



Останні події в Україні підкреслюють необхідність розвитку політичної освіти дорослих – як практичної, так і теорії освіти дорослих – та здатності кожного громадянина і кожної громадянки критично аналізувати складні суспільно-політичні ситуації, протистояти пропаганді і знаходити власний конструктивний шлях участі у формуванні суспільства. Демократичний розвиток українського суспільства і економічного зростання української держави залежить від активних, критично мислячих і добре поінформованих громадян і громадянок, на що і спрямований проект «Створюємо мости для демократії» в Україні. Демократія живе за рахунок демократів.

Тетяна Клоуберт

СТВОРЮЮЧИ МОСТИ ДЛЯ ДЕМОКРАТІЇ:

підходи до формування умов
плюралістичних процесів
прийняття рішень
на місцевому рівні

СТВОРЮЮЧИ МОСТИ ДЛЯ ДЕМОКРАТІЇ:

підходи до формування умов
плюралістичних процесів прийняття
рішень на місцевому рівні

СТВОРЮЮЧИ МОСТИ ДЛЯ ДЕМОКРАТІЇ: підходи до формування умов плюралістичних процесів прийняття рішень на місцевому рівні : навч. посібник / [за заг. ред. д-ра екон. наук Ю.М. Петрушенко]. – К., 2016. – 128 с.

У навчальному посібнику викладено теоретичні положення та практичні рекомендації щодо створення умов для демократичного прийняття рішень на місцевому рівні. Матеріали посібника створені тренерами та експертами проекту «Регіональні Голоси – Створюємо Мости для Демократії», який здійснюється Інститутом міжнародного співробітництва Німецької асоціації народних університетів (DVV), Представництвом DVV International в Україні за підтримки Міністерства закордонних справ Федеративної Республіки Німеччини.

Рекомендований для фахівців з управління місцевим соціально-економічним розвитком, державних службовців, представників органів місцевого самоврядування, ЗМІ, громадських діячів, викладачів, аспірантів, студентів економічних, управлінських та соціально-гуманітарних спеціальностей, а також всіх інших читачів, які хочуть розвинути свої компетентності в сфері місцевої демократії та громадянської участі.

Зміст публікації є предметом відповідальності авторів статей та необов'язково відображає погляди DVV International.

Авторське право посібника зберігається за DVV International.

Публікація посібника без дозволу DVV International заборонена.

ЗМІСТ

ВСТУП	4

РОЗДІЛ 1.

Побудова діалогу на місцевому рівні – громади та громадяни

// І. Брунова-Калісецька, О. Мітьков

Експертна точка зору	14
Відповіді на актуальні запитання ...	23
Історії успіху	30

РОЗДІЛ 2.

Інструменти демократизації місцевого самоврядування

Децентралізація: до ефективної системи управління через місцеву демократію

// В. Кіпень

Експертна точка зору	34
Відповіді на актуальні запитання	39
Історії успіху	44

Важливість і сутність механізмів демократії участі

// С. Левінте

Експертна точка зору	47
Відповіді на актуальні запитання ...	54
Історії успіху	56

Розвиток демократії та участь громадян у прийнятті рішень: досвід Німеччини .....

59

// С. Хендель

РОЗДІЛ 3.

Посилення громадянського суспільства та форм самоорганізації на місцевому рівні

// Ю. Степанець, І. Добко

Експертна точка зору	72
Відповіді на актуальні запитання ..	88
Історії успіху	93

РОЗДІЛ 4.

Якісна локальна журналістика як двигун діалогу на місцевому рівні

Інформація сьогодні: перевір якість – не дай себе ошукати

// П. Моїсєєв

Експертна точка зору	100
Відповіді на актуальні запитання ...	105
Історії успіху	109

Способи впливу громадянського суспільства на владу через медіа

// К. Єсін

Експертна точка зору	112
Відповіді на актуальні запитання ...	116
Історії успіху	119

Медіа та демократія в місцевих громадах: німецький досвід ..... 122 |

// Г. Гнаук

ВСТУП



Тетяна Клоуберт /
Tetiana Kloubert
(*1981)

Доктор філософії, науковець і викладач кафедри педагогіки, освіти дорослих і неперервної освіти Університету Аугсбургу (Німеччина). Має ступінь магістра німецької мови і літератури Чернівецького державного університету імені Юрія Федьковича та ступінь магістра педагогічних наук і романської філології Єнського університету ім. Фрідріха Шіллера (Німеччина). Член Європейського товариства з питань досліджень у сфері освіти дорослих (ESREA) і Міжнародного товариства порівняльних досліджень у сфері освіти дорослих (ISCAE).

Протести на Майдані з листопада 2013 року по лютий 2014 року змінили свідомість багатьох людей в Україні і стали вирішальним імпульсом у зміцненні громадянського суспільства України, вимагаючи вияву більш активного громадянства [3]. Початок соціальної консолідації і готовність значної частини українського суспільства активно підтримувати зміни у своїй власній країні на основі сформованих демократичних цінностей і виявилися центральними досягненнями Революції Гідності: різні групи, об'єднання і організації почали шукати спільні шляхи для дій, керуючись прагненнями до стійких соціальних, політичних, економічних і культурних реформ. Проект «Створюємо мости для демократії» став у цьому русі важливим дискусійним майданчиком і освітнім проектом для дорослих, що об'єднав громадян на місцевих рівнях, які шукають відповіді на існуючі виклики демократії і прагнуть подальшого розвитку ініціатив громадянського суспільства в різних сферах життя.

Не зважаючи на вже досягнуте, успіхи українського суспільства в демократичній консолідації та зміцненні громадянського суспільства залишаються досі дуже хиткими. Невтішний досвід нереалізованих суспільних змін після Помаранчевої революції показує, наскільки нелегкими є тривалі громадянські ініціативи, спрямовані на суспільні зміни. Хоча в Україні юридично існують інституційні механізми для участі громадян у розробленні державної політики, лише дуже невелика група населен-

ня є носіями «культури втручання». І саме «культура невтручання» залишається панівним елементом світогляду.

У цій ситуації стає очевидним стратегічне значення освіти, зокрема освіти дорослих громадян, які є (чи повинні бути) активними учасниками демократичного ладу або ж, щонайменше, пасивно підтримувати чи схвалювати цей лад [2]. У процесі освіти дорослі люди отримують можливість для рефлексії своєї ролі як громадянина/громадянки і можливих шляхів реалізації цієї ролі у суспільстві. Здатність до громадянської участі напряду залежить від процесу безперервного навчання, що повинно надавати підтримку і супровід у процесі пошуку інформації і, за потреби, комунікації власних ідей та бачень.

Відповідні форми формального, неформального та інформального навчання в дорослому віці ще не до кінця розроблені в українському суспільстві. Спираючись на міжнародний досвід, є достатньо підстав вважати, що освіта дорослих і демократія залежать один від одного [7]. Демократія *per definitionem* залежить від підтримки великої частини населення (демократичної більшості); вільна освіта дорослих, у свою чергу, можлива тільки в демократичній державі. Демократію розуміють не тільки як політичну форму правління, але й як спосіб життя, як спосіб співжиття у гетерогенному суспільстві.

Освіта дорослих, орієнтована на зміцнення демократії, пропонує нагоди для навчання з метою підсилення здатності до громадянської участі (partiципації): освіта є майданчиком, що сприяє виробленню і обміркуванню власної думки, дає можливість відчутти і розвинути самоефективність, вступити у діалог і випробувати власну позицію, а також знайти спільні стратегії для спільних дій з іншими учасниками. Освіта, стимулюючи суспільно вагому рефлексію і забезпечуючи простір для обміну досвідом та аргументами, створює фундамент подальших демократичних дій – для «культури втручання». Необхідною для цього умовою є, з одного боку, готовність і бажання громадян брати участь у суспільно-політичних процесах і здобувати необхідні для цього знання і компетенції. З другого боку, освіта дорослих повинна стати суспільно визнаним простором (інститутом), в якому створюватимуться можливості для рефлексії власного минулого і минулого країни, для рефлексії сьогодення і продумування власного способу дій. У цьому просторі повинна існувати можливість, щоб люди, які втратили віру у свої дії (наприклад, у зв'язку з минулим досвідом) і які почуваються безсилими щодо соціальних процесів, могли напрацювати навички і досвід партиципації. Освіта дорослих не може і не повинна брати на себе функції терапії, але повинна запропонувати можливості з огляду на наявні ресурси, щоб доросла людина змогла впоратися з можливою соціальною чи особистою кризою, а також освіта має супроводжувати процес пошуку нових інтерпретацій та переосмислення цінностей.

Німецька традиція освіти дорослих тісно пов'язана з ідеєю демократії. Сучасна німецька система освіти дорослих надає можливості для громадянської освіти населення за допомогою різних видів формального, неформального та неофіційного навчання. Політична освіта є органічною тематичною складовою освітніх процесів протягом цілого життя. На важливості і необхідності підтримки політичної освіти наголошується, прямо або побічно, в освітніх законодавствах практично всіх федеральних земель. Тематично політична освіта спрямована на дискусію і розуміння аспектів політичного і суспільного життя, а також на можливості демократичного співіснування різних груп у суспільстві. Основними тематичними фокусами є створення розуміння відсутності альтернатив правам людини і демократії як державного ладу та способу життя, а також рефлексія, дискусія і апробація демократичних механізмів прийняття рішень, критична оцінка фундаменталізму, тоталітаризму і дискримінації.

З іншого боку, освіта дорослих покликана допомагати дорослим у розумінні і впорядкуванні різних життєвих ситуацій, особливо таких, що пов'язані з індивідуальними чи суспільними кризами, а також підтримувати дорослу людину у пошуках орієнтирів і в процесі переорієнтації внаслідок переломних змін.

Німецький науковець у галузі освіти дорослих Оскар Негт формулює фундаментальне питання, яке стоїть перед сучасною освітою: «Що повинні знати люди, щоб бути в змозі орієнтуватися у цьому змінюваному світі?» [5, с. 185] і називає «здатність до політичних оцінок і компетенцію інтерпретувати суспільні процеси» основними освітніми цілями [5, с. 189]. Під такою компетенцією О. Негт має на увазі спроможність розуміти і давати оціночні судження політичним, соціальним, економічним і культурним процесам та подіям у суспільстві.

Інший німецький андрагог Клаус-Петер Гуфер говорить про те, що політична освіта є сьогодні досить дифузійним поняттям, або поняттям-контейнером, яке свавільно охоплює майже всі аспекти життя без жодної систематики – починаючи від питань оренди житла і закінчуючи приготуванням їжі. На його думку, політична освіта повинна зосередитися на таких ключових словах, «як конфлікт, інтереси, суспільна ієрархія, консенсус, влада, формування волі і позиції» [4, с. 15]. Питання, які можуть розглядатися щодо різних ситуацій суспільного життя, стосуватимуться в цьому випадку, наприклад, таких аспектів: «Які групи представляють чиї інтереси? Якими шляхами задовольняються ці інтереси? Які інтереси залишаються незадоволеними? Чому? Які правила і процеси існують, щоб забезпечити обов'язкове виконання домовленостей?» [4]. Критика більшості німецьких теоретиків політичної освіти дорослих спрямована сьогодні на той факт, що в освіті, як у загальній, так і в політичній, домінують економічні цінності і критерії. На сучасному етапі погляд на загальну освіту і конкретно на політичну освіту має технологічно-інструментальний характер, виходячи з економічних розрахунків: інвестиції в освіту повинні бути за такою логікою рентабельними, а результати мають вимірюватися у стандартизованих оцінках.

Такий підхід до політичної освіти дорослих суперечить однак її вихідним фундаментальним цінностям: автономії, емансипації, справедливості і рівності шансів, соціальній відповідальності, гуманізму, праву на самовизначення людини. Політична освіта, яка залишається вірною своїм традиційним ідеалам, скерована більше на опір, ніж на пристосування, на критику, ніж на безумовне сприйняття. Рівність, солідарність (братерство) і свобода як три ключові гасла Просвітництва досі не втратили свого значення у цілевизначенні освітніх процесів. Безальтернативною залишається і вимога до критичного аналізу суспільства і напрацювання вмінь і навиків робити критично обґрунтовані судження. Політична освіта дорослих у цьому випадку допомагає підсиленню «критичної компетентності» [1, с. 27] і виконує дорадчу і супровідну роль у процесі вироблення індивідуальної світоглядної позиції, яка стане фундаментом подальшої (критичної) політичної дії.

Ідеал людини, який покладено в основу багатьох цільових орієнтирів освіти дорослих, сягає, отже, своїм корінням в епоху Просвітництва і розглядає індивіда як такого, що потребує освіти на всіх етапах життя, але й такого, який здатен вчитися завжди. Епоха Просвітництва вперше експліцитно формулює тезу, що освіта може змінити суспільство і державу і що людина є співтворцем як свого індивідуального, так і загального суспільного простору. На освіту, ще з часів Просвітництва, покладені очікування на здобуття індивідуальної та соціальної свободи і наближення до суспільного ідеалу гуманізму. Освічена людина покликана здобути свободу та індивідуальність і разом з тим взяти на себе відповідальність за суспільні процеси. Право на освіту мала кожна без винятку людина. При цьому освіта, особливо освіта дорослих, отримала політичний характер: суспільні форми, які не відповідали ідеалу рівності, піддавалися критичній оцінці.

В епоху Просвітництва в Європі з'являється новий суспільний прошарок освічених міщан, який починає цікавитися політичними питаннями і випробовує себе у ролі *Ното politicus*. Салони, які стали центрами обміну думками про актуальні проблеми, можуть цілком вважатися першими інституціями політичної освіти дорослих. Таким чином, освіта дорослих супроводжує і стимулює розвиток нових суспільних відносин і кристалізацію нових прошарків суспільства. Йозеф Ольбріх вважає, що саме Просвітництво, індустріалізація і демократизація стали основними імпульсами у розвитку освіти дорослих [6, с. 28].

Виходячи із ціннісних орієнтирів і традицій політичної освіти дорослих, такий вид освіти не може бути навчальним процесом «за шкільною партою», не може бути надиктованим *ex cathedra* чи прописаним вищими керівними державними органами. Політична освіта не сумісна з агітацією, з маніпуляцією чи індоктринуванням. Політична освіта дорослих повинна і сьогодні дистанціюватися від будь-яких форм і спроб політичного впливу чи насаджування світоглядних позицій. Її основними цінностями і сьогодні залишаються автономія дорослої людини, світоглядний плюралізм, самовизначення учасників і учасниць та добровільність участі в освітніх заходах.

Політична освіта в соціалістичну епоху сприймалася як інтенсивне насадження ідеології, як інституція передачі вибраних (ідеологізованих) знань і переконань. Тож «нова політична освіта дорослих» змушена боротися з громадянською втомою, з конотацією політичної індоктринації та з сумнівами щодо своєї легітимності.

