого загалу).

- *Допомогти у зборі позитивних практик впровадження окремих компонентів ініціативи «Відкритий Уряд»* (всі зацікавлені організації можуть звернутися до Громадського Партнерства із пропозицією делегувати власних представників до складу групи експертів, які займаються формуванням банку позитивних практик з впровадження окремих компонентів ініціативи «Відкритий Уряд» на локальному та центральному рівнях).
- *Надати власні пропозиції до проекту національного плану* (процес обговорення проекту національного плану на рівні громадських рад тривав до 16 січня 2011 року. Проте у зв'язку із зимовими святами не всі громадські ради встигли провести такі обговорення, а тому ще є можливість надати урядовцям власні пропозиції).
- *Взяти участь в національних консультаціях по проекту національного плану* (всі зацікавлені організації можуть звернутися до Секретаріату КМУ з проханням взяти участь в національному обговоренні проекту плану, що має відбутися в лютому 2012 року).
- *Допомогти в підготовці фінальної версії національного плану* (всі зацікавлені організації можуть звернутися до Секретаріату КМУ чи Громадського Партнерства з пропозицією делегувати власних представників до складу робочої групи з підготовки національного плану).
- *Допомогти в інформуванні міжнародних партнерів про досвід України в реалізації ініціативи «Відкритий Уряд»* (всі зацікавлені організації можуть звернутися до Секретаріату КМУ чи Громадського Партнерства з пропозицією долучитися до організації регулярного інформування міжнародних партнерів про перебіг ініціативи в Україні).



**УКАЗ  
ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ  
№ 32/2012**

**Питання сприяння розвитку  
громадянського суспільства в Україні**

З метою забезпечення діяльності Президента України щодо реалізації державної політики, спрямованої на формування сприятливого середовища для дальшого становлення в Україні громадянського суспільства, налагодження ефективного механізму взаємодії його інститутів з державними органами та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства та взаємної відповідальності, досягнення європейських стандартів забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина, керуючись частиною другою статті 102, пунктом 28 частини першої статті 106 Конституції України, **постановляю:**

1. Утворити Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства (далі – Координаційна рада) як допоміжний орган при Президентові України.
2. Призначити СТАВНІЙЧУК Марину Іванівну – Радника Президента України – Керівника Головного управління з питань конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента України головою Координаційної ради.
3. Затвердити такі, що додаються:  
Положення про Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства;  
персональний склад Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства.
4. Національному інституту стратегічних досліджень із залученням представників інститутів громадянського суспільства підготувати доповідь про стан розвитку громадянського суспільства в Україні на основі узагальнення результатів досліджень із цих питань та подати її у місячний строк Координаційній раді.
5. Координаційній раді підготувати та внести у місячний строк у встановленому порядку проекти Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та плану першочергових заходів щодо її реалізації.
6. Визнати такими, що втратили чинність:  
Указ Президента України від 15 вересня 2005 року № 1276 «Про забезпечення участі громадянськості у формуванні та реалізації державної політики»;  
статтю 3 Указу Президента України від 9 червня 2008 року № 525 «Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів».
7. Цей Указ набирає чинності з дня його опублікування.

**Президент України**  
**25 січня 2012 року**

**Віктор ЯНУКОВИЧ**

ЗАТВЕРДЖЕНО  
Указом Президента України  
від 25 січня 2012 року №32/2012

## СКЛАД координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства (громадська частина)

БИСТРИЦЬКИЙ Євген Костянтинівич – виконавчий директор Міжнародного фонду «Відродження», м. Київ

БОГАТИР Володимир Вікторович – президент Всеукраїнської молодіжної громадської організації «Український молодіжний правничий союз», м. Київ

БУГАЙ Денис Володимирович – член правління Всеукраїнської громадської організації «Асоціація правників України», м. Київ

ЗАБОЛОТНИЙ Анатолій Олександрович – директор благодійного фонду «Розвиток України», м. Київ

КОГУТ Ігор Олегович – голова ради громадської організації «Лабораторія законодавчих ініціатив», м. Київ

КРУПНИК Андрій Семенович – виконуючий обов'язки голови Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення», директор громадської організації «Одеський суспільний інститут соціальних технологій»

КУПРІЙ Володимир Олександрович – виконавчий директор благодійного фонду «Творчий центр ТЦК», м. Київ

ЛАЦИБА Максим Валерійович – керівник програм громадської організації «Український незалежний центр політичних досліджень», м. Київ

ЛІБАНОВА Елла Марленівна – директор Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В.Птухи НАН України

ЛЯХ Тетяна Леонідівна – заступник голови Всеукраїнської громадської організації «Всеукраїнський громадський центр «Волонтер», м. Київ

МАЛЬКОВА Тамара Михайлівна – директор Міжнародної благодійної організації «Інформаційний центр «Зелене досьє», м. Київ

МІНАКОВ Михайло Анатолійович – президент Міжнародної громадської організації «Фонд якісної політики», м. Київ

ПІТЦИК Мирослав Васильович – віце-президент Асоціації міст України з виконавчої роботи

ТИМОЩУК Віктор Павлович – заступник голови правління громадської організації Центр політико-правових реформ, м. Київ

ФЕСЕНКО Володимир В'ячеславович – голова правління громадської організації «Центр прикладних політичних досліджень «Пента», м. Київ

ФІНЬКО Антон Євгенович – науковий співробітник Інституту філософії імені Г.С.Сковороди НАН України, експерт громадської організації «Київський центр політичних досліджень та конфліктології»

ШЕРЕМБЕЙ Дмитро Олегович – заступник голови координаційної ради Всеукраїнської благодійної організації «Всеукраїнська мережа людей, які живуть з ВІЛ/СНІД», м. Київ

ЯЦКІВ Тетяна Геннадіївна – керівник програм правової підтримки громадської організації «Центр громадської адвокатури», м. Львів

# МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН КОНСТИТУЦІЙНИМ СУДОМ УКРАЇНИ



**Ярослав Жукровський,**  
помічник судді  
Конституційного Суду  
України  
[yaroslav@zhukrovsky.com](mailto:yaroslav@zhukrovsky.com)



Серед арсеналу механізмів реалізації та захисту прав і свобод громадян особливе місце посідає інститут конституційного звернення щодо офіційного тлумачення

Конституції та законів України. Офіційні тлумачення покликані усувати різне розуміння і застосування положень конституційних і законодавчих норм органами дер-

жавної влади, унеможлилювати їх неоднозначну, суперечливу чи помилкову інтерпретацію, стояти на сторожі захисту конституційних прав і свобод, дотримання принци-

пів верховенства права і правової визначеності.

