

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

## **Держава і громадянин: шлях до спів праці**

(Науково-методичні матеріали з питань  
організації громадських слухань)

Київ  
Видавництво НАДУ  
2006

УДК 323.21(076)  
ББК 66.7/4УКР/  
Д 36

*Затверджено Вченою радою Національної академії  
державного управління при Президентові України.  
Протокол № 116/1 від 26 січня 2006 р.*

**Укладачі:**

**Е.А.Афонін**, доктор соціологічних наук, професор НАДУ;  
**Л.В.Гонюкова**, кандидат історичних наук, доцент НАДУ.

Д 36 Держава і громадянин: шлях до співпраці: Наук.-метод. матеріали з питань орг. громад. слухань / Уклад.: Е.А.Афонін, Л.В.Гонюкова. - К.: Вид-во НАДУ, 2006. - 84 с.

ISBN 966-619-201-2

Науково-методичні матеріали присвячені питанням організації громадських слухань - одній з найпотужніших форм демократичного управління, що закономірно виникла в українському пострадянському просторі й активно стверджує себе після помаранчевої революції.

Книга призначена для методистів, викладачів, слухачів системи підвищення кваліфікації, державних службовців - усіх, хто цікавиться проблемами участі громадськості у творенні та здійсненні державної політики.

ISBN 966-619-201-2

УДК 323.21(076)  
ББК 66.7/4УКР/

© Е.А.Афонін, Л.В.Гонюкова, 2006  
© Національна академія  
державного управління  
при Президентові України,  
2006

## Розділ I

### Участь громадян у творенні державної політики як невід'ємна складова громадянського суспільства

*Я вірю, що нарешті ми започаткуємо в державі  
новий тип суспільного діалогу та обличимо  
ганебну практику політичного популізму.*  
В. Ющенко

Кінець 2004 - початок 2005 рр. позначився глибоким соціальним конфліктом - зіткненням старих методів авторитарного керівництва і вже помітних (нових) проявів громадянського суспільства й громадської активності населення України. Однак стара система влади виявилася не готовою рухатися назустріч інтересам громадян. Отже, гостро постала проблема налагодження співпраці між державою і громадськістю.

Ця проблема не є історично новою. "Вона стосується загальних закономірностей людської природи та віковичної дилеми-суперечності поміж індивідуальними, груповими та суспільними інтересами, поміж індивідуальними і колективними рішеннями та діями", - зауважує В. Степаненко. - Подібні суперечності узагальнюються в теорії ігор як дилема в'язнів, тобто ситуація взаємної підозри сторін, а відтак неможливості їх співпраці задля взаємного блага через відсутність взаємної довіри, брак координації дій та в недостатній впевненості щодо взаємної кооперації стратегії сторін. **Зачароване коло недовіри**, що виникає в ситуації дилеми в'язнів або подібній "трагедії громад" (Г. Гардін), **може бути розірване лише шляхом первинного взаємного акту довіри сторін одна до одної, а сприятливі соціальні обставини для цього швидше визрівають у суспільствах, громадяни яких достатньо інвестують у взаємну соціальну довіру, формуючи феномен, який часто характеризується в сучасній соціальній теорії як соціальний капітал**" [31, с. 122-132].

Особливої актуальності ця проблема набуває в наші дні, коли трансформаційні процеси виводять на арену суспільного життя нову, самодостатню людину, яка, власне, й стає головною метою розвитку посттрансформаційного суспільства. Пошуку механізмів співпраці державної влади і громадськості присвячено безліч публікацій як політиків і громадських діячів, так і науковців. Цією

проблемою переймаються як іноземні фахівці, зокрема, Ю.Габермас, Р.Патнам, Дж.Сорос, Дж.Кін, Ф.Хаск та ін., так і українські - А.Колодій, С.Рябов, В.Бебик, В.Ребало, І.Ібрагімова та ін. Саме цими проблемами опікуються такі громадські організації, як Творчий центр Каунтерпарт, Комітет виборців України, Інститут громадянського суспільства та ін. Проводяться круглі столи, конференції, тренінги.

Політичні зміни, що відбулися в Україні після виборів Президента України, створили сприятливі умови для переходу від декларацій про співпрацю органів державної влади з громадськістю до реальних дій. Але для цього має бути розроблена нова національна стратегія співпраці.

На проблемі розроблення і прийняття стратегічно важливих рішень для України наголосив Президент у своєму зверненні до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році". На його глибоке переконання, політичні рішення мають розглядатися публічно, а не нав'язуватися політикам шляхом створення криз: "Нам потрібна нова якість консультативного процесу в державі"[14].

Органам державної влади необхідно враховувати, що громадськість дебатує, дискутує, критикує уряд і домагається того, щоб її думка була врахована при виробленні державної політики.

"Умовою реалізації зазначених напрямків, - наголошує Президент України, - є злагоджена робота всіх гілок влади та формування системи взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Ми повинні усвідомити нову роль громадян у перетвореннях, які здійснюємо. Минулі невдачі та помилки державної політики були пов'язані з відстороненням людей від суспільно-політичних процесів. У результаті влада втрачала не лише авторитет та довіру, але й величезний ресурс позитивних зрушень.

Партнерство має стати новою практикою влади, політичних партій та громадських організацій.

З цією метою бачу доцільним впровадження програмного підходу в організацію діяльності як інституту Президента, так і загалом державного управління.

Перелічені вище стратегічні напрямки мають стати завданнями національних програм розвитку. Національні програми покликані активно залучати населення до вироблення державної політики та забезпечити контроль з боку громадян за реалізацією стратегічних напрямків" [14].

Демократія передбачає створення великої кількості "публічних сфер", які дають змогу громадянам ХХІ ст. через відкрите спілкування у суспільних інституціях контролювати державну владу на різних рівнях та обширній території, що буде гарантом забезпечення їх громадянських прав.

Громадянську відкритість нового часу Ю.Габермас визначає "насамперед як сферу згуртованих у публіку приватних осіб".

Усі процеси фактичного виникнення, інституціалізації та легітимації громадськості Ю.Габермас пов'язує з більш широкою панорамою розвитку громадянського суспільства, з оновленням форм держави, державної влади, з розгортанням "лібералізованого ринку". Учений глибоко аналізує громадянське суспільство зсередини, досліджує гомогенність громадянського середовища.

Вивчення процесу зародження і розвитку громадянського суспільства, формування його структурного ядра - сфери громадянської відкритості - дає змогу зрозуміти специфіку функціонування інститутів громадянського суспільства на сучасному етапі.

Джон Кін висуває теорію існування трьох типів "публічних сфер" з різним рівнем діяльності та впливу:

- мікропублічні - охоплюють десятки, сотні чи тисячі учасників, що взаємодіють переважно на субдержавному рівні;
- макропублічні, - охоплюють навіть мільярди людей, що беруть участь у глобальних дискусіях на світовому рівні;
- мезопублічні, що включають мільйони громадян, які взаємодіють на рівні національних держав [30].

Головними принципами, на яких базується побудова публічної сфери в сучасній Україні, мають стати відкритість та прозорість. В умовах зміни політичного режиму, здійснення системного реформування сфер суспільного життя об'єктивно зросла потреба громадян у значній інформованості про цілі та плани дій нової еліти. У даному контексті вимога прозорості об'єктивно спрямована на створення та підтримку стійких механізмів узгодження інтересів, в межах яких влада та еліти можуть домовитись про довготривалу співдружність на основі взаємного врахування потреб.

Зміст сучасного переходу об'єктивно визначається необхідністю встановлення універсальних правил гри для всіх суб'єктів творення державної політики, які б забезпечували державі роль арбітра. У цьому сенсі вимога прозорості використовується вже владою через звернення до суспільства та еліти. Істеблїшменту пропонується перейти від попередньої системи взаємодії, яка ґрун-

тувалася на індивідуальній домовленості, до прозорих універсальних правил гри.

Поняття прозорості також пов'язується з комунікацією між владою та суспільством, суспільною думкою. Довіра до влади сьогодні стає багато в чому можливою завдяки новому суспільному (громадському) запиту, який орієнтується на відтворення дієздатних владних інститутів. Проте влада не може будувати політику виходячи лише з суспільних очікувань. У даному контексті виникає проблема розуміння суспільством цілей і змісту дій влади та раціоналістичного сприйняття цих дій. Саме в цьому аспекті в суспільній свідомості актуалізується тема прозорості намірів влади.

Сучасна Німеччина задекларувала себе, відповідно до Конституції, соціальною державою як вираження всесторонньої суспільної угоди, що базується на моральних принципах. Держава розглядає співпрацю з НГО з точки зору комплексних та скоординованих спільних дій, спрямованих на підтримку демократичних громадянських ініціатив. Ця співпраця відбувається на принципах субсидиарності, солідарності, децентралізації, співучасті, соціальної відповідальності, самопомоги [38].

Залучення громадян до участі в прийнятті державних рішень має будуватися на відповідних принципах, вважають і українські політики, і громадські діячі, і науковці, і державні службовці.

Одним з головних принципів, або навіть і передумовою залучення громадян, є принцип довіри влади до пересічних громадян. Хоча багато з них сьогодні певною мірою або повністю не довіряє представникам влади, але ці ж люди водночас підсвідомо очікують довіри до себе з боку владних структур.

Принцип відкритості полягає в тому, що інформація має бути донесена до представників різних соціальних груп, до всіх зацікавлених в отриманні інформації учасників процесу розробки та прийняття рішень. Змістом цього принципу стає те, що поширена інформація та залучення громадян до відповідних проектів здійснюється без будь-яких обмежень з огляду на соціальний статус, професію, політичні погляди. Кожен етап роботи із залучення громадян має відбуватися з дотриманням відкритих, зрозумілих та єдиних для всіх учасників правил поведінки та умов прийняття рішень. Мають бути вироблені однакові і зрозумілі для всіх критерії. Розробка такого документа як Статут територіальної громади - один з елементів втілення принципу прозорості та відкритості.

Невідривно поєднаний з попередніми принцип об'єктивності. Неправдива, викривлена інформація може повністю підірвати довіру населення до влади. Навпаки, об'єктивно оцінена ситуація, ретельно підібрана аргументація здатна заздалегідь пригасити проблеми, що можуть виникнути, коли певні дії владних структур зачіпають інтереси окремих соціальних груп.

Одним із найважливіших принципів залучення громадян до розробки, прийняття та контролю за виконанням рішень є принцип координованості дій. Інформація, яка виходить за межі міськвиконкому, оцінка пропозицій громадян не повинна бути суперечливою. Такі випадки знижують довіру населення взагалі як до будь-якої інформації, пропозицій, аргументів, так і до джерела інформації, яким пересічний громадянин вважає не конкретну офіційну особу, а той орган влади, який вона уособлює.

Відповідно до принципу прямого спілкування необхідно оптимізувати діяльність усіх фахівців, що співпрацюють з громадою. Міському голові доцільно максимально зменшити кількість бар'єрів і проміжних ланок при проходженні інформації від джерела до споживача тощо.

Дотримання названих принципів, правильно організований зворотний зв'язок допомагають налагодити ефективну роботу із залучення громадськості, спонукають до гнучкості кампанії, дають змогу своєчасно і швидко реагувати на потреби кожної з соціальних груп, спільними зусиллями досягати поставленої мети [45, с. 19-24].

Для оновлення й розвитку всіх форм демократії потрібна постійна самокритика та самоконтроль, лише за умов постійного "громадського цензора" вона зможе відповідно виконувати всі свої функції. Головною дійовою особою тут є громадські організації.

Взаємодія органів державної влади з громадськими організаціями є дієвим механізмом, що сприяє прозорості гілок влади. За участі НГО у значній частини населення формується думка про те, що держава не забула про їхні інтереси. Це сприяє ствердженню в громадян почуття патріотизму, солідарності з владою, відповідальності за спільно прийняті рішення та долю суспільства в цілому.

Зацікавленість громадян державними справами, опікування ними становить основу стійкого демократичного розвитку країни. Так, С.Рябов зазначає, що саме всезагальний інтерес зберігає певний порядок у суспільстві, узгодженості його компонентів, підпорядкованості розрізнених дій людей загальному, спільному на якийсь час правилу [47, с. 12]. Піклування про цю єдність зосереджується

в спеціальних (відповідальних за це) інституціях, які виконують свої функції за допомогою впливовості громади: *“Будь-яка влада тільки тоді стає владою, коли її настанови, накази, повеління сприймаються підвладними як дійсно обов’язкові й необхідні від самого ества, а їх невиконання - як порушення правди життя, й як злочин. Легітимність влади є її невід’ємною ознакою”* [47, с. 14].

Під легітимністю розуміється визнання або підтвердження законності чийось прав та повноважень. Такою, власне, й є згода громадян із правом одних (влади) справляти визначальний вплив на інших (суспільство). Інтегральним показником легітимності влади стає показник рівня довіри громадян до владних інститутів, який був одним з ключових питань моніторингових досліджень Інституту соціології НАН України.

Аналіз показників довіри/недовіри суспільства до органів влади України вказує на важливість легітимізації політичних рішень влади, що зумовлюється небезпекою, яка виникає в разі ігнорування інтересів суспільства і може призвести до кризи влади в цілому. Яскравим прикладом такої кризи стала помаранчева революція 2004 р., в ході якої **на суспільно-політичну арену в Україні вийшов новий політичний гравець - ГРОМАДЯНИН** і разом з ним в країні **заявила про своє народження нова соціальна інституція - ГРОМАДСЬКА ДУМКА**. Віднині доля державної політики та її головні рішення безпосередньо стають залежними від новонародженого інституту громадської думки, який дедалі набуватиме досвіду головного елемента соціального контролю й реального механізму стримування дій влади.

Аналіз даних моніторингу дає також підстави стверджувати, що перший етап реформ і державотворчих процесів у незалежній Україні, - конституційно затвердивши 28 червня 1996 р. поділ функцій центральної влади на законодавчу, виконавчу і судову - сутнісно не змінив радянську природу влади незалежної України, яка до останнього часу продовжувала діяти “по-старому”, приймаючи рішення “зверху”. Закони, укази, розпорядження, постанови та інші нормативно-правові акти, що їх приймала від імені держави влада, здебільшого “зависали у повітрі”, ігноруючись суспільством, а часто і самою владою. Складалося враження, що зростаюча (особливо в період 1998-2004 рр.) активність владних інститутів була спрямована не на суспільно важливу справу, а на імітацію роботи влади з метою самозбереження. За цих умов найкращим способом діяльності державних службовців ставала, по суті, їх бездіяльність.

Так, з одного боку, нібито й багато робилося попередніми президентом і урядами країни щодо налагодження співпраці з громадськістю у творенні та здійсненні державної політики, проте з другого - незмінно (як і за радянських часів) цю співпрацю визначала одностороння спрямованість дій влади “зверху” щодо “забезпечення”, “залучення” тощо.

Саме в контексті таких ініціатив в Україні, починаючи з 1997 р. (коли в м. Комсомольську на Полтавщині відбулися перші громадські слухання з бюджетного питання), стартував своєрідний марафон “активності влади по залученню громадськості”, апогеєм якого стали проведені 16 грудня 2003 р. у Палаці мистецтв “Український дім” громадські слухання “Рік діяльності Уряду: основні досягнення і перспективи” та обговорення проекту постанови Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у процесі формування та реалізації державної політики органами виконавчої влади”.

На виконання вищезазначеного Указу Президента України в уряді було розроблено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Для координації заходів щодо проведення консультацій з громадськістю та врахування громадської думки при органах виконавчої влади планувалося утворити консультативно-дорадчі органи - громадські ради (щоправда, і теперішній уряд від цієї думки не відмовився).

*“На економічне піднесення в Україні позитивно впливає налагоджений урядом конструктивний діалог з громадськістю, наполегливе здійснення ним політики відкритості. Ця плідна взаємодія сприяє запровадженню стабільної та зрозумілої кожному громадянину державної політики”,* - говориться на веб-сайті Кабінету Міністрів України. Насправді ж: “хотіли як краще, а вийшло як завжди”, як про це свідчать моніторингові дані щодо стану довіри/недовіри українського суспільства органам державної влади.

Так званий “налагоджений владою діалог” з громадськістю не став запорукою стабільності влади під час виборчих перегонів Президента України 2004 р. Загальна недовіра суспільства до “паперових” (не виконуваних) указів і постанов, до ініційованих владою громадських слухань породила кризу легітимізації центральних органів влади й призвела до її заміни.

Вибухоподібною після помаранчевої революції стала ситуація навколо місцевих органів влади. Повсюдний характер нинішнього

спалаху напруженості у владно-суспільних відносинах на місцевому рівні має, очевидно, підстави, що ними є передусім формалізовані дії місцевої влади щодо громадськості, відсутність реальної співпраці у вирішенні питань, які хвилюють громадян, і головне - морально-правова, соціально-матеріальна, фінансова та інша незахищеність громадян перед свавіллям корумпованої влади, великого (олігархічного) бізнесу і кримінальних структур.

Водночас дослідження Р.Патнамом діяльності громадських об'єднань (хорових гуртків та футбольних клубів) в Італії довели, що активна участь населення в роботі цих об'єднань стає основним чинником ефективності роботи урядових інституцій та підвищення економічного добробуту населення. Ефективному врядуванню має передувати формування довіри між членами спільноти, поділяючи погляди Р.Патнама, вважає і Б.Кравченко.

Проведені напередодні помаранчевої революції дослідження [17, с. 241-250] засвідчують, що 1/3 населення має сформовану ідентичність і може артикулювати стійкі соціальні інтереси. Отже, громадянська активність цієї частини українського суспільства стає джерелом соціальної політики, формування якої в країні стає неможливим без участі громадян.

Досягнення нинішнім українським суспільством необхідного рівня "громадянськості", сформованість самосвідомості в третини українців надає динамізму процесу формування історичного нового типу особистості та структур громадянського суспільства в Україні. Водночас взаємовідносини особистості й громадянського суспільства є не тільки складною ідейно-політичною проблемою, а й вагомим потенціалом для розв'язання багатьох теоретичних і практичних питань [46].

За умови широкої участі громадськості в обговоренні проблем, визначенні перспектив розвитку суспільства та шляхів їх вирішення влада зможе розраховувати на підтримку громадян при втіленні в життя її рішень, а це їй зараз необхідно.

Водночас громадяни не можуть розраховувати виключно на владу. Час позбуватися патерналістського мислення і ставлення до держави. Хоча останні події: пікети, протести громадян тощо наводять на висновок, що активність громадян підвищилася. Але цю активність необхідно ввести в русло цивілізованої й ефективної дії. А це вже завдання громадських організацій, які, використовуючи різноманітні механізми співпраці з органами влади, мають підвищувати якість прийнятих рішень, ефективність їх виконання - а значить і якість життя.

## Розділ II

### Механізми співпраці громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень

Робота з громадськістю - надзвичайно творча, вона не має загальних рішень, а тому потребує індивідуального планування. Можна виділити чотири загальні етапи налагоджування співпраці і партнерських відносин органів місцевого самоврядування й державної влади з громадою.

**Етап I. Інформаційний зв'язок з громадою:** теле- або радіоінтерв'ю, висвітлення засідань органів влади пресою, постійна програма або низка публікацій у засобах масової інформації, сповіщення в ЗМІ про управлінські послуги для громадян, рекламні матеріали, інформаційні пакети для преси, прес-релізи, пресконференції, інформаційний бюлетень, брошури, плакати та інформаційні щити, "стінна преса" і виставка друкованих матеріалів, читальні зали, місцеві архіви, довідковий інформаційний центр, осередок поширення офіційних форм інструкцій, інформаційні поштові відправлення, урочисті заходи, місцеве кабельне телебачення та відеопродукція, служба зв'язків з громадськістю, власна сторінка в Інтернеті, ознайомчі екскурсії тощо. Важливою складовою інформаційної політики є комунікативні стратегії. Процес впливу відбувається за схемою: внесення змін у комунікацію - внесення змін у модель світу - зміни в поведінці громадян.