Політична освіта дорослих в Україні має підтримуватися державою, але при цьому залишатися автономною і нейтральною в межах демократичної конституції. Освіта для дорослих, яка чітко не відмежовується словом і ділом від практики переконування, буде стикатися з підозрами і опором серед потенційних учасників освітніх ініціатив. Досвід самовизначення й автономії, обдумування й аргументація у прийнятті власних рішень є в освітній практиці ключовими елементами успішної освіти для дорослих – особливо тих дорослих, хто мав досвід освіти у тоталітарному минулому. Така успішна практика політичної освіти базується і на різноманітних перевірених та інноваційних методах роботи. Ключовим словом освітніх процесів є життєвий досвід, яким володіє кожен дорослий. Навчальні процеси, основані на біографії і життєвих історіях, переплітаються з аналізом суспільно-політичних подій, що дає змогу побудувати мости між загальним і конкретним, а також проаналізувати власний досвід у контексті політичного життя.

Останні події в Україні підкреслюють необхідність розвитку політичної освіти дорослих – як практичної, так і теорії освіти дорослих – та здатності кожного громадянина і кожної громадянки критично аналізувати складні суспільно-політичні ситуації, протистояти пропаганді і знаходити власний конструктивний шлях участі у формуванні суспільства. Демократичний розвиток українського суспільства та економічного зростання Української держави залежить від активних, критично мислячих і добре поінформованих громадян і громадянок, на що і спрямований проект «Створюємо мости для демократії» в Україні. Демократія живе за рахунок демократів.

Проект «Створюємо мости для демократії» став майданчиком політичної освіти, тобто місцем, де демократи змогли зустрічатися, ділитися своїми думками та інтересами, перевіряти власні припущення, обговорювати власну роль як громадянина і співтворця соціальних і політичних процесів, оцінювати можливості партиципації. Адже демократія не є самоочевидною, її принципи і необхідні форми поведінки мають бути предметом навчання або, звертаючись до висловлення Оскара Негта: «Демократія є єдиним політичним устроєм суспільства, якому треба вчитись – знову і знову, кожен день, до старості» [5, с. 13].

Практика освіти дорослих перебуває поки що в стані відсутності професіоналізації, а це означає, що компетенції і профілі працівників та працівниць у цій сфері невизначені і до певної міри свавільні.

Однією із нагальних вимог у сфері політичної освіти, на наше переконання, є розвиток теоретичних засад на нових створених кафедрах освіти дорослих при українських університетах. Практика і теорія безперечно взаємозалежні. Напрацьований багатий практичний досвід української освіти дорослих повинен бути проаналізований і систематизований у теоретичних дослідженнях на окремих кафедрах. Але і якість практикуючої освіти залежить від якості знань, умінь і навичок, отриманих у процесі академічної освіти, в ідеалі – при кафедрі освіти дорослих.

Практика освіти дорослих потребує систематичних підходів і академічної систематизації дидактики і методики освіти для дорослих, яка є якісно відмінною від шкільної дидактики.



Список використаних джерел

1. Ahlheim, Klaus (2000): Zurück zur Kritik! Wider die affirmative Wende in der (politischen) Erwachsenenbildung. In: Journal für politische Bildung 2, S. 24-27.
2. Friedenthal-Haase, Martha (2007): Die Wenigen und die Vielen. Zu Orientierungsfragen der politischen Erwachsenenbildung in der Demokratie. In: Bildung und Erziehung 2, 60, S. 209-226.
3. Hrytsak, Yaroslav (2014): Revolution der Würde. In: Dathe, Claudia/ Rostek, Andreas (Hrsg.): Majdan! Ukraine, Europa. Berlin: edition. foto Tapeta. S. 72-78.
4. Hufer, Klaus-Peter (2011): Welche Kompetenzen brauchen politische Erwachsenenbildnerinnen und -bildner? Antrittsvorlesung anlässlich der Ernennung zum außerplanmäßigen Professor der Universität Duisburg-Essen am 12 Oktober 2011. –[Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: https://www.uni-due.de/imperia/md/content/biwi/dekanat/hufer-antrittsvorlesung_apl_12-10-2011_2_.pdf.
5. Negt, Oskar (2010): Der politische Mensch: Demokratie als Lebensform. Göttingen.
6. Olbrich, Josef (unter Mitarbeit von Horst Siebert) (2001): Geschichte der Erwachsenenbildung in Deutschland. Opladen.
7. Zeuner, Christine (2010): Erwachsenenbildung und Demokratie: Möglichkeiten und Perspektiven. In: Zeuner, Christine (Hrsg.): Demokratie und Partizipation – Beiträge der Erwachsenenbildung. Hamburg: Univ., Lehrstuhl für Erwachsenenbildung, S. 5-11.

РОЗДІЛ

ПОБУДОВА
ДІАЛОГУ
НА МІСЦЕВОМУ
РІВНІ – ГРОМАДИ
ТА ГРОМАДЯНИ

// Ірина Брунова-Калісецька

// Олександр Мітьков

ПОБУДОВА ДІАЛОГУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ – ГРОМАДИ ТА ГРОМАДЯНИ



Ірина Брунова-Калісецька (*1977)

Кандидат психологічних наук, дослідник і тренер. Спеціалізація: ідентичнісні конфлікти, пов'язані з етнічними, мовними, релігійними та іншими питаннями ідентичностей, історична пам'ять, налагодження діалогу в конфліктному середовищі. До російської окупації Криму – викладач Таврійського національного університету ім. В. Вернадського. На даний момент – директор НГО Інформаційно-дослідного центру «Інтеграція та розвиток», експерт з фасилітації діалогів Офісу Координатора Проєктів ОБСЄ в Україні.



Олександр Мітьков (*1983)

Тренер, фасилітатор із побудови діалогу, запобігання і залагодження конфліктів та їх наслідків (як на місцевому рівні, так і у відносинах між місцевими органами самоврядування та громадянським суспільством). Спеціалізація: діалог у сфері соціально-економічного розвитку. Працював головним спеціалістом відділу соціально-економічного розвитку та комунальної власності виконавчого комітету Дніпровської районної ради. Має ступінь магістра з історії та географії.



ЕКСПЕРТНА ТОЧКА ЗОРУ на діалогову діяльність в Україні

Сенс діалогу – передача сенсів. У філософському вимірі «діалог» як жанр і науковий термін може заглибити читача до видатних давньогрецьких мислителів Сократа та Платона або провести через всю філософську думку до сучасних французьких авторів. Але ця подорож не є метою посібника, що ми пропонуємо нашому читачеві. Чого ми хотіли б, говорячи з вами про діалог і наш досвід його застосування, то це надихнути на використання діалогових практик і можливостей задля досягнення поставлених вами цілей у роботі з громадою, мешканцем та активним членом якої ви себе бачите.

Тому ми поділимося нашими уявленнями про те, як спілкуватися саме у діалозі і як це працює, розкажемо, хто і як вже користується діалоговими підходами в Україні та над якими проблемами працювати в громадах, а також поділимося нашими прикладами результативної роботи в діалоговому форматі з вирішення різних питань у містах і селах України.

Навіщо потрібен діалог? Для того щоб громадяни могли брати участь у прийнятті рішень різного рівня, їм доводиться домовлятися. Отже, простір діалогу – саме те місце і спосіб, які допомагають змінювати стосунки між громадянами так, щоб

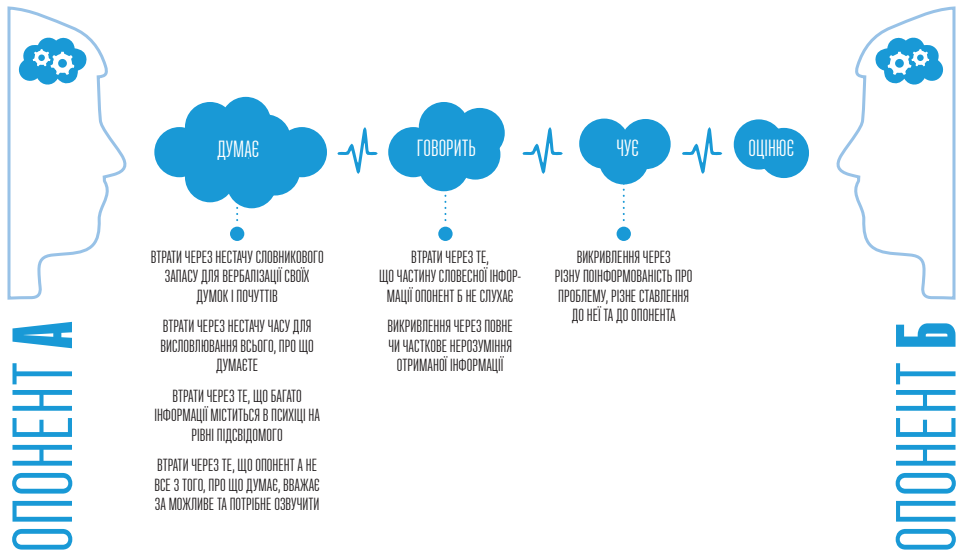


Рисунок 1. Втрати і викривлення інформації в процесі спілкування як причина конфлікту [1, с. 124].

вони могли домовлятися і шукати тих рішень, які будуть задовольняти дуже різні інтереси. Такі стосунки потребують розуміння один одного, побудови довіри до іншої людини, іноді дуже не схожої на вас, спільного пошуку ресурсів і нових можливостей для прийняття та реалізації рішень тощо.

Однак не кожне спілкування є діалогом, незважаючи на те, скільки різних учасників комунікації збираються взяти в цьому участь. Часто обмін інформацією між людьми не повністю ефективний, адже ми обмінюємося також емоціями, почуттями, побажаннями, упередженнями чи судженнями, стереотипами та уявленнями й хочемо щось змінити через комунікацію. Як саме це впливає на точність передачі інформації, можна побачити на рис. 1.

Крім того, співрозмовники можуть перебувати у різному емоційному стані, бути втомленими або роздратованими, відчувати біль чи піднесення, мати різний досвід спілкування та діяльності, різні мотиви щодо розмови та очікування стосовно її наслідків та ін., що також ускладнює порозуміння між людьми. Отже, навіть у спокійному і неконфліктному спілкуванні ми можемо не чути і не розуміти свого співрозмовника, якщо ми не знаємо, що робити з комунікаційними бар'єрами, на які багата наша психіка, і як все ж таки передати/зрозуміти, власне, сенс того, що мав на увазі один із учасників діалогу.

У складних ситуаціях із конфліктними подіями чи напруженістю через наявність різних інтересів, минулий негативний досвід комунікації та попередні невдачі спроби вирішити якесь важливе питання фахівці з налагодження комунікації

(ми називаємо їх фасилітаторами діалогів) можуть допомогти представникам різних груп у громаді подолати такі бар'єри.

Одним із завдань фасилітатора в діалозі є створення можливостей для учасників почути і зрозуміти, що саме намагаються сказати інші люди, який сенс хочуть донести до співрозмовників і, таким чином, допомогти подивитися на ситуацію та можливості її вирішення в новий спосіб. Крім того, діалог спрямований на зміну стосунків між людьми (які можуть представляти не тільки самих себе, а й різні групи, організації та об'єднання і/або обіймати певні посади) у такий спосіб, який сприятиме подальшому розвитку громади і демократичних процесів прийняття рішень.

Залежно від того, як саме вибудовується такий простір, які техніки покращення комунікації використовують ведучі діалогу, які учасники беруть у ньому участь, які проблеми чи конфліктні питання проговорюють, як такі зустрічі вводяться у систему інших комунікативних практик (засідання круглих столів, експертних дискусій, громадських слухань, ток-шоу тощо), діалог як певний спосіб спілкування має безліч пояснень.

Наприклад, у визначеннях діалогу, що ними користується підрозділ соціальної політики та розвитку ООН, власне *діалог* розглядається як «намір шукати взаєморозуміння і взаємних компромісів щодо конкретної проблеми або ситуації шляхом запиту та навчання провідників, які можуть привести до консенсусу в процесі прийняття рішень». На додаток, *партисипативний діалог* визначається також як процес, що надає людям безпечне місце і можливість бути залученими до спілкування і діяльності, побудованих на правах і відповідальності». Насамкінець *рефлексивний партисипативний діалог* – це «мислення в певний спосіб, що веде до толерантності та розуміння різноманіття світоглядів та інтересів» [6].

Отже, для практик ООН основними рисами діалогу будуть такі: взаєморозуміння, консенсус у прийнятті рішень, безпека спілкування, залучення людей, толерантність і сприйняття неоднаковості.

Втім конкретна дефініція діалогу може залежати від того, які техніки, підходи або методи використовуються для цього, або вони орієнтовані на те, що група чи громада може провести їх сама, або на залучення навчених ведучих-фасилітаторів, а головне – де і для вирішення яких завдань діалог застосовується, у конфліктах чи складних ситуаціях якого типу. Тому ми наведемо те визначення і принципи діалогу, які вже використовуються в Україні фахівцями-фасилітаторами. Принаймні частина фасилітаторів в Україні погодилася визначати *діалог* – як *глибинний процес комунікації з обміну сенсами з метою якісної зміни відносин між людьми*.

Однак є певна група фахівців, які розглядають діалог як більш широкую діяльність, що включає різні типи групових активностей (це, наприклад, «Одеська модель діалогу», запропонована І. Терещенко та Одеською обласною групою медіації).

Принципово важливим для з'ясування поняття «діалог» Р. Коваль та А. Горова з «Українського центру порозуміння» вважають відповіді на такі запитання:

- Що ми обговорюємо? (Що є предметом обговорення в діалозі?)
- Як ми ведемо обговорення? (Які навички, інструменти, прийоми, настанови і стосунки сприяють досягненню успіху в діалозі?)
- З якою метою або *навіщо* ми ведемо діалог? (Яка кінцева мета діалогу – договір, згода, примирення, взаєморозуміння, прощення або щось інше?)
- (Нарешті, найцікавіше!) – Хто може вести діалог? (Якими якостями має володіти особа, що веде процес побудови діалогу?) [3].

У ширшому трактуванні діалогових практик у роботі з групою можна використувати й інші техніки фасилітації, що не спрямовані виключно на обмін сенсами та їх проясненням, але допомагають групі встановлювати зв'язки і шукати рішення. Такі техніки висвітлені у збірці «Від співпраці до примирення: посібник для лідерів громадянського суспільства», яка побачила світ за підтримки DVV International в Україні [2].

Основні принципи діалогу:

Під принципами діалогу можна розуміти набір поведінкових стандартів і цілей, яким люди формально погоджуються слідувати для створення простору діалогу. Складання чи введення такого переліку принципів може відбуватися у різний спосіб і мати різний зміст, але частина таких принципів наявна майже в кожному діалозі.