### **ХТО МОЖЕ ЗВЕРТАТИСЬ ДО ОРГАНА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ?**

Будь-яка фізична чи юридична особа має право звернутись із клопотанням про отримання офіційного тлумачення конституційних або/та законодавчих положень. Таке тлумачення може здійснювати лише один орган – Конституційний Суд України. Він є єдиним органом конституційної юрисдикції в нашій державі, який визнає положення законодавчих актів неконституційними та офіційно роз'яснює норми Конституції та законів України. Його основне завдання – гарантування верховенства Основного Закону держави на всій її території.

Конституційний Суд за конституційними зверненнями громадян приймає рішення, у яких роз'яснює, інтерпретує, тлумачить ту чи іншу конституційну чи законодавчу норму, у мотивувальній частині наводить відповідні обґрунтування та висловлює правові позиції щодо її розуміння, однозначного і правильного застосування. Окрім цього, суд постановляє ухвали, якими відкриває, припиняє або відмовляє у відкритті конституційних проваджень за конституційними зверненнями.

Закон «Про Конституційний Суд України» визначає суб'єктів права на конституційне звернення (стаття 43) та суб'єктів права на конституційне подання (стаття 40).

Із конституційним зверненням може звертатись будь-який громадянин України, іноземний громадянин чи особа без громадянства, а також юридичні особи. А з конституційним поданням вичерпний перелік суб'єктів – Президент України, не менш як 45 народних депутатів України, Верховний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Конституційне звернення може стосуватись виключно питань офі-

ційного тлумачення, а от конституційне подання, окрім офіційного тлумачення, ще й визнання правового акта (його окремих положень) неконституційними, а також надання висновків.

Звернення громадянина чи об'єднання громадян до Конституційного Суду із відповідним клопотанням повинно відповідати ряду формальних і змістовних критеріїв, які передбачені у статті 42 Закону України «Про Конституційний Суд України». В іншому випадку – воно просто не попадає на розгляд Конституційного Суду України.

Під час прийняття до розгляду конституційних звернень суд з'ясовує, чи відповідний громадянин є повноважним суб'єктом на звернення до єдиного органа конституційної юрисдикції з відповідного питання і чи це звернення безпосередньо подане на захист його конституційного права (наприклад, див. правову позицію, висловлену в ухвалі від 5 липня 2011 року № 24-уп/2011).

Зауважимо, що більшість конституційних звернень, по яких відкривались конституційні провадження і які розглядались Конституційним Судом, подавались безпосередньо громадянами України. Деякі із них були подані громадськими організаціями. Наприклад, ГО «З'єднання борців «За справедливість» (ухвала від 2 вересня 2009 року № 47-у/2009) та Дніпропетровською обласною ГО правового захисту «Громадяни» (ухвала від 6 липня 2011 року № 26-у/2011). За результатами розгляду конституційних звернень громадських організацій суд відмовляв у відкритті конституційних проваджень. Стосовно іноземних громадян – лише одне конституційне звернення громадянина США Олександра Глотова розглядалось і отримало відмову у відкритті провадження (ухвала від 1 жовтня 2002 року № 51-у/2002).

Отож, законодавство встановлює для громадян достатньо широкі можливості для реалізації їхнього права на звернення до органа конституційної юрисдикції.

### **З ЯКИМИ ПИТАННЯМИ МОЖНА ЗВЕРТАТИСЬ ДО ОРГАНА КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВОСУДДЯ?**

Якщо громадянин чи об'єднання громадян вважають, що їхні конституційні права і свободи порушені чи можуть бути порушені, вони можуть звертатись до органа конституційного правосуддя із клопотаннями про надання офіційних тлумачень конституційних або/та законодавчих норм.

При цьому, необхідно зробити найскладніше (як свідчить практика) – довести неоднозначне застосування судами та органами державної влади положень, які потребують офіційного тлумачення, а також навести вагомі аргументи про те, що таке застосування може призвести або призвело до порушення відповідних конституційних прав і свобод.

У більшості випадків, суд за останні роки надавав офіційні тлумачення за конституційними зверненнями щодо права на судовий захист та апеляційне оскарження (стаття 55), права на правову допомогу (стаття 59), права власності (стаття 41), права на життя (стаття 27), права на житло (стаття 47), презумпції невинуватості (стаття 62), а також питань реалізації соціальних прав громадян.

Наприклад, за конституційним зверненням Володимира Гуляка щодо офіційного тлумачення положень Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» Конституційний Суд, зокрема, зазначив, що «власники квартир дво- або багатоквартирних житлових будинків та житлових приміщень у гуртожитку, незалежно від підстав набуття права власності на такі квартири, житлові приміщення, є співвласниками допоміжних приміщень у будинку чи гуртожитку, технічного обладнання, елементів зовнішнього благоустрою» (рішення від 9 листопада 2011 року № 14-рп/2011).

У справі за конституційним зверненням Андрія Степаненка щодо тлумачення положень Закону

Україні «Про захист прав споживачів» у взаємозв'язку з положеннями статті 42 Конституції України (справа про захист прав споживачів кредитних послуг), КС дійшов висновку, що положення Закону, які є предметом офіційного тлумачення, спрямовані на захист прав споживачів кредитних послуг та збалансування цих прав з іншими суспільними цінностями, що захищаються публічною владою. Тому їх дія поширюється на правовідносини між кредитором та позичальником (споживачем) за договором про надання споживчого кредиту, що виникають як під час укладення, так і виконання такого договору (рішення від 10 листопада 2011 року №15-рп/2011).

В окремих випадках, за наявності на те підстав, КС може приймати рішення про визнання цих положень такими, що не відповідають Конституції – є неконституційними (наприклад, справа за конституційним зверненням Артема Багінського – рішення від 22 грудня 2010 року №23-рп/2010). Відповідні положення втратили чинність з дня ухвалення рішення судом.