**Етап II. Зворотний зв'язок з громадою:** робота з учасниками акцій протесту та непокори, контактні особи, робота в середовищі активу громадських угруповань або з їх лідерами. Обговорення питань у групах, залучення громадських організацій, "гарячі лінії", скринька для пропозицій, спеціальні листівки з питаннями, години прийому громадян для надання консультацій, опитування громадської думки; "груповий портрет громади", громадські слухання, телефонне опитування громадян, день відкритих дверей, "гаряча лінія" для скаржників, уповноважені по скаргах громадян, громадські наради у вузькому колі, публічні дебати, фокус-групи, круглі столи тощо.

**Етап III. Діалог з громадою:** омбудсмени, об'єднання мешканців мікрорайону, допомога громадським лідерам, спільне планування заходів, служба забезпечення участі громадян у вирішенні

питань самоврядування, проведення відкритих заходів з прийняттям рішень, спільні офіційні дискусії, діяльність дорадчих рад та експертних комісій, проведення громадських слухань тощо.

**Етап IV. Партнерство з громадою:** спільна відповідальність: дорадчі комісії, комітети і ради, наглядові комісії, профільні комісії, комітети і ради з контрольними повноваженнями, комітети і ради з нормативно-правових питань, змішані комісії, консультаційні послуги експертів, спеціальна робоча група або комісія, референдум.

**У роботі з громадськістю потрібно підбирати ті методи і форми роботи, які адекватні ситуації та прийнятні для нас і наших партнерів з громадського діалогу.**

Для коректної організації діалогу з громадськістю та громадської участі потрібна початкова інформація. Її можна отримати неформальними прийомами (наприклад, у результаті експертної оцінки чи аналізу документації), можна звернутися до формальних методів соціології та соціальної психології. Однак інколи відбувається заміщення понять, - результати вивчення громадської думки використовуються замість організації суспільного діалогу. Тому варто ще раз наголосити, що вивчення громадської думки є лише джерелом інформації.

А що пересічний громадянин знає про форми роботи з громадськістю? Публікації в газетах? Безумовно! Громадські слухання? Так, зрозуміло. І ще що? Звичайно, зустрічі з громадськістю. Цей список доволі рідко буває більшим. Насправді ж, як видно з першого розділу, є кілька десятків різноманітних форм, які успішно можна використовувати.

Найбільш поширеними в демократичних західноєвропейських державах є такі форми співпраці громадськості та влади (як тактичні прийоми):

- громадські дорадчі комітети;
- громадські слухання;
- дорадчі ради;
- громадянська просвіта;
- консультації;
- круглі столи;
- опитування громадської думки;
- організація громади;
- соціальний моніторинг;
- створення коаліцій.

Найбільш поширеною з вищеперерахованих форм співпраці влади з громадськістю є опитування громадської думки. Сутнісно це - відносно пасивна форма вивчення побажань громадян через їх анкетування та інтерв'ю. Найчастіше застосовується у разі необхідності з'ясування якості наданих державними (бюджетними) установами послуг чи для вивчення доцільності прийняття певного управлінського рішення. У процесі опитування конкретизується його мета, конструється інструментарій опитування (здебільшого у вигляді запитань анкети), обирається метод анкетування (за допомогою інтерв'юерів, поштою, по телефону), визначаються цільові групи населення, що їх необхідно опитати, та здійснюється безпосереднє анкетування. Також аналізуються та оголошуються результати опитування, приймається управлінське рішення. Ініціаторами опитування стають переважно місцеві органи влади та інші організації, що спеціально займаються вирішенням даного питання [19, с. 337-340].

При формуванні органами державної влади та основними суб'єктами громадської думки позитивного ставлення, наприклад, до європейської та євроатлантичної інтеграції України, опитування громадської думки дасть змогу побачити об'єктивну ситуацію, а також динаміку змін ставлення громадян до даної проблеми.

Суттєву роль мають відіграти організації, що проводять опитування, оскільки вони виконують важливу місію інформування населення. Отже, питання необхідно ставити грамотно й коректно. Адже питання, що вже прозвучало, примушує респондента задуматися. Саме тому необхідно, щоб опитування громадської думки проводили зацікавлені сторони. Але бажано враховувати ситуацію та середовище, в якому працюємо. Адже наше населення є достатньо поінформованим (отримує позитивну або негативну інформацію, повну або неповну) і чутливим до маніпулювання. Будь-які спроби маніпулювати громадською думкою викликатимуть неприйняття, а то і супротив.

Фокусні групи - являють собою інтерв'ю з невеликими групами населення (підібраними за принципом однорідності) щодо питань, які цікавлять усю громаду. Принцип однорідності означає, що у фокусну групу підбираються громадяни однієї категорії, наприклад, жінки, підприємці, пенсіонери тощо. Причому категорії респондентів є не випадковими - у своїй сукупності вони мають репрезентувати якомога ширшу частину громади. Фокус-групи, як і опитування, призначені для збирання інформації щодо інтересів

населення. Водночас вони стають своєрідним інструментом усунення конфліктів із цілими категоріями громади, надають можливість з'ясувати шляхи досягнення згоди населення щодо вирішення актуальних питань. Одна й та сама тема може обговорюватися у різних фокус-групах. Робота у фокус-групі в цілому нагадує обговорення нової покупки чи наміру її здійснити.

Змістовно у фокус-групах фіксуються:

- 1) моменти згоди та розбіжності в точках зору;
- 2) питання, вирішення яких є критично важливим для розв'язання проблеми в цілому;
- 3) пропозиції кожного учасника групи.

Засідання груп не повинно бути тривалим, найкращою стає так звана "природна реакція" на проблему та її вирішення. Побоювання щодо непрофесійності марні. Адже у фокус-групах ціниться точка зору "споживача", а не "виконавця" - для того, щоб оцінити якість ремонту крана не обов'язково бути сантехніком. Ініціатором фокус-груп є переважно місцева влада чи інша організація, яка займається вирішенням даного питання. Фокус-групи є оперативним і недорогим методом з'ясування загальних інтересів тих чи інших груп громадськості [43, с. 32-36].

Кожна з форм співпраці органів державної влади з громадськістю ризичиться широтою охоплення, методами організації та завданнями, що можуть вирішуватися за її допомогою. Отже, якщо ви очікуєте від громадськості підтримки рішень, **важливо вибрати слухні форми і дотримуватися формальних процедур.**

I. Спочатку слід **надати інформацію** - і не просто її частину, а стільки, **щоб Ваші партнери з діалогу могли вести аргументований діалог.** Згодом **дати час, достатній для переосмислення цієї інформації.** Дуже поширена серед інформаторів помилка полягає в тому, що проінформовавши громадськість у день слухання, організатори сподіваються отримати негайну підтримку.

Так, у місті N планували провести другі громадські слухання, присвячені оцінці впливу спроектованого промислового об'єкта на навколишнє середовище. Незважаючи на численні запити, інформація не була надана громадськості напередодні слухань. Унаслідок цього в міській газеті з'явилась стаття "Секретні слухання".

Тому **перше завдання - інформування громадян.** Важливо поширювати матеріали через засоби масової інформації, підготувати й розповсюдити інформаційні листки, буклети, аналітичні брошури. Однак, коли йдеться про соціально вагомі проекти, цього

замало. Дослідження соціально-психологічних властивостей українців сьогодні доводять, що їм притаманна сенсорність [17, с. 214]. Тож треба пам'ятати, що сучасний українець "не помагає - не повірить" і тому **важливими формами інформаційної роботи можуть стати оглядові екскурсії, інформаційні семінари, теле- радіо-репортажі тощо.**

Насамперед необхідно спланувати роботу з інформування громадськості. Це означає - передбачити умови, в яких спілкування між органами влади й громадянами будуть розвиватися. План має враховувати законне право громадян на отримання інформації, консультування та активну участь у прийнятті рішень. Він має включати не тільки порядок дій, а й їх оцінку та можливості їх виконання.

Основна частина плану має безпосереднє відношення до інформування, яке необхідно розглядати як важливий крок до зміцнення взаємовідносин з громадськістю та створення основи для плідної співпраці.

На думку М.Грембергера [24, с. 30-39], інформування складається з таких компонентів:

1. Правові складові інформування.

Кожна країна має свої закони про доступ громадян до інформації (про свободу інформації). У Швеції, наприклад, вони з'явилися ще в 1766 р. А Фінляндія стала першою у світі країною, яка прийняла закони про інформацію у їх сучасному вигляді (1951 р.). Австрія, Нідерланди, Угорщина, Польща передбачили право громадян на отримання інформації в конституціях своїх країн.

Законодавство, як правило, визначає принципи подачі інформації (регулюється відкритість, доступність та секретність інформації). Передбачається обмеження на отримання громадянами інформації в галузях: національної безпеки, приватного підприємства, приватного життя, судочинства тощо.

Важливою складовою законодавства про інформацію є гарантії збереження конфіденційної інформації та невтручання в приватне життя (наприклад, закон Канади "Про захист інформації приватного характеру та електронних документів у Канаді", 2000 р.).

Необхідно визначитись зі шляхами отримання інформації.

Деякі країни ще й досі мають закони, за якими громадяни зобов'язані засвідчити свою особистість або довести, що їх зацікавленість інформацією має законний характер. Це, безумовно, обмежує можливість доступу громадян до інформації.



Важливо довести до громадян чітко сформульовану відмову в наданні інформації та можливість її оскаржити. А також визначитися з мовою інформації, що надається. У країнах з кількома офіційними мовами законодавчо гарантоване надання інформації на будь-якій з цих мов (Канада, Фінляндія, Люксембург, Швейцарія).

1, нарешті, чітко визначаються терміни надання інформації.

2. Політичні компоненти інформування.

Визначення оптимального часу для надання відповіді. Встановлення вартості інформації. Чітке структурування проходження інформації, що скоротить строки її надання.

Щоб закон про доступ до інформації виконувався ефективно, необхідно вміти управляти інформацією. З цією метою потрібно вдосконалювати внутрішню здатність забезпечувати якість та захист інформації.

Важливим аспектом інформаційної політики є активне публікування інформації. Ця діяльність включає в себе інформаційні державні підприємства, що здійснюють регулярний випуск друкованих матеріалів (наприклад, офіційні бюлетені та щорічні звіти, брошури та листівки), а також можливості поширення інформації за допомогою радіо та телебачення.

Для того, щоб інформування дало необхідний результат, важливо знати, як зробити його доступним та зрозумілим громадянам. Основне правило - чіткість та ясність викладу. Деякі країни розробили основні принципи та керівництво щодо стилю оформлення публікацій державних службовців, що займаються підготовкою матеріалів для громадськості (Італія, Іспанія).

Головний принцип здійснення інформування громадськості - взаємоповага. Наприклад, уряд Сполученого Королівства вимагає від своїх службовців делікатності, тактовності, своєчасності у виконанні прохань, а також надання чіткої інформації про порядок подачі скарг.

До інституційних компонентів інформування належать організації, що займаються питаннями інформування та слідкують за дотриманням закону в цій галузі.

Комунікаційні зусилля у сфері зв'язків органів державної влади з громадськістю в Україні багато в чому й далі залишаються своєрідним додатковим атрибутом адміністрування, не здатного подолати межі моделі односторонньої комунікації.

До середини 1990-х рр. поняття “зв'язки з громадськістю” і “комунікація” в діяльності органів державної влади майже не ви-

користували, хоча “де-факто”, як певна форма комунікації, вони існували. “Комунікації”, особливо інформаційні, з'являються, коли процес формування політики органом влади вже завершено, усі адміністративні рішення прийнято, розпорядження вироблені й потрібно лише повідомити про них зовнішньому світу, широкій громадськості.

Головний зміст такої комунікації полягає в тому, що вже сам факт загального інформування сприймається як певний результат. При цьому не особливо переймаються змістом повідомлення, як і кому їх адресувати [48, с. 16]. Поки не з'явилась потреба громадян бути поінформованими, не сформувався запит на якісну інформацію, не було і потреби розробляти спеціальну інформаційну політику й систему контролю за ефективністю її виконання.

До інструментів зв'язків з громадськістю належать звіти про роботу організації (річні, квартальні тощо); інформаційні матеріали різного ґатунку (виступи по телебаченню та радіо, статті в друкованих ЗМІ, аудіо- та відеоматеріали, оголошення, листівки, брошури, факт-листи, панно, дисплеї); збори, зустрічі та бесіди з громадою; розповсюдження прес-релізів та проведення прес-конференцій; демонстрації, мітинги, марші (тобто масові заходи); дні відкритих дверей; виставки, спеціальні події, акції тощо.

**II. Різноманітні форми консультацій** (очні й телефонні відповіді на письмові запитання, “гарячі лінії” тощо) цілим спектром доповнюють роботу з громадськістю. Консультаційні форми роботи з громадськістю вже своїм змістом вносять певний елемент активного сприйняття предмета співпраці. Вони, з одного боку, надають громадськості можливість висловити свою думку, з другого - урядовцеві чи посадовій особі місцевого самоврядування її вислухати.

Це важлива складова процесу розробки політичного курсу. У таких країнах, як Фінляндія, Ісландія, Норвегія, Швеція консультації на державному рівні й зворотний зв'язок з громадянами є загальноприйнятою практикою. У Конституції Швейцарії передбачено консультування з проектів, що є особливо важливим, та з міжнародних угод.

Консультування з громадянами, на думку М.Грембергера, має правові, інституційні та політичні компоненти.

До законодавчих компонентів консультування належать закони про референдуми, про право подачі петиції тощо. Референдуми можуть мати обов'язковий для виконання або консультаційний характер. Результати консультативних референдумів мають

більший моральний вплив на переконаність громадян у своїй спроможності впливати на прийняття державних рішень. Обов'язкові референдуми передбачають безпосереднє прийняття рішень громадянами. Ці рішення можуть внести суттєві зміни в систему управління з серйозними наслідками для політичного керівництва (рішення референдуму в Україні 2000 р. так і не були імplementовані).

Разом з тим найкращі закони та політичні курси не працюють, якщо не існує державної установи, що їх виконує. Саме державні установи є першою інстанцією, куди звертаються громадяни зі скаргами та зауваженнями.

Уряд може створювати постійні або спеціальні консультаційні органи. Ці органи мають надавати уряду допомогу в консультуванні громадян та отриманні всебічної інформації від населення й громадських організацій з питань вибору політичного курсу в певних галузях. В Ірландії, Люксембурзі, Польщі існує система тристоронніх форумів представників урядових, комерційних та профспілкових організацій.

**Дорадчі комітети** - це групи волонтерів з представників громади, які працюють на постійній основі в режимі проведення засідань і допомагають з'ясувати інтереси громади в тих питаннях, вирішенням яких займається дана організація чи орган місцевої влади.

Це одна з найактивніших форм участі громади, яка водночас потребує від учасників - представників громади неабиякої їх самовідданості громадській справі. Такий орган включає дещо обмежене коло громадян, які спроможні повно й адекватно відобразити думку громади. Дорадчі комітети є надзвичайно ефективними в їх поєднанні з формою опитування громадської думки. Вони виконують місію своєрідного пілота у вирішенні актуальних проблем громади. Створення дорадчих комітетів ініціюється, як правило, органами місцевої влади або профільними недержавними організаціями.

Походження та діяльність дорадчого комітету безпосередньо пов'язані із здійсненням виконкомом повноважень, передбачених п. а ст. 27 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". А саме: "Залучення на договірних засадах підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку міста, координація цієї роботи на відповідній території та розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт, необхід-

них для територіальної громади, на підприємствах, установах, організаціях" [6].

Дорадчий комітет у цьому випадку покликаний спостерігати, аналізувати та формувати висновки щодо ходу реалізації стратегічного плану формування органами державної влади та основними суб'єктами громадської думки позитивного ставлення до європейської та євроатлантичної інтеграції України.

Комітет також виконує консультативно-методичні функції відносно суб'єктів реалізації плану. Завдання Комітету - сприяти членам територіальної громади, громадським організаціям у реалізації наглядових функцій у ході виконань стратегічного плану, підготовка обов'язкових для розгляду рекомендацій органам місцевого самоврядування тощо.

Отже, дорадчий комітет (робоча група) - це, як правило, тимчасовий колектив представників територіальної громади та представників органів місцевого самоврядування, створений для вирішення тих питань, що потребують поєднання різних функцій і залучення фахівців у різних галузях.

Метою утворення дорадчих комітетів є допомога у розв'язанні місцевих проблем і вдосконаленні функцій системи управління місцевих органів влади, впорядкування управління, оптимізація прямих і зворотних зв'язків з населенням через роботу з громадськістю міста. Дорадчі комітети виконують місію пілотних груп у вирішенні питань із залучення громадян. Створення дорадчого комітету ініціюється, як правило, органами місцевого самоврядування або неурядовими, профільними в конкретній проблемі організаціями.

В одному українському місті був створений Дорадчий комітет з реалізації Стратегічного плану економічного розвитку міста. Він діяв у межах внутрішньої системи виконавчого комітету міської ради і створений за його рішенням. Дорадчий комітет у цьому випадку покликаний спостерігати, аналізувати та формувати висновки щодо ходу реалізації Стратегічного плану економічного розвитку міста. Комітет також виконував консультативно-методичні функції відносно суб'єктів реалізації плану. Завдання Комітету - сприяття членам територіальної громади, громадським організаціям у реалізації наглядових функцій у процесі виконань Стратегічного плану, підготовка обов'язкових для розгляду рекомендацій органам місцевого самоврядування тощо.

Дорадчий комітет збирався щотижня (кожного вівторка) о 18 годині у залі засідань виконкому. Його членом міг бути кожен

дієздатний мешканець міста, який написав заяву про бажання стати членом дорадчого комітету.

Створивши дорадчий комітет, першим кроком, з якого слід розпочати, є підготовка до співпраці з територіальною громадою чи її окремою частиною (консультації між учасниками написання плану дій).

По-перше, визначається мета залучення громадян до управління територією у Вашому регіоні та формулюється проблема, яку Ви маєте намір вирішити в такий спосіб. Слід також вивчити причини та еволюції проблеми. Від того, в який спосіб поступило питання, від кого виходить ініціатива: від органів влади, від окремої неурядової організації або більшості членів територіальної громади; як воно сформульовано, які можливі (припустимі) шляхи вирішення питання - від усіх цих факторів залежить успіх процесу залучення громадян [45, с. 28-31].

Якщо Ваш проект потенційно може стати (чи вже став) джерелом соціальної напруги, категорично не радимо Вам обмежуватися лише формами консультацій. Адже такі форми здебільшого орієнтовані на пасивне сприйняття інформації, а тому можуть забезпечити лише найнижчий рівень громадської участі.

Активна участь базується на розумінні того, що громадяни можуть зробити оригінальний особистий внесок у процес розробки політичного курсу. З цією метою використовуються ширші можливості суспільства для вирішення складних проблем, що ставить уряд перед народом. У цьому випадку уряд відіграє роль ініціатора плану дій, відповідно до якого ринкове, громадянське суспільство, фізичні особи та групи осіб можуть організувати власну діяльність та будувати власні взаємостосунки. Тоді відносини між урядом і суспільством перетворюються на партнерські.

Але, перш ніж активно залучати громадян до співпраці, необхідно врахувати дві умови. По-перше, уряд має визнати можливість громадян самостійно обговорювати рішення і генерувати ідеї у процесі розробки політичного курсу. Необхідно навчитися ділитися своїми планами. Це зобов'язує уряд врахувати пропозиції громадян з розробки певного напрямку політики під час прийняття остаточного рішення.

Водночас громадяни мають відчувати велику відповідальність за доручення брати участь у процесі розроблення політики.

Активна участь - це новий рівень відносин між владою та суспільством.

Для більш повного залучення громадськості і переводу співпраці на рівень соціального партнерства важливі інші форми обговорення проблем.