1. Слухати, щоб зрозуміти точку зору іншого краще, ніж готувати захист своєї. Намагатися слухати більше, ніж говорити.
2. Поважати інших і відмовитись від навішування ярликів.
3. Говорити про власний досвід. Починати речення з «я», а не з «ти» («ви»).
4. Мінімізувати переривання і відволікання.
5. Зберігати конфіденційність. За межами групи обговорювати зміст сказаного, але не те, хто і що сказав.
6. Ставити запитання. Задавати чесні питання, що збуджують мислення, які дають людям можливість розкрити і пояснити свої основні припущення.
7. Залишатися у діалозі у скрутних життєвих ситуаціях. Взяти на себе зобов'язання підтримувати діалог, не зважаючи на напруженість.

8. Бути спрямованим на порозуміння. Мета діалогу – підвищити рівень взаєморозуміння між людьми. Вирішити проблему чи з усім погоджуватися – не є метою діалогу.
9. Встановити спільне між співрозмовниками. Кожного з двох людей щось об'єднує. Знайдіть це!
10. «Ой!» – потім пояснювати. Якщо хтось каже щось болюче, не варто відсторонюватися чи виходити з діалогу. Дайте людині та членам групи дізнатись, чому це викликало відчуття болю [5, с. 192].

Принципів чи правил може бути менше або більше, деякі можуть додаватися залежно від бажань учасників, їхньої потреби у безпеці чи через якісь обмеження. Крім того, різні техніки можуть робити більший акцент на тому чи тому принципі, повністю обмежувати можливість переривати через додаткові правила та процедури або визначати, як саме організувати комунікацію, щоб ці поведінкові стандарти працювали ефективно.

Розкриємо детальніше зміст згаданих принципів.

1. Слухати уважніше, щоб зрозуміти точку зору іншого, ніж готувати захист своєї. Складність слухати полягає перш за все в тому, що нам важко сприймати мовлення, не оцінюючи те, про що говорить інша людина, не намагаючись приписати її словам зрозуміле нам значення і мету, які мовець може зовсім не мати на увазі. І тоді замість слухання ми, про себе, починаємо вступати з ним у дискусію, наводячи подумки аргументи чи сперечатися через власне бачення ситуації. В цей момент ми вже насправді не слухаємо, що саме говорить людина. Ми зосереджені всередині себе на уявному діалозі і на своїй в ньому позиції.

2. Поважати інших та відмовитись від навішування ярликів. Це може здаватися банальним і само собою зрозумілим. Але, по-перше, ми дуже по-різному розуміємо, що означає «поважати іншого»; по-друге, коли обговорюються гострі питання, то нам важко буває стриматися від переривання розмови через емоції, які ми переживаємо.

3. Говорити про власний досвід. Розмова про власний досвід і своє бачення питання, використання «я-тверджень», з одного боку, зменшує відчуття звинувачень інших людей в чомусь, що ми пережили і про що розповідаємо. З другого боку, коли людина говорить про свій досвід, свої переживання, то картина подій чи ситуації для нас розширюється і доповнюється, а людина стає більш зрозумілою у своїх вчинках і/або переконаннях.

4. Мінімізувати переривання і відволікання. Перебиваючи того, хто говорить, ми втрачаємо значну частину змісту з того, про що каже людина, не дочуваємо того, про що йдеться в її висловлюваннях, і не залишаємо можливості пояснити. Більше того, людина може закритися і припинити ділитися своїм досвідом, і, таким чином, втрачається частина загальної картини чи ситуації або теми, з якою працює діалогова група, оскільки не лише той, хто говорить, а й інші учасники можуть не почуватися достатньо комфортно для відкритого обміну досвідом.

5. Збереження конфіденційності. За межами групи можна обговорювати загальний зміст сказаного, однак не розголошувати те, хто саме і про що казав. Конфіденційність потрібна для створення відчуття безпеки учасників та для їх здатності розкриватися і щиросердно розповідати про важкий досвід чи обговорювати гострі питання. Конкретні правила конфіденційності можуть уточнюватися і погоджуватися з учасниками діалогу. В деяких діалогових практиках людина може зберігати анонімність, в інших – присутні домовляються про повну конфіденційність, тобто про те, що ніхто не буде деякий час обговорювати зміст бесіди за межами групи повністю або частково з певних питань.

6. Ставити прямі запитання, які провокують на висловлення власної думки. Це допоможе учасникам діалогу розкрити і пояснити свої основні думки. Можливість ставити запитання допомагає учасникам уточнити те, що вони почули, перевірити власну інтерпретацію почутого або отримати більше інформації з перших вуст. З іншого боку, конкретні формулювання питань можуть бути конфронтаційними, спрямованими на звинувачення чи для образи іншого та ін. За таких обставин ведучі діалогу можуть користуватися техніками нейтралізації мовлення, парафразу у такий спосіб, щоб форма питання не заважала почути його зміст і не спровокувала негативну реакцію з боку того, хто говорить.

7. Залишатися у діалозі попри будь-який важкий емоційний стан. Взяти на себе зобов'язання залишатися в діалозі, не зважаючи на напруженість. У діалогах обмін досвідом може в деякі моменти спровокувати напруження, гострий емоційний викид та ін. Якщо мовця переривати в такі моменти, то в результаті розуміння іншої людини втрачається, а намагання та бажання все ж таки порозумітися для подальшого вирішення складних питань зникає. Тому коли ситуація вкрай загострюється, учасникам важливо домовитись про перерву в обговоренні цього питання і про те, що

через деякий час діалог може бути подовжено, коли емоції вщухнуть і слухати стане легше. Після того, як група змогла пережити такі моменти і продовжити працювати в діалозі, взаємні зв'язки між людьми стають міцнішими, а бажання далі шукати взаємне порозуміння підвищується.

8. Бути спрямованим на взаєморозуміння. Мета діалогу – підвищити порозуміння між людьми. Вирішити проблему або погодитися на все, про що говорять, не є ціллю діалогу. Власне, вирішення конкретного питання не ставиться за мету діалогу і не завжди є його результатом. Але діалог може бути використаний, коли вирішення якогось соціально значимого питання потрапило у глухий кут. Тоді в діалозі через більш глибоке спільне вивчення різних поглядів на це питання можуть бути знайдені й нові відповіді, підходи та ресурси для його вирішення. Також важливо враховувати, що уважно слухати іншу людину, розуміти її – зовсім не означає погоджуватися з нею, з її точкою зору чи уподобаннями. Результатом діалогу є зміна стосунків між людьми, а таке перетворення, трансформація, може бути будь-яким. За певних обставин достатнім результатом діалогу може стати припинення застосування насилля до інших. В деяких ситуаціях наслідком діалогу можуть зароджуватись нові партнерські відносини між людьми або разова співпраця з вирішення конкретної проблеми.

9. Пошук спільного. Кожного з двох людей щось об'єднує. Знайдіть це! Це допомагає слухати і розуміти людину та трансформувати стосунки з нею і/або групою, яку вона представляє у діалозі.

10. «Ой!» – потім пояснювати. Якщо хтось каже щось неприємне, таке, що викликає болючі відчуття, не варто відсторонюватися чи виходити з діалогу. Дайте людині та групі знати, чому це було болючим. Коли нам стає важко від слів інших людей, то природною реакцією буде припинення такого контакту для попередження подальших неприємних і психологічно неприйнятних моментів у розмові. Але в діалозі, звісно, є можливість дати зрозуміти іншій людині, що саме є болючим в її словах для того, щоб людина надалі могла уникати того, що викликає біль.

І взагалі діалог – це таке спілкування, яке працює не тільки з інформацією, змістом, документами, фактами тощо, але також з емоційними реакціями учасників і поведінкою, оскільки все це є частиною стосунків людей і конче потрібне для їхньої трансформації в менш насильницькі і в більш спроможні до співпраці.

Діалоги в Україні

Хоча діалогові практики та фахівці, що ними користувалися, були в Україні і в попередні двадцять років, ситуація останніх кількох років (і не тільки війна, а й потреби в проведенні докорінних реформ в українському суспільстві) сприяла розумінню необхідності змін попередніх форматів комунікації в суспільстві – між громадами, різними групами і спільнотами, суспільством і владою та ін. З іншого боку, міжнародні організації, маючи попередній досвід трансформації конфліктів в Ірландії, на Балканах, в Центральній Азії та й по всьому світу, почали активніше пропонувати українцям свою допомогу у навчанні діалоговим практикам та їх поширенні по всій країні, й зокрема у східних областях.

Платформа підтримки діалогу була заснована у вересні 2015 р. Європейським форумом з міжнародного посередництва та діалогу (MediatEUr) (за підтримки Програми розвитку ООН [4]) з метою допомоги організаціям, ініціативам, фахівцям, що використовують різні діалогові підходи у вирішенні різноманітних суспільних проблем у різних регіонах України та трансформації суспільних відносин для сталого розвитку та миру в Україні.

На момент написання цього посібника ресурс перебував у стані наповнення, і ще не всі наявні ініціативи до нього долучилися (наразі їх 25), але вже зараз можна користуватися ним для пошуку партнерів у реалізації різних суспільних програм і проектів, що передбачають діалогову частину діяльності.

Вже сьогодні мапа зареєстрованих на платформі ініціатив (рис. 2) демонструє, що діалогом користуються не тільки на Сході України, і завдяки цьому з'явилась можливість шукати відповідні організації в своєму місті чи області. Причому частина організацій працює в декількох областях із діалогами певної тематики або певних груп/громад суспільства чи мають мережний характер.

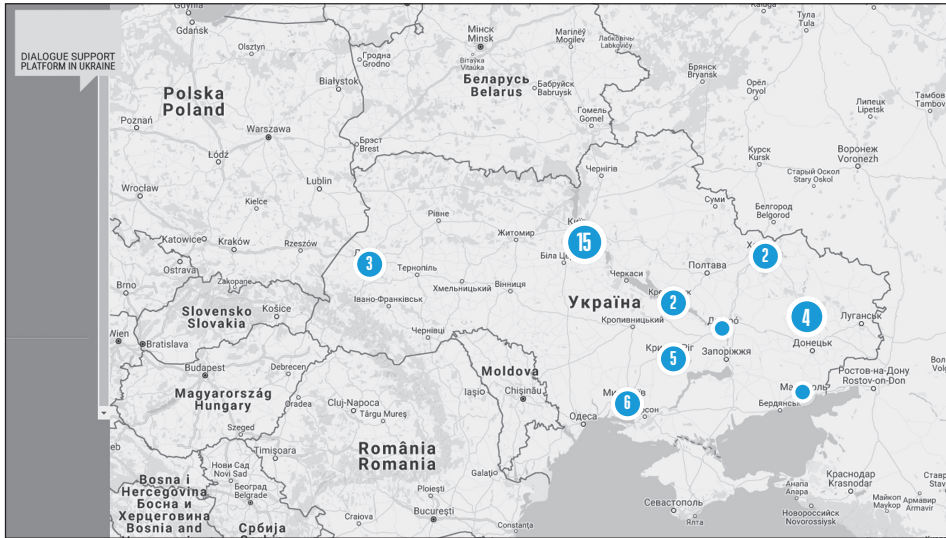


Рисунок 2. Мапа діалогових ініціатив проекту «Платформа підтримки діалогів в Україні»

Щодо тем і питань, з якими в останній рік працюють зібрані на «Платформі підтримки діалогів в Україні» (рис. 3), то вже стало очевидним, що їх різноманітність робить діалог інструментом, здатним долучити громадян до обговорення найважливіших гострих питань у будь-якій громаді. Серед інших тем, на які спрямовані ті чи ті діалоги, також є реінтеграція ветеранів АТО, децентралізація, відносини між громадянським суспільством і владою, подолання наслідків минулого і його загоєння.



Рисунок 3. Тематичні напрями діалогових ініціатив проекту «Платформа підтримки діалогів в Україні»



ВІДПОВІДІ НА АКТУАЛЬНІ ЗАПИТАННЯ:

на основі практичного досвіду апробації діалогу і діалогових практик
(на прикладі Дніпровського району Дніпропетровської області)

1. Яким чином діалог може залучити громадян до вирішення складних питань у громаді?

Сучасна ситуація в українському суспільстві надзвичайно складна, що створює запит на використання і впровадження діалогу та діалогових практик у суспільне життя громад. Соціальні проекти із діалоговим компонентом спрямовані на покращення порозуміння між різними групами громад, їх згуртованості та укріплення (органи місцевого самоврядування, представники громадських організацій, ВПО, приймаючі громади, учасники і ветерани АТО, включаючи представників національних меншин, осіб із обмеженими можливостями та інвалідністю, представників різних релігійних конфесій) через використання «трансформативного діалогу» (як інструменту, підходу, процесу, результату) в контексті пошуку оптимальних шляхів розв'язання різних питань і викликів.

Сучасний практичний досвід використання діалогу сфокусований на соціальній адаптації та інтеграції ВПО в громади і для реінтеграції ветеранів АТО в поєднанні з кейс-менеджментом (допомога в децентралізації з урахуванням інтеграційних процесів).

Практичний досвід роботи у проекті ПРООН «Швидке реагування на соціальні та економічні проблеми внутрішньо переміщених осіб в Україні» за фінансової підтримки уряду Японії реалізовувалось в ПРООН один з трьох компонентів даного проекту «Пліч-о пліч: зміцнення соціальної згуртованості у місцевих громадах». Проект продемонстрував ефективність і життєздатність діалогового підходу в вирішенні важливих проблем і гострих питань у громадах.

У 8 областях України було організовано чотириденні семінари зі 147 представниками приймаючих громад і ВПО – формальними і неформальними лідерами – з метою їх згуртованості та тренування базових навиків діалогу.

Наступний етап – це залучення експертів, членів мережі з метою проведення діалогів і партисипативних заходів із визначення представниками громад громадських ініціатив важливих для них, в яких вони будуть брати участь, з підтримкою цих місцевих заходів прямим фінансуванням ПРООН.

У результаті було проведено майже 50 заходів із соціальної згуртованості, і в 25 з яких були інтегровані діалоги між приймаючими сторонами та ВПО у різних місцевих громадах. Загальна кількість учасників програми становить 2360 осіб, 895 з яких – ВПО.

У рамках проекту «Вирішення конфліктів та подолання поляризації в Україні» «Центр гуманітарного діалогу», Інститут миру і порозуміння та регіональні організації-партнери впроваджували сприяння розвитку діалогу як соціальної та політичної практики вирішення конфліктів у спільнотах, між владою і громадою, а також популяризували діалог як інструмент розвитку місцевої демократії на регіональному рівні.

Активісти організацій громадянського суспільства ініціювали та фасилітували діалоги для вирішення локальних проблем.