Отож, офіційні тлумачення є обов'язковим на всій території України. Вони не можуть бути оскаржені. По-іншому розуміти чи застосовувати відповідне конституційне чи законодавче положення не можливо. Офіційне тлумачення відповідної норми стає невід'ємним елементом практики правозастосування.

### **ТИПОВІ ПОМИЛКИ У ЗМІСТІ І ФОРМІ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗВЕРНЕНЬ**

Як свідчить практика, більшість конституційних звернень повертаються відповідним суб'єктам для доопрацювання у зв'язку з недотриманням ряду формальних і змістовних вимог. Лише ті конституційні звернення, які підготовлені згідно з встановленими вимогами та підвідомчі органу конституційної юрисдикції, є предметом конституційного провадження.

Дуже часто суб'єкти конституційних звернень просять суд визнати окремі положення нормативних актів (законів чи підзаконних актів) неконституційними або розтлумачити положення законів, які втратили чинність. У такому випадку суд відмовляє у відкритті конституційного провадження.

Окрім цього, суд відмовляє у відкритті проваджень у тих випадках, коли відповідний суб'єкт просить надати роз'яснення з правових питань (просить надати консультацію), заповнити якусь законодавчу прогалину або піддає сумніву зміст рішень, які прийняті судами загальної юрисдикції.

Типовим недоліком у змісті клопотань громадян є відсутність правового обґрунтування необхідності тлумачення та неоднозначності застосування конституційних чи законодавчих положень.

Громадяни здебільшого не надають належних правових аргументів і підтверджень різного (неоднакового) застосування норм правових актів, які стосуються однакових юридично значимих обставин.

### **ЯК ОБґРУНТУВАТИ НЕОДНОЗНАЧНЕ ЗАСТОСУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЧИ ЗАКОНОДАВЧИХ ПОЛОЖЕНЬ?**

Обов'язком суб'єкта права на конституційне звернення є належне обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні. Відповідний суб'єкт також повинен навести докази неоднозначного застосування конституційних чи законодавчих положень, які він просить протлумачити. Це означає, що громадянин має надати належно завірені копії рішень судів загальної юрисдикції, у яких за однакових юридично значимих обставин і щодо різних суб'єктів по-різному застосовано те чи інше конституційне чи законодавче положення.

Очевидно, що надати копію рішення суду загальної юрисдикції можливо лише тоді, коли відповід-

ний суб'єкт був стороною судового процесу. В інших випадках практикується надання видруківок рішень судів загальної юрисдикції, які розміщені у Єдиному державному реєстрі судових рішень.

З приводу обґрунтування неоднозначного застосування КС висловив ряд правових позицій, які суб'єкти конституційного звернення повинні враховувати при підготовці відповідних клопотань (ухвала №3-у/2006 від 16 листопада 2006 року; №15-у/2010 від 31 травня 2010 року).

Варто також звернути увагу на необхідність доведення суб'єктом права на конституційне звернення того, що така неоднозначність застосування може призвести або призвела до порушення саме його конституційних прав і свобод.

Суд ретельно вивчає обґрунтованість і неоднозначність застосування правових норм, тому ці моменти є надзвичайно важливими. Коли ж суб'єкт права на конституційне звернення не наведе достатньої аргументації, його клопотання про офіційне тлумачення повертається для його виправлення або ж отримує відмову у відкритті провадження. І таких відмов у відкритті проваджень є дуже багато.

Право на конституційне звернення – особливий механізм реалізації та захисту прав і свобод людини. Через офіційні тлумачення орган конституційної юрисдикції реалізовує функцію гарантування верховенства Конституції на території держави, а також захисту конституційних прав і свобод людини.

Хоча й законодавство визначає можливості для реалізації права на конституційне звернення, однак на практиці це є досить непростим питанням, яке містить ряд труднощів для громадян чи їх об'єднань, зокрема формального та змістовного характеру.

Для належного правового обґрунтування та доведення неоднозначності застосування правової норми вкрай необхідні ґрунтовні юридичні знання та розуміння природи органу конституційного судочинства.



«Який уряд є кращим?  
Той уряд, що вчить нас  
урядувати самих»  
Й.В. Гете (1749-1832)

# ГРОМАДСЬКІСТЬ ТА МІСЦЕВА ВЛАДА:

## ЕФЕКТИВНІ МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ НА ДОНЕЧЧИНІ

На сьогодні ми маємо ситуацію, коли сутність і функції органів адміністративного управління чітко визначені законодавством, відображені у відповідних положеннях, тоді як для місцевого самоврядування й досі залишаються проекти законів, власна ініціатива й творчість. Тому, та самоорганізація населення, яка зараз виникає на місцевому рівні, має найрізноманітніші форми. Суспільство можна порівнювати з живим організмом, у якому так само протікають процеси саморегуляції й самоконтролю. Здоров'я цього

**Світлана Ткаченко,  
керівник напрямку «Сприяння  
розвитку громадської  
активності та підтримки  
громадських ініціатив»  
Донецької обласної  
організації ВГО «Комітет  
виборців України»  
postmaster@cvu.donbass.com**





організму загалом залежить від правильної злагодженої роботи всіх органів. Затримка в роботі одного органа одразу приводить до захворювання всього організму.

Донецькою обласною організацією Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України» з грудня по вересень 2011 року реалізовувався проект «Громадськість та місцева влада – ефективні механізми співпраці» за фінансової підтримки посольства Королівства Нідерландів в Україні та інформаційної підтримки Головного управління взаємодії з громадськістю та у справах національностей і релігій Донецької облдержадміністрації.

Мета цього проекту – активізувати громадян до участі у вирішенні конкретних проблем громад і сприяти більшій відкритості, прозорості, публічності та відповідальності органів місцевого самоврядування у містах обласного підпорядкування Донецької області шляхом запровадження (покращення) механізмів та процедур участі громадян у процесі вирішення питань місцевого значення.

На наше глибоке переконання, саме прозорість, відкритість та відповідальність органів місцевого самоврядування є тією базою, на основі якої налагоджується спів-

праця громадян та представників органів місцевого самоврядування, що допомагає в розбудові громадянського суспільства та підвищує спроможність громадськості брати участь у прийнятті рішень на місцевому рівні. Адже втілення цих принципів є одним із головних елементів у формуванні ефективного місцевого самоврядування.