3. **Громадські слухання** - найбільш формалізована й структурована форма роботи з громадськістю. **Мега громадських слухань - інформування широких кіл громадськості, вільне обговорення різних точок зору на проблеми і прийняття компромісних, взаємоприйнятних рішень.** Громадські слухання передбачають чітке формулювання теми обговорень, обов'язкове поширення попередньої інформації, доступність документованої інформації з конкретної проблеми, складання такого підсумкового документа, який відображає згоду учасників і фіксує розбіжності. Останнє особливо важливе. Якщо всі суперечності не були відображені в підсумкових документах, то в очах громадськості Ваша робота спускається до рівня маніпуляцій. За результатами слухань, зазвичай, розробляють рекомендації для владних структур різного рівня.

4. **Круглий стіл** - менш формалізована процедура, що призначена передусім для організації відкритої дискусії. Завдання громадських слухань та зустрічей за круглим столом подібні. Їх відмінності полягають хіба що в масштабах та характері підсумкових документів.

5. Однаково (разом із вищезазначеними формами) для співпраці і діалогу з громадськістю важливими вдаються **неформальні зустрічі у малих групах.** Ці форми роботи характеризуються високим ступенем громадської довіри. Більше того, неформальні контакти, що здійснюються при застосуванні зустрічей у малих групах, часто дають змогу знизити загальну напруженість і конфліктність, а за спільного прагнення до компромісу - значно полегшують формування певної сфери співпраці.

6. Важливою складовою формування органами державної влади та основними суб'єктами громадської думки позитивного ставлення до співпраці є **громадянська просвіта.**

Існують певні стереотипи мислення громадян та органів влади, проблеми їх співіснування. І цілком природно виникає запитання: "Що потрібно зробити, щоб зняти всі ці протиріччя?" Якщо очевидно, що тільки разом, за умови повної співпраці можна досягти бажаних результатів, то як змусити ці дві сторони працювати разом та не переступати межу, за якою йдуть боротьба та протистояння. І тут ми знову повертаємось до питання освіти в нашому суспільстві. Потрібно усвідомити, що саме через освіту можна знайти цю золоту середину - стримуючий центр між двома таборами.

Саме освіта може вирішити дуже важливу проблему, пов'язану з різним рівнем поінформованості людей.

Іноді буває дуже складно тому, хто має певні знання, знайти порозуміння з тими, хто перебуває на іншому рівні розуміння ситуації. Різний рівень знань завжди призводить до виникнення непорозумінь, а, що ще гірше, до неприйняття чийось поглядів та думок. Доволі часто більш освічений та поінформований партнер вдається до прийомів маніпулювання і приховування інформації. Саме тому питання про освіту та навчання стосується як працівників органів влади, так і членів територіальної громади. Однаковий рівень володіння знаннями та інформацією сприяє обміну думками та пошуку механізмів вирішення проблем.

Отже, коли ми ставимо питання про значення освіти для розвитку самоврядування, то маємо на увазі не будь-яку школу, а саме школу соціального і громадського виховання. Оскільки негативне ставлення до центральної влади, яка би підкорила націю єдиній волі, призводило і призводить до того, що самоврядування починає трактуватися як “самоуправство”, або ж як “самодіяльність” у гіршому розумінні цього слова.

Не менш серйозно питання освіти стоїть і для працівників органів місцевого самоврядування та державної влади. Це саме та сила, яка показує напрямок руху, і великою мірою від освіти цієї сили залежить, щоб він не змінювався під впливом та натиском особистих інтересів та застарілих переконань.

З цього можна зробити єдиний висновок про те, що саме освіта є тією базою, на основі якої виростає співпраця громадян, представників органів місцевого самоврядування та державної влади, саме вона допоможе подолати всі труднощі та наявні проблеми для побудови нового - нормального життя, побудови громадянського суспільства [45, с. 96-97].

Політична освіта - це практика системного поширення і засвоєння громадянами знань про їхні права, свободи та механізми їх реалізації, про шляхи розв'язання проблем суспільного життя, політичну систему й інститути публічного урядування, процедури їхнього функціонування і способу впливу на них, що має наслідком компетентну участь громадян у суспільному житті.

До системи політичної освіти належать заклади, діяльність яких спрямована на навчання й виховання майбутніх громадян (громадянська освіта). Різновидом політичної освіти є політичне інформування, спрямоване на пересічних громадян і покликане надати

їм необхідні знання про наявні суспільні проблеми (у даному випадку про європейські та євроатлантичні структури, їх діяльність та роль у міжнародних процесах) та способи їх розв'язання. Завданням політичного інформування є навчити громадян брати участь у розв'язанні важливих суспільних проблем і мотивувати до цього.

Самостійною ланкою політичної освіти є навчання тих, хто здійснює професійне керування процесами суспільно-політичного життя - державних службовців та політиків, які виборюють право визначально впливати на розв'язання проблем громад і націй. У цьому разі йдеться про політичну просвіту та її різновид - політичне навчання.

Складовою політичної освіти є академічне навчання.

Досвід політичної активності здобувається шляхом засвоєння норм та опанування способів соціальної взаємодії, набуття вмінь захищати власні інтереси, протистояти тиску й маніпуляціям, розмірковувати з приводу власних очікувань, мотивів та можливих дій [42].

Щодо форм освіти, то у багатьох випадках надзвичайно ефективними на практиці є **семінари-тренінги** - особливо тоді, коли попереду постає новий складний проект.

Під час таких семінарів є нагода не лише дати необхідну інформацію про майбутній проект, а й виробити певні “правила гри”. Як один із варіантів тренінгів цікавою і привабливою формою співпраці може стати **ділова гра**, учасники якої зможуть випробувати свої сили у нових ролях (можливо, навіть спробувати свої сили як урядовці).

7. Значного ефекту можна досягти застосуванням **демонстраційних проектів**. І хоча ця форма в цілому не є властивою роботі з громадськістю, однак її просвітницька роль може виявитись неабиякою. Успішна демонстрація - це дуже серйозний крок до майбутнього успіху. Більше того, якщо Ви розраховуєте на широкий соціальний резонанс проекту, потрібно притримуватись принципу максимальної відкритості та активного поширення інформації.

8. І, нарешті, серед форм громадської участі, що передбачають безпосередній вплив громадськості на прийняття рішень - тобто участь на рівні громадського управління - найвагомішою формою є **референдум**. Його проведення регламентує Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми”.

Референдум - захід досить дорогий та надзвичайно формалізований. Він не передбачає зближення позицій сторін і можливість партнерства, а лише пряме підпорядкування меншості більшості.

Тому, звертаючись до референдуму, потрібно повністю усвідомлювати, що не завжди меншість не має рації! Цю форму роботи рекомендуємо використовувати лише в крайньому випадку, тільки під час гострих соціальних суперечностей. Обов'язкові референдуми, ініційовані громадянами, є елементом прямої демократії в поєднанні з представницькою демократією. Референдуми можуть привести до відставки уряду або до падіння авторитету влади.

У 1958 р. більшість французів проголосувала за нову конституцію країни. 13 травня 1958 р. генерал Ш. де Голль був обраний президентом Франції. А у 1969 р. змушений був піти у відставку після загальнонаціонального референдуму (досить часто політик-генерал користувався формами прямої демократії - референдумами для посилення своєї влади). Під час референдуму 1969 р. 52,4% французів сказали "ні" запропонованій президентом адміністративній реформі і проекту перетворення сенату.

Наступник де Голля на посаді президента Франції Ж. Помпиду провів лише один референдум - 23 квітня 1972 р. з питання розширення "Спільного ринку". Але ця спроба також була невдахою: 40% французів не брали участь у голосуванні. Кількість тих, що не брали участь у голосуванні (11,5 млн), перевищила кількість тих, хто сказав "так" (10,5 млн).

А вже В. Жискар д'Естен, обраний президентом у 1974 р. з мінімальною перевагою у 0,8% голосів, взагалі не ризикував проводити референдумів [18, с. 109].

9. Важливою формою громадської участі в прийнятті урядових рішень є так звані **консультаційні** чи **координаційні ради** при органах влади. Порядок їх створення та функціонування регламентований спеціальними нормативно-правовими документами органів влади.

## Розділ III

### Програма і методичні рекомендації з питань організації громадських слухань

**Як приступити до роботи з таким невизначеним та аморфним утворенням, як громадськість? Як організувати процес громадських обговорень, щоб отримати практичний результат? Як зробити громадський діалог максимально ефективним?** Ці та багато інших запитань практично постають після знайомства з можливостями застосування тих чи інших форм роботи з громадськістю. Зорієнтувавшись із останніми, можна працювати далі за **ПРОГРАМОЮ-МІНІМУМОМ**, реалізація якої допоможе отримати бажаний ефект, не опускаючись до рівня маніпуляцій:

1. **Визначення проблеми.**
2. **Встановлення зацікавленої аудиторії.**
3. **Підготовка необхідної та достатньої** (з огляду на всі можливі групи Вашої аудиторії) **інформації.**
4. Зробіть все для того, аби **коректно організувати процедури громадських обговорень.**
5. **Організуйте "зворотний зв'язок"**, який надасть змогу об'єктивно врахувати результати дискусій під час прийняття управлінських рішень.
6. **Протоколюйте та фіксуйте суттєві розбіжності в думках учасників** (за умови, що такі будуть виявлені під час виступів та обговорень).

Визначення проблеми - це перший крок, що передбачає зондування та моніторинг ситуації, дослідження громадської думки, з'ясування точок зору, установок і поведінки тих груп громадськості, на які справляє вплив політика організацій, органів алади та місцевого самоврядування.

Проблема формулюється на підставі дослідження, аналізу всього того, що стало відомо про проблемну ситуацію. Проблему описують у вигляді відповідей на низку запитань:

- що викликало занепокоєння;
- що є джерелом хвилювання;
- у чому полягає проблема;
- для кого (яких категорій населення) це є проблема;
- коли загострилася проблема;

- за яких умов;
- хто причетний або хто від неї потерпає;
- як вони виявилися причетними до проблеми або потрапили під її вплив;
- чому це хвилює громадськість та органи місцевого самоврядування?

### **Визначення зацікавленої аудиторії.**

Визначившись із програмою-мінімум і проблемою для обговорення та вирішення постає практичне запитання - як визначити зацікавлену аудиторію? Основна рекомендація полягає у виявленні цільових груп, які зацікавлені в обговоренні та розв'язанні тих проблем, які порушуватимуться на громадському слуханні. Це і буде шукана зацікавлена громадськість.

Визначення зацікавленої громадськості - завдання непросте, особливо якщо проблема нова, а реакція соціуму на неї аж ніяк ще не сформована.

**Для ефективного проведення суспільного діалогу надзвичайно важливо виявити всі зацікавлені групи**, інакше процес може піти по колу: наприкінці обговорення обов'язково з'явиться якась галаслива і непоступлива організація, яка заявить, що проект абсолютно неприйнятний.

Ваша **цільова аудиторія** - це місцеве населення, на яке цей проект потенційно впливатиме, місцеві громадські організації, що є популярними серед населення (і не важливо, чи вони працюють у сфері освіти чи охорони природи, культури чи правового захисту), освітяни, представники ЗМІ, це і клуби "за інтересами", і дитячі освітні організації, релігійні конфесії, представники місцевих органів влади й інші формальні та неформальні об'єднання, що реально впливають на суспільну думку в місті. Залежно від конкретної ситуації в районі, місті, області, країні, цей список можна продовжувати.

Як же працювати з такою різномірною та важко формалізованою аудиторією? Чи варто щоразу звертатися до всіх громадських організацій (що потребує величезних затрат праці) і влаштовувати громадські слухання для величезної громади (що нереально)? Як обмежити цей процес, одночасно не порушуючи фундаментальних принципів громадської участі? Тобто **як визначити всі зацікавлені групи**, які слід залучити до процесу громадського обговорення? Це завдання складне, але його можна вирішити!

Частково - **через логічний аналіз**. Знаючи місцеві умови, можна достатньо точно окреслити коло потенційно зацікавлених

осіб. У деяких випадках для уточнення цільових груп та ступеня їх зацікавленості слід звернутися до формальних методів (наприклад, до **анкетування**). В інших випадках достатньо просто **повідомити через засоби масової інформації** про початок слухань (важливо не забути залишити номер телефону, за яким можна отримати додаткову інформацію, висловити критичні зауваження чи пропозиції).

**Типовою помилкою є спроба штучно обмежити коло організацій та осіб**, що беруть участь в обговоренні. Така тактика не тільки зводить суспільний діалог до серії маніпуляцій, а ще й має серйозну ваду і з суто ділового погляду: вона нераціональна. Від самого початку втрачається можливість виявити (повно окреслити) конфлікт та намітити адекватні кроки щодо його подолання. Більше того, будь-які штучні обмеження конфліктного поля абсолютно не захищають від втручання найагресивніших сил і можуть призвести до того, що значна частина людей, здатних висловити раціональні зауваження, буде фактично виключена з процесу, а навмисна дискримінація частини зацікавлених груп з великою вірогідністю зведе нанівець увесь проект.

**"Інформація для громадськості" - якою вона повинна бути?**

Наступний крок - інформування. Готуємо "інформацію для громадськості". Напевно, кожен з нас вже має якийсь досвід у створенні подібних матеріалів. Але чи завжди поширення інформаційних матеріалів давало очікувані результати? Якщо ні, то в чому ж причина їх низької ефективності?

Звернімося до поняття інформації та її функцій. Відомо, що інформація накопичується, аналізується та передається з метою зменшення невизначеності щодо певних предметів, явищ та подій. Тоді **інформація для громадськості повинна містити відомості про стан та можливості вирішення проблеми в достовірній, повній та зрозумілій формі**.

У чому ж полягає специфіка сприйняття інформації громадською і чому **інформацію** для неї потрібно **готувати спеціально**? Громадськість початково аморфна. Однак, якщо потрібно, вона швидко структурується. У своїй масі вона непрофесійна, але часто вражає глибиною та різноманітністю своїх спеціальних знань. І все ж обговорення з широкою громадською вимагає постійного **спрощення інформаційних матеріалів, звільнення від технічних деталей та спеціальних термінів**. Водночас **не можна упустити жодного важливого аспекту**. Якщо потрібно, гро-

мадськiсть у змозi провести глибокий аналіз проблеми, приваблюючи своїми “скромними” починаннями світил наук, вирішуючи питання, які часто непосильні для могутніх державних організацій.

Отже, головна риса громадськості - її багатолікiсть. І якщо громадськiсть висловлює стосовно актуальної для обговорення проблеми не ту думку, на яку Ви сподівалися, вірогідно, порушений якийсь об’єктивний зв’язок.

Для громадських слухань часто готують **інформаційні матеріали чотирьох рівнів:**

**а) листівка-заклик** з невеликою кількістю фактичного матеріалу - призначена для того, щоб зацікавити людей обговоренням актуальної проблеми;

**б) коротке резюме** (прес-реліз), що містить деякі кількісні дані, основні тези - для тих, хто хоче ознайомитись з проблемою докладніше;

**в) брошура**, що містить повний фактичний матеріал і аналіз усієї інформації, доступної з місцевих та центральних джерел - для громадських організацій, що професійно займаються актуальною проблемою та питаннями, пов’язаними з нею;

**г) брошура-звіт**, доповнена інформацією за результатами спеціальних досліджень, їх детальним аналізом - для обговорення з офіційними особами і для використання зацікавленими громадськими організаціями.

Однак не для всіх слухань потрібно розробляти інформацію саме цих чотирьох рівнів. Спробуємо визначити мінімально необхідний набір документів на підставі оцінки структури аудиторії, яка може виявити інтерес до Вашої інформації.

**Загальна мета роботи в будь-якій державній ланці з громадськiстю - налагодження партнерських стосунків, формування атмосфери співробітництва та порозуміння, потрібних для безконфліктної та продуктивної роботи владної структури.** Для урядових організацій на даний момент одним із найпринциповіших проблем є низький рівень довіри громадян, поширення серед громадськості їх іміджу як висококорумпованих. А для громадських організацій актуальною є проблема низького рівня поінформованості громадян про їх діяльність, а звідси і низький рівень довіри до їхньої діяльності.

Останнім часом на муніципальному рівні виникають ситуації, що потребують відкритого діалогу між владою, бізнесом та населенням, однак внутрішній голос та й результати досліджень

громадської думки переконують, що владі в цілому не вірять або не вірять у конкретному питанні. Тоді запитайте себе: “А що треба зробити задля відновлення довіри?”. Відповідно зробіть це, а також докладіть усіх зусиль, щоб **залучити до розроблення інформаційних матеріалів зацікавлені у вирішенні проблеми організації, які користуються повною довірою серед населення** (нехай навіть сьогодні вони не бачать у Вас свого союзника). Активісти саме цих організацій підкажуть Вам, яку інформацію вони як люди підготовлені хотіли б отримати, щоб об’єктивно зрозуміти і проаналізувати ту чи іншу проблему. Вони також допоможуть Вам підготувати і випустити простий буклет чи дещо складнішу інформаційну брошуру.

Ще раз варто нагадати, що загальний освітній рівень української громадськості надзвичайно високий. Тому не можна залишати зібрану підшивку матеріалів без аналітичної частини та коментарів.

**Вимоги до інформаційних матеріалів кожного рівня.**

**Повнота.** У найлаконічнішому документі повинна бути подана вся пріоритетна інформація.

**Достовірність.** Жоден матеріал не рекомендуємо використовувати як заспокійливі краплі. Достовірність інформації підлягає жорсткій громадській перевірці. Треба пам’ятати заяви про винятковість та абсолютність тих чи інших даних, які часто виявляються не лише недостовірними, а ще й такими, які дратують громадськiсть.

**Доступність** - у двох значеннях. По-перше, поширювані матеріали мають бути, як це вимагають бібліотечні правила, доступними в користуванні. Крім того, буклети і брошури потрібно активно поширювати, а головний зміст публікувати в місцевій пресі. По-друге, всі матеріали повинні бути написані доступною для цієї аудиторії мовою.

**Взаємопов’язаність та “прозорість”** інформаційних матеріалів. Кожну написану тезу слід ретельно перевіряти. Інформаційна нитка, що переривається посиланням на закритий звіт, може несподівано стати джерелом ескалації соціального конфлікту.

І ще одне правило: **інформація викликає більшу довіру тоді, коли джерело, що її поширює, має бездоганну репутацію.**

Згідно з діючим законодавством, громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Коло питань, що пропонується до обговорення, обмежується питаннями, які належать до компетенції місцевої влади і не мають відверто політичного забарвлення.

Мета проведення громадських слухань:

- дізнатися думку громадян стосовно правильності прийнятих керівництвом міста рішень;
- ознайомити громадян з планами, тактикою і стратегією керівництва міста, результатами його діяльності;
- отримати поради від мешканців міста - споживачів наданих послуг, як краще розв'язати наявну проблему;
- одержати можливість лобювання інтересів громади перед вищими владними структурами;
- сприяти прозорості дій влади з метою викликати довіру в людей до владних структур.

У Додатку 1 наводиться сценарій проведення громадських слухань. Сценарій може бути корисним у розробці Вашого власного сценарію громадських слухань. У Додатку 2 подається типове положення про громадські слухання.

Вдалі приклади співпраці органів місцевого самоврядування з громадськістю були наочно продемонстровані у містах Кам'яні-Подільському, Комсомольському, Бердянську тощо. Наведемо окремі приклади.

Перші громадські слухання були проведені в м. Комсомольськ Полтавської області. 15 липня 1997 р. міський голова Комсомольська Олександр Попов отримав рішення конференції трудових колективів працівників охорони здоров'я та освітян з попередженням про намір розпочати безстроковий страйк. Бюджетники вимагали погашення заборгованості із заробітної плати за 5 місяців, оплати відпусток, погашення заборгованості по допомозі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю. У країні, як і в місті, склалася напружена економічна й соціальна ситуація.

Державний бюджет країни ще не було прийнято, і міська влада сподівалася, що з прийняттям Державного бюджету та бюджету області напруженість вдасться розрядити, не вдаючись до страйків.