За результатами діалогових зустрічей у громадах була створена узагальнена модель залученого прийняття рішень у громаді. В першу чергу це питання – що ми обговорюємо, з'ясування предмета обговорення; по-друге, яким чином проводимо діалогову зустріч: які навички, інструменти, прийоми, настанови і відносини сприяють досягненню успіху в діалозі; по-третє, з якою ціллю або навіщо ведемо діалог: це може бути примирення, договір, взаєморозуміння, прощення чи ще будь-які важливі для нас речі; по-четверте, хто може вести діалог: які якості повинні бути притаманні людині, яка вступає в процес побудови діалогу.

Діалогом ми називаємо дискусію лише в тому випадку, коли наше спілкування буде мати конкретний і зрозумілий результат. Більшість людей, опитаних під час тренінгів чи в робочих групах, результатом діалогу частіше називають порозуміння (чи взаєморозуміння). Мається на увазі не просто порозуміння, а дієве порозуміння, за яким сліднують конкретні дії чи складення плану дій.

Іншими словами, результатом діалогу, крім досягнення взаєморозуміння, можуть бути і певні обов'язки, взяті на себе учасниками процесу. Практичний досвід ведення діалогу свідчить про важливість уважного слухання і поваги до думки співрозмовника, гнучкість власної позиції і налаштування на співробітництво, відсутність наміру перемогти опонента і будь-що обстояти власну правоту. З'ясувалось, що у разі спроби визначити, що для них є діалог, для людей важливим виявився не лише кінцевий результат, але й те, у який спосіб він був досягнутий.

2. Як працює діалог в об'єднанні сільських громад?

Цікавий досвід був отриманий під час налагодження взаємодії між селами однієї сільської ради Дніпровського району.

Сутність проблемного питання полягала в тому, що села Шевченко і Горького (кількість населення майже однакова – по 1000 мешканців) до 1996 року мали власні сільські ради. У 1997 році ці дві сільські ради були об'єднані в одну – Горь-

ківську сільську раду. Це викликало супротив і непорозуміння у мешканців села Шевченко, чому саме їхня сільська рада була реорганізована. Як наслідок – загострення суперечностей і конфліктів між селами траплялись постійно. Після дослідження цієї проблематики, визначення стейкхолдерів, детального опрацювання дизайну діалогу була проведена серія діалогів.

Важливо, що діалог проводився на нейтральній території, і в процесі його проведення ми отримали кілька важливих результатів. З'ясувалось, що представники села Шевченко набагато менш активні, висновок був яскраво продемонстрований кількісною присутністю активістів від громад. Для вирішення цього питання і на подолання непорозумінь між представниками села Шевченко та для покращення активності наступний діалог провели у селі Шевченко, де змінили ставлення до проявів активності, домовились і провели колядування – зібрали майже 3 тисячі гривень, котрі вирішили використати на організацію свята Масляної. Знаково, що представників села Горького запросили на святкування і для участі в організації заходів. Спільний успіх дав можливість певною мірою об'єднати ініціативні групи навколо колективних справ.

Виходячи з аналізу обставин, що склались, і дій учасників діалогу наступний діалог був спрямований на залучення до співпраці, з'ясування позицій і налагодження спільної діяльності місцевої, пасивно налаштованої частини Шевченківської громади. Використовуючи презентацію села Шевченко «Історія села Шевченко», що була підготовлена вже місцевими активістами, люди змогли побачити ситуацію з більш далекої відстані та проговорити ризики для села, що сьогодні існують (закриття школи, відтік молоді до міста, відсутність культурної програми розвитку сіл). Відбулася презентація механізмів співпраці з іншими громадами, які об'єднують і залучають людей (майстер-клас зі створення соціально орієнтованих роликів). На закінчення діалогу домовились про спільну зустріч на нейтральній території для написання стратегії та з'ясування змісту і функцій органу самоорганізації населення з метою роботи над його відкриттям. На завершення діалогу учасниця підсумувала, що *«для змін потрібні люди, і не важливо, з якого ти села»*.

Завдяки проведенню наступного діалогу учасники зголосились на тому, що необхідними є практичні знання, а саме – як ініціювати відкриття ОСНу в сільській місцевості. Намітити конкретні кроки дій учасників діалогів у громаді: розробка тексту анкети, визначення відповідальних за опитування людей, систематизація та аналіз даних, робота в напрямі набуття підтримки від голови Дніпровської районної ради. Учасники обговорювали свої напрями, зони відповідальності і робочі завдання. І як результат – мотивація представників зросла в рази.

Після реалізації домовленостей, що були отримані під час діалогу, на наступній зустрічі відбулось обговорення і аналіз отриманої інформації. Визначили такі кроки: скликання загальних зборів мешканців села Шевченко, підготовка протоколу для ОСНу, проведення роботи з інформування з ініціативними представниками громади, що будуть збирати підписи для створення ОСНу.

Було отримано підтримку з боку голови районної ради в ініціативі створення органу місцевого самоврядування в селі Шевченко.

Встановивши пріоритетні напрями роботи ініціативної групи, конфлікт був вичерпаний завдяки розподілу обов'язків та визначенню комунікаційних правил всередині групи. Як з'ясувалось, важливо постійно взаємодіяти з групою для розуміння її динаміки в контексті розв'язання нагальних питань.

Наступна діалогова зустріч проводилась із залученням великої кількості мешканців сіл Шевченко та Горького. В результаті була обрана ініціативна група, ціль якої – робота в напрямі створення органу самоорганізації населення. Визначили основні питання, що цікавлять людей у контексті відкриття ОСНУ. Домовились про залучення експерта з відкриття і функціонування ОСНів для ґрунтовної підготовки та розуміння, що саме такий орган являє собою.

У результаті діалогу і залучення експерта учасники зустрічі здобули практичні знання зі створення ОСНУ і налагодили зв'язки всередині ініціативної групи, визначили території і тих, хто за які відповідатиме зі збирання підписів, домовились про проведення міні-зібрань із визначення представників від територій для загальної конференції, а також розробили покроковий план дій і назначили відповідальних зі створення ОСНУ.

Отже, опрацювання складних відносин між селами і проблематики визначили основні напрями в контексті дизайну діалогу і тематик. Вирішення проблеми і налагодження відносин між селами, як з'ясувалось, у цьому конкретному випадку створення ОСНУ відбулося в процесі діалогу і як його результат.

Діалог як інструмент вирішення нагальних питань громад показав себе надзвичайно ефективно в процесах децентралізації, а саме: апробований у Дніпровському районі Дніпропетровської області на етапі прояснення Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», визначення оптимальних, спроможних конфігурацій об'єднаних територіальних громад.

На діалогові зустрічі в сільських і селищних громадах були запрошені представники органів місцевого самоврядування, бізнесу, активні громадяни. Під час діалогу репрезентовано законодавчі аспекти добровільних об'єднань територіальних громад, визначено кілька варіантів таких об'єднань. За результатами діалогових зустрічей були створені робочі групи, окреслені напрями їх роботи. Під час обговорень учасники відразу поставили два запитання, що їх найбільше турбували, – навіщо об'єднуватись і чи залишимося ми центром спроможної територіальної громади. На що отримали варіанти можливих об'єднань і пояснення важливості їх активної позиції в цьому процесі.

У ході зустрічі постійно відбувалась взаємодія з групою для розуміння її динаміки в контексті вирішення різних конфліктних питань. На кінець обговорення дійшли висновку щодо конфігурації майбутнього об'єднання Степнянської сільської ради та Ювілейної селищної громад з центром у селищі Ювілейне.

Сільський голова Степнянської сільської ради пообіцяв провести в громаді громадське обговорення і винести на сесію депутатів пропозицію стосовно зазначеної конфігурації об'єднаної спроможної громади.

Використовуючи діалоговий підхід у процесі реформи децентралізації, на сьогодні створено три об'єднані територіальні громади – Слобожанська (Ювілейна), Новоолександрівська, Сурсько-Литовська у Дніпровському районі з 16 об'єднаних територіальних громад Дніпропетровської області. Це свідчить про ефективність використання діалогового інструменту в процесах реформи децентралізації і створення спроможних об'єднаних територіальних громад із широким урахуванням думки мешканців адміністративно-територіальних одиниць.

3. Як працює діалог у питаннях інтеграції ВПО і місцевих громад?

Важливий напрям суспільного життя, на який існує надзвичайний запит апробації і використання діалогового підходу, – це інтеграція внутрішньо переміщених осіб у приймаючі громади.

З метою налагодження взаємодії між представниками органів місцевого самоврядування, внутрішньо переміщеними особами, членами громадських організацій на першому етапі були проведені попередні діалогові зустрічі з учасниками ВПО і громадських організацій.

Діалогова зустріч супроводжувалась активними коментарями і пропозиціями з боку представників громадських організацій та ВПО. У ході діалогової зустрічі отримали такий спектр тем, які група озвучила в першу чергу: інтеграційний пакет для ВПО у контексті інтеграції в громаду, покращення умов проживання для внутрішньо переміщених осіб, створення соціальних підприємств, активна робота з волонтерами, питання працевлаштування, бюрократизованість реєстраційних умов і прав для ВПО, питання субсидій, компенсацій для внутрішньо переміщених осіб орендованого житла; нерозуміння пільгових умов в контексті оренди приміщення, дотування нового житла, створення вторинного житла, прийнятного для проживання, розробка механізму взаємодії між ОМС, ВПО та громадськими організаціями. На кінець домовились про спільну зустріч із ВПО і громадськими активістами.

Характерною особливістю даної групи є надзвичайний рівень довіри і перестороги, з чим весь час активно доводилось працювати. Продуктивним результатом зустрічі стала домовленість про обговорення питань ВПО на спільному діалозі з органами місцевого самоврядування. Був помітний високий рівень інертності і пасивності серед представників групи; емоційний фон постійно нагадував про себе (не витримували – плакали і т. д.); увесь час працювали з питаннями довіри і безпеки в групі.

На другому етапі налагодження взаємодії між різними групами громади діалогова зустріч проводилась із представниками органів місцевого самоврядування. Під час презентації цілей діалогу в налагодженні взаємодії між різними групами громади

учасники звернули увагу на необхідність посилення спроможності місцевої громади, що стане фундаментом підвищення покращення рівня життя людей. Представників місцевої влади дивувало чути про можливості, що відкриваються для розвитку громади, якщо активно співпрацювати з внутрішньо переміщеними особами.

Досить часто лунали коментарі учасників на зразок таких, як «з ВПО співпрацювати не ефективно, вони тільки шукають можливість оформити собі допомогу, а потім знову повернуться на окуповані території». Тому головним питанням заходу було змінити фокус сприйняття ВПО як проблеми бачення в них нових членів громади і ресурс для мешканців адміністративно-територіальних одиниць, усвідомлення необхідності взаємодії.

Дуже важливою в цьому плані була позиція заступника Перещепинської міської ради, яка наголошувала на необхідності під час зустрічі шукати спільні інтереси та співпрацювати: «ВПО сьогодні є частиною нашої громади, і нам потрібно їх розуміти і сформулювати стратегічне бачення співпраці та взаємодії з ними, бути уважними до них, залучати до обговорення, спільно діяти».

Від представників органу місцевого самоврядування була отримана згода на спільну зустріч з ОМС, ГО, ВПО.

Третім етапом налагодження взаємодії в громадах між різними групами став спільний діалог між представниками органів місцевого самоврядування, громадських організацій і внутрішньо переміщених осіб.

Діалог розпочався із представлення результатів двох попередніх етапів діалогу. Проведено знайомство, напрацьовані принципи взаємодії. На питання, що для вас важливо отримати від цієї зустрічі, було надано такі відповіді учасників: ВПО – «просто цікаво», «на нас нарешті почали звертати увагу», «отримати фінансову підтримку»; зі сторони представників органу місцевого самоврядування переважало таке – «хочемо особисто познайомитись, почути людей».

На початку процесу емоційність учасників діалогу виявилась достатньо високою, лунали різні заяви і бачення ситуації від ВПО: «до нас погано ставляться», «нас не хочуть чути».

Всіма учасниками була підтримана ідея створення центру підтримки, який опікувався би нагальними питаннями ВПО, з яких були озвучені юридична та соціальна допомога.

Група вийшла на розуміння необхідності наступної спільної зустрічі для продовження спілкування, взаємної підтримки. Також розподілили відповідальність за організаційні питання в юридичному оформленні центру підтримки ВПО. Показово, що під час всіх обговорень надзвичайно активно та позитивно підтримував ідеї, що лунали, голова Новоолександрівської селищної ради: «Головне – це почути людей та їх підтримати. Це наш обов'язок як влади». Представник громадської організації наголосила на необхідності змінити ставлення до ВПО: «Це ніякі не

біженці та переселенці, це нові члени громади, що мають як права, так і обов'язки», – що й абсолютно всі підтримали. Наприкінці заходу домовились про ще одну спільну зустріч і проведення спільного заходу з ВПО та активістами.

Комплексний підхід у контексті налагодження взаємодії між різними групами громади, саме з використанням діалогового підходу, дає можливість почути один одного, об'єднатися навколо спільних інтересів, розподілити обов'язки та ефективно діяти виходячи з домовленостей діалогових зустрічей.

4. Як працює діалог у питаннях реінтеграції учасників бойових дій і безпеки громади?

Діалог виявив себе як ефективний інструмент у контексті реінтеграції та соціалізації учасників бойових дій.

Після опрацювання даного питання на діалогову зустріч були запрошені представники двох ініціативних груп, що конкурували між собою в контексті налагодження безпеки у 25-тисячному місті. В процесі діалогової зустрічі обговорювались питання офіційного створення громадського формування, спільного об'єднаного громадського формування з двох ініціативних груп учасників бойових дій.

Визначено, що мета створення – це сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, органам виконавчої влади та посадовим особам у запобіганні та припиненні кримінальних і адміністративним правопорушень, захист життя і здоров'я громадян, інтересів суспільства, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних ситуацій.

Для досягнення вказаної мети вирішили започаткувати місцеву програму «Співпраця поліції та громади задля безпеки». Домовились про створення робочої групи для пошуку оптимального варіанта взаємодії громадських формувань, обговорили пропозиції (кількісний склад, оплату праці, періодичність патрулювань, взаємодію з поліцією), що будуть включені до презентації депутатам місцевої громади. Програма буде розроблена на виконання Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» та активізації участі громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, на добровільних засадах для сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі та органам виконавчої влади в забезпеченні правопорядку.

Визначили ключові напрями: створення та облаштування місця дислокації громадського формування, придбання зимового і літнього комплектів одягу, забезпечення транспортом для проведення чергування на території міської ради, забезпечення профілактики правопорушень на території міської ради.

Отже, діалог допоміг досягти ефективної реінтеграції та соціалізації учасників бойових дій у громаді, враховуючи інтереси і потреби учасників діалогу.



ІСТОРІЇ УСПІХУ

1. Ефективність діалогу в питаннях децентралізації

Діалог як інструмент вирішення нагальних питань громад продемонстрував надзвичайну ефективність у процесах децентралізації. Такий підхід, наприклад, був успішно апробований у Дніпровському районі Дніпропетровської області на етапі прояснення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», визначення оптимальних і спроможних конфігурацій об'єднаних територіальних громад.