Сьогодні кожна влада воліє бути ефективною, проте як оцінити рівень такої ефективності? Влада докладає зусиль та намагається вирішувати проблеми своєї країни, регіонів, міст, селищ, будь-якої складності в найкоротші терміни; хоче здобувати за це визнання, повагу та довіру населення. Зокрема, це стосується місцевої влади. Але у чому саме полягає її успіх і як його виміряти? Реалізація такого проекту і є з нашого боку пошуком можливих варіантів відповідей на ці питання.

У рамках проекту «Громадськість та місцева влада – ефективні механізми співпраці» було розроблено методологію дослідження, метою якої було формування рейтингу міст обласного підпорядкування Донеччини як способу оцінити наявний стан участі громадськості у вирішенні конкретних проблем громад та їх взаємодію з місцевою владою.

Цільовою аудиторією нашого дослідження стало місцеве самоврядування Донецької області, а саме – міста обласного значення: Донецьк, Авдіївка, Артемівськ, Вугледар, Горлівка, Дебальцеве, Дзержинськ, Димитрів, Добропілля, Докучаєвськ, Дружківка, Єнакієве, Жданівка, Кіровське, Костянтинівка, Краматорськ, Красний Лиман, Красноармійськ, Макіївка, Маріуполь, Новогродівка, Селидове, Слов'янськ, Сніжне, Торез, Харцизьк, Шахтарськ, Ясинувата. Таким чином, у дослідження увійшов аналіз роботи 27 міст Донецької області – усі міста обласного значення Донеччини, крім м. Добропілля, яке відмовилось від участі.

У містах досліджувалися стандарти, які відповідають за: «Передбачуваність» дій місцевих органів влади, «Рівні взаємодії влади і громадськості» та «Інноваційність» в діяльності органів місцевого самоврядування (ОМС). Такі критерії є універсальними не тільки для органів місцевого самоврядування, а й для органів державної влади.

## КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ МІСТ

«Передбачуваність» – це послідовність взаємозв'язку наявних проблем регіону, вирішення яких



закладене у стратегічних документах та реалізується в практичних діях. Діяльність публічних органів влади здійснюється на основі плану.

Індикатори вимірювання: визначені громадою наявні проблеми міста та практичні дії влади з їх вирішення.

**«Рівні взаємодії влади і громадськості» включає в себе 5 рівнів:**

- поінформування;
- комунікація;
- консультування;
- залучення (участь);
- партнерство.

**Поінформування** — це односторонній процес надання інформації місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ОМС) громадськості в цілому або зацікавленим групам чи організаціям, що представляють інтереси тих, на кого відповідна політика потенційно впливає.

*Індикатори вимірювання:* наявність інформаційних стендів, дошок; регулярних публікацій/ появи представників влади в місцевих ЗМІ, комунальному ЗМІ; регулярних прес-конференцій представників місцевої влади; офіційного сайту міської влади; щорічних звітів тощо.

**Комунікація** — двосторонній процес передачі-отримання інформації/повідомлень від влади до громадськості (і навпаки) без чітко визначених цілей та очікуваних результатів.

*Індикатори вимірювання:* особисті прийоми керівників ОМС; прес-конференції керівників міста; громадські слухання; громадські ради; сходи громадян (як елементи комунікацій); зустрічі керівників міста з колективами підприємств, організацій; участь в круглих столах представників ОМС і громадськості; відповіді ОМС на запити/звернення мешканців; Інтернет-конференції тощо.

**Консультування** — це практика прямого обміну інформацією, ідеями, враженнями, думками і порадами для ознайомлення з точкою зору іншої сторони та оптимального подальшого спрямування курсу дій

з певних напрямків, які визначає влада.

*Індикатори вимірювання:* громадські слухання (як спосіб громадськості впливати на рішення влади); участь громадськості в комісіях місцевих органів влади; громадські та експертні ради при ОМС; дослідження думки місцевих жителів (опитування, фокус-групи); групові форми дискусії громади і влади (круглі столи); консультації з представниками громадськості перед прийняттям програм та інше.

**Залучення (участь)** — це активна участь громадян та їх об'єднань чи організацій за їх ініціативою у формуванні публічної політики, а також в її реалізації та оцінці. Саме цей тип взаємодії є принципово двостороннім, відкриває шлях реального партнерства. Залучення до врядування — представлення і відстоювання інтересів громади під час прийняття рішень органами місцевої влади.

*Індикатори вимірювання:* наявність та належне застосування нормативних актів, що регламентують форми та механізми громадської участі у процесі вирішення питань місцевого значення, наприклад: положення про громадські слухання; положення про місцеву ініціативу; положення про загальні збори громадян; порядок консультацій із громадськістю щодо планування та реалізації місцевого бюджету; положення про конкурс соціальних проєктів (міні-гранти); положення, яким передбачено механізм делегування органам самоорганізації населення окремих повноважень відповідної місцевої ради, фінансів і майна; порядок інформування громадськості про діяльність ОМС; порядок проведення консультацій з громадськістю; порядок сприяння проведенню громадського контролю за діяльністю ОМС та їх посадових осіб; положення про громадську раду та інші консультативно-дорадчі органи при органах місцевого самоврядування.

Найвищим рівнем співпраці між владою і громадськістю є **Партнерство (взаємна відповідальність**

**влади і громадськості)** — це об'єднання зусиль влади і громади заради спільно визначених цілей, тобто, іншими словами згода на співпрацю. Як процес, партнерство передбачає низку спільних дій, спільний пошук шляхів розв'язання наявних проблем чи нових можливостей та їх спільну реалізацію.

Прикладами партнерства можуть бути розробка та впровадження: суспільного договору між місцевою владою та громадськістю, соціальне замовлення тощо.

**Партнерство — це не є щось задане раз і назавжди, це — живий процес.** У партнерстві немає другорядного.

Партнерство є шляхом розв'язання проблем та необхідним фактором розвитку громади.

Схематично можна представити ці рівні по висхідній — від поінформування дій влади до комунікації, консультування, залучення (участі), партнерства.