8 серпня X сесія Полтавської обласної ради прийняла рішення "Про обласний бюджет на 1997 рік". Окремі положення даного нормативного акта грубо порушували Конституцію України та закони України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про бюджетну систему в Україні" і передбачали вилучення коштів з міського до обласного бюджету в порушення вимог чинного законодавства. Наслідками такого рішення було обмеження фінансування загальноосвітніх шкіл до 1 жовтня 1998 р., дитячих садків до 1 листопада 1997 р., охорони здоров'я до 15 листопада 1997 р.

Згідно із затвердженим обласним бюджетом місто було забезпечено фінансуванням лише на 23,3% від його потреби (потреба на фінансування бюджетних організацій на 1997 р. становила 31728,5 тис. грн, у тому числі погашення заборгованості за минулий рік - 10979,7 тис. грн, а отриманий на цей рік бюджет становив лише 9882 тис. грн).

Тільки на відрахуванні податку на прибуток комунальних підприємств до обласного бюджету місто втрачало 4347 тис. грн (область вирішила забирати собі 86% податку). Обласна рада прийняла своє рішення навіть не дочекавшись, коли Закон України "Про Державний бюджет в Україні на 1997 рік" набуде чинності.

Перед міською владою постало питання: змиритися з таким вкрай несприятливим для міста станом справ чи воювати з обласною радою за свій бюджет?

Окремі пункти рішення обласної ради суперечили чинному законодавству, а тому було вирішено звернутися до Вищого арбітражного (нині Господарського) суду України з позовною заявою про визнання частково недійсним рішення Полтавської обласної ради "Про обласний бюджет на 1997 рік" (такий позов було подано 12 серпня 1997 р.).

Розуміючи всю складність ситуації, неординарність поданого позову, напругу соціальну й економічну, в якій перебувало місто, міський голова О. Попов вирішив порадитись з громадянами, що ж робити далі, чи підтримує громада дії міської влади щодо опротестування рішення обласної ради.

Так, використовуючи можливості Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" було вирішено провести громадські слухання.

15 вересня 1997 р. відбулися перші громадські слухання в місті Комсомольську за темою: "Про політику Комсомольської міської ради на сучасному етапі у вирішенні міських проблем, що склалися у сфері життєдіяльності міста в період економічної кризи".

Громада Комсомольська підтримала міську владу і прийняла звернення громади до обласної ради, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України. Звернення громади було направлено також до Вищого арбітражного (нині Господарського) суду України. 4 вересня 1997 р. Вищий арбітражний суд України прийняв рішення про скасування окремих пунктів рішення Полтавської обласної ради "Про обласний бюджет на 1997 рік" щодо нормативних відрахувань податку на прибуток підприємств та сплати за



торговельний патент стосовно міста Комсомольська. Внаслідок цього рішення місто отримало кошти, необхідні для його виживання, і заборгованість перед бюджетниками була ліквідована протягом трьох місяців.

Вжиті міською радою заходи стали дієвими завдяки їх підтримці громадськістю. Адже звернення міськради до депутатів області та Верховної Ради України, до Президента України та Кабінету Міністрів України були підтримані учасниками громадських слухань. Саме громада відстояла сприятливий для міста бюджет на 1997 р. і допомогла вирішити питання погашення заборгованості бюджетних установ за попередні п'ять місяців.

Ці громадські слухання були першими не тільки в місті Комсомольську, але й в Україні. Таким чином, громадські слухання продемонстрували міській владі, якою могутньою силою є громада і як важливо залучати її до вирішення міських питань. З того часу громадські слухання є постійним механізмом зв'язку влади з громадою.

Для отримання підтримки з боку громадян громадським слуханням має передувати велика підготовча і роз'яснювальна робота. Наприклад, у м. Черкаси для отримання підтримки з боку громади щодо частки міста в проекті державного бюджету на 2000 р. була проведена низка громадських слухань у найбільших підприємствах, закладах та установах міста.

Аналіз організаційної практики громадських слухань у Черкасах, які стали кульмінаційним заходом, засвідчує, що їм передували наступні заходи:

1. Визначення мети проведення слухань.
2. Здійснення аналізу проблем.
3. Вироблення презентаційної моделі пропозиції міста, розробка і виготовлення відповідних діаграм, графіків, таблиць, схем тощо.
4. Проведення сесії міської та районних у місті рад з метою прийняття Звернення до громадськості міста Черкаси.
5. Встановлення підприємств, установ, закладів, організацій і мікрорайонів, в яких належало провести наради і локальні громадські слухання з проекту бюджету.
6. Розроблення графіка проведення громадських слухань та нарад, визначення місць їх проведення.
7. Визначення керівного складу і спеціалістів служб органу влади з інформуванням міського голови про результати проведен-

ня локальних (по районах) громадських слухань, що передували "фінальним" слуханням.

8. Організація виступів по місцевому радіо, телебаченню та в інших засобах масової інформації з роз'ясненнями актуальної проблеми та запрошенням населення до участі в обговоренні.

9. Використання міського транспорту для поширення анонсів інформації та запрошення населення до участі в слуханнях.

Усього протягом тритижневої кампанії в Черкасах було проведено низку слухань і нарад із загальною кількістю понад 20 тис. учасників. У них брали також участь голови міських рад області, керівники установ освіти, охорони здоров'я, культури, представники політичних партій, громадських організацій, різних релігійних конфесій, садово-городніх товариств тощо.

Громадські слухання проводились у школах, ПТУ, лікарнях, на підприємствах міста, у драматичному театрі, в мікрорайонах і райвиконкомках міста. Рішення громадських слухань та нарад надсилались міському голові м. Черкаси, голові обласної ради Черкаської області.

У результаті всіх цих заходів міське керівництво отримало бажану підтримку, що суттєво і позитивно вплинуло на вирішення проблеми фінансових надходжень до бюджету міста.

Бюджетні слухання проводилися також у Бердянську, Івано-Франківську. У деяких містах стали практикуватись щорічні бюджетні слухання (Черкаси, Львів, Комсомольськ та ін.).

Досвід проведення громадських слухань із різноманітних актуальних питань життєдіяльності мають також міста Ромни Рівненської обл., Северодонецьк Луганської обл., Хмельницький та Кам'янець-Подільський (Хмельницької обл.) тощо.

1999 р. у м. Івано-Франківськ відбулися слухання "Вибір проєктів, що будуть фінансуватися USAID"; 2000 р. у м. Нікополь Миколаївської обл. слухання були присвячені проблемі "Розвитку житловокомунального господарства та покращення екологічного стану міста", у м. Хотин Чернівецької обл. обговорювали питання підготовки до святкування 1000-ліття міста; 2001 р. у Кам'янці-Подільському обговорювали проблему "Реконструкції історичної центральної частини міста"; 2002 р. у м. Черкасах - "Стратегічний план дій водоканалу м. Черкаси" тощо [45, с. 51-56].

Практика організації громадських слухань засвідчує, що для їх успіху надзвичайно важливою є ретельна підготовка і злагоджена, послідовна організаційна робота. Необхідно чітко визначити цілі

громадських слухань, щоб усі сторони знали, що від них очікують. З початку планування процесу громадських слухань необхідно заявити, що форум для обговорення є відкритим для всіх, аби громадяни знали, що їх думка буде врахована. Громадські слухання слід проводити в зручній для громадян час та в зручному місці і приміщенні. Для заохочення громадян щодо участі в слуханнях важливого значення набуває спеціальна рекламна кампанія.

У громадських слуханнях повинні брати участь як окремі громадяни, так і представники місцевих органів влади, засобів масової інформації, недержавних організацій, науковці, підприємці тощо. Відповідно до нормативно-правових положень суб'єктами права ініціювання громадських слухань є: мешканці міста, умовного району, кварталу, міська рада, міський голова, депутати міської ради; міськвиконком.

Варто пам'ятати, що поряд із громадськими слуханнями успішно використовуються й інші методи співпраці громади та влади з питань вирішення місцевих проблем (вивчення громадської думки, створення консультативно-дорадчих структур, органів самоорганізації населення тощо). Вибір форм залучення громадськості до прийняття управлінських рішень залежить від характеру проблем щодо яких вони мали б бути застосовані, від "прогресивності" місцевої влади та від активності громади.

Активне застосування різноманітних форм участі громадськості в творенні й здійсненні державної та місцевої політики безпосередньо впливає на розвиток демократії, зокрема на:

- зростання активності громадян, їх участь у формуванні місцевої політики та залучення до процесів місцевого самоврядування;
- підвищення рівня зацікавленості громадськості та її безпосередня участь у вирішенні наявних місцевих проблем;
- покращення стану прозорості діяльності та відкритості органів місцевої влади;
- зростання довіри населення до місцевої влади та підтримка її дій і водночас довіри до громадських організацій з боку влади;
- спрямування діяльності місцевих владних органів на відстоювання інтересів громади міста та вирішення найбільш актуальних місцевих проблем.

Усі ми знаємо, що піднімаючись високою драбиною організації громадської участі в прийнятті рішень та формуванні позитивних відносин з громадськістю, можна досягти більшого, ніж

застосуванням звичайного інформування. Тепер, напевно, важливо зосередити увагу на проблемах спілкування.

Спілкування - складний багатоплановий процес установлення і розвитку контактів між людьми, зумовлений потребою в спільній діяльності, передбачає обмін інформацією, вироблення єдиної стратегії взаємодії, сприйняття та розуміння іншої сторони.

Спілкування - одна з головних форм життєдіяльності людей. Одні філософи, як, наприклад, Антуан де Сент-Екзюпері, навіть стверджують, що це розкіш; інші вважають, що спілкування - основна форма людського буття. Практично всі проблеми управління так чи інакше пов'язані зі спілкуванням.

Громадські слухання, зустрічі, бесіди за круглим столом як елементи спілкування між урядовими колами, місцевою владою та громадськістю потрібні для встановлення контактів. Але передовсім ідеться про якість спілкування, тобто про його культуру.

У сучасному суспільстві дедалі важливішим стає опосередковане спілкування - через посередників, по телефону, телефаксу, через електронну пошту тощо. Безпосереднє (контактне) спілкування має виняткову перевагу: воно дає змогу безпосередньо сприймати партнерів та їхню поведінку. Однак, щоб "один раз побачити" було справді краще й ефективніше, ніж "сто разів почути", потрібно серйозно готуватися. І готуватися поволі, поетапно. Серед етапів підготовки можна виділити такі.

**Визначення мети спілкування.** Процес спілкування розпочинається із формулювання ідеї. Тут можливі два напрями. У реалізації першого громадськість визначає мету зустрічі, і в цьому випадку роль організаторів полягає в обговоренні сформульованої мети, з'ясуванні мотивів та оцінці настрою партнерів.

У реалізації другого напрямку Ви визначаєте мету зустрічі - скажімо, обговорення проекту освітньої політики міста. Не переоцініть своїх можливостей. Якщо ваша репутація в минулому була не ідеальна, то спробуйте вгамувати свої амбіції і сформулювати мету так, щоб було зрозуміло: Ви готові на контакт, бажаєте повідомити інформацію про себе і не маєте наміру диктувати правила гри.

**Аналіз інформації про учасників спілкування.** Для конструктивного діалогу важливо оцінити аудиторію, докласти необхідних зусиль для збирання якомога повнішої інформації про мотивацію діяльності, інтереси і потреби аудиторії. Якщо йдеться про певну громадську організацію, - це просто. Адже громадські організації переважно розповсюджують буклети, публікують статті в місцевій

пресі, легко йдуть на контакти. Якщо ж Ви плануєте зустрітися з мешканцями мікрорайону, то на етапі підготовки Ви маєте з високим ступенем достовірності знати, чого слід очікувати: недовіри, упередженості - чи навпаки, зацікавленості, доброзичливості.

**Оцінка конфліктності ситуації.** Конфлікт - явище тонке, а тому, на перший погляд, може бути непомітним. Однак інколи конфлікт корисний. Потрібно пам'ятати, що кожен конфлікт має своє джерело, причину.

**Визначення стратегії і тактики спілкування.** На цьому етапі потрібно скорегувати попередню мету зустрічі, якнайповніше враховуючи головні результати оцінки ситуації і, навпаки, виявляючи другорядні аспекти, якими можна пожертвувати. Слід уникати винятково наступальної стратегії хоча б тому, що на практиці реалізувати її не вдалося ще нікому.

**Вибір можливих альтернатив.** Потрібно продумати, як Ви будете поводитись, якщо запрошені на зустріч:

- здебільшого з Вами погодяться (чи зроблять вигляд, що згодні);
- рішуче заперечуватимуть та перейдуть на підвищений тон;
- ніяк не відреагують на ваші аргументи.

Це складно і потребує чималих зусиль, але в майбутньому дасть змогу проаналізувати помилки та розробити стратегію майбутнього успішного спілкування з опонентами.

**Визначення форми спілкування з громадськістю та уточнення програми.** Хоч би яка сторона була ініціатором спілкування, програму слід формувати спільними зусиллями, адже одностороннього діалогу не буває. Важливо виходити з розуміння, що **діалог - це спілкування з приводу виявлених протиріч**. Отже, готуючись до діалогу, слід подбати, аби під рукою була максимально можлива кількість матеріалів, що стосуються програми зустрічі. Однак це не означає, що, відповідаючи на запитання, міський голова розмахуватиме томом з якоюсь поважною назвою! Цей том має бути під рукою, але не в руках. До речі, якщо в аудиторії будуть присутні особи, які захочуть розглянути оригінал того чи іншого документа, а не тільки вивішені плакати зі схемами та розрахунками, Вам буде значно комфортніше, якщо захопите цей документ із собою. Форма спілкування безпосередньо визначається програмою, хоча і тут є свої варіанти. Єдина вимога: форма спілкування має бути коректною. Найкраще не планувати довгих монотонних виступів, навіть якщо тема - "козир" Ваш чи ваших гостей.

**Вибір місця зустрічі.** Якщо у Вас, звичайно, є вибір. Найкраще обирати нейтральну територію: зустріч за круглим столом із страйковим комітетом не повинна відбуватися в кабінеті начальника управління освіти. Щодо громадських слухань, то вони можуть бути організовані в актовому залі міської середньої школи: нам всім корисно повчитися у вчителів терпіння та вміння використовувати педагогічні прийоми для вирішення конфліктів.

**Вибір методів та засобів подачі інформації.** Отже, Ви узгодили час, місце, мету проведення зустрічі та обговорили робочий варіант програми...

Цікавий, актуальний, сприятливий для змістовного обміну інформацією **початковий виступ** чи **промова** можуть бути побудовані різним способом. Враховуючи пристрась певної (доволі значної!) групи українських громадян до телевізійних серіалів, можна почати з інтригуючої історії, яка ще й стосуватиметься справи. Наприклад, так повівся керівник одного із заводів на громадських слуханнях, присвячених перспективам розробки відкритої екологічної політики підприємства. Він розповів аудиторії про знайомство на престижній виставці з пані, яка дуже добре знала проблеми впливу того самого заводу на навколишнє середовище. Пані виявилась не лише інженером-екологом, а й спеціалістом із розроблення регіональної системи моніторингу. Ця історія була потрібна ораторові не лише як привід для початку розмови, а для чіткої декларації своїх намірів: "Я від стороннього спеціаліста не приховав проблем заводу, а від вас - і поготів не приховую!" Сподіваємося, таким чином увагу слухачів Вам вдасться привабити досить швидко.

**Основна частина зустрічі** відтепер має будуватись на простих та практично рівнозначних елементах:

- Інформування слухачів.
- Постановка (формулювання) запитань.
- Вислуховування аудиторії.
- Спостереження за реакцією зали.
- Аналіз реакції та корегування власної тактики.

Зокрема, стрижень Вашого виступу має бути спрямований власне на **інформування слухачів**. Ми вже торкалися форм подачі інформації для різноманітних аудиторій. Візуальна демонстрація тих закономірностей, на яких Ви хочете сконцентрувати увагу слухачів, просто необхідна. Корисно використовувати плакати, прозірки, відеофільми - будь-яку форму зорового та аудіовпливу, яку Ви тільки можете собі дозволити. Перевірте попередньо, чи слу-

хачі зможуть розглядати плакати і прозірки в залі, який Ви вибрали для зустрічі. Можливо, потрібно буде виготовити роздаткові матеріали: копії важливих схем, діаграм, графіків. Незайвим буде роздати і надрукований варіант програми зустрічі.

Образність мови, доступність викладення відомостей також надзвичайно важливі. Тільки не перестарайтеся. І пам'ятайте - маніпулювання категорично неприйнятне.

**Техніка постановки запитань.** По-перше, запитання повинні бути ввічливі. По-друге, конкретні. По-третє, слід уникати відкрито провокаційних та двозначних запитань. Не сумнівайтесь, Ваше двозначне запитання, яким Ви хочете виявити, що опонент не знає суті проблеми, повернеться до Вас бумерангом. А знати все - неможливо! Повчати аудиторію і "ставити пастки" для опонентів - справа не тільки безнадійна, а й вкрай небезпечна. Запитуючи, обов'язково уважно вислуховуйте та фіксуйте відповіді. І не забудьте подякувати тому, хто відповідав. Манера ставити запитання та вміння слухати це є чи не найважливіший фактор, особливо у випадках, коли зустріч ініційована громадськістю.

Східна мудрість каже: **"Істина лежить не в устах того, хто говорить, а у вухах того, хто слухає"**. Кожна людина хоче бачити у своєму співрозмовникові уважного слухача. Рекомендації щодо того, як виявити свою увагу, добре відомі:

- вислуховуючи доповідачів, робіть відповідні помітки на папері;
- намагайтесь розпізнати раціональне зерно, найціннішу інформацію, що міститься у висловах присутніх;
- не займайтесь обдумуванням наступного запитання чи контраргументів, слухаючи чергового доповідача;
- не відволікайтесь на другорядні чинники-подразники і не дозволяйте емоціям захопити вас.

**Спостереження за реакцією залу та корегування організаційної тактики** - це тісно взаємопов'язані завдання. Слід пам'ятати, що втома аудиторії завжди впливає на реакцію залу та визначає успіх обговорення. Не завжди вдається організувати щогодинні перерви на каву та й сподіватися на те, що дорослі люди зосередять свої зусилля і будуть протягом чотирьох годин терпляче очікувати моменту прийняття рішення, не можна.

Варто зауважити, що в період від'ємної активності залу, приблизно за півтори-дві години з початку зустрічі, люди переважно стають некерованими, до всього ставляться нервово та з недовірою. Це об'єктивний психологічний закон. До речі, рішення, що

приймаються в цей період, звичайно, відрізняються крайнім екстремізмом. Якщо ж громадське слухання чи обговорення за круглим столом триває без перерви дві години чи довше, то понад 90% присутніх готові піти на все, аби тільки така зустріч якнайшвидше закінчилась.

Серед індикаторів послаблення уваги залу можна зазначити наступні:

- нормальна активність учасників зустрічі;
- послаблення уваги;
- стомлення;
- від'ємна активність;
- байдуже ставлення.

**Оптимальна тривалість зустрічі - година;** якщо обставини вимагають тривалішої роботи, то після кожних 40 хвилин потрібно оголошувати перерву як мінімум на 10 хвилин. А ще слід дотримуватись регламенту! Затягнута зустріч майже завжди приречена на провал.

**Нота, якою закінчується громадська зустріч, повинна звучати чітко та яскраво.** Обов'язково потрібно домовитися про терміни підбиття підсумків. Слід пам'ятати про принципи партнерства і готувати рішення спільними зусиллями. Не забудьте узгодити терміни організації наступної зустрічі, громадських слухань.

## Розділ IV

### Законодавче регулювання участі громадян у процесі прийняття державних рішень

Законодавство, що гарантує участь громадян у прийнятті рішень, базується на міжнародних договорах України. Відповідно до **ст. 9 Конституції України** “Чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України” [1].