На діалогові зустрічі у сільських і селищних громадах були запрошені представники органів місцевого самоврядування, бізнесу, активні громадяни. Під час діалогу репрезентовано законодавчі аспекти добровільних об'єднань територіальних громад, висвітлено кілька варіантів такого злиття. За результатами зустрічей у форматі діалогу створено робочі групи, окреслено план їх роботи.

У ході обговорень учасники відразу поставили два запитання, що їх найбільше турбували: «навіщо нам об'єднуватися?» і «чи залишимося ми центром спроможної територіальної громади?». На це учасникам зустрічі надали відповіді і розповіли про кілька варіантів можливих об'єднань і з поясненнями важливості активної позиції громади в цьому процесі. Під час діалогу постійно відбувалась взаємодія з групою для розуміння її динаміки в контексті вирішення різних складних ситуацій.

Під кінець обговорення дійшли згоди у визначенні конфігурації майбутнього об'єднання Степнянської сільської ради та Ювілейної селищної громад із центром у селищі Ювілейне. Сільський голова Степнянської сільської ради пообіцяв провести в своїй громаді обговорення і винести на сесію депутатів пропозицію щодо злиття громад.

Використовуючи діалоговий підхід у реформі децентралізації, було створено три об'єднані територіальні громади. Це Слобожанська (Ювілейна), Новоолександрівська, Сурсько-Литовська в Дніпровському районі з 16-ти об'єднаних територіальних громад Дніпропетровської області. Такий результат демонструє активність і дієвість діалогового інструменту в процесах реформи децентралізації та створення спроможних об'єднаних територіальних громад з урахуванням думки мешканців адміністративно-територіальних одиниць.

2. Ефективність діалогу в питаннях реінтеграції учасників бойових дій та безпеки громади

Діалог виявився дієздатним інструментом в реінтеграції та соціалізації ветеранів війни.

Після опрацювання цього питання на діалогову зустріч були запрошені представники ініціативних груп, що конкурували між собою в налагодженні безпеки у 25-тисячному місті. На зустрічі обговорювалось офіційне створення громадського формування з двох ініціативних груп учасників бойових дій.

Під час діалогу було визначено, що мета створення — це сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, органам виконавчої влади і посадовим особам у запобіганні та припиненні кримінальних і адміністративним правопорушень, захист життя і здоров'я громадян, а також порятунк людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних ситуацій.

На вирішення цих завдань домовились створити місцеву програму «Співпраця поліції та громади задля безпеки». Дійшли згоди у питанні про формування робочої групи для пошуку оптимального варіанта взаємодії громадських формувань, обговорили пропозиції від активних учасників громади (кількісний склад, оплату праці, періодичність патрулювань, взаємодія з поліцією), адресовані депутатам місцевої ради.

Програму розробили на виконання Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» та для активізації громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону на добровільній основі. А також, щоб допомогти органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі та органам виконавчої влади забезпечити належний правопорядок. Учасники діалогу з'ясували ключові напрями співпраці: створити та облаштувати місця дислокації громадського формування, придбати зимовий і літній комплекти одягу, забезпечити транспортом для чергування, організовувати заходи, спрямовані на профілактику вчинення правопорушень.

Отже, діалог дав можливість ефективно реінтегрувати і соціалізувати учасників бойових дій у місцеві громади, враховуючи інтереси і потреби учасників зустрічі.

У результаті застосування діалогового підходу в м. Підгороднє на сьогодні створено місцеву програму «Співпраця поліції та громади задля безпеки». Відбулось офіційне оформлення громадського формування, що об'єднало дві конфліктуючі ініціативні групи ветеранів.



Список використаних джерел

1. Анцупов А.Я. Конфликтология в схемах и комментариях: учеб. пособие / А. Я. Анцупов, С. В. Ба-клановский, – 2-е изд., перераб. — СПб.: Питер, 2009. — 304 с.
2. Від співпраці до примирення: посібник для лідерів громадянського суспільства / [авт.-упоряд.: А. А. Араджионі, І. В. Брунова-Калісецька, А. І. Гусєв, І. Г. Терещенко, Ю. А. Тищенко]; під заг. ред. О. К. Смірнова. – К.: Золоті ворота, 2015. – 207 с.
3. Горова А. Искусство диалога [Електронний ресурс] / А. Горова, Р. Коваль / АКТ. Международное просветительское общественное объединение, 2010. – Режим доступу: <http://actngo.info/article/iskusstvo-dialoga>.
4. Проект «Платформа підтримки діалогів в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialoguesupport.org>.
5. Schirch, Lisa (editor). Handbook on Human Security: A Civil-Military-Police Curriculum. The Hague, The Netherlands: Alliance for Peacebuilding, GPPAC [Електронний ресурс] / Schirch, Lisa. – Kroc Institute, March 2016. – Режим доступу: <https://www.peaceportal.org>
6. Working Definition of Dialogue [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/esa/socdev/sib/peacedialogue/dialogue.htm>.

РОЗДІЛ

ІНСТРУМЕНТИ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

// Володимир Кіпень

// Сергій Левінте

// Сара Хендель

Децентралізація: до ефективної системи управління через місцеву демократію



Володимир Кіпень (*1954)

Кандидат філософських наук, політолог, керівник НДО «Інститут соціальних досліджень і політичного аналізу», асоційований професор Донецького національного університету ім. Василя Стуса. Фахівець у сфері децентралізації та виборчих процесів. Медіа-експерт та аналітик з питань внутрішньої регіональної політики. Займає активну громадянську позицію та є однією з найяскравіших фігур академічного середовища ДонНУ ім. Василя Стуса у м. Вінниця. Завдяки своїй активній громадській діяльності володіє актуальною інформацією про політичну та гуманітарну ситуацію на Донбасі.



ЕКСПЕРТНА ТОЧКА ЗОРУ

Необхідність і сутність децентралізації влади. Децентралізація влади і зміна системи територіального управління та ролі органів місцевого самоврядування в країні стоїть як одне з найбільш пріоритетних завдань реформування та осучаснення держави. Потреба в цьому назріла давно. Необхідність реформи диктується викликами часу і трьома групами таких проблем, без вирішення яких прогрес неможливий (рис. 1). Перша – надмірна централізація влади і певна закритість політичної системи. Це породило високий рівень корупції, низьку якість прийняття рішень, неузгодженість політики центральної влади з реальними інтересами розвитку територіальних громад.

Друга група проблем – слабка матеріально-фінансова база територіальних громад. Результатом цього стало погіршення якості та доступності громадян до публічних послуг, з їх нерівномірністю і несправедливістю в територіальному розрізі; зношеність інфраструктури (теплових, водопостачальних мереж тощо) і житлового фонду; підвищення ризиків, пов'язаних із техногенними аваріями. Третя група – це надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць.

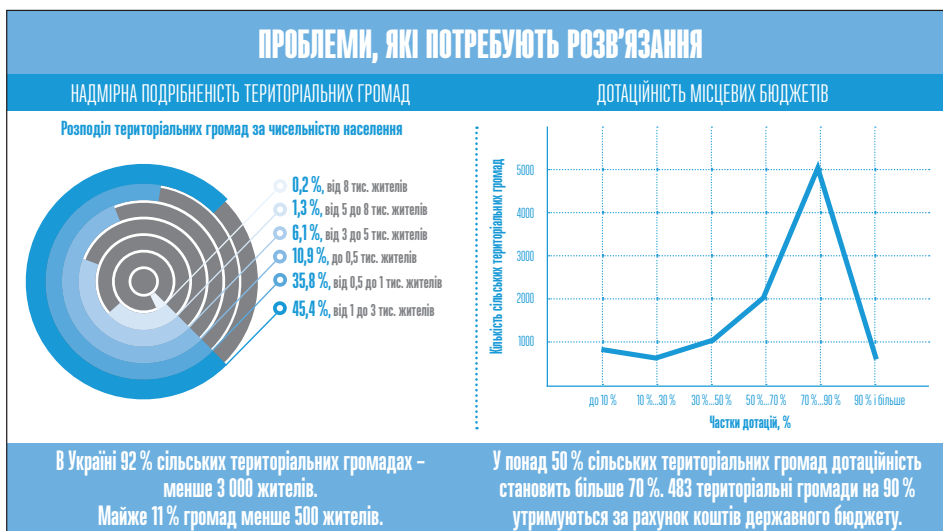


Рисунок 1. Роздрібненість територіальних громад і дотаційність місцевих бюджетів [1]

Наслідками цього є зниження рівня професіоналізму посадових осіб в органах місцевого самоврядування, падіння інвестиційної привабливості територій, складна демографічна ситуація (старіння населення, знелюднення сільських поселень). Все це гальмує розвиток, підриває віру людей в себе та державу, посилює соціальне напруження. Отже, нагальною стала необхідність змін.

Децентралізація влади – це зміна системи управління від монопольно-ієрархічної до партнерсько-горизонтальної, за якої ключова частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління та ініціативної самоорганізації громади, тобто відбувається кардинальне скасування або формальне послаблення централізації. Це процес розширення і зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру.

Децентралізація в плані практичної реалізації – це втілення таких трьох взаємопов'язаних процесів, як:

- *деконцентрація влади* – рівномірний розподіл лише тих повноважень між центром і регіонами, які дозволяють більш ефективно виконувати стратегічні програми розвитку (будь-які економічні, євроінтеграційні та ін.), а регіонам і громадам мати реальні права і можливості;
- *фінансова автономія* – як реальна здатність місцевого самоврядування формувати і витрачати власні бюджетні кошти на вирішення стратегічних завдань кожної громади і регіону;

- *трансферти* – субвенції з державного бюджету, через які держава має створити систему розподілу державних коштів між регіонами: чим більше певний регіон виконує стратегічні програми розвитку, тим більше преференцій йому надається порівняно з іншими роками.

У прийнятій 6 серпня 2014 р. Постанові КМУ за № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» зазначено, що метою децентралізації влади є *«відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування»* [5].

Що являє собою децентралізація в ідеальному баченні

1. Шлях до створення відкритої політичної системи європейського типу, до дебюрократизації системи управління, її гнучкості і більшої ефективності з реальним посиленням ролі місцевого самоврядування в країні.
2. Фактично зміна адміністративно-територіального устрою країни на трирівневий, прийнятий в Європі: регіон/область – повіт/район – громада.
3. Запровадження ефективного самоврядування на обласному і районному рівнях, як цього вимагає Європейська хартія: ради отримують право утворювати виконавчі органи, які будуть їм підконтрольні та підзвітні [6].
4. Скасування місцевих державних адміністрацій, ліквідація посад голів державних адміністрацій, натомість введення інституту префектів, що мають скоріше контролюючі (дотримання законів), ніж адміністративні функції.
5. Закріплення гарантій матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема стосовно місцевих податків і зборів, а також частки загальнодержавних податків та інших доходів місцевих бюджетів на фінансування власних і делегованих повноважень.
6. Перерозподіл повноважень, ресурсів і відповідальності зверху вниз за принципом субсидіарності (забезпечення прийняття рішень щодо місцевих потреб на місцевому рівні). Закріплення принципу по-

всюдності, що означає передачу земель у розпорядження органів місцевого самоврядування за населеними пунктами, і принципу спроможності місцевого самоврядування, що гарантує наділення його достатніми повноваженнями і ресурсами.

7. Із запровадженням конституційних змін земля, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об'єкти, що перебувають на території громад, підпадають під юрисдикцію територіальних громад та їх органів місцевого самоврядування – жодне місцеве питання не може вирішуватися без згоди громади.
8. Один із ефективних засобів деолігархізації державної політики.
9. Потужне стимулювання економічного розвитку територій із механізмами вирівнювання диспропорцій у різних районах через саморозвиток, ініціативу в громадах, залучення фінансових коштів, інвестицій.
10. Наближення і покращення всього спектра адміністративних послуг для населення.
11. Забезпечення зростання якості життя населення, зокрема через залучення потенціалу самоорганізації, саморозвитку.
12. Можливість переходу від нинішнього стану деморалізації населення і влади, недовіри до держави і державних службовців до реморалізації, формування довіри і партнерських відносин з інститутами влади та самоврядування.

Що зроблено за два з половиною роки від початку реформи

У рамках законодавчого забезпечення реформи Верховною Радою прийняті і набули чинності майже півтора десятка законів, які унормовують процес таких перетворень, зокрема й один із ключових – Закон України «Про добровільне об'єднання громад».

Кабінет Міністрів схвалив низку постанов із різних аспектів впровадження реформи. Уряд 8 квітня 2015 р. затвердив Методику формування спроможних територіальних громад, розроблену Мінрегіоном; ухвалено акти уряду про Порядок реалізації Державної стратегії регіонального розвитку; затверджено Положення про Агенцію регіонального розвитку; низку положень у 2016 р. – про надання субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам. Урядом затверджені подані областями стратегії розвитку та плани об'єднання територіальних громад.

Цими діями парламент і уряд в основному забезпечили на необхідному рівні просування першого етапу реформи. Хоча нерозв'язаних проблем у нормативному забезпеченні децентралізації залишається ще чимало.

Вкрай важливими для прогресу реформи є запропоновані економічні стимули. Парламент ухвалив зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, які розширили фінансові можливості місцевого самоврядування, а в майбутньому дозволять зробити економічно самодостатніми та спроможними й нові об'єднані громади. Такі спільноти одержать увесь спектр повноважень і фінансових ресурсів, що їх вже мають міста обласного значення, зокрема, зарахування 60 % ПДФО на власні повноваження, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (зараз прямі відносини мають лише області, райони, міста обласного значення), державні субвенції [3].

Ключовим у 2015–2016 рр. став процес формування спроможних громад і забезпечення їх сталого розвитку. До реформи в Україні існувало 11520 територіальних громад: із них 458 міських, 783 селищних і 10 279 сільських. Після завершення об'єднавчого процесу заплановано створення приблизно 1500 потужних дієздатних громад.

У 2015 р. близько 800 громад створили 159 об'єднаних громад (7% населення). Протягом 2016 р. створені і відбулися вибори у 25 ОТГ. Процес об'єднання йде достатньо активно. Центральна виборча комісія оголосила на 18 грудня 2016 р. вибори у 143 ОТГ. Раніше ЦВК призначила на 11 грудня вибори у 41 об'єднаних громад. Для призначення перших виборів ще у 28 об'єднаних громадах ЦВК не знайшла підстав. З цих громад 25 це ті, до складу яких увійшли місцеві ради з кількох районів або центром яких є місто обласного значення. Триває процес виборів старост: станом на 01.10.2016 р. обрано 320 старост ОТГ [1]. Отже, на кінець 2016 р. повністю завершили процедуру об'єднання 368 ОТГ (рис. 2).