**«Інноваційність»** в діяльності ОМС — це конкретні інновації в організації роботи представницьких органів місцевого самоврядування або структурних його підрозділів з метою підвищення рівня якості надання послуг місцевій громаді.

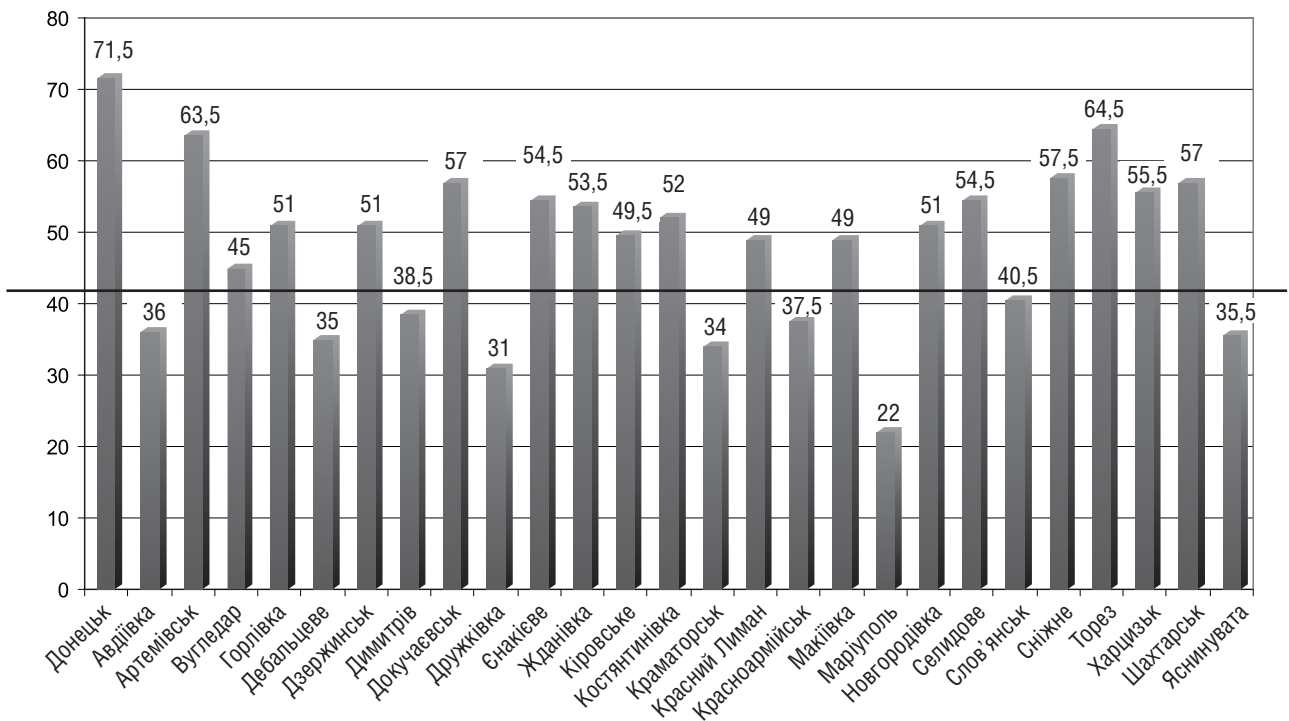
*Індикатори вимірювання:* наявність інформаційних центрів, інформаційних карток, бюджетних довідників, кодексів етики, суспільних договорів між органами місцевого самоврядування та організаціями громадянського суспільства, міських конкурсів міні-грантів, єдиних вікон для оплати послуг, стратегічних планів міст, електронного врядування або його елементів тощо.

### **ЩОДО РЕЗУЛЬТАТІВ РЕЙТИНГУ ПОТРІБНО ЗАЗНАЧИТИ:**

Загальний рейтинг міст сформував наступну картину *Діаг. 1*.

Більшість міст продемонстрували результат від 30 до 60 балів. Від найменшого показника — **22 до 71,5 балів зі 100 можливих**. Середній рейтинг становив 49 балів. Це

Діаг. 1. Загальний рейтинг міст Донецької області



майже половина балів від максимальної кількості можливих відповідно до методології оцінки.

Дані загального рейтингу не варто сприймати однобічно і лише з їх допомогою порівнювати міста. Таке рейтингування – це визначення особливостей кожного міста. Адже є такі міста, у яких при загальному однаковому рейтингу ситуація доволі різнилась в розрізі окремих критеріїв.

Заключним етапом проекту «Громадськість та місцева влада – ефективні механізми співпраці» стало проведення Першої церемонії нагородження територіальних громад Донецької області «Місто відкритих можливостей-2011».

Переможцями рейтингу «Місто відкритих можливостей-2011» стали м. Донецьк (I місце), м. Торез (II місце) та м. Артемівськ (III місце), які набрали найбільше балів у загальному рейтингу. Представники місцевого самоврядування цих міст були нагороджені цінними статуетками та грамотами.

Також почесними дипломами за внесок у розвиток співпраці між владою та громадськістю на місце-

вому рівні було відзначено ще 12 міст обласного підпорядкування Донецької області, а саме: Кіровське, Горлівка, Дзержинськ, Новгородівка, Костянтинівна, Жданівка, Селидове, Єнакієве, Харцизьк, Шахтарськ, Докучаєвськ, Сніжне. Саме ці 12 міст разом з лідерами подолали середній рівень у рейтингу на відміну від решти міст, які увійшли в дослідження.

**УЗАГАЛЬНЮЮЧИ ОТРИМАНІ РЕЗУЛЬТАТИ, МИ ДІЙШЛИ ТАКИХ ВИСНОВКІВ:**

- Серед усіх критеріїв дослідження у «Передбачуваності» встановився найвищий відсоток збігу позицій влади і громадськості щодо проблем та розвитку своїх територій. До того ж, більшість зазначених респондентами проблем характерна для всього регіону. Аналіз свідчить, що станом на березень-квітень 2011 р. (час опитування) найбільш актуальними проблемами в містах є зношеність і застарілість систем ЖКГ, високі тарифи на послуги, безробіття

або низька оплата праці. Ситуація, що склалася, демонструє сприятливі умови для спільного визначення владою і громадою проблем та планування першочергових кроків по їх вирішенню. Але на поточний момент ці сприятливі умови майже не використовуються, оскільки у містах недостатньо розвинені рівні взаємодії влади і громадськості. Отже, можемо сказати, у місцевій влади і громадськості є спільне розуміння проблем, але поки що активних спільних дій замало.