Зокрема, у **Міжнародному пакті ООН про громадянські і політичні права** (ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19 жовтня 1973 р.) **ст. 25** проголошує: “Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників”.

**Конвенцію про захист прав людини та основних свобод** (Європейська конвенція з прав людини) було ратифіковано Верховною Радою України 17 липня 1997 р. Ст. 11 Європейської конвенції збігається з нормами, закріпленими у **ст. 36 Конституції України**:

“Громадяни України мають право на свободу об’єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров’я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно цією Конституцією і законами України.

Громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об’єднують громадян, пов’язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки

утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно цією Конституцією і законами України.

Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об’єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій.

Усі об’єднання громадян рівні перед законом” [1].

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., визнана Європейською комісією “За демократію через право” (Венеціанська комісія) однією з найкращих конституцій у Європі, особливо що стосується питань захисту прав людини та основних свобод.

Конституція України містить статті, що забезпечують права громадян України брати участь в управлінні державними справами. Зокрема, це ст. 5, 36, 38, 40, 55, 69.

Так, частина друга ст. 5 проголошує: “Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”.

Ст. 69 закріплює форми виявлення народної волі: “Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії”.

Загалом, аналіз Конституції дає змогу зробити висновок, що громадянам України надані достатньо широкі права та можливості брати участь у різних формах у процесі прийняття рішень державними органами України.

Реальним поштовхом для розвитку питань забезпечення участі громадян у творенні та здійсненні державної політики стала ратифікація Україною **Конвенції про доступ інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля** [8].

Конвенція зобов’язує держави-учасниці забезпечити на національному рівні питання участі громадськості в прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності (ст. 6); участі громадськості в питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов’язаних з навколишнім середовищем (ст. 7); участі громадськості в підготовці нормативних актів виконавчої влади і/або загальнообов’язкових юридичних актів (ст. 8).

Ратифікація Україною міжнародних договорів свідчить про її бажання розвивати демократію із забезпеченням міжнародно-пра-

вових стандартів у питаннях участі громадськості в управлінні державними справами.

У найбільш відкритому режимі функціонують органи місцевого самоврядування, оскільки за своєю природою вони є місцевими органами представницької влади.

Діяльність органів місцевого самоврядування регламентують Конституція України, закони України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про статус депутатів місцевих рад”.

Зокрема, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплює положення щодо розгляду звернень громадян (ст. 38). Робота зі зверненнями громадян ведеться відповідно до вимог Закону України “Про звернення громадян”. Однак Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” запроваджуються й інші форми, за допомогою яких громадяни можуть реалізувати своє право на участь у роботі органів місцевого самоврядування.

Так, ст. 9 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” запроваджується **інститут місцевих ініціатив**, відповідно до якого: “члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування”. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов’язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, внесеному представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Ст. 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” запроваджує **інститут громадських слухань**. Територіальна громада має право проводити громадські слухання, тобто зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Встановлено, що громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, що вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов’язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

**Громадські слухання** є серед інших форм прямої демократії - загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив, місцевих референдумів - чи не найактивнішою **формою**

**контролю громадян над місцевою владою, гарантованою Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”.**

**Стаття 4. Основні принципи місцевого самоврядування**

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах:

- **народовладдя;**
- **законності;**
- **гласності;**
- **колегіальності;**
- **поєднання** місцевих і державних **інтересів;**
- **виборності;**
- правової, організаційної та матеріально-фінансової **самостійності** в межах повноважень, визначених цим та іншими законами

**підзвітності та відповідальності** перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;

• **державної підтримки та гарантії** місцевого самоврядування;

- **судового захисту** прав місцевого самоврядування.

**Стаття 6. Територіальні громади**

• **Первинним суб’єктом місцевого самоврядування**, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

• Територіальні громади сусідніх сіл можуть об’єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову.

• Добровільне об’єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об’єднання комунального майна.

• Вихід із складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади.

• У містах з районним поділом територіальні громади районів у містах діють як суб’єкти права власності.

**Стаття 9. Місцеві ініціативи**

• Члени територіальної громади мають **право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання**, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

• Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

- Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради в установленому порядку, *підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи* з питань місцевої ініціативи.

- *Рішення ради*, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, *обнародується* в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

### Стаття 13. Громадські слухання

- Територіальна громада має *право проводити громадські слухання - зустрічатися з депутатами* відповідної ради *та посадовими особами* місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть *заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції* щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

- Громадські слухання проводяться *не рідше одного разу на рік*.

- *Пропозиції*, які вносяться за результатами громадських слухань, *підлягають обов'язковому розгляду* органами місцевого самоврядування.

- *Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади*.

- 11 липня 2001 р. було ухвалено Закон України “**Про органи самоорганізації населення**”.

Відповідно до ст. 3 цього Закону орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Такими органами є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Основним завданням органів самоорганізації населення є:

- створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;

- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;

- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Ст. 14 Закону визначає наступні повноваження органів самоорганізації населення:

- право представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;

- внести у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;

- розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;

- сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;

- інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організовувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань.

Члени органу самоорганізації населення також мають право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом додаточного голосу (ст. 27).

На законодавчому рівні форми спілкування органів державної влади і місцевого самоврядування намагаються все чіткіше регламентувати. Це стосується, зокрема, звернень громадян. Закон України “Про звернення громадян” було ухвалено в 1996 р.

Цей Закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів.

Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Але щодо розгляду звернення громадян необхідно пам'ятати, що далеко не всі громадяни використовують своє право. Як правило, ним користуються найактивніші члени громади і не завжди ті, що потребують допомоги або мають вплив на громаду.

Ст. 69 Конституції України визначає форми народного волевиявлення, до яких належить референдум як форма прямої демократії, що доповнює представницьку демократію в сучасному світі.

Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” був прийнятий Верховною Радою у 1991 р. Головною метою цього закону є забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами в Україні, зокрема ст. 1 визначено, що *“референдум - це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення”*.

Відповідно до Конституції України проводяться всеукраїнські референдуми, референдуми Республіки Крим та місцеві (в межах адміністративно-територіальних одиниць) референдуми.

Закони, інші рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу по відношенню до законодавчих актів Верховної Ради України, Верховної Ради Республіки Крим, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, вищих виконавчих і розпорядчих органів державної влади Республіки Крим тощо.

Рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу по відношенню до рішень Рад народних депутатів, на території яких він проводиться.

Законом чітко регулюються питання, що виносяться на всеукраїнський (ст. 5) та місцевий референдуми (ст. 6).

Сучасне законодавство чіткіше визначає механізми співпраці громадян з органами влади. Наприклад, Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [4] одним із принципів державної регуляторної політики (ст. 4) визначає збалансованість, тобто забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб’єктів господарювання, громадян та держави. А також прозорість та врахування громадської думки, що відповідно до закону означає відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об’єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов’язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об’єднаннями, обов’язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об’єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Ст. 6 розглядає права громадян, суб’єктів господарювання, їх об’єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики. Так, громадяни мають право:

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду;
- у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів;
- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов’язаних з регуляторною діяльністю;
- бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;
- самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами;
- відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду;
- одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані в установленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

У листопаді 2005 р. Президент України В. Ющенко підписав указ “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” з метою налагодження ефективних механізмів партнерства держави з інститутами громадянського суспільства. Передбачається, що цей документ допоможе вдосконалению діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування і забезпечить її прозорість та відкритість. Указом передбачається:

1. Підтримати ініціативу громадськості щодо створення системи постійного діалогу та взаємодії інститутів громадянського суспільства і органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

2. Запровадити практику проведення щорічних Президентських слухань як постійно діючого механізму громадських консультацій, оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, приурочивши перші Президентські слухання в 2005 р. до річниці початку революційних подій у місті Києві в листопаді 2004 р. Запропонувати інститутам громадянського суспіль-



ства в ході підготовки та проведення щорічних Президентських слухань оприлюднювати Національні доповіді зі стратегічно важливих питань соціально-економічного розвитку держави і громадянського суспільства, налагодження партнерства між державою та суспільством, зміцнення засад демократії в Україні, боротьби з корупцією, забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади.

3. Утворити при Президентові України Стратегічну раду з розвитку державної політики (далі - стратегічна рада) як консультативно-дорадчий орган для визначення стратегічних напрямів розвитку держави, сприяння підготовці Національних доповідей та організації Президентських слухань.

## Розділ V

### Програма тематичного короткотермінового семінару - навчальної ділової гри "Транспарентність влади у дії"

#### 1. Пояснювальна записка

Програму тематичного короткотермінового семінару - навчальної ділової гри "Транспарентність влади у дії" розроблено на реалізацію положень Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002-2011 роки", указу Президента України "Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу" № 278 від 5 березня 2004 р. та Програми діяльності Кабінету Міністрів України "Відкритість, дієвість, результативність" від 17 березня 2003 р. в частині удосконалення державного управління, забезпечення прозорості процесу прийняття державних рішень, зокрема шляхом залучення інститутів громадянського суспільства до підготовки проектів та аналізу виконання рішень, а також регулярного інформування громадськості про діяльність центральних органів влади та місцевого самоврядування.

Навчальна ділова гра *орієнтована на:*

- державних службовців, які обіймають посади першої-четвертої категорій;
- осіб, включених до кадрового резерву на зазначені посади;
- керівників державних підприємств, установ і організацій.

Розробка навчальної ділової гри здійснювалася з урахуванням вимог законодавчих та нормативно-правових актів, що регламентують питання державного управління, організації та функціонування системи освіти в Україні, зокрема підвищення кваліфікації державних службовців та керівників державних підприємств, установ і організацій.

**Зміст** навчального матеріалу розроблено з урахуванням результатів вивчення потреб у навчанні керівних кадрів та аналізу професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців 1-4 категорій. Він передбачає знайомство слухачів з інваріантними характеристиками сучасних демократичних інститутів, практикою їх використання в інтересах аналізу, розробки та впровадження державної політики, зокрема з такими їх різновидами, як: парламентські (громадські) слухання, експертні (дорадчі) ради, прес-брифінг (прес-конференція).

**Мета** навчальної ділової гри - виробити/розвинути у слухачів практичні вміння відбору та застосування сучасних форм організації участі громадськості у творенні та здійсненні державної політики.

**Результатом участі** слухачів у діловій грі стане оволодіння ними такими комплексами складних умінь, як:

- підбір та планування сучасних форм зв'язку з громадськістю;
- оволодіння аналізом проблем сучасної державної політики із залученням представників політичних партій, мас-медіа, експертів-науковців та широкої громадськості з метою вироблення проекту рішення;
- уміння організувати проведення парламентських (громадських) слухань;
- уміння організувати проведення експертних (консультативно-дорадчих) рад;
- уміння організувати проведення прес-брифінгів (прес-конференцій);
- критична оцінка ефективності використання заходів за участі громадськості.

У процесі підготовки та реалізації ділової гри передбачається використання наступних засобів навчання:

- необхідні документальні добірки (опорні структурно-логічні схеми реалізації громадських слухань, експертних (консультативно-дорадчих) рад, прес-брифінгів (прес-конференцій);

- тестові завдання для визначення соціально-психологічних властивостей слухачів;

- критеріальні ряди-ознаки для відбору сучасних інституційних форм залучення громадськості до аналізу проблем державної політики та оцінювання ефективності їх застосування;

- аудіо- (кілька мікрофонів у залі) та проєкційні засоби.

Для забезпечення мотиваційної активності і в цілому для успішного оволодіння слухачами навчальними комплексами умінь доцільно:

1) **на вступному етапі заняття** здійснювати психодіагностичне тестування всіх слухачів і за його результатами комплектувати ігрові групи, висувати лідерів та розподіляти ролі між учасниками;

2) пропорційно кількості слухачів, що збільшується, збільшувати номенклатуру ігрових ролей та відповідно до встановлених нормативів - кількість викладачів, які залучаються до організації проведення гри;

3) **на ігровому етапі заняття** домагатися максимально повної реалізації слухачами розподілених між ними ігрових ролей;

4) встановлювати та чітко дотримуватися відповідно до кількості слухачів-учасників гри поточного регламенту;

5) не акцентувати увагу учасників на ігровому характері дійства;

6) **на заключному етапі заняття** проводити (за участі учасників) аналіз досягнутих результатів і в цілому підсумків гри;

7) визначити (не торкаючись акторських здібностей учасників) причини ефективності/неефективності реалізації ігрових ролей, сильних/слабких місць у теоретичній і практичній підготовленості/непідготовленості слухачів.

## 2. Орієнтовний тематичний план

Загальна кількість годин - 6, із них: аудиторних занять - 4, самостійної навчальної роботи слухачів - 2

№	Назви тем	Кількість годин	
		аудиторних занять	самостійної роботи
1	Громадські слухання	4	2
2	Експертні (консультативно-дорадчі) ради	4	2
3	Прес-брифінг (прес-конференція)	4	2

## 3. Зміст програми

Відповідно до Резолюції 51/191 Генеральної Асамблеї ООН, Асамблея упевнена в тому, що стабільність і транспарентність умов у всіх країнах - нагально необхідні для мобілізації транскордонних потоків інвестицій, фінансових ресурсів, технологій, кваліфікованих кадрів та інших важливих ресурсів з метою, зокрема, сприяння економічному й соціальному розвитку, охороні навколишнього середовища.

### *Тема "Громадські слухання"*

Громадські слухання - це одна з форм зв'язку центральних органів влади і місцевого самоврядування з громадськістю, що надає максимально широке залучення представників різних сфер суспільства до змістовного обговорення актуальних проблем суспільного життя. Представництво для участі в заході формується за принципом репрезентативності - представленості за територіальною, політичною, економічною та соціально-демографічною ознаками - та відповідно до змісту проблеми, що обговорюється. Потребує налаштованості учасників на критичну і разом з тим конструктивну співпрацю між представниками громадськості та влади.

### *Тема "Експертні (консультативно-дорадчі) ради"*

Експертна (консультативно-дорадча) рада - це одна з форм науково-експертного консультування, що використовується в органах державної влади і управління для визначення або уточнення актуальної суспільної проблеми. Представництво для участі в роботі ради формується як на разовій, так і на постійній основі за принципом репрезентативності - представленості фахівців із відповідних галузей науки і техніки, культури й мистецтва. Тематику засідань ради можуть складати як поточні, так і стратегічні суспільні проблеми з метою їх уточнення та визначення шляхів розв'язання. Потребує налаштованості учасників на неупередженість та чітку аргументованість позиції.

### *Тема "Прес-конференція (прес-брифінг)"*

Прес-конференція (прес-брифінг) - це одна з форм інформування громадськості з використанням каналів мас-медіа. Прес-конференція - це офіційний інформаційний захід для поширення інформації з одного чи кількох взаємопов'язаних суспільно важливих питань. Прес-брифінг - здебільшого неофіційний інформаційний захід, що проводиться з метою роз'яснення (уточнення) суспільно важливої інформації. Потребують підготовки спеціальних документів: прес-релізу, інформаційного бюлетеня, інформації про орган, про стан питання, що обговорюється, тощо.

## Рекомендована література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. - К.: М-во юстиції, 2006. - 126 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування (прийнята 15 жовт. 1985 р., підписана від імені України 6 листоп. 1996 р. та ратифікована Законом України "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" № 452/97-ВР від 15 лип. 1997 р.) // Відом. Верховної Ради України. - 1997. - № 38. - Ст. 249.
3. Закон України про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" № 2481-ХІІ від 19 черв. 1992 р. із змінами, внесеними згідно із Законом України "Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям законів "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" і "Про вибори Президента Української РСР" № 3039-ХІІ від 3 берез. 1993 р., Законом України 280/97-ВР від 21 трав. 1997 р., Кодексами № 2341-ІІІ від 5 квіт. 2001 р. і № 1618-ІV від 18 берез. 2004 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 35. - Ст. 515; 1993. - № 18. - Ст. 189; 1997. - № 24. - Ст. 170; 2001. - № 25-26. - Ст. 131; 2004. - № 40-41, 42. - Ст. 492.
4. Закон України про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності // Відом. Верховної Ради України. - 2004. - № 9. - Ст. 79.
5. Закон України Про звернення громадян із змінами, внесеними згідно із законами № 653-ХІV від 13 трав. 1999 р., № 1294-ІV від 20 листоп. 2003 р. і № 2384-ІV від 20 січ. 2005 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст. 256; 1999. - № 26. - Ст. 219; 2004. - № 13. - Ст. 181; 2005. - № 11. - Ст. 200.
6. Закон України про місцеве самоврядування України // Відом. Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.
7. Закон України про органи самоорганізації населення // Відом. Верховної Ради України. - 2001. - № 48. - Ст. 254.
8. Закон України про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля // Відом. Верховної Ради України. - 1999. - № 34. - Ст. 296.
9. Закон України про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та прото-

колів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції // Відом. Верховної Ради України. - 1997. - № 40. - Ст. 263.

10. Закон України про статус депутатів місцевих рад № 93-ІV від 11 лип. 2002 р. із змінами, внесеними згідно із законами України № 1314-ІV від 20 листоп. 2003 р., № 1522-ІV від 19 лют. 2004 р., № 2854-ІV від 8 верес. 2005 р., № 3266-ІV від 22 груд. 2005 р. // Відом. Верховної Ради України. - 2002. - № 40. - Ст. 290; 2004. - № 14. - Ст. 196; 2004. - № 22. - Ст. 316; 2005. - № 51. - Ст. 552.

11. Про приєднання Української Радянської Соціалістичної Республіки до Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права: Постанова Верховної Ради Української РСР № 582-ХІІ від 25 груд. 1990 р. // Відом. Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 5.

12. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 1 серп. 2002 р. № 683 // Офіц. вісн. України. - 2002. - № 31. - С. 192-194.

13. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 15 верес. 2005 р. № 1276 // Офіц. вісн. України. - 2005. - № 38. - С. 17.

14. *Ющенко В.* Не розподіл влади, а гармонізація управління: З виступу Президента України на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування 26 квіт. 2005 р. // Уряд. кур'єр. - 2005. - 29 квіт. - С. 4-5.

15. *Ющенко В.* Звернення Президента України до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році" // Уряд. кур'єр. - 2006. - № 28. - 10 лют. - С. 1-4.

16. *Апресян Р.Г.* Ценности гражданского общества и личность. - М., 2001.

17. *Афонін Е., Гриненко В.* Оцінка кадрів у системі державного управління: проблеми, методологія, методи // Актуальні проблеми внутрішньої політики. - 2004. - № 4. - С. 241-250.

18. *Бебик В.* Як стати популярним, перемогти на виборах і утриматись на політичному олімпі. - К., 1993. - 126 с.

19. *Бебик В.* Політологія для політика і громадянина: Монографія. - К.: МАУП, 2003. - 424 с.

20. *Бйорнланд Л.* Залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні на прикладі Угорщини та деяких інших країн Центральної та Східної Європи // Аспекти самоврядування (Часо-

пис українсько-американської програми “Партнерство громад”). - 1999. - № 1(3). - С. 3.

21. Влада і громада: співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем / А. Ткачук, В. Артеменко, Р. Рукомеда. - К.: Ін-т громад. сусп-ва, 2004. - 88 с.

22. *Габермас Ю.* Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство. - Л.: Літопис, 2000.

23. *Головаха Е.И., Бекешкина И.Э., Небоженко В.С.* Демократизация общества и развитие личности. От тоталитаризма к демократии / Ин-т социологии АН Украины. - К.: Наук. думка, 1992. - 128 с.

24. *Грембергер М.* Граждане как партнеры. - М.: Весь мир, 2002.

25. *Денисенко Л.* Аналітичний огляд національного законодавства у сфері доступу громадян до участі в управлінні державними справами: існуюча ситуація та шляхи її вдосконалення. - <http://www.pgr.kiev.ua>

26. *Деркач І.* Забезпечення права громадян на звернення // Укр. прав. часопис. - 1999. - Вип. 5. - С. 6-8.