Запрацювала фінансова підтримка громад, бюджетна децентралізація. Місцеві бюджети у 2015–2016 рр. одержали збільшення дохідної частини на десятки і сотні мільйонів гривень. Доходи ОТГ за I півріччя 2016 р. зросли майже у сім разів. Завдяки фінансовій децентралізації залишки коштів місцевих бюджетів на вересень 2016 року становили 50 млрд, з них 10 млрд – на депозитах. Державний Фонд регіонального розвитку з бюджетом у 3 млрд у 2015–2016 рр. надав підтримку понад тисячі проектам розвитку інфраструктури громад. На 2017 р. у проекті бюджету на Фонд планується виділити 8 млрд грн на фінансування регіональних проектів (рис. 3 – 4).

Місцеві органи влади здобули значний додатковий ресурс як на виконання повноважень, делегованих їм державою, так і на фінансування самоврядних повноважень для покращення життя громад.



ВІДПОВІДІ НА АКТУАЛЬНІ ЗАПИТАННЯ:

1. Що не вдалося зробити в законодавчо-нормативному забезпеченні реформ?

В Україні процес децентралізації влади є більше політичним процесом, ніж нормативно-правовим явищем. Обговорення законопроектів йде важко, вносяться сотні поправок, процеси затягуються. Законодавче забезпечення реформи загальмувалося. Майже рік – з листопада 2015 року – парламент не



Рисунок 2. Формування ОТГ в Україні (станом на 10.10.2016) [1]

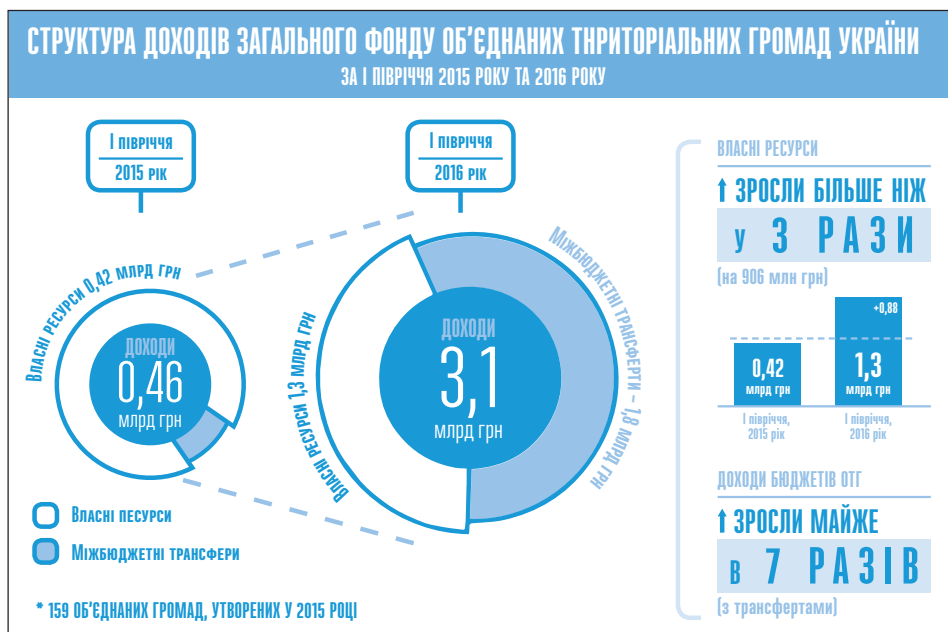


Рисунок 3. Структура загального фонду об'єднаних територіальних громад України [1]

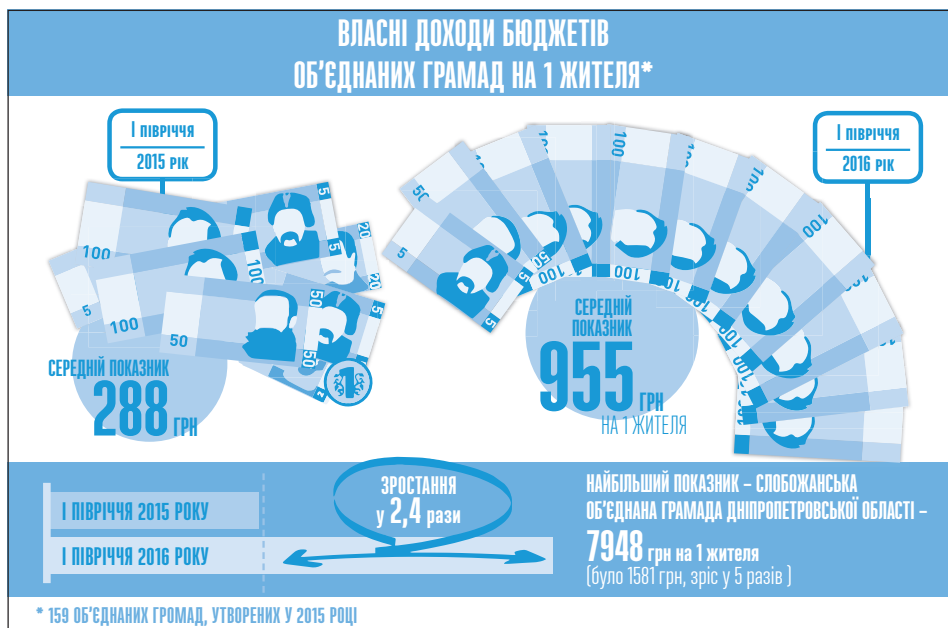


Рисунок 4. Структура доходів ОТГ і власні доходи бюджетів ОТГ на 1 жителя [1]

ухвалював суттєві законопроекти щодо децентралізації і лише у вересні-жовтні 2016 р. знову повернувся до реформи. За цей час накопичилися проблеми, вирішити які можна тільки у правовому полі. Відповідні законопроекти вже підготовлені, деякі проголосовані в жовтні в першому читанні (зокрема, про дооб'єднання громад).

Та основна проблема залишається: на другому етапі комплексна робота у продовженні реформи може реалізовуватись, лише базуючись на змінах до Конституції в частині децентралізації повноважень органів виконавчої влади (обласних і районних держадміністрацій) та передачі їх органам місцевого самоврядування (обласним і районним радам).

Зміни до Основного Закону не були ухвалені парламентом у другому читанні, що значно ускладнює прийняття багатьох законів, які дозволять остаточно закріпити нові повноваження за громадами. Зокрема, у тримісячний строк після внесення змін до Конституції мають бути прийняті базові закони «Про територіально-адміністративний устрій», «Про префектів», «Про розпорядження земельними ресурсами», «Про місцеве самоврядування в Україні» (нова редакція). Ця робота ще попереду.

2. Які основні труднощі з'явилися на шляху створення ОТГ?

Створення багатьох ОТГ в областях відбулося, як показує статистика, без достатніх економічних розрахунків. Скористалися принципом добровільності та проігнорували принцип спроможності громади. В усіх областях зафіксовані відхилення від розроблених спеціалістами обладміністрацій перспективних планів створення ОТГ. На жаль, багато новостворених громад малочисельні і малоспроможні на виконання делегованих державою функцій. У всіх громадах – і великих, і малих – за законом однакові повноваження, однак проблема полягає в тому, що багато з них не можуть ці повноваження використати. Не вистачає достатніх ресурсів.

У Швеції, наприклад, де реформа децентралізації пройшла дуже успішно, вираховували: самодостатність громади починається з чисельності у 80 тисяч жителів. На рівні закону прийняли рішення – якщо за три роки малі громади не об'єднуються добровільно, то далі їх поєднують адміністративно-примусово. Це треба вирішувати й в Україні. Слід буде вибирати між двома шляхами: або всі громади зробити самодостатніми, або дати різні повноваження, які б вони реально могли виконати. Проявилась і слабкість професійно-експертного та кадрового супроводу всього процесу створення об'єднаних громад. Треба в областях і районах забезпечити більш ефективну допомогу – інформаційну, організаційну, методичну, проектну – новим громадам, зокрема через створені офіси реформ і використання міжнародної технічної допомоги.

3. Як узгоджуються під час створення ОТГ неминучі зміни в роботі всіх інших сфер, що надають послуги людям (освітні, медичні та інші заклади)?

Таке узгодження – надзвичайно важливий напрям у забезпеченні успіху всієї реформи. Адже нововведення мають відбуватися в першу чергу для людей, на покращення якості отримуваних ними послуг. І саме стосовно цього найбільше поширюється супротивниками реформи різномірних побоювань і неправдивих тверджень.

Узгодження відбувається у рамках так званої *секторальної децентралізації*. У сфері освіти Кабмін схвалив постанову, якою визначив новий порядок діяльності освітніх округів та опорних шкіл. Станом на кінець червня 2016 р. розпочато роботу зі створення карти освітніх округів в областях з урахуванням Перспективних планів територій громад областей. Підтримана ініціатива МОН стосовно підвищення частки державного співфінансування у 2016 році на закупівлю шкільних автобусів для сільських територій. Пропорція «50 на 50%» змінена на «70 на 30%» для тих громад, які не мають відповідних надходжень до місцевих бюджетів. Загальна сума на придбання у 2016 році становить 600 млн грн за середньої вартості автобуса у 1,5 млн грн; також у державному бюджеті передбачено 200 млн на створення опорних шкіл місцевими органами влади. На 1 вересня 2016 року відкрито 137 опорних шкіл, 19 з яких – в ОТГ [2].

Розробляє реформу відповідно до умов децентралізації й Міністерство охорони здоров'я. Так, дається можливість керувати медичною субвенцією базового рівня безпосередньо ОТГ. Розпочато роботу з формування медичних округів – визначення мережі медичних закладів та установ базового рівня у 24 регіонах України з урахуванням Перспективних планів територій громад областей.

Уряд ініціював створення Державної служби медичного страхування України. Планується, що саме вона буде головним розпорядником бюджетних коштів, і в 2017 році через неї впроваджуватимуться ряд реформ у галузі медицини. Результатом для громад стане те, що цей орган буде розподіляти кошти між суб'єктами надання первинної медичної допомоги – сімейними лікарями приватної практики та іншими закладами охорони здоров'я. Обсяг фінансування, що передаватиметься кожному суб'єктові, дорівнюватиме кількості взятих цим суб'єктом на обслуговування громадян у громадах помножених на єдиний тариф фінансування первинної медичної допомоги.

Сьогодні в ОТГ інституту сімейного лікаря практично не існує. Жителі отримують первинну медичну допомогу у ФАПів чи амбулаторіях. Нова ж система дасть можливість впровадити альтернативну медичну практику для селян, а успішним сільським лікарям, що мають відповідну освіту, укласти договори з мешканцями сусідніх сіл – що буде елементом конкуренції і покращуватиме якість обслуговування [4].

4. Чи є спротив реформі децентралізації?

За таких глибоких перетворень опір об'єктивно неминучий. Нерідко затягують або саботують реформу деякі місцеві адміністрації, власники значних земельних угідь у районах, окремі сільські голови, і тому в різних областях прогрес реформи сильно різниться. Існує спротив і на рівні певних політичних сил в країні. Однак протистояння реформам має бути подолано і в першу чергу – в інтересах нашого розвитку.

5. У чому полягають основні потреби різних груп населення стосовно розуміння процесів децентралізації на забезпечення ними підтримки реформи?

Однією з головних у держслужбовців, працівників ОМС можна назвати проблему сприйняття реформи – часто це неготовність, непрофесійність, нестача знань і брак відповідальності. Також поширені стереотипи безініціативності: район звик до того, що «все вирішує область»; сільський голова – що «все вирішує район». А ще – консерватизм, страх перед змінами: бояться виборів, за свої місця, за «ліві» доходи. Вирішувати цю проблему можна лише через нові кадри та інтенсивне навчання.

Потребують роз'яснення й деякі юридичні питання діяльності нових об'єднаних громад. Зараз консультативну і навчальну допомогу можна отримати з різних джерел (наприклад, decentralization.gov.ua). Потрібно вчити аналізу політики, стратегічному плануванню, роботи за проектами.

На сьогодні відчувається значний дефіцит у спеціалістах, підготовлених для роботи ОТГ. Створення й ефективний розвиток ОТГ можливий лише за ґрунтового економічного прорахунку ресурсів, джерел надходжень і видатків – це й буде аналіз політики громади. Розробка фахівцями, громадське обговорення стратегічних планів розвитку громади – запорука від неефективного використання ресурсів, їх проїдання без огляду на перспективу. Недостатньо використані можливості одержання грантів від донорів, інвестицій від фондів через низький рівень поданих проектів.

Потреби громадських активістів також полягають у завданні вчитися – контролювати місцеву владу, проводити моніторинг виконання рішень, бюджету, і включатися до спільної роботи, ставати не опонентами, а партнерами місцевої влади в розробці й реалізації реформ. Особливо важливо працювати в громадах – розвіювати страхи, упередження і міфи у різних середовищах, формувати громадську підтримку ефективній децентралізації.



ІСТОРІЯ УСПІХУ

Історія успіху Новоборівської об'єднаної територіальної громади (Житомирська область)

Новоборівська об'єднана територіальна громада (Хорошівський район) утворена 14 серпня 2015 року. До її складу входять 18 населених пунктів, де проживає близько 10 тисяч мешканців. Керівник громади – Григорій Рудюк.

Зведений бюджет 2015 року (до об'єднання) громади становив близько 3,5-4 млн грн. Станом на листопад 2016 року бюджет Новоборівської громади становить 31 млн грн, тобто зріс майже у 8 разів. Крім того, ще з двох джерел громада змогла залучити близько 11 млн грн, з яких 4,7 млн – кошти субвенції з державного бюджету на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад; 6,2 млн – кошти Державного фонду регіонального розвитку.

Що зроблено за кошти субвенції та ДФРР?

Будівництво спортивного майданчика зі штучним покриттям в смт Нова Борова. Реконструкція Новоборівської гімназії. Реконструкція котельної Кропивнянської ЗОШ I-III ступенів. Придбання сміттєзбирального автомобіля та смітєвих баків. Капітальний ремонт доріг в смт Нова Борова. Реконструкції частини приміщень бібліотеки для розміщення відділу освіти, охорони здоров'я та соціально-культурної сфери смт Нова Борова. Також громада отримала кошти державної субвенції на складання проектно-кошторисної документації для реконструкції Новоборівського загальноосвітнього навчального закладу ліцею I-III ступенів, комунального закладу «Центр первинної медико-санітарної допомоги», водогінних мереж в смт. Нова Борова, покрівлі та частини приміщень бібліотеки.

Важливо вміти користуватися й іншими інструментами. Керівництво громади наголошує, що фінансову допомогу на реалізацію важливих для громади проектів можна отримати з різних джерел. За кошти Державного екологічного фонду у Новій Боровій планують провести реконструкцію очисних споруд.