- Більшість органів місцевого самоврядування Донецької області найбільше використовує «Поінформування» та «Комунікацію», що є першими (базовими) рівнями взаємодії влади і громадськості. Проте, не повною мірою використовуються такі рівні, як «Консультавання» і «Залучення». А найвищий серед рівнів «Партнерство» – майже не представлено, крім поодиноких випадків. У зв'язку з цим, дослідження демонструє пасивність ОМС щодо впровадження в

практику рівнів «Консультавання», «Залучення», «Партнерства». Така ситуація не є сприятливою для реалізації ініціатив, ідей громадян та обмежує їх вплив на прийняття рішень і визначення стратегічних планів розвитку своїх територій. На момент дослідження влада і громадськість більшості міст перебували на рівні обміну ідеями, поглядами, що прямо не впливає на процеси прийняття та реалізації конкретних рішень. Але! В деяких містах спостерігається впровадження позитивних змін у взаємодії з громадськістю (наприклад, розповсюдження конкурсів міні-проектів (міських), що містять в собі елементи делегування функцій владою громадянам).

- Щодо сприйняття та ставлення до нових змін у своїй діяльності, результати третього критерію «Інноваційності» варіюються від 0 до 14 балів за 20-бальною шкалою. Це свідчить про нерівномірність горизонтальних взаємозв'язків між органами місцевої влади міст Донецької області, що унеможливує якісний обмін досвідом щодо впровадження інновацій в наданні адміністративних послуг на своїх територіях.

З метою розвитку ефективного місцевого самоврядування і відповідно до результатів дослідження ДОО ВГО «КВУ» надає такі рекомендації для міст Донецької області:

### «Передбачуваність» дій влади

- Посилення публічної звітності посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо результатів діяльності та запланованих дій шляхом прийняття місцевих нормативних актів;
- впровадження практики звітування обраних посадових осіб за результатами виконання своїх передвиборчих програм та обіцянок;

- розробка стратегії місцевого розвитку територій із широким залученням громадськості;
- системне відстеження (моніторинг) з боку влади громадської думки щодо місцевої політики. Наприклад, проведення соціологічного дослідження шляхом застосування прозорого механізму конкурсного відбору його виконавців (погляд з боку, імовірно вища об'єктивність).

**Немає міст гірших чи кращих: всі міста різні!**  
(перефразована цитата французького письменника та філософа Альбера Камю)

### «Рівні взаємодії влади і громадськості»

- Робота органів місцевого самоврядування над новими інформаційно-комунікаційними каналами (удосконалення власних Інтернет-ресурсів: посилення обсягів та якості наповнення; впровадження електронного врядування, онлайн консультавання; введення рубрик щодо взаємодії з ОГС);
- редагування інформаційного наповнення в комунальних ЗМІ (підвищення якості матеріалів, диверсифікація джерел надходження інформації до ЗМІ, створення майданчиків для дискусій посадовців та громадськості);
- інтенсифікація зусиль у виконанні Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- прийняття місцевих положень про консультавання з громадськістю (на принципах, закладених у Постанові Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у

формуванні та реалізації державної політики»);

- посилення ролі консультаційно-дорадчих органів та спільних з громадськістю робочих груп шляхом прийняття місцевих нормативних актів;
  - створення нормативної бази для реалізації владою та громадськістю спільних соціально значимих ініціатив з впровадженням прозорих механізмів їх бюджетного фінансування й співфінансування з інших джерел;
    - впровадження в практику соціальних замовлень, які передбачають делегування владою окремих функцій організаціям громадянського суспільства.
- «Інноваційність» в діяльності ОМС**

- Посилення комунікацій між органами місцевого самоврядування міст Донецької області для обміну досвідом та впровадження уже дієвих інновацій;
- проведення спільно з громадськістю аналізу надання адміністративних послуг та прийняття стратегії щодо впровадження нових і вдосконалення вже існуючих.

На завершення хочеться ще раз наголосити, що подібне формування рейтингу міст зумовлює не стільки змагальну функцію, а більше порівняльну, ознайомчу та взаємовигідну в плані обміну досвідом та кращими практиками. Саме тому наше дослідження покликане продемонструвати не лише рейтинг міст, а й підвищити взаємний інтерес до своїх територіальних громад і покращити обмін досвідом між ними.

Сподіваємося, що реалізований нами проект підвищить ефективність участі громадян у вирішенні конкретних проблем громад і сприятиме більшій взаємодії громадськості з місцевою владою для розвитку ефективного місцевого самоврядування у містах.

# «КОНСТИТУЦІЯ» ДЛЯ ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ



**Тетяна Кірілова,**  
керівник  
**ЛОГО «Громадська**  
**ініціатива Луганщини»**  
**lekotan@lds.net.ua**

«Луганські органи самоорганізації населення вперше отримали свою «конституцію!» – саме такими заголовками майоріли місцеві ЗМІ після 30 вересня 2011 року, коли під час пленарного засідання чергової 14-тої сесії Луганської міської ради шостою скликання вперше в Луганську була затверджена Міська цільова програма «Комплексна програма розвитку органів самоорганізації населення міста Луганська на 2012-

2015 роки». На її реалізацію заплановано 6,5 млн грн, з яких 6,0 млн грн – із місцевого бюджету, а 0,5 млн грн – за рахунок залучених коштів. Символічно, що саме в цьому році виповнилося рівно 10 років від дня прийняття Закону України «Про органи самоорганізації населення», тому можна сказати, що перше десятиріччя й органи місцевого самоврядування Луганська, й Луганська міська рада закінчили на «відмінно».