27. *Дружбинський В.* Чи стане Україна Державою самоврядних громад? // Дзеркало тижня. - № 9. - 12 берез. - 2005.

28. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: Наук.-практ. посіб. / За заг. ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. - К.: Крамар, 2003. - 396 с.

29. *Кампо В.* Актуальні проблеми впровадження в Україні адміністративної реформи // Укр. прав. часопис. - 1999. - Вип. 5. - С. 9-14.

30. *Кін Дж.* Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення. - К.: АНОД, 2000. - С. 128.

31. Кроки до громадянського суспільства. Постмайданове громадянське суспільство України: уроки для країни та світу / Наук. альманах; За ред. В.П.Рубцова, А.В.Шестакової, В.О.Рбенка. - К.: Укр. Всесвітня Координаційна Рада, 2006. - 300 с.

32. *Кхол Й.* Эффективность управленческих решений: Пер. з чешс. - М.: Прогресс, 1975.

33. *Лесли А. Пал.* Аналіз державної політики / Пер. з англ. Іван Дзюб. - К.: Основи, 1999. - 422 с.

34. Місцеве самоврядування в сучасній політичній системі в Україні і Беларусі: Зб. док. міжнар. конф. - К.: Ін-т соціології НАН України, 1997. - 128 с.

35. Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози / Ю.І.Саєнко, А.Ф.Ткачук, Ю.О.Привалов. - К.: Ін-т соціології НАН України, 1997. - 148 с.

36. Місцеве самоврядування у громаді: Практ. посіб. для депутатів місц. рад та активістів громад / За ред. А.Ткачука. - К.: Ін-т громад. сусп-ва: ТОВ “ІКЦ ЛЕСТА”, 2004. - 304 с.

37. Моніторинг суспільно-політичної ситуації в Україні: Інформ. бюл. / За ред. М.М. Слюсаревського. - К., 2005.

38. *Нечаев Д.* ФРГ: принципы сотрудничества государства с неправительственными объединениями (90-е годы) // Мировая экономика и междунар. отношения. - 2002. - № 12. - С. 26-29.

39. *Панарин А.С.* Философия политики: Учеб. пособие для политолог. факультетов и гуманитар. вузов. - М.: Новая шк., 1996.

40. *Паніна Н.В.* Українське суспільство 1994-2005: соціологічний моніторинг. - К.: ТОВ “Вид-во Софія”, 2005 - 160 с.

41. Питання відкритості влади: Посібник / Програма сприяння парламентові України. - К.: Заповіт, 1997. - 88 с.

42. Політична освіта в Україні: проблеми та перспективи розвитку / За заг. ред. С.Г. Рябова. - Б.м., 2005. - С. 3-5.

43. Посібник з участі громадськості / Проект “Голос громадськості”; Міжнар. центр персп. дослідж. - К., 2002. - 149 с.

44. *Почепцов Г.* Теория и практика коммуникации. - М.: Центр, 1998. - 240 с.

45. Рада та громада (або як залучати громадян до місцевого самоврядування): Посіб. для працівників органів місцевого самоврядування. - К.: Академпрес, 2003. - 132 с.

46. *Резнік О.* Особистість і громадянське суспільство: досвід теоретичного осмислення // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. - 2003. - № 3. - С. 68-75.

47. *Рябов С.* Політологічна теорія держави. - К.: Тандем, 1996. - 240 с.

48. Стратегія і тактика комунікацій із громадськістю для організацій третього сектора: Метод. посіб. / За ред. В.Г.Королька. - К., 2003. - 216 с.

49. Сунгуров А. Общественное участие в принятии властных решений // [www.citystrategy.leontief.ru/?u=material%2Fsem%2Fpublic.htm](http://www.citystrategy.leontief.ru/?u=material%2Fsem%2Fpublic.htm).

50. Сунгуров А. Общественное участие как условие формирования гражданского общества // [www.prof.msu.ru/publ/conf/con f05.htm](http://www.prof.msu.ru/publ/conf/con f05.htm).

51. Територіальна громада та органи місцевого самоврядування. Шляхи взаємодії. - Черкаси: ЧОО КВУ, 2002.

52. Ткачук А. Населення чи Громада? Або Як впливати на місцеву владу. - К., 2003. - 72 с.

53. Тоффлер Э. Метаморфозы власти: Знание, богатство и сила на пороге XXI века. - Пер. с англ. - М.: ООО "Изд-во АСТ", 2004. - 669 с.

54. Хід громадського обговорення документів щодо забезпечення участі громадськості в процесі формування та реалізації державної політики. - <http://www.kmu.gov.ua/control>

## Додаток 1

### Орієнтовний сценарій проведення громадських слухань

Зал засідань райвиконкому (або нейтральна територія: школа, громадська приймальня тощо)

10.00 - 10.20. Реєстрація представників територіальної громади та запрошених на громадські слухання.

10.30. Головуючий:

Згідно з реєстрацією на громадські слухання прибуло \_\_\_\_ представників територіальної громади, \_\_ запрошених, серед яких:

\_\_\_\_.

Пропоную розпочати роботу громадських слухань. Прошу проголосувати за цю пропозицію.

“За” - \_\_\_\_; “Проти” - \_\_\_\_; “ Утрималось” - \_\_\_\_.

Збори територіальної громади (міста, села, району) оголошуються відкритими.

Для подальшої роботи потрібно обрати керівні органи загальних зборів громади, а саме президію зборів, редакційну та лічильну комісії.

Переходимо до обрання робочої президії. Які будуть пропозиції? (Пропозиції із залу).

Інші пропозиції?

Голосування.

Переходимо до обрання лічильної комісії. Які будуть пропозиції? (Пропозиції із залу).

Інші пропозиції?

Голосування.

Переходимо до обрання редакційної комісії. Які будуть пропозиції? (Пропозиції із залу).

Інші пропозиції?

Голосування.

Пропонується затвердити такий порядок денний наших зборів (на прикладі громадських слухань у Соснівському р-ні м. Черкаси 3 березня 2000 р.):

1. Про діяльність державних та правоохоронних органів з дотримання Конституції України, прав і свобод громадян на території міста.

Виступають: голова Черкаської облдержадміністрації В.Л.Лук'янець, прокурор області П.Г.Кушнір, начальник УМВС України по Черкаській області О.Д.Кочегаров, генеральний директор обласної телерадіомовної компанії М.М.Калініченко.

2.

3.

Чи будуть доповнення або зміни до порядку денного?

Голосування.

Нам потрібно затвердити регламент роботи зборів. Для доповідей (інформації) з питань порядку денного пропонується відвести \_\_\_ хвилин, для виступів - \_\_\_ хвилин, для довідок \_\_\_ хвилин. Чи є зауваження?

Голосування.

Голова

Секретар

## Додаток 2

### Типове положення “Про загальні збори громадян за місцем проживання у місті X”[45, с. 114-119]

#### І. Загальні положення

1. Загальні збори громадян за місцем проживання (далі - Збори) є формою їхньої безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

2. Збори проводять на засадах добровільності, гласності, вільного та неупередженого обговорення питань місцевого значення, гарантій прав місцевого самоврядування та законності.

3. Збори проводять за місцем проживання громадян. (Тут зазначається, за якими територіальними ознаками в даному населеному пункті можуть бути проведені збори: у кожному з них ці ознаки різні).

На території міськради Збори можуть проводитися за такими ознаками і визначеним представництвом:

3.1. Збори мікрорайону (Південного, Центрального, Лісового, Зарічного - назви умовні): не менше одного представника від багатоквартирного будинку та не менше одного - від 10 будинків індивідуальної забудови;

3.2. Збори сіл, що належать до юрисдикції міськради (Глибокого, Піщаного - назви умовні): не менше одного представника від двох будинків індивідуальної забудови;

3.3. Збори вулиць (відповідно до назв вулиць): не менше п'яти представників від багатоквартирного будинку та не менше одного - від трьох будинків індивідуальної забудови;

3.4. Збори кварталів - відповідно до плану забудови: не менше десяти представників від багатоквартирного будинку та не менше одного - від трьох будинків індивідуальної забудови;

3.5. Збори будинків багатоповерхової забудови.

4. Рішення Зборів підлягають розгляду для врахування у своїй діяльності виконкомом, міською радою та органами самоорганізації населення за місцем проживання відповідно до цього Положення.

5. Питання організації та проведення Зборів регулюються чинним законодавством України, статутом громади міста X (за його наявності) та цим Положенням.

6. Обмеження права ініціювання та проведення Зборів може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку - з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей - за поданням міськвиконкому або інших державних органів чи посадових осіб у межах і в порядку, визначеному законами України.

## **II. Ініціювання та підготовка Зборів**

7. Суб'єктами права ініціювання Зборів (далі - Ініціативна група) у порядку, визначеному цим Положенням, є:

7.1. Ініціативна група у складі не менше 5 громадян, які мають виборчі права і проживають у місті Х (селі, селищі - залежно від ради, яка ухвалила Положення).

7.2. Міський осередок політичної партії чи громадська організація, легалізовані в місті відповідно до законодавства.

7.3. Депутати міської ради, депутати сільських рад сіл, розташованих на території юрисдикції міськради.

7.4. Міський голова, сільські голови сіл Глибоке та Піщане.

7.5. Органи самоорганізації населення, утворені в місті відповідно до Положення "Про органи самоорганізації населення в місті Х" від 1 квітня 2001 р. (У кожному населеному пункті перелік суб'єктів права ініціювання Зборів може бути різний).

8. Ініціативна група заявою сповіщає про Збори міську раду не пізніше, як за 15 робочих днів до пропонуваної дати проведення Зборів, визначених у п. 3.1, і не пізніше, як за 5 робочих днів для Зборів, визначених у п. 3.2-3.5 цього Положення.

9. Заява подається на ім'я секретаря ради і має бути підписана суб'єктами Ініціативної групи. У Заяві зазначають вид зборів відповідно до п. 3 цього Положення, дані про ініціаторів, час, дату, порядок денний і місце проведення Зборів, коло запрошених учасників Зборів.

Неподання такої заяви та інформації про Збори у строки, визначені цим Положенням, є підставою для визнання їх місцевою радою нечинними, а ухвалені ними рішення - такими, що не мають юридичних наслідків.

10. Секретар ради реєструє заяву у Книзі реєстрації місцевих ініціатив, зборів та громадських слухань міської ради та повідомляє номер реєстрації Ініціативній групі.

11. Секретар ради або (за його поданням) керуючий справами виконкому протягом трьох днів з часу подання заяви організо-

вує зустріч членів Ініціативної групи з відповідальними працівниками виконкому щодо розгляду питань, поставлених у заяві на проведення Зборів на предмет їхнього вирішення органами місцевого самоврядування відповідно до власної компетенції в узгоджені строки. У разі, коли така зустріч не відбувається з причин, не залежних від Ініціативної групи, або коли в результаті зустрічі не досягнуто узгодженого рішення, Ініціативна група, якщо це визначено цим Положенням, розпочинає збір підписів на підтримку ініціативи для проведення Зборів.

12. Для проведення Зборів, ініційованих громадянами, місцевим осередком політичної партії чи громадською організацією, протягом не більш як п'яти днів слід зібрати та подати секретарю ради підписи мешканців на підтримку проведення Зборів під заявою, визначеною п. 9, кількістю не менше:

12.1. - 200 підписів для Зборів мікрорайонів;

12.2. - 1% мешканців села для Зборів села;

12.3. - 2% мешканців вулиці для Зборів вулиці;

12.4. - 3% мешканців кварталу для Зборів кварталу;

12.5. - 10% мешканців будинку для Зборів будинку.

12.6. Необхідну кількість підписів для реєстрації ініціативи залежно від виду зборів розраховує секретар ради і фіксує за своїм підписом на заяві, під якою збираються підписи.

12.7. У разі ініціювання Зборів міським головою та депутатами міської ради у кількості не менше трьох осіб збирання підписів громадян на підтримку ініціативи не вимагається. Це правило поширюється також на ініціювання Зборів сіл відповідно сільським головою і депутатами сільської ради.

12.8. Днем реєстрації ініціативи проведення Зборів вважається день подачі секретареві ради документів, визначених п. 9 та п. 12 цього Положення.

13. У разі неможливості організувати проведення зборів у визначений у заяві термін міський голова або секретар ради можуть запропонувати Ініціативній групі інший час чи місце проведення зборів. Остаточне рішення у цьому випадку може бути ухвалене за згодою Ініціативної групи, про що оформляється відповідний протокол, який підписують члени Ініціативної групи та міський голова (або секретар ради).

14. Не пізніш як за два дні після реєстрації ініціативи Зборів та з урахуванням п. 13 Положення секретар ради офіційно оголошує дату, місце проведення та порядок денний Зборів, про що ви-

вішуються відповідні повідомлення на стенді оголошень міської ради та на будинку - місці проведення Зборів.

15. Відповідальні за організаційне та матеріальне забезпечення підготовки та проведення Зборів - секретар ради та керуючий справами виконкому.

16. Органи і посадові особи місцевого самоврядування, адміністрації підприємств, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності, сприяють проведенню Зборів та надають на прохання Ініціативної групи необхідні інформаційні матеріали.

17. Ініціативна група у процесі підготовки Зборів подає секретареві ради пропозиції щодо присутності на Зборах посадових осіб органів місцевого самоврядування, керівників управлінь, відділів, служб виконкому, комунальних підприємств чи організацій, депутатів ради, а також готує доповіді й співдоповіді, провадить громадські та інші експертизи місцевих актів (їхніх проектів), здійснює іншу підготовчу роботу.

### **III. Повноваження і порядок проведення Зборів**

18. Збори мають право обговорювати та приймати рішення з усіх питань місцевого значення, віднесених до компетенції територіальної громади та її органів.

26. Органи та посадові особи місцевого самоврядування мають право за власною ініціативою виступити із співповідями з питань, що обговорюються на Зборах.

27. Результати проведення Зборів оформлюються протоколом Зборів, що має містити дані про ініціаторів, дату й місце проведення Зборів, їхній керівний і персональний склад, про присутність на Зборах представників засобів масової інформації, органів місцевого самоврядування, про перебіг Зборів, результати розгляду питань тощо. Реєстраційний лист учасників Зборів додається до протоколу.

28. Протокол оформляється у трьох примірниках. Один примірник протоколу Зборів разом з реєстраційним листом учасників Зборів передають на зберігання секретареві сільської, селищної, міської ради, голові районної у місті ради; другий примірник протоколу залишають Ініціативній групі, третій вивішують на інформаційному стенді міськради для ознайомлення. Секретар ради виготовляє кілька копій протоколу для їхнього розміщення в районі проведення зборів.

29. Для Зборів, які проводять під відкритим небом, охорону й порядок забезпечують сили муніципальної міліції або добровільних громадських формувань.

### **IV. Рішення Зборів**

30. Проекти рішень Зборів для ознайомлення громадськості Ініціативна група, інші суб'єкти ініціювання Зборів можуть оприлюднити в засобах масової інформації або іншим способом.

31. Рішення Зборів приймається більшістю голосів від зареєстрованої кількості учасників.

32. Думка меншості легально зібраних учасників Зборів обов'язково заноситься до протоколу Зборів.

33. Рішення Зборів підписується головою та секретарем Зборів та оприлюднюється в засобах масової інформації та у спосіб, визначений для протоколу Зборів п. 28 цього Положення, а також будь-якими іншими способами.

34. Контроль за врахуванням рішень Зборів органами і посадовими особами місцевого самоврядування покладається на міського голову, Ініціативну групу, інших суб'єктів ініціювання цих Зборів.

35. Рішення Зборів може бути опротестоване або оскаржене громадянами, органами і посадовими особами державної влади та місцевого самоврядування в установленому законом порядку.

### **V. Порядок реалізації рішень Зборів**

36. Про рішення Зборів секретар ради повідомляє міського голову, виконком та депутатів ради в порядку, визначеному правилами діловодства.

37. Рішення Зборів органи та посадові особи місцевого самоврядування розглядають відповідно до власної компетенції.

38. Органи та посадові особи місцевого самоврядування враховують у своїй діяльності рішення Зборів.

39. Якщо орган чи посадова особа місцевого самоврядування не вважають за можливе врахувати рішення Зборів, то повинні підготувати про це вмотивовану заяву і передати її на розгляд міського голови та міської ради, а також Ініціативної групи.

### **VI. Перехідні та прикінцеві положення**

40. Дане Положення набуває чинності через місяць після його офіційного оприлюднення.

41. Виконкому ради до дня набуття чинності Положенням виготовити Книгу реєстрації місцевих ініціатив, зборів та громадських слухань міської ради відповідно до цього Положення.

42. Рішення Зборів, проведених до введення в дію цього Положення, визнаються чинними в частині, що не суперечить чинному законодавству та цьому Положенню.



## Додаток 3

### Матеріали до громадських слухань з проблем захисту прав громадян при здійсненні містобудування

(на прикладі київського інвестиційного будівельного проекту “Липська зірка”)

**Перелік нормативно-правових актів, що регулюють відносини бізнесу, влади і громадськості при здійсненні містобудівної діяльності.**

- Законодавство України:
  - Конституція України (ст. 41);
  - Житловий кодекс України (ст. 110-113, 155, 174);
  - Земельний кодекс України (ст. 20, 50, 198);
  - Цивільний кодекс України (ст. 386, 393, 1166, 1167);
  - Закон України “Про власність”;
  - Закон України “Про землеустрій”;
  - Закон України “Про основи містобудування” (ст. 4 “Суб’єкти містобудування”, ст. 5 “Основні вимоги до містобудівної діяльності”, ст. 6 “Законодавство України про містобудування”, ст. 18 “Реалізація містобудівної документації”, ст. 19 “Забезпечення сталого розвитку населених пунктів та екологічної безпеки територій при здійсненні планування і забудови територій”, ст. 20 “Регулювання земельних відносин у містобудуванні”, ст. 21 “Визначення територій та використання земель для містобудівних потреб”, ст. 22 “Право на забудову земельних ділянок, наданих для містобудівних потреб”, ст. 24 “Державний контроль у сфері містобудування”, ст. 25 “Відповідальність за порушення містобудівного законодавства”, ст. 26 “Вирішення спорів з питань містобудування”);
  - Закон України “Про планування і забудову територій” (ст. 3 “Організація планування територій”, ст. 12 “Генеральний план населеного пункту”, ст. 13 “Детальний план території”, ст. 18 “Враховування громадських і приватних інтересів під час планування і забудови територій на місцевому рівні”, ст. 19 “Режим забудови та іншого використання земель, визначених для містобудівних потреб”, ст. 20 “Нормативне регулювання планування, забудови та іншого використання територій”, ст. 21 “Регіональні правила забудови”, ст. 22 “Місцеві правила забудови”, ст. 24 “Дозвіл на будівництво

об’єктів містобудування”, ст. 29 “Дозвіл на виконання будівельних робіт”, ст. 30 “Моніторинг забудови та іншого використання території”);

Закон України “Про архітектурну діяльність” (ст. 5 “Вихідні дані на проектування”, ст. 7 “Розроблення та затвердження проекту”, ст. 8 “Робоча документація для будівництва”, ст. 9 “Будівництво об’єкта архітектури”, ст. 10 “Державний архітектурно-будівельний контроль”);

Закон України “Про столицю України - місто-герой Київ”;

Закон України “Про місцеві державні адміністрації”;

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 4 “Основні принципи місцевого самоврядування”, ст. 6 “Територіальні громади”, ст. 9 “Місцеві ініціативи”, ст. 13 “Громадські слухання”).

• Постанови Кабінету Міністрів України:

“Про порядок надання архітектурно-планувального завдання та технічних умов щодо інженерного забезпечення об’єкта архітектури і визначення розміру плати за їх видачу” від 20 груд. 1999 р. № 2328;

“Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації” від 20 жовт. 2000 р. № 1577;

“Положення про порядок зміни цільового призначення земель, що перебувають у власності громадян або юридичних осіб” від 11 квіт. 2002 р. № 502.

• Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо посилення контролю за проектуванням, новим будівництвом, реконструкцією, капітальним ремонтом та експлуатацією будинків і споруд” від 1 берез. 2004 р. № 100.

• Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України “Про затвердження Положення про порядок надання дозволу на виконання будівельних робіт” від 5 груд. 2000 р. № 273.

• Наказ/Норми Державного комітету України з будівництва та архітектури “Державні будівельні норми України. Проектування. Склад, порядок, розроблення, погодження та затвердження проектної документації для будівництва ДБН А.2.2-3-2004” від 20 січ. 2004 р. № 8 (пункт 9 “Погодження, експертиза та затвердження проектної документації”).

• Рішення Київської міської ради “Про Правила забудови м. Києва” від 27 січ. 2005 р. № 11/2587.

### **Юридична консультація**

При будівництві нового будинку завдається шкода сусідньому будинку, а саме: будинок зазнає пошкодження, набуває аварійного стану і, як наслідок, підлягає знесенню чи капітальному ремонту. Як у такому випадку захистити право власності власників квартир у будинку, якому завдано шкоди? Чи достатні підстави в органів державної влади для відселення власників квартир з метою проведення капітального ремонту будинку або для виселення власників квартир і надання їм у власність рівноцінного житла у зв'язку із знесенням будинку, який перебуває в аварійному стані чи загрожує обвалом?

1. *Захистити права власників квартир будинку, якому може бути завдана шкода, можна ще до моменту фактичного будівництва, на стадіях погодження забудовниками проектною документації, отримання дозволів на будівництво тощо. Це можна зробити також і на стадії розпочатого будівництва, коли стане зрозуміло, що таке будівництво загрожує обвалом чи руйнацією сусідньому будинку.*

Так, відповідно до ст. 386 Цивільного кодексу України (далі - ЦК України), власник, який має підстави передбачати можливість порушення свого права власності іншою особою, може звернутися до суду з вимогою про заборону вчинення нею дій, які можуть порушити його право, або з вимогою про вчинення певних дій для запобігання такому порушенню.

Отже, якщо є підстави вважати, що будівництво нового будинку якоюсь мірою може порушити права власників квартир у сусідньому будинку (наприклад, будівництво будинку може спричинити аварійний стан сусіднього будинку, квартири якого зазнають суттєвих пошкоджень, чи сам будинок почне руйнуватися тощо), то кожен із таких власників має право звернутися до суду з позовом про заборону вчинення дій, які можуть порушити право власності, або з позовом про вчинення певних дій для запобігання такому порушенню. Однак для обрання такого способу захисту власник квартири, права якого порушені, повинен довести реальність загрози порушення його права власності. Доказом, який підтвердить загрозу руйнації будинку, може бути висновок (довідка), рішення уповноваженого органу чи установи, які вправі визначити, що будівництво будинку з технічної, архітектурної сторони є неможливим.

2. *Право приватної власності в Україні охороняється Конституцією України (ст. 41), Цивільним кодексом України, Законом України "Про власність". Крім того, у ст. 155 Житлового кодексу України (далі - ЖК України) визначено, що житлові будинки (квартири), які є у приватній власності громадян, не може бути в них вилучено, власника не може бути позбавлено права користування житловим будинком (квартирою), крім випадків, установлених законодавством України.*

3. Якщо будівництво відбулося, і після введення будинку в експлуатацію з'ясувалося, що сусідній будинок внаслідок цього перебуває в аварійному стані, то в такому випадку жителі будинку, квартири яких належать до державного житлового фонду, можуть бути тимчасово виселені з метою проведення капітального ремонту будинку або в разі знесення будинку їм надається в користування інше рівноцінне житло. На жаль, ЖК України не містить норм, що чітко регулювали б відносини, пов'язані з переселенням громадян, яким житло належить на праві приватної власності. У ЖК України зазначається лише про виселення громадян з житлових будинків державного та громадського житлового фондів (ст. 110-113). Однак у випадку, якщо будинок загрожуватиме обвалом, органи державної влади вправі вживати заходів щодо виселення мешканців такого будинку. Відповідно за аналогією будуть застосовуватися норми ЖК України, що регулюють виселення громадян з житлових будинків державного та громадського житлового фондів (ст. 110-113).

Відповідно до ст. 110 ЖК України громадяни виселяються з житлових будинків державного і громадського житлового фонду з наданням іншого упорядженого житлового приміщення, якщо:

- будинок, у якому розташовується житлове приміщення, підлягає знесенню;
- будинок (житлове приміщення) загрожує обвалом.

Згідно з частиною другою ст. 111 ЖК України якщо будинок, у якому розташовується житлове приміщення, у зв'язку з непридатністю для проживання підлягає знесенню, інше упоряджене житлове приміщення надається тим, кого виселяють, державною, кооперативною або іншою громадською організацією, якій належить будинок, що підлягає знесенню, або якій призначається підлягаючий переобладнанню будинок (житлове приміщення), а в разі відсутності цієї організації чи неможливості надання нею житлового приміщення - виконавчим комітетом місцевої ради.

Відповідно до ст. 112 ЖК України якщо будинок (житлове приміщення) загрожує обвалом, громадянам, яких виселяють з цього будинку (житлового приміщення), надається інше упоряджене житлове приміщення залежно від належності будинку - виконавчим комітетом місцевої ради чи державною, кооперативною або іншою громадською організацією, а в разі неможливості надання житлового приміщення цією організацією - виконавчим комітетом місцевої ради.

До приміщення, яке надається у зв'язку з виселенням, висуваються вимоги, передбачені ст. 113 ЖК України. Надане громадянам у зв'язку з виселенням інше упоряджене житлове приміщення має розташовуватись в межах даного населеного пункту і відповідати вимогам, встановленим законодавством. За розміром житлового приміщення має бути не меншим за те, яке займав наймач, однак у межах норми житлової площі. У разі виселення з житлового приміщення, меншого за розміром, ніж це передбачено для надання житла в даному населеному пункті тому, кого виселяють, надається житлове приміщення відповідно до встановленого розміру.

У ст. 174 ЖК України зазначається, що відповідно до Основ житлового законодавства Союзу РСР і союзних республік порядок надання квартир, розміри і порядок відшкодування вартості будинків (квартир), будівель та пристроїв, що зносяться, і умови, за яких провадиться їх перенесення, встановлюються Радою Міністрів СРСР. Діє Інструкція про порядок і умови розрахунків, пов'язаних із знесенням, перенесенням і відновленням житлових будинків, будов, які перебувають в індивідуальній власності громадян від 29 грудня 1984 р. № 72-Д, яка регулює відносини, пов'язані із знесенням будинків, що належать громадянам на праві приватної власності, у зв'язку з вилученням земельної ділянки для державних чи суспільних потреб.

4. Відповідно до ст. 393 ЦК України правовий акт органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, який не відповідає законові і порушує права власника, за позовом власника майна визнається судом незаконним та скасовується. *Власник майна, права якого порушені внаслідок видання правового акта органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування, має право вимагати відновлення того становища, яке існувало до видання цього акта. У*

*разі неможливості відновлення попереднього становища власник має право на відшкодування майнової та моральної шкоди.*

Такий спосіб захисту можна використовувати, коли органами державної влади, органами місцевого самоврядування прийнято правовий акт, що порушує права власників будинку. Даний акт може бути прийнятий як на початку будівництва, так і під час будівництва чи після його завершення.

5. На підставі ч. 3 ст. 386 ЦК України власник, права якого порушені, має право на відшкодування завданої йому майнової та моральної шкоди.

Відповідно до ст. 1166 ЦК України *майнова шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала.*

Згідно із ст. 1167 ЦК України *моральна шкода, завдана фізичній особі неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю, відшкодовується особою, яка її завдала, за наявності її вини, крім випадків, встановлених частиною другою цієї статті.*

*Отже, власники квартир у будинку, якому може загрозувати обвал чи аварійний стан внаслідок будівництва нового будинку, можуть використовувати вищезазначені способи захисту своїх прав на різних стадіях будівництва нового будинку: на стадії погодження проекту забудови, на стадії отримання дозволів на будівництво, на стадії будівництва тощо.*

**Відкритий лист професора Національної академії державного управління при Президентові України Едуарда Афоніна Прем'єр-міністру України Ю.В.Тимошенку.**

**Вельмишановна Юліє Володимирівно!**

Звертаюся до Вас з приводу волаючих порушень прав громадян і правил забудови міста, що від них буквально кипить сьогодні Київ. Адже ця проблема нині торкнулася практично всіх районів міста - на будмайданчиках стоять пікети і палатки, а мешканці самоорганізуються для захисту своїх територій. Фактично триває війна будівельних корпорацій з киянами.

Здається, після виборів Президента України і Помаранчевої революції на Майдані Незалежності для будівельних компаній Києва

мав би нарешті з'явитися закон замість “хребетного права”. Проте я і сотні інших мешканців мого провулку переконалися в тому, що безкрай продовжується, коли перед нашими вікнами 18 лютого 2005 року раптом почалися зведення добротного металевого паркану і стрімкі будівельні роботи. Виявляється, що замість 2-поверхового приміщення Інституту педагогіки АПН України по пров. Чекистів, 6 (керівник В. Кремень) має підвестися до неба 14-поверхове елітне житло з 2-ярусним підземним паркінгом під назвою “Липська зірка”.

Звичайно, проблема не в тому, що нова споруда перекриватиме сонячне світло для мешканців оточуючих будинків, і навіть не в тому, що зведення цієї споруди не відповідає духу і букві прийнятих нещодавно Київською Правил забудови міста (див.: Хаотичне будівництво заборонено // Столиця. - 2005. - 23 лют. - 3 берез.). Головною проблемою залишається незахищеність (правова, майнова, моральна та ін.) мешканців навколишніх будинків перед свавіллям олігархічного бізнесу і корумпованої влади. Є також реальна загроза нашій безпеці, адже згідно з висновками спеціалістів будівництво будинку-велета на схилах Кловської гори може спричинити зсув ґрунту і руйнацію п'ятиповерхівок-“сталінок”, збудованих у дуже вузькому коридорі, на насипних терасах, на місці колишніх смітних звалищ, під якими знаходяться плавуні схованої тут річки Клов.

Особливо мешканців пров. Чекистів обурюють дії Київської міськдержадміністрації, зокрема її голови О. Омельченка, за особистим розпорядженням якого від 29 грудня 2004 року № 2411 (здається, підписаного заднім числом), власне, й здійснюється цей загрозливий експеримент, який порушує і вимоги чинного законодавства (зокрема частину третю ст. 18 Закону України “Про планування і забудову територій”, частини шосту - дев'яту ст. 5 Закону України “Про основи містобудування”), і загалом суспільні та приватні права мешканців Клова. Адже не було громадського обговорення проекту, узгодження спірних питань з мешканцями, укріплення фундаментів прилеглих будинків, надання їх мешканцям необхідних гарантій щодо збереження їх будинків, знецінення квартир тощо.

Здається, українські громадяни все ще залишаються беззахисними і можуть розраховувати лише на себе, захищаючи свої Громадянські права, Законність і Справедливість в Україні.

Багато з тих, хто відстоював громадянські права на Майдані Незалежності, знову були вимушені вдатися до пікетів (23 лютого - 23 березня - біля місця новобудови; 24 лютого, 17 березня - біля Київміськдержадміністрації), звернутися з листами до Президента України В. Ющенка, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Н. Карпачової, Генеральної та Печерської районної прокуратур, МВС, МЧС, Держбуду України, до народних депутатів України (О.Бандурки, В.Бондаренка, Ю.Кармазіна, А.Матвієнка, В.Нечипорука, Г.Омельченка, В.Пустовойтенка, С.Ратушняка, В.Семенюк, С.Сташевського), депутатів Київміськради (Р.Карандєєва, А.Миргородського), голови КМДА О.Омельченка і департаменту Держархбудконтролю КМДА. Подано також скаргу до Шевченківського райсуду в м. Києві про скасування розпорядження голови Київської міської держадміністрації від 30 грудня 2004 року № 2411.

Однак всі наші звернення поки що залишаються марними. Будівництво невпинно продовжується. Наші будинки незабаром можуть прийти в аварійний стан, а ми - опинитися заручниками незважених, протизаконних рішень пана Омельченка. Окрім того, ми постійно стикаємося з шантажем і брутальною поведінкою з боку представників замовника - ПП “Верлен”, що знаходиться за адресою: м. Київ, вул. О. Гончара, 55, тел.: 537-1396, 537-2633. Доходить навіть до погроз фізичної розправи та знищення наших домівок. А працівники Печерського РУГУ МВС в м. Києві, схоже, залишаються безсилими реально нас захистити.

Шановна Юліє Володимирівно, дуже просимо Вас втрутитися у цю справу, допомогти зупинити цей безглуздий і надто небезпечний проект, вжити дієвих заходів щодо захисту законних прав та інтересів громадян, перевірки достовірності документації, підготовленої за старого режиму.

Від імені мешканців будинків № 2-а, 3, 4, 5, 8, 10 по пров. Чекистів, № 5, 7 по пров. Мар'яненко - всього 307 підписів (список додається). Професор Е.Афонін. 9.03.2005.

*Прес-реліз від 13.03.2005. 16 березня 2005 року о 18 год. 30 хв. у приміщенні актовій зали Ліцею міжнародних відносин № 51 (м. Київ, вул. Пилипа Орлика, 13) відбудуться громадські слухання мешканців пров. Чекистів та Мар'яненка, присвячені проблемам захисту громадян від свавілля будівельного бізнесу і муніципальної влади Києва. Серед запрошених - народні*

депутати України, депутати Печерської районної і Київської міської рад, представники політичних і громадських організацій, ЗМІ, громадські експерти, представники підрозділів Печерської районної та Київської міської державних адміністрацій, Кабінету Міністрів України, замовника-будівельника ПП "Верлен".

Проблема порушення прав громадян і правил забудови міста, що від них буквально кипить сьогодні Київ, торкнулася нині практично всіх районів міста - на будмайданчиках стоять пікети і палатки, а мешканці самоорганізуються для захисту своїх територій. Фактично триває війна будівельних корпорацій з киянами.

Здається, після виборів Президента України і помаранчевої революції на Майдані Незалежності для будівельних компаній Києва мав би нарешті з'явитися закон замість "хребетного права". Проте сотні мешканців провулків Чекістів та Мар'яненка переконалися в тому, що безкрай продовжується, коли перед вікнами їх будинків 18 лютого 2005 р. раптом почалися зведення добротного металевого паркану і стрімкі будівельні роботи. Виявляється, що замість 2-поверхового приміщення Інституту педагогіки АПН України по пров. Чекістів, 6 (керівник В. Кремень) має підвестися до неба 14-поверхове елітне житло з 2-ярусним підземним паркінгом під назвою "Липська зірка".

Головна проблема, що спричиняє напруженість, - незахищеність (правова, майнова, моральна та ін.) мешканців навколишніх будинків перед свавіллям корпоративного будівельного бізнесу і муніципальної влади. Є також реальна загроза безпеці людей, адже згідно з висновками спеціалістів будівництво будинку-велета з дво-ярусним підземним паркінгом на схилах Кловської гори може спричинити зсув ґрунту і руйнацію п'ятиповерхівок-"сталінок", збудованих у дуже вузькому коридорі, на насипних терасах, на місці колишніх смітних звалищ, під якими знаходяться плавуні схованої тут річки Клов.

Акредитація журналістів проводиться до 15 березня (включно) за електронною адресою: brafonin@adamant.net, тел.: 253-7647 (питати Карташеву Людмилу Олександрівну).

Громадський комітет захисту Клова.

**Телеграма-повідомлення про проведення громадських слухань від 13 березня 2005 року.** Відповідно до чинного законодавства запрошуємо Вас взяти участь у громадських слуханнях з

проблем захисту прав громадян при здійсненні містобудування (з приводу конфлікту навколо новобудови по пров. Чекістів, 6).

Для участі у слуханнях запрошені: громада мікрорайону Клова, представники замовника-забудовника, народні депутати України, депутати Київської міської та Печерської районної рад, урядовці і службовці підрозділів КМУ, КМДА, Печерської райдержадміністрації, представники політичних та громадських організацій, ЗМІ.

Слухання відбудуться 16.03.05 о 18.30 у приміщенні Ліцею міжнародних відносин № 51 (Київ, вул. П. Орлика, 13).

Просимо повідомити про участь за тел.: 253-7647.

Громадський комітет захисту Клова.

**Список запрошених до участі в громадських слуханнях:**

- Мешканці будинків 1-а, 2-а, 3, 4, 5, 8, 10 по пров. Чекістів та буд. 5, 7 по пров. Мар'яненка.

- Представники замовника проекту "Липська зірка" (ПП "Верлен", Київ, вул. О. Гончара, 55, тел.: 537-1396, факс: 230-9327).

- Депутати Верховної Ради України: Бондаренко В.Д., голова підкомітету з питань виборчого законодавства та об'єднання громадян Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, член депутатської фракції "Наша Україна"; Кармазін Ю.А., голова підкомітету з питань законотворчості, систематизації законодавства України та узгодження його з міжнародним правом Комітету Верховної Ради України з питань правової політики, член депутатської фракції "Наша Україна"; Нечипорук В.П., голова підкомітету з питань парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, член депутатської фракції партії "Єдина Україна"; Семенюк В.П., голова Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації, член депутатської фракції Соціалістичної партії України; Сташевський С.Т., народний депутат від Печерського виборчого округу № 217 м. Києва, член депутатської фракції "Центр".

- Депутати Київської міської ради: Карандєєв Р.В., Миргородський А.С. (Печерський виборчий округ м. Києва).

- Депутати Печерської районної в м. Києві ради: Сабанін В.В.

• Уповноважений Верховної Ради України з прав людини Карпачова Н.І.

• Кабінет Міністрів України: Жванія Д.В., міністр з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; Головащук П.Й., заступник начальника Відділу по роботі з місцевими органами виконавчої влади Управління з питань взаємодії з місцевими органами влади Секретаріату Кабінету Міністрів України - куратор м. Києва.

• Представники політичних партій: Матвієнко А.С., голова партії “Собор”; Місюра В.Я., керівник Київського міського Соціал-демократичної партії України (об’єднаної); Мороз О.О., голова Соціалістичної партії України; Нечипорук В.П., голова партії “Народна влада”; Оробець Ю.М., представник партії “Народний союз Наша Україна”.

• Представники громадських організацій: Афонін Е.А., президент Українського товариства сприяння соціальним інноваціям; Буднікова В.М., керівник органу самоорганізації населення - Комітету мікрорайону “Липки”; Греков В.П., представник громадської організації “Форум порятунку Києва”; Кремень В.Г., президент Академії педагогічних наук України; Пухтинський М.О., голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню; Хмільовський В.М., президент Фонду соціального захисту та постприватизаційної підтримки колективних та приватних власників.

Представники мас-медіа: телебачення (“1+1”, “Інтер”, “Новий канал”, “НТН”, ТРК “Київ”); радіо (“Всесвітнє українське радіо”, “Свобода”); періодичні видання (“Вечірній Київ”, “День”, “Економічний вісник”, “Имеєм право”, “Інвест-газета”, “Інтерфакс”, “Київпресінформ”, “Нерухомисть Києва”, “Печерськ”, “Столиця”, “Уик-енд”, “Українська газета”).

• Київська міська державна адміністрація: Омельченко О.О., голова Київської міської державної адміністрації, Поляченко В.А., Голова постійної комісії з питань містобудування та архітектури КМДА, Ребицький О.О., начальник управління державного архітектурно-будівельного контролю КМДА, представники Головного управління земельних ресурсів, Головного управління містобудування, архітектури та дизайну міського середовища, Головного управління охорони культурної спадщини та реставраційно-відновлювальних робіт, Управління охорони навколишнього природного середовища, Управління державного архітектурно-будівельного

контролю, Міської санітарно-епідеміологічної станції, Інспекції державного технічного нагляду КМДА.