Вартість проекту – 10 млн грн. Вже розроблений відповідний проект та поданий на конкурс через Міністерство екології. Також існує ще один вид субвенції, яким можуть користуватися об'єднані громади за допомогою народних депутатів, які обрані у відповідному окрузі. Це – субвенція з державного бюджету для соціально-економічного розвитку окремих територій. З цього джерела Новоборівській громаді виділено 342 тис. грн на капітальний ремонт дороги, яка веде до дитсадку та школи в селі Кропивня.

У громади має бути бачення подальшого розвитку. Новоборівська громада одна з перших в Україні розпочала розробку стратегічного плану розвитку. У цьому допомагає швейцарсько-український проект DESPRO. «Ми провели 4 семінари за участю українських та європейських фахівців, створили робочу групу, до якої входять і представники місцевої адміністрації, і депутати, і громадські організації. Ми бажаємо зрозуміти, що хочемо бачити в майбутньому, скласти план втілення цієї ідеї. Вже підраховували нашу ресурсну базу. Спочатку думали обрати дві стратегічні цілі – розвиток економічного потенціалу громади разом із залученням інвестицій, а також соціальний напрям. Але після того, як провели анкетування у різних соціальних групах, побачили, що людей найбільше хвилює безпека життєдіяльності. А це – створення муніципальної міліції, освітлення вулиць і ремонт доріг, що робить їх безпечними для життя, це і стан медичного обслуговування, покращення пожежного захисту. Тобто безпека життя у широкому розумінні. Саме з цих причин ми додатково включили цю стратегічну ціль до нашої програми», – розповів Григорій Рудюк

Стратегія розвитку дасть можливість залучити донорські кошти на розвиток ОТГ. Є багато іноземних донорських організацій, які надають підтримку Україні в питанні децентралізації. Це ще одне велике джерело фінансування.

Керівник громади підкреслює: у процесі децентралізації важливо, щоб ОТГ відчували підтримку держави. Головне, щоб не змінювалися правила гри. Якщо передаються додаткові повноваження – повинен надаватися і фінансовий ресурс для їх виконання. Але успіх громади залежить від їх керівників та участі мешканців у процесі розвитку. «У нас так завжди було, що зміна влади чи передача повноважень супроводжувалась якимись амбіційними діями. Владу ніхто ніколи не хотів віддавати, тим більше те, що пов'язане з додатковими фінансами. А зараз все так зійшлося, що і у людей є бажання взяти на себе відповідальність, знизу, і є бажання зверху – у тих, хто керує нашою державою. І це унікальна можливість. Людям на місцях краще видно, що їм потрібно в першу чергу зробити – яку вулицю заасфальтувати першою, де ліхтар повісити, який садочок утеплити, які люди мають увійти до муніципальної міліції, яка працюватиме в інтересах громади, і так далі. Якщо це діло далі піде, й люди зрозуміють, що створення нормальних умов у їхніх руках – буде справжній прорив. Це важко. Я не буду перебільшувати, що все легко дається. Але головне – не боятися», – зазначив голова ОТГ [7].



Список використаних джерел

1. Децентралізація влади. Інфографіка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua>.
2. Моніторинг прогресу реформ: 9 місяців 2016 року [Електронний ресурс]. – С. 12-19. – Режим доступу: <http://reforms.in.ua>.
3. Гройсман В. Навіщо нам децентралізація? [Електронний ресурс] / В. Гройсман. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua>.
4. Хоруженко О. Децентралізація: ключові зміни в 2017 році [Електронний ресурс] / О. Хоруженко. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua>.
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова КМУ від 6.08.2014 № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування / м. Страсбург, 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
7. Про життя після об'єднання на прикладі Новоборівської ОТГ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oda.zt.gov.ua/pro-zhittya-pislya-ob%E2%80%99ednannya-na-prikladi-novoborivskoi-otg.html>.

Важливість і сутність механізмів демократії участі

Демократичні інститути не можуть удосконалюватися самі – їх удосконалення залежить від нас.

Карл Раймонд Поппер,
австрійський і британський соціолог та філософ,
«Відкрите суспільство та його вороги» (1945)



ЕКСПЕРТНА ТОЧКА ЗОРУ

Розвиток взаємодії громадянського суспільства і влади залишається актуальним у контексті децентралізації державного управління та посилення місцевого самоврядування, що вимагає підвищення участі громадськості у процесі прийняття суспільно-політичних рішень, особливо на місцевому рівні.

Актуальність питання зумовлена реформою місцевого самоврядування, що розпочата зараз в Україні. У реформованій політико-адміністративній системі України територіальним громадам відводиться роль базових елементів, а центральні органи влади анонсують свою підтримку в перетворенні цих громад на дієздатні та спроможні.

Однак посилення дієздатності громад передбачає не лише надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування і фінансову



Сергій Левінте (*1975)

Магістр права (Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого). Спеціалізація: правове врегулювання демократії участі на місцевому рівні. Тренер і фахівець у сфері ефективних методів демократії участі на локальному рівні — процесів прийняття рішень, інтеграції та зміцнення місцевого громадянського суспільства, партійних структур. Громадський активіст, депутат міської ради м. Знам'янка.

децентралізацію, але й всебічний розвиток місцевої демократії. Тому особливого значення набуває політика впровадження механізмів демократії участі на місцевому рівні, які надають членам територіальних громад реальну можливість впливати на вирішення проблем місцевого рівня.

Метою реформи децентралізації повинно бути не лише створення нової системи місцевого самоврядування, а й фундаментальне переосмислення принципів провадження публічної влади в Україні, заміна декларативності практичними діями, спрямованими на побудову влади на засадах гуманізму, реального народовладдя, відкритості, демократизму, верховенства права і законності. Успіх реформи децентралізації та реформування політичної і соціально-економічної системи країни в цілому залежить від створення нового формату взаємодії «влада – громада», який передбачає залучення до процесу перетворень активних членів громади. Повноцінне партнерство через форми демократії участі має замінити ситуативну і формально-демонстративну взаємодію, яку ми спостерігаємо сьогодні.

Аналіз нинішнього стану розвитку місцевої демократії свідчить про відсутність у більшості територіальних громад чіткого функціонування механізмів впливу громадськості на прийняття політичних рішень органами місцевої влади. Мешканці, які самостійно обирали свою місцеву владу в особі сільського, селищного чи міського голови, депутатів ради, стають заручниками їхніх рішень, а демократично обрані органи місцевої влади не пояснюють своїм виборцям мотивацію власних дій та їх результатів.

Така ситуація не притаманна винятково українським реаліям. В країнах Європи також ухвалюються рішення органів місцевої влади, які не завжди задовольняють усіх членів громади, але у більшості випадків неоднозначні з точки зору інтересів спільноти проекти рішень попередньо обговорюються із громадою. Такі процедури, за якими громада напряму бере участь у формуванні та реалізації місцевої політики, називають місцевою демократією, або демократією участі.

Україна вже багато років у національному законодавстві має власне правове регулювання механізмів місцевої демократії. Ще в 1997 році Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено право членів територіальної громади на участь у вирішенні місцевих питань і визначено механізми такої участі: загальні збори громадян, місцеві ініціативи та громадські слухання. Проте законодавець, вводячи у закон визначення цих інструментів місцевої демократії, цілком свідомо відніс деталі їх реалізації до відання місцевих рад, адже у кожній конкретній громаді можливі свої особливості реалізації наданих законом прав.

Отже, можна стверджувати, що безпосередньо реалізувати встановлені законом права на місцеві збори, громадські слухання та місцеві ініціативи на

підставі закону практично неможливо, оскільки порядок їх реалізації має бути визначений місцевими нормативними актами – статутом громади і/або окремими положеннями. До того ж доводиться констатувати, що за майже двадцять років чинності Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» запроваджені ним механізми демократії участі так і не дістали належного поширення, що часто породжує непорозуміння та конфлікти на рівні громад.

Найбільш ґрунтовно над типовими положеннями про механізми участі останніми роками працювали експерти Українського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД) [1]. Слід наголосити, що у запропонованих ними проектах усі правила і процедури виписані дуже детально.

Слід також констатувати достатньо низький рівень активності громадян, їх недостатню готовність брати участь у процесі прийняття рішень на місцевому рівні.

До розповсюджених форм залучення громадян до прийняття рішень на місцевому та регіональному рівнях належать громадські слухання, збори громадян, місцеві ініціативи. Втім і цей перелік далеко не повний.

Громадські слухання

Громадські слухання – найбільш поширений механізм місцевої демократії у більшості демократичних країн і зовсім непоширений в Україні [2]. Наприклад, у США важко уявити собі розгляд будь-якого питання, що стосується використання території громади, введення нових правил щодо забудови чи благоустрою, співпраці між громадами, без попереднього обговорення на громадських слуханнях. Адже громадські слухання – це в першу чергу діалог між місцевою владою і громадою. Саме діалог формує довіру членів громади до влади і стримує владні органи від ухвалення необдуманих рішень.

Механізм громадських слухань. В українських реаліях, за законом, громадські слухання – це зустрічі членів територіальної громади з депутатами і посадовцями місцевої ради, на яких громадяни висловлюють свою думку стосовно планів і дій влади з розв'язання питань, пов'язаних із життєдіяльністю громади.

З назви «слухання» випливає, що влада у ході таких публічних обговорень має вислухати пропозиції та зауваження членів громади. Важливим при цьому залишається те, що, вислухавши, влада має розглянути висловлені членами громади пропозиції. Громадські слухання, виходячи зі змісту цього механізму участі, доцільно і варто проводити у разі, якщо місцева влада мусить прийняти рішення, яке може спричинити чи вже спричинило соціальне напруження або конфлікт між владою та громадою (чи її частиною).

Загальні збори громадян

Збори громадян за місцем проживання є дещо відмінним від громадських слухань інструментом. Хоча і у разі громадських слухань, і у разі зборів громадян за місцем проживання йдеться про ту саму організаційну форму – збори, однак порядок підготовки, проведення і правові наслідки в кожному випадку будуть різними.

Механізм загальних зборів. Збори доцільно проводити, коли громада чи її частина має певну проблему, для вирішення якої членам громади потрібно домовитися між собою і/або у той самий час спонукати владу до врахування їх колективного рішення.

На зборах громадяни ухвалюють рішення, які надалі мають бути враховані місцевою радою у своїй діяльності. Крім того, на зборах можуть виносити на розгляд рішення, якими учасники зборів добровільно покладають на себе зобов'язання і виконують їх. Наприклад, може бути прийнято рішення про спільне очищення від сміття сільського ставка, про самооподаткування (збір коштів) на підтримку в належному стані місцевого цвинтаря тощо.

Місцеві ініціативи

Місцева ініціатива – найбільш потужний інструмент місцевої демократії, однак використовувати його слід досить виважено. Адже на виборах громада фактично делегує свої повноваження власному представницькому органу – місцевій раді, обирає керівника виконавчого органу – сільського (селищного, міського) голову.

Механізм місцевої ініціативи – один із найбільш дієвих інструментів впливу громадян на місцеву раду. Суть механізму полягає в тому, що ініціативна група фактично самостійно готує проект рішення ради з певного питання і подає його у встановленому порядку на розгляд органу місцевого самоврядування. Таким чином, територіальна громада через механізм місцевої ініціативи може ініціювати розгляд місцевою радою будь-якого важливого для громади питання, практично незалежно від бажання голови та депутатів ради.

Підміняти місцевою ініціативою законно обрані органи місцевого самоврядування навряд чи є доброю практикою, але у разі, якщо місцева влада не дослухається до думки громади, застосування цього інструменту цілком виправдане.

За рамками цього видання об'єктивно залишилися ті механізми, які не потребують регулювання на місцевому рівні, – органи самоорганізації населення та місцеві референдуми. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що згадані механізми регулюються виключно законом.

Аналіз статутів територіальних громад як основних нормативно-правових актів, що закріплюють механізми демократії участі

Актуальним залишається питання якості чинних статутів територіальних громад щодо демократичності закріплених в них процедур громадської участі на предмет можливості практичного використання закріплених в них форм місцевої демократії. Такому аналізу піддано статuti територіальних громад міст – учасників проекту «Регіональні Голоси – Створюємо Мости для Демократії». У рамках проекту досліджувались норми, що регулюють порядок використання таких форм місцевої демократії, як громадські слухання, місцеві ініціативи та загальні збори. Результати аналізу внесені до оцінної таблиці (табл. 1).

Таблиця 1. Результати дослідження статутів територіальних громад міст – учасників проекту «Регіональні Голоси – Створюємо Мости для Демократії» на предмет доступності механізмів демократії участі

№	ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА	СТАТУТ	НАЯВНІСТЬ І ПОВНОТА МЕХАНІЗМІВ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ		
			Громадські слухання	Загальні збори	Місцева ініціатива
1.	Вінниця	+	++	++	+++
	Бар	–	–	–	–
	Гайсин	–	–	–	–
	Жмеринка	–	–	–	–
	Калинівка	+	+++	+	+++
	Томашпіль	–	–	–	–
	Ямпіль	–	–	–	–
2.	Житомир	+	+	+	+
3.	Запоріжжя	+	+	+	+
	Мелітополь	–	–	–	+
4.	Київ	+	++	++	+++
	Біла Церква	+	+	+	+
5.	Сколе	–	–	–	–
6.	Миколаїв	+	+	+	–
7.	Суми	+	+	++	+
8.	Харків	+	+	+	+
	Чугуїв	+	++	++	+++
9.	Херсон	+	+	+	+
	Гола Пристань	+	+	+	+

У табл. 1 знаком «-» позначено випадки відсутності статутів чи норм у статуті, які мають регулювати ту чи ту форму місцевої демократії; знаком «+» – випадки, коли необхідна норма є, однак викладена формально і неповно; знаком «++» позначено випадки, коли наявні норми лише частково, неповно, регламентують процедури; знаком «+++» помічено норми, які належно регламентують процедури і створюють дієздатні механізми громадської участі.

Проведений розгляд виявив відсутність статутів територіальних громад у частини громад – учасників проекту. Громади, які мають статuti, характеризуються як типовими, так і індивідуальними недоліками у частині регуляції форм демократії участі.

У багатьох статутах процедури внесення членами територіальної громади місцевої ініціативи та ініціювання проведення громадських слухань, організації загальних зборів прописані нечітко і потребують деталізації та доповнень, зокрема у частині порядку реалізації пропозицій, висунутих учасниками громадських слухань і загальних зборів.

Серед основних типових недоліків досліджених статутів територіальних громад виявлені такі.

Ускладнення процедури внесення місцевої ініціативи членами територіальної громади

Наприклад, у Миколаєві порядок подання місцевої ініціативи згідно з Статутом територіальної громади міста має визначати Регламент Миколаївської міської ради, що не відповідає Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому прописано, що порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Регламент Миколаївської міської ради є нормативно-правовим актом, який регулює порядок роботи міської ради на термін каденції ради і не може регулювати порядок реалізації інструментів демократії участі [3].