Розробка програми стала можливою в результаті тісної співпраці ЛОГО «Громадська ініціатива Луганщини» й Управління Луганської міської ради з питань внутрішньої та інформаційної політики, а також завдяки проекту «Органи самоорганізації населення Луганська: перезавантаження» за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

### **ЛУГАНСЬК «ПЕРЕЗАВАНТАЖИВ» САМООРГАНІЗАЦІЮ МІСТА І СТАВ ОДНИМ ІЗ ЛІДЕРІВ**

2011 рік для луганських органів самоорганізації населення став вирішальним — бути чи не бути? Однак питання вирішилося позитивно. Майже рік знадобився на те, щоб пройти шлях від протистояння між ОСН міста і Луганською міською радою до ефективної взаємодії. Програма стала першим офіційним документом, який узаконив ці взаємовідносини.

Трішки передісторії. У липні 2001 року почав діяти Закон України «Про органи самоорганізації населення». Наша організація була однією з перших у впровадженні нового закону на практиці в Луганську. Починаючи з 2002 року, після виборів до місцевих рад, в Луганську спостерігався буйний ріст у створенні органів самоорганізації населення.

Якщо коротко охарактеризувати систему самоорганізації міста, то вона така:

- до 1 липня 2011 року в місті нараховувалося 43 органи самоорганізації населення, які легалізовані шляхом реєстрації і мають статус юридичної особи (з них на території багатопверхових кварталів — 28 комітетів, на території приватного сектора — 15 комітетів);
- 476 органів самоорганізації населення на території приватного сектора, які легалізовані шляхом повідомлення;
- в місті існує міська рада і чотири районні ради;
- районні ради існували завжди, і саме вони, відповідно до делегованих повноважень, були реєстратором для створених знову ОСН міста.

Характерною особливістю періоду «першого десятиріччя» розвитку системи самоорганізації населення міста в рамках дії нового закону була повна відсутність якої-небудь системи. Кожна із 4-х районних рад реєструвала ОСН по-своєму, були розроблені різні положення про ОСН, різнилися схеми і суми фінансування ОСНів, навіть район-

ні податкові інспекції надавали комітетам різні коди неприбутковості.

Не був позитивним і той факт, що комітети були настільки неоднорідними за кількістю мешканців і масштабом охопленої території (від 200 дворів приватного сектора до 15000 жителів мікрорайонів багатоквартирних будинків), що визначити критерії ефективності їх діяльності не було можливим.

Поширювалися чутки про ліквідацію районних рад. Рано чи пізно така ситуація повинна була трансформуватися в конфлікт, який носив би ще ознаки політичного контексту. Наша організація неодноразово порушувала цю проблему на рівні міста, однак ставлення міської влади залишалося «насторожено-агресивним».

Саме вибори до місцевих рад 2010 року стали різким поворотом для системи самоорганізації міста.

Після виборів в місті відбувалося узгодження обсягу повноважень Луганської міської та районних в місті Луганську рад і їх виконавчих органів. Повноваження з реєстрації



і взаємодії ОСН залишили за Луганською міською радою. Тобто, діючі комітети, зареєстровані раніше районними радами, ставали, з точки зору міськради, де-факто «нелегальними».

Тиск влади мобілізував нас і змусив більш енергійно відстоювати свої права. В листопаді 2010 року за ініціативи ОСН міста був проведений загальноміський круглий стіл, де обговорили ситуацію щодо подальшої роботи і збереження системи ОСН в Луганську. Міська рада була змушена терміново прийняти рішення про створення робочої групи для вивчення роботи ОСН і визначення перспектив їх розвитку в місті. З 1 січня 2011 року було зупинено фінансування утримання комітетів з місцевого бюджету, скорочені спеціалісти відділів по роботі з ОСН в районних радах.

Також нас вразила ідея включити ОСН в структуру Управління житлово-комунальним господарством з питань організації роботи органів співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), очевидно, для виконання плану зі створення цих самих ОСББ. Причина цього – нерозуміння суті органів самоорганізації населення з боку УЖКГ. Серед інших повноважень ОСН відповідно до Закону – «здійснювати контроль якості наданих житлово-комунальних послуг і якості проведених ремонтних робіт» – це відноситься переважно до комітетів, які розташовані на території лише багатоквартирних будинків. Комітети могли б стати партнерами управління в процесі створення ОСББ – вести роз'яснювальну роботу і допомагати ініціативним групам, але ми не можемо замінити управління в цих питаннях.

Після того, як ми відстояли свою думку щодо Управління житлово-комунального господарства, в міста виникла ідея створити 38 нових комітетів відповідно до

кількості депутатських округів: один ОСН повинен охопити територію депутатського округу і працювати під депутата для виконання «партійних» завдань. Враховуючи, що депутатський округ – утворення штучне і розподіл округів здійснюється щоразу по-різному, це призвело б до того, що існуючий ОСН знаходився б постійно в стані «коми» – йому часто доводилося б змінювати кордони своєї території, на якій він працює. А ознака «територі-

## Були задіяні всі можливі механізми впливу на ситуацію: листи на ім'я міського голови, зустрічі з ОСН, депутатами, представниками міськради, залучались зовнішні експерти

альності» – один із головних принципів створення ОСН відповідно до Закону.

Були задіяні всі можливі механізми впливу на ситуацію (листи на ім'я міського голови, зустрічі з ОСН, депутатами, представниками міськради, залучались зовнішні експерти). Виникла необхідність консультацій з юристами. При чому деякі статті Закону України «Про органи самоорганізації населення» обома сторонами трактувалися по-різному. Найголовніше, що від протистояння нам вдалося перейти до конструктивного діалогу з міською радою.

Перша «позитивна» подія відбулася вже в січні 2011 року: на 5-й сесії Луганської міської ради було прийняте рішення про виділення ресурсів на фінансування комітетів на 2011 рік. Також рішенням сесії був створений відділ по роботі з ОСН в структурі Управління внутрішньої та інформаційної політики Луганської міської ради. Таким чином, був визначений суб'єкт вза-

ємодії з ОСН на виконавчому рівні. Однак ситуація продовжувала бути «стабільно войовничою».

Розпочалося обговорення механізму подальшої взаємодії ОСН і Луганської міської ради в рамках робочої групи. У травні 2011 року Управлінням Луганської міської ради з питань внутрішньої та інформаційної політики спільно з нашою організацією була розпочата робота Міської цільової програми «Комплексна програма розвитку органів самоорганізації населення міста Луганська на 2012-2015 роки», яку ухвалили вже восени.