• Печерська в м. Києві районна державна адміністрація: Колпакова Н.М., заступник Голови.

• КП “Липкижитлосервіс” (ЖЕО 602): Павлик І.В., начальник КП “Липкижитлосервіс”.

• Печерський РУГУ МВС у м. Києві: Захарченко Ю.В., дільничний інспектор.

• Громадські експерти.

### **Рішення громадських слухань за участю мешканців будинків, розташованих на пров. Чекистів (К. Гордієнка) та Мар’яненка Печерського району м. Києва від 16 березня 2005 р.**

У ході громадських слухань, що відбулися з приводу конфлікту навколо будівництва багатоповерхового будинку з підземним паркінгом на пров. Чекистів (К.Гордієнка), 6, мешканці будинків № 1-а, 2, 2-а, 3, 4, 5, 8, 10 по пров. Чекистів (К. Гордієнка) та № 5, 7, 14 по пров. Мар’яненка обговорили стан захисту їхніх прав. Були заслухані думки експертів у галузі містобудування та архітектури, а також юристів.

Зокрема, констатовано, що Київською міською державною адміністрацією було видане “Розпорядження про надання Інституту педагогіки Академії педагогічних наук України дозволу на проектування та будівництво будинку з підземним паркінгом на пров. К.Гордієнка, 6 у Печерському районі м. Києва” від 30 грудня 2004 р. № 2411 та 18 лютого 2005 р. фактично розпочато будівельні роботи.

Мешканці прилеглих будинків звертають увагу на наступне:

1. Власник вищезазначеного будинку належним чином не обговорив проект новобудівлі з мешканцями та співвласниками прилеглих будинків, чий права в ході будівництва можуть бути порушені.

2. Внаслідок складних геологічних та інших природних умов, будівництво багатоповерхового будинку з підземним паркінгом може спричинити аварійний стан будинків № 4, 8, 3, 5, 10 по пров. Чекистів (К. Гордієнка). При цьому їх мешканці не мають жодних вагомих гарантій захищеності їхніх прав власності та права на життя, які передбачені Конституцією України.

3. Будівництво багатоповерхівки з підземним паркінгом у тому вигляді, як це пропонується замовником будівельних робіт, призведе до руйнування архітектурно-історичного стилю, що склав-

ся у цьому районі міста, а сам ескіз новобудівлі не відповідає вимогам блочно-лінійної забудови між будинками № 4 та 8 по пров. Чекістів (К. Гордієнка) в історичній частині м. Києва.

4. Будівництво багатоповерхівки з підземним паркінгом призведе до погіршення санітарних умов у провулку. А саме: цей будинок буде повністю блокувати проникнення прямих сонячних променів на значну частину будинку № 8, 3 по пров. Чекістів (К. Гордієнка) та його двору, що призведе до виникнення постійної підвищеної вологості, порушення інсоляції, появи грибків. Це, у свою чергу, може призвести до погіршення здоров'я мешканців, а особливо літніх людей та дітей. Також це повністю унеможливить вирощування декоративних рослин (квітів, кущів тощо). Будинки № 4, 8, 3, 5 позбавлені подвір'я, а нова висотна будівля з великим транспортним навантаженням перетворить пров. Чекістів (К. Гордієнка) в кільцеву автостраду, що охопить будинки № 3, 5 і повністю будинок № 8, що також створить екологічно шкідливе для здоров'я мешканців середовище.

5. Будівництво багатоповерхівки з підземним паркінгом повністю знищить рекреаційну зону провулку, яка й зараз не відповідає сучасним нормам. Слід зазначити, що відповідно до ст. 50 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. землі рекреаційного призначення використовуються для організації відпочинку населення.

6. При отриманні дозволу на будівництво власником будинку була порушена (в частині зміни використання земельної ділянки за цільовим призначенням та порядку зміни та погодження зміни цільового призначення, в частині погодження з суміжними землекористувачами, в частині термінів початку проведення будівельних робіт (по проекту землеустрою відсутні основні погодження, цей проект не затверджений Київською міською радою), у частині некоректного врахування громадської думки щодо проведення такого будівництва та ін.) низка законів та нормативно-правових актів, а саме: Закон України “Про основи містобудування” (ст. 5), Закон України “Про планування і забудову територій” (ст. 12, 13, 18, 24), Земельний кодекс України (ст. 20, 50, 198), Закон України “Про землеустрій”, Державні будівельні норми, Положення про порядок зміни цільового призначення земель, що перебувають у власності громадян або юридичних осіб (затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. за № 502).

Виходячи з вищезазначеного учасники громадських слухань ухвалили наступне:

1. Заявити рішучий протест проти будівництва багатоповерхового будинку за адресою: пров. Чекістів (К. Гордієнка), 6.

2. Вимагати від Київської міської державної адміністрації скасування “Розпорядження про надання Інституту педагогіки Академії педагогічних наук України дозволу на проектування та будівництво будинку з підземним паркінгом на пров. К. Гордієнка, 6 у Печерському районі м. Києва” від 30 грудня 2004 р. за № 2411, оскільки воно не відповідає вимогам чинного законодавства, а саме:

1) Закону України “Про основи містобудування” (ст. 5);

2) Закону України “Про планування і забудову територій” (ст. 12, 13, 18, 24);

3) Земельного кодексу України (ст. 20, 50, 198);

4) Закону України “Про землеустрій”;

4) Державним будівельним нормам;

5) Положенню про порядок зміни цільового призначення земель, що перебувають у власності громадян або юридичних осіб (затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. за № 502).

3. Вимагати зупинки будівельних та передпроектних робіт за адресою пров. Чекістів (К. Гордієнка), 6 та заборони видачі дозволу на будівництво до затвердження Генерального плану м. Києва та детального плану територій з дотриманням вимог чинного законодавства.

4. Звернутись до Головного управління земельних ресурсів Київської міської державної адміністрації з проханням про додаткове вивчення можливості та доцільності відведення земельної ділянки по пров. Чекістів (К. Гордієнка), 6 для будівництва багатоповерхового будинку з підземним паркінгом, враховуючи складний рельєф місцевості, щільність забудови, відсутність затвердженого детального плану територій та протест мешканців.

5. Вимагати від депутатів Верховної Ради України, Київської міської та Печерської районної рад внесення змін до чинного законодавства стосовно пріоритетності рішень громадських слухань (громадськості) при наданні дозволу на будівництво, а також збереження історичного та соціального середовища при реконструкції кварталів або окремих будинків. Законодавчо закріпити вимогу, згідно з якою за рахунок інвестиційних коштів мають відшкодуватися збитки мешканців, які постраждали від нового будівництва. А саме: має надаватися адекватне житло виключно в межах мікро-

району, де відбувається нове будівництво, та відшкодовуватися моральні збитки, пов'язані з втратою старого помешкання.

6. Звернутися до депутата Верховної Ради України В.П.Нечипорука з пропозицією щодо винесення на парламентські слухання питання про хаотичну забудову історичного центру Києва.

7. Направити відповідні матеріали до компетентних органів для надання правової оцінки діям посадових осіб органів державної влади, Академії педагогічних наук України, працівників та керівництва ПП "Верлен", а також інших установ та організацій, які були причетні до цієї справи. Зобов'язати депутатів Верховної Ради України С.Т.Сташевського, Київської міської ради А.С.Миргородського та Печерської районної ради В.В.Сабаніна здійснити депутатський нагляд за ходом виконання компетентними органами своїх обов'язків.

8. Зобов'язати депутата Верховної Ради України С.Т.Сташевського порушити перед органами державної виконавчої влади питання про виділення з бюджету коштів для реконструкції будівлі Інституту педагогіки Академії педагогічних наук України, яка розташована за адресою пров. Чекистів (К.Гордієнка), 6.

9. Висловити підтримку мешканцям будинків № 15 на Печерському узвозі та № 14/24 на Кловському узвозі в їхніх законних вимогах щодо відміни рішення Київської міської ради від 18 листопада 2004 р. за № 754/2164 та розпорядження Київської міської державної адміністрації від 7 жовтня 2003 р. за № 1858.

10. Направити рішення громадських слухань до Київської міської ради, зобов'язавши депутата Київміськради А.С.Миргородського ознайомити депутатів та голову Київміськради з рішенням громадських слухань на сесії Київміськради 17 березня 2005 р.

11. Зобов'язати Політичну Раду Печерського району взяти до уваги рішення громадських слухань та вжити усіх необхідних заходів щодо забезпечення його виконання.

Головуючий (Підпис) Е. Афонін  
Секретар (Підпис) Г. Гайдарова

**Замість епілогу - публікація в газеті "Вечерние весті" (мовою оригіналу): Селезнева Инна. Подкоп под Луценко. Кто заинтересован завалить здание МВД и втюхать богатым жильё на оползнеопасном участке? // Вечерние весті. - 2006. - № 035(1531). - 10-16 марта. - С. 7.**

*По обилию зелени, городской планировке, ширине улиц, обширной перспективе Киев прежде часто сравнивали с Парижем. Сегодня это сравнение явно хромает. Киев - уже давно не Париж, во многом из-за своей бесконтрольной хаотической застройки. Между прочим, процесс такой же sporadической застройки Парижа был взят под контроль властями еще в 1528 г., когда король Франциск I официально объявил его столицей. Тогда родилась "городская политика", первые жесткие правила градостроения, позволившие французской столице сохранить свой неповторимый облик до наших дней.*

*Наша ситуация куда печальнее. "Шарм" нынешнего Киева - это полное отсутствие градостроительной стратегии и набор высотных "тычек", назойливо маячащих среди островков зелени и исторических кварталов. Город-сад, город-памятник - увы! - остался лишь на старых открытках да в воспоминаниях.*

#### **"Пожили на Липках - поживете на Харьковском"**

Весь минувший год киевляне, забросив домашние и бизнесовые дела, занимались тем, что вовсю боролись с этими уродливыми "тычками", насаждаемыми городскими властями прямо под их окнами. Поддались этому "увлекательнейшему" занятию и жители переулка К. Гордиенко (бывший переулок Чекистов). (Кстати, вот еще одно любопытное отличие нас от парижан: за все послевоенное время в Париже было переименовано... три улицы!)

Итак, все началось с маленькой бумажки - распоряжения КГГА от 30 декабря 2004 г. о предоставлении Институту педагогики Академии педагогических наук Украины разрешения на проектирование и строительство шикарного 14-этажного жилищно-офисного комплекса с двухъярусным подземным паркингом по адресу пер. Гордиенко, 6. Сколько при этом было попрошено законов, природоохранных и строительных норм - тема отдельного разговора. Интересно другое: по этому адресу находится двухэтажное здание издательства "Педагогична думка", принадлежащее Институту педагогики Академии педнаук, которое намертво стиснуто между двумя жилыми пятиэтажками-сталинками. Следовательно, перед началом строительства сначала нужно очень осторожно демонтировать двухэтажку, чтобы не "посыпались" вплотную примыкающие дома, а уж потом с еще большей осторожностью возвести на этом месте элитную высотку с паркингом. Согласись, задачка из нереальных. Естественно, что ответ местных жите-



лей, обеспокоенных тем, чтобы крыша над их головой не стала в одночасье аварийной, был самого решительного характера - “нет”.

Говорит Галина Гайдарова, руководитель общественного комитета защиты Клова: “Переулочек Чекистов, улицы Богомольца и Марьяненко расположены на насыпных террасах, под которыми несет свои воды подземная река Клов. Территория - оползнеопасная, потому там такое строительство просто невозможно. Кроме того, там все настолько компактно, что у зданий даже нет придомовых территорий. Строительная техника заехать не сможет, ни один кран не развернется. Если строить, то разве что с вертолета. Какой архитектор, если он в здравом уме, на это пойдет? Да он только начнет рыть котлован, как дома № 4 и 8 просто рухнут”.

А может, именно на такой сценарий и рассчитывают застройщики? Слишком глубоко “зарыться” в землю, вызвать подвижки грунта... А там, глядишь, кто-нибудь из “соседей” завалится, что-то пойдет трещинами. Земля Печерска - лакомый кусочек, и ее освоение - дело довольно циничное.

Застройщик жильцам в открытую говорил: “Пожили на Липках - поживете на Харьковском. Будете много возмущаться, отселим по аварийной ситуации. Получите шесть квадратов на всю семью”. Но почему они должны терять свое имущество?

Действительно, такое чувство, что сегодня этот элитный район атакован строительными компаниями, словно Америка завоевателями 300 лет назад. Конец тех печальных событий известен: всех аборигенов выселили подальше, в резервации.

### **Мертвая хватка бывалого инвестора**

Хотите узнать, кто этот неуемный застройщик, не выбирающий выражений? Пожалуй, это наиболее колоритная фигура во всей нашей истории. Инвестором строительства элитной высотки выступает некое ЧП “Верлен” {правда, на сегодняшний день по тому юридическому адресу, который удалось с большим трудом найти в Интернете, такая “контора” не числится, а ее телефон давно не существует). Директор и основатель “Верлена” - Николай Годван, личность во многом легендарная. Особенно он запомнился в КСП “Митницкое”, что в Киевской области, да в межрайонной Васильковской прокуратуре. Но обо всем по порядку.

В свое время последний руководитель КСП “Митницкое” Павел Зозуля умудрился довести вверенное ему хозяйство до полного разорения и банкротства. Якобы за долги, хотя на балансе колхоза находилось к тому времени 6,5 млн грн. Реализовывать

имущество обанкротившегося КСП взялась в 2002 г., согласно постановлению Хозяйственного суда Киевской области, фирма Николая Годвана. И с поставленной задачей справилась: от тракторов, комбайнов и другого имущества не осталось и следа. Возмущенные беспределом местные жители дошли в поисках справедливости до районной Васильковской прокуратуры. Там выяснили, что бурная деятельность фирмы Годвана по распродаже колхозного добра была незаконной, поскольку соответствующее постановление Хозяйственного суда оказалось поддельным.

В конечном счете, как следует из документа, присланного Васильковской межрайонной прокуратурой, в настоящее время у них в ведении находится уголовное дело по обвинению гражданина Годвана Н.Н.: по ст. 190 ч. 3; ст. 15 ч. 2; ст. 191 ч. 5; ст. 209 ч. 1; ст. 209 ч. 2 КК Украины. Пояняем: это мошенничество в особо крупных размерах, попытка совершения преступления, легализация доходов, полученных преступным путем, злоупотребление служебным положением, подделка государственных документов. Вот такому бывалому человеку Институт педагогики выдал доверенность на пять лет, с тем, чтобы тот представлял их интересы и возвел на оговоренном участке будущий шедевр архитектурного зодчества с громким названием “Липская звезда”. Как такое стало возможно? А как все в нашей стране. Пояняет Галина Гайдарова: “Директор Института педагогики Василий Мадзигон признался в частной беседе, что он ни при чем. Дескать, его вызвали “наверх” и предупредили открытым текстом: или вообще заберем у тебя это здание, или здесь будет строительство”. - “Он не уточнил, кто вызывал?” - “Кто-то из Киевсовета. Кто именно - мне сказал. “Поймите, я не хочу лишаться здания, - говорил он мне. Как-никак, оно у нас на балансе”. А ведь сколько инвесторов хотело освоить этот участок! Но после осмотра площадки все в один голос твердили: здесь строить нельзя. И только “Верлен” уцепился мертвой хваткой”.

### **В Киевсовете с людьми говорить не хотят**

За что, собственно, так ухватился “Верлен”, понятно: за 14 двухуровневых квартир так называемой, повышенной комфортности с видом на МВД, средней площадью 700 кв. м и стоимостью более \$1млн. Кто в Украине может себе позволить купить такое жилье, это уже другой вопрос. Он, скорее, для налоговой и компетентных органов. Равно как и тот, почему застройщик, еще не вырыв котлован, уже пытался через СМИ и Интернет продать квартиры в будущем доме? Вам эта ситуация ничего не напоминает?

А вот за что уцепился начальник жэка “Липкижитлосервис” Игорь Павлык, когда заверял фальшивые подписи согласных на строительство жильцов соседних домов, выяснить сложнее. Кстати, возмущенные люди свои подписи незамедлительно отозвали, тогда как Игорь Климович никем отозван не был, и дальше продолжает плодотворно трудиться на ниве Печерского ЖКХ.

Тем временем жители злосчастного переулочка и близлежащих улиц, неоднократно пикетировавшие Киевгоргосадминистрацию и протестовавшие против возведения “Липской звезды”, сдаваться не намерены. К Владимиру Яловому и Александру Омельченко они в прошлом году шесть раз записывались на прием. Их не принимают. С ними говорить не хотят. У активистов общественного комитета защиты Клова скопилось куча отписок из различных ведомств с обещанием разобраться в вопросе. Кому только они ни писали, даже в Секретариат Президента. Все безрезультатно. Людей успокаивают: дескать, участок проблемный, решение по нему снято с рассмотрения. Да где же снято, если в начале декабря прошлого года из Главного управления земельных ресурсов КГА пришел очередной ответ, что, согласно решению Киевсовета от 6 октября 2005 г., землеотводу дан ход?!

Едва ли не единственный, кто оказывал и оказывает большую помощь общественному комитету защиты Клова - депутат Киевсовета Виктор Петрович Иванченко.

Самое странное в этой истории - отсутствие реакции на происходящее со стороны МВД. При том, что нынче после скандала с компанией “Элита-Центр” столичные правоохранители активно проверяют земельные участки под строительство и фирмы-застройщики на предмет предотвращения возможного мошенничества на рынке недвижимости, к ЧП “Верлен” и его подследственному директору у них почему-то вопросов нет. Хотя должны бы возникнуть просто из чувства самосохранения. Ведь “Верлен” намерен “вгрызаться” в землю на сложном эрозийно-оползневом участке, расположенном как раз у подножия холма, на котором высится здание МВД. Есть шанс, что после такого “уплотнения” склон “оживет”, тогда вместе с ним “поплывет” вниз и ведомство Луценко. Киевские грунты тем и уникальны, что подчас совершенно непредсказуемы. Ученые и специалисты это понимают. Понимают ли это городские власти и будущие “крутые” новоселы, готовые заплатить за опасный “комфорт” более миллиона долларов, - не факт.

## Зміст

<b>Розділ I</b>	
Участь громадян у творенні державної політики як невід’ємна складова громадянського суспільства .....	3
<b>Розділ II</b>	
Механізми співпраці громадян з органами державної влади та місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень .....	11
<b>Розділ III</b>	
Програма і методичні рекомендації з питань організації громадських слухань .....	25
<b>Розділ IV</b>	
Законодавче регулювання участі громадян у процесі прийняття державних рішень .....	40
<b>Розділ V</b>	
Програма тематичного короткотермінового семінару - навчальної ділової гри “Транспарентність влади у дії” .....	48
<b>Рекомендована література</b> .....	52
<b>Додаток 1</b> .....	57
<b>Додаток 2</b> .....	59
<b>Додаток 3</b> .....	64

Навчальне видання

**Афонин Едуард Андрійович  
Гонюкова Лілія Василівна**

**Держава і громадянин:  
шлях до співпраці**

Науково-методичні матеріали з питань організації  
громадських слухань

---

---

Київ, видавництво НАДУ

Відповідальний за випуск *В.А.Дон*  
Редактор *С.М.Шиманська*  
Коректор *Т.В.Пентелеймонова*  
Комп'ютерна верстка *О.Г.Сальнікова*

Підписано до друку 22.05.2006 р.  
Формат 60×84  $\frac{1}{16}$ . Тираж 150 пр. Обл.-вид. арк. 4,37.  
Ум. друк. арк. 4,88.

Видавництво Національної академії державного управління  
при Президентові України.  
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-94-36.  
E-mail:vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.

Видруковано з оригінал-макета у видавництві  
Національної академії державного управління  
при Президентові України.  
03057, Київ-57, вул. Ежена Потье, 20.