Варто зазначити, що в Регламенті Миколаївської міської ради VII скликання механізм місцевої ініціативи відсутній [4].

У Харкові для внесення місцевої ініціативи на розгляд Харківської міської ради необхідно зібрати 10 тисяч підписів [5], для Голопристанської міської ради потрібна підтримка 10% від загальної кількості мешканців, або 1570 громадян [6].

У Статуті територіальної громади Херсона також міститься норма, за якою кількість членів ініціативної групи, яка вносить місцеву ініціативу, має становити 500 членів територіальної громади [8], а Запоріжжя — 250 [9].

Ускладнення процедури ініціювання громадських слухань членами територіальної громади

У Харкові процедура ініціювання громадських слухань членами територіальної громади ускладнена тим, що ініціативна група територіальної громади в кількості 20 осіб має бути обрана на зборах членів громади. Однак процедура обрання членів ініціативної групи не прописана [5].

Висновки

Проведене дослідження статутів територіальних громад 9 регіонів України, що задіяні у проекті «Регіональні Голоси – Створюємо Мости для Демократії», дає підстави стверджувати, що станом на кінець 2016 року розвиток місцевої демократії в Україні, зокрема перспектива розширення участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення, *залежить в основному від доброї волі органів місцевого самоврядування, які розробляють та ухвалюють статuti територіальних громад.*

При цьому незначна кількість прийнятих статутів і неналежна якість досить великої частини з них свідчать, що переважна більшість територіальних громад практично позбавлена можливості участі у формуванні та реалізації місцевої політики, використовуючи громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори та інші форми безпосередньої демократії.



ВІДПОВІДІ НА АКТУАЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. У чому полягає різниця між механізмами участі громадян?

Спільною рисою всіх описаних вище механізмів можна назвати те, що вони є інструментами громадської участі та громадського контролю, які дозволяють забезпечувати вплив громади на владу не тільки в день голосування, а й протягом усієї каденції місцевої ради та міського (селищного, сільського) голови.

Разом з тим кожен із трьох механізмів має свої особливості. Незважаючи на певну подібність, однак зміст і правові наслідки громадських слухань, загальних зборів і місцевих ініціатив – різні. Дія механізмів участі на рішення органу місцевого самоврядування з питань, що порушуються громадою, також дуже різна і суттєво посилюється від громадських слухань до загальних зборів і далі – до місцевих ініціатив:

- висновки і пропозиції громадських слухань рада повинна розглянути, втім не зобов'язана їх враховувати і/або ухвалювати у зв'язку з цим якісь рішення;
- рішення загальних зборів органи й посадові особи місцевого самоврядування повинні враховувати у своїй діяльності, однак способи врахування можуть бути різними та не обов'язково мають супроводжуватися ухваленням владних рішень;
- місцеву ініціативу орган місцевого самоврядування повинен обов'язково розглянути (причому на відкритому засіданні і за участю ініціаторів) та ухвалити рішення по суті ініціативи.

Відповідно до цього потрібно застосовувати різні механізми участі у вирішенні різних завдань, наприклад:

- громадські слухання – для розгляду питань, що стосуються обговорення статуту, генерального плану, використання водоймищ у селі та ін.;
- загальні збори – для прийняття рішень про формування органу самоорганізації, обрання старости села, самооподаткування тощо;
- місцеві ініціативи – для ухвалення конкретного рішення, від прийняття якого ухилиється рада, наприклад, про благоустрій, про обмеження продажу алкогольних напоїв на території громади тощо.

Якщо місцева влада навіть після застосування всіх згаданих механізмів не ухвалює потрібних громаді рішень, у такому разі далі – або місцевий референдум, або обрання на виборах іншої місцевої влади.

2. Чому обов'язково слід врегулювати механізми участі?

Визначені законом місцеві акти про механізми участі мають бути ухвалені в кожній територіальній громаді і повинні:

- містити якомога простіші й зрозуміліші процедури;
- враховувати особливості структури громади, місцеві умови і традиції.

Крім того, норми закону щодо механізмів участі є надто загальними, тому їх пряме застосування малоефективне. Більше того, ці норми дехто пробує трактувати на власний розсуд: оскільки закон встановив необхідність врегулювання місцевими радами порядку реалізації механізмів участі (статутом/положенням), тоді без такого врегулювання їх взагалі не можна реалізовувати. Щоб уникнути безперспективних дискусій із владою, краще спонукати її до ухвалення відповідних рішень. У кінцевому підсумку це вигідно всім сторонам.

Депутати і посадовці місцевих рад мають завжди пам'ятати, що сьогодні вони представляють владу, а завтра, можливо, будуть пересічними представниками громади.

3. Яка від цього користь і для влади, і для громади?

Належне врегулювання механізмів участі громадян корисне як для громади, так і для місцевої влади, оскільки забезпечує:

- громадянам – реальні можливості реалізації наданих законом прав, навіть у випадках, коли між владою і громадою відсутнє порозуміння;
- місцевій раді – захист від нерозуміння громадою рішень, що ухвалюються радою, і від спроб окремих громадян збурювати членів громади, провокуючи конфлікт із радою в особистих інтересах.

Запровадження у громаді механізмів участі сприяє самоорганізації її членів з метою впорядкування власної життєдіяльності та розвитку, згуртуванню навколо прагнення розв'язати спільні складні питання [10].



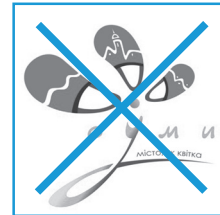
ІСТОРІЯ УСПІХУ

ЯК СУМЧАНИ ВІДМОВИЛИСЯ ВІД «ТАПОК» ДЛЯ МІСТА

Регіон: м. Суми.

Період: 2016 рік.

Учасники: мешканці м. Суми.



Проблема

30 листопада депутати Сумської міської ради з третьої спроби, попри невдоволення мешканців міста, проголосували за «тапки» для Сум. Так затверджували результати конкурсу на логотип міста, переможцем якого стала робота автора з Івано-Франківської області Владислава Михайліва «Місто, як квітка», що в народі дотепно охрестили «постоли», або «тапки», за схожість з взуттям.

Діяльність та результат

Голосування проходило серед п'яти варіантів, відібраних конкурсною комісією з 44 робіт, поданих на конкурс, розміщених на сайті Сумської міської ради. Що цікаво, за останню добу кількість голосів стала – 222, тоді як за попередні 24 дня було всього лише 269. Також проводилося альтернативне голосування в соціальних мережах, в якому взяло участь в кілька разів більше голосуючих, однак це не було взято до уваги міською радою. Ця та інші підстави, в тому числі й підозра у використанні «ботів» у ході голосування та відверте нехтування об'єктивної думки громади міста, викликало збурення серед сумчан. В соціальних мережах активно заперечувалося визнання логотипу, поширювалися фотожаби на нього.

Електронна петиція Єгора Губенка «Скасувати результати конкурсу з розробки логотипу міста Суми та рішення Сумської міської ради про затвердження логотипу», подана 1 грудня, зібрала за добу необхідні 250 підписів сумчан. Збір продовжився і зібрав рекордну кількість голосів – 518.

Геннадій Мінаєв, активний підтримувач кампанії зі збору підписів, розробив «дорожню карту» щодо реалізації цілей, поставлених в петиції та опублікував її на своїй сторінці в Facebook.

Керівник апарату Сумської ОДА Дмитро Живицький підтримав петицію на своїй сторінці: «Хоча петиція про скасування тапок, вже набрала необхідну кількість голосів, вважаю, що кожен адекватний сумчанин повинен її підтримати!»

21 грудня депутати Сумської міськради проголосували за скасування результатів конкурсу на логотип міста. «За» проголосували 28 депутатів. Таким чином, логотип «Місто, як квітка» автора з Івано-Франківщини Владислава Михайліва, за який ці ж депутати проголосували на попередній сесії, більше не є логотипом Сум.

Детальніше про ініціативу: [11-14].



Список використаних джерел

1. Лациба М. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М. Лациба, В. Бондаренко. – К.: Укр. незалежний центр політ. досліджень, 2007. – 108 с.
2. За даними Всеукраїнського соціологічного дослідження, проведеного Міжнародним республіканським інститутом (IRI), кількість опитаних, які брали участь у громадських слуханнях за останні два роки, не досягла навіть 10% (опитування проходило в 22 областях України, обсяг вибірки становив понад 17 тисяч респондентів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iri.org>.
3. Статут територіальної громади міста Миколаїв [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mkrada.gov.ua/content/statut-mista.html>.
4. Регламент Миколаївської міської ради VII скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://mkrada.gov.ua/content/reglament-mikolaivskoi-miskoi-radi-vi-sklikannya_2.html.
5. Статут територіальної громади міста Харкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/dokumentyi/ustav-territorialnoj-gromadyi.html>.
6. Статут територіальної громади міста Гола Пристань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://golapristan-mrada.gov.ua/statut.htm>.
7. Статут територіальної громади міста Херсона [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kherson.ua/articles/upravlinnya-socialnoyi-politiki-hersonskoyi-miskoyi-radi-ogoloshuye-konkurs>.

8. Статут територіальної громади міста Запоріжжя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://meriazp.gov.ua/test/index.php?id=21>.
9. ОШ «Перлина гаю» м. Вознесенська через прописану в Статуті процедуру місцевої ініціативи реалізував два важливі для громади інфраструктурні проекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://frgn.mk.ua/?page_id=1196.
10. Громадянська ініціатива «Скасувати результати конкурсу з розробки логотипу міста Суми та рішення Сумської міської ради про затвердження логотипу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://e-dem.in.ua/sumy/Petition/View/450>.
11. Кудлай Є. Сумы остались без логотипа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dancor.sumy.ua/tags/logotip-goroda>.
12. Сторінка у фейсбуці Геннадія Мінаєва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/hennadiy.minayev.reserved/posts/232658763833675>
13. Сторінка у фейсбуці Дмитра Живицького [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=566491156883226&set=pcb.566491196883222&type=3>.

Розвиток демократії та участь громадян у прийнятті рішень: досвід Німеччини



Сара Хендель /
Sarah Händel

(*1983)

Вивчала політику та адміністрування в Університеті м. Констанц (Баден-Вюртемберг). Ступінь магістра конфліктології здобула в Тюбінгенському університеті ім. Карла Еберхарда. Активіст та експерт у сфері методів та інструментів громадської участі на місцевому рівні. З 2011 р. працює в громадській організації «Mehr Demokratie» e.V.; від 2013 р. — член Національної ради німецької асоціації «Mehr Demokratie» e.V., а з 2014 р. — голова Федерального відомства «Mehr Demokratie» e.V. у Баден-Вюртенберзі.

Чого прагне досягти німецька громадська організація «Більше демократії» («Mehr Demokratie» e.V.)?

«Більше демократії» — це позапартійне та некомерційне об'єднання, яке протягом 25 років діє в Німеччині і країнах Європейського Союзу. Ціль організації — залучати пересічних громадян до політичного життя і заохочувати їх до активної участі в різних формах прямої демократії.

Ми ставимо за мету, щоб основні рішення з управління справами суспільства і держави схвалювались безпосередньо всіма громадянами на референдумах і загальних зборах, а не лише вирішувались політиками. Для цього організація «Більше демократії» спонукає людей на пряму вирішувати, через голосування або на загальних зборах, нагальні проблеми громади і держави та переконує політиків проводити відповідні реформи.

Основні цілі, які обстоює наша організація:

1. Участь громадян у прийнятті рішень. Одна з форм безпосереднього народовладдя — референдум, тобто голосування населення із метою вирішення найважливіших питань державного і суспільного життя. В Німеччині референдуми поділяються на місцеві (комунального рівня) і регіональні (федеральна земля). Процедура референдуму дуже схожа на процедуру виборів: і у виборах, і у референдумі беруть участь виборці. Як і під час виборів, на референдумі люди на виборчих дільницях мають дати однозначну



Фото 1. Передача політику зібраних підписів за проведення загальнодержавного референдуму по всій Німеччині (напис на плакаті: «Місцевий референдум») [1]

відповідь «так» або «ні» на конкретне питання, винесене на обговорення (наприклад, чи будувати в місцевості N новий аеропорт?). Питання можуть стосуватись будь-яких сфер життя, як суспільних, так і державних.

Щоб референдум відбувся чесно для всіх учасників, потрібно дотримуватись чітких правил. Перед референдумом треба донести до відома громади всю необхідну інформацію про питання, винесене на обговорення, наприклад, підготувати і розповсюдити брошури, листівки, буклети з аргументами «за» і «проти». Також надати громадськості прозору звітність про пожертви на кампанію, що надійшли від громадян чи організацій, які переконують за певну відповідь.

«Більше демократії» працює над тим, щоб зробити чесними такі інструменти прямої демократії, і активно діє на різних рівнях суспільного життя, щоб референдуми відбувались частіше.

2. Прозорість. Важливо, щоб люди, якщо хочуть брати активну участь у суспільному житті, для формування власної думки були добре поінформовані. Громадяни мають право вимагати й отримувати від державних органів усю важливу інформацію, необхідну для прийняття політичного рішення.



Фото 2. Акція протесту «Більше демократії» проти зон вільної торгівлі TTIP і CETA (напис на банері: «Захистити демократію, зупинити CETA!») [2]

3. *Культура спільної участі.* Сучасна демократія – це тісна взаємодія між політиками і громадянами. Щоб люди мали час поставити на порядок денний свої вимоги, громадян слід залучити до процесу прийняття політичних рішень ще на початкових етапах. Процедuru роботи на проектами слід змінити так, щоб громадяни, зацікавлені у співпраці, не стикалися з незручностями. «Більше демократії» працює над створенням культури спільної участі, щоб люди не відчували себе лише простими виконавцями чийхось політичних рішень.

Щоб досягти поставлених цілей, «Більше демократії» працює з трьома групами.

Громадяни. Дуже важливо, щоб якомога більше людей брали участь у прямій демократії і користувались її інструментами (референдуми, громадські ініціативи, загальні збори громади, громадські слухання і громадське законотворення та ін.). Тільки під тиском громадськості політики будуть ухвалювати потрібні суспільству закони.

Політики. Для формування культури спільної участі потрібно активно проводити роз'яснювальну роботу, налагоджувати діалог, увесь час пояснювати, чому демократична співучасть так важлива для суспільства.

ЗМІ. Мас-медіа – це посередники між політикою і громадянами. Важливо, щоб засоби масової інформації дотримувались нейтралітету, були незалежними, критичними і вимогливими до висвітлення інформації. ЗМІ не повинні відсторонятися від потреб людей, і мають доводити, що громадська участь є вкрай важливою для демократії.

Під час підготовки і проведення заходів прямої демократії ми активно співпрацюємо з профспілками, об'єднаннями