### ЧОМУ САМЕ ПРОГРАМА?

Ситуація в Луганську яскраво продемонструвала недосконалість Закону України «Про органи самоорганізації населення». На жаль, це не поодинокий випадок в Україні.

Відсутність будь-яких гарантій діяльності ОСН з боку органів місцевого самоврядування, чітко виписаних процедурних аспектів, дає можливість маніпулювати трактуванням окремих статей закону, що не завжди призводить до позитивних змін. Необхідним був чітко прописаний механізм, який базувався б на нормативному документі, яким і стала Комплексна програма розвитку органів самоорганізації населення міста Луганська.

Прийняття і сам формат Програми:

- визначає напрямок взаємодії органів самоорганізації населення з Луганською міською радою;
- дозволяє не лише зберегти, але й розвивати систему органів самоорганізації населення міста шляхом розробки процедур реалізації власних і делегування повноважень впровадження конкурсних механізмів;
- створює однакові «технічні умови» для роботи ОСН міста;
- дозволяє ОСН зберігати свою

політичну нейтральність із забезпеченням фінансування з місцевого бюджету для реалізації власних повноважень.

### **КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ, ЩО ПЕРЕДБАЧЕНІ В ПРОГРАМІ:**

#### **1. Вдосконалення і розвиток в місті нормативно-методичної бази для діяльності органів самоорганізації населення.**

Це забезпечує всі діючі та новостворені органи самоорганізації населення необхідними нормативними і нормативно-методичними документами, зокрема нормативно-методичні матеріали зі створення, реєстрації й організації роботи органів самоорганізації населення і нормативні акти локального регулювання, прийняті міською радою, щодо діяльності органів самоорганізації населення міста.

До речі, в цьому напрямку вже розроблений і затверджений стандарт надання Луганською міською радою адміністративної послуги «Надання дозволу для створення органа самоорганізації населення» (Розпорядження Луганського міського голови № 306 від 13.09.2011 р.), що повністю закріпило процедуру створення нових ОСН за міською радою.

#### **2. Розвиток механізмів взаємодії органів самоорганізації населення між собою, з органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами розвитку міста.**

Це впровадження в практику роботи органів самоорганізації населення конкурсних механізмів, зокрема механізму соціального замовлення; проведення регулярних робочих зустрічей і загальних робочих нарад керівників Луганської міської ради і його виконавчих органів з керівниками ОСН; проведення навчальних семінарів-тренінгів для підвищення професійного рівня; забезпечення участі ОСН у вирішенні питань місцевого значення; вивчення практики делегування повноважень, а також фінансів та майна на виконання цих повноважень (у випадку, якщо такі будуть делеговані).

У цьому напрямку вже 10 січня 2012 року Луганський міський голова провів першу робочу нараду з керівниками ОСН. Під час наради обговорювалися питання більш ефективної взаємодії жителів з органами місцевого самоврядування у вирішенні проблем локальних територій міста: вулиць, кварталів тощо, а також робота ОСН з депутатами Луганської міської і районних рад щодо практичного вирішення питань соціально-економічного розвитку обласного центру. Створений сайт «Органи самоорганізації населення Луганська», де зібрана детальна інформація про їх діяльність, починаючи з назви ОСН, місця і часу прийому, а також аналізу його діяльності.

#### **3. Фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності органів самоорганізації населення.**

Це фінансова підтримка ОСН для реалізації своїх повноважень; залучення міжнародної технічної допомоги для розвитку органів самоорганізації населення міста (отримання грантів на їх комп'ютеризацію, навчання тощо). Саме прийняття програми забезпечує можливість фінансування ОСН на найближчі 4 роки. Як вказувалося вище, на її реалізацію заплановано 6,5 млн грн, з яких 6,0 млн грн – з місцевого бюджету, а 0,5 млн грн – за рахунок залучених ресурсів.

#### **4. Формування механізму ефективної діяльності органів самоорганізації населення у сфері соціально-економічного розвитку локальних територій.**

Це контроль за якістю надання житлово-комунальних послуг, поточних та капітальних ремонтів; проведення роботи для залучення населення до здійснення заходів з охорони навколишнього середовища, проведення робіт із благоустрою, озеленення і утримання в належному санітарному стані територій; сприяння в укладанні договорів населення приватного сектора на вивіз побутового сміття і контроль за якісним та своєчасним наданням цієї послуги; проведення роботи з населенням щодо своєчас-

ної оплати житлово-комунальних послуг.

Ще наприкінці 2011 року, після прийняття програми, ОСН подали в міську раду перелік запитань, які потребують першочергового вирішення. Подані пропозиції будуть враховуватися при постатійному плануванні видаткової частини міського бюджету, затверджуватимуться на сесії міської ради пропорційно по територіях, після попереднього обговорення й узгодження кожної статті витрат депутатами. У 2012 році стартують програми, які будуть реалізовані в обласному центрі в цьому році. По-перше, це програма по ремонту доріг в приватному секторі і внутрішньоквартальних робіт, на що в міському бюджеті заплановано близько 30 млн грн. По-друге, програми з ремонту покрівель, а також обрізки дерев і відновлення зовнішнього освітлення. Зі слів міського голови, ресурси на реалізацію цих програм вже заплановані в міському бюджеті. Але їх недостатньо, щоб охопити кожну вулицю, кожен дім, тому влада спільно з ОСН, депутатами міської ради виділяє найважливіші проблеми для вирішення.

Для розробки і прийняття програми знадобилося півроку. Відбулися два стажування з вивчення досвіду роботи органів місцевого самоврядування і ОСН в інших містах (Вінниці та Одесі) і адаптація його для Луганська. 10 травня 2011 року в Луганську офіційно зареєстрована філія Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення». Проводилися консультації, велася постійна робота з представниками міської ради, депутатами, від яких залежало прийняття рішення. Програма обговорювалася серед самих ОСН. Безумовно, реалізація програми – не менш складний етап, ніж її розробка і прийняття. За результатами першого року вже можна буде робити відповідні висновки про її ефективність. Залишається сподіватися, що досвід Луганська стане корисним для інших регіонів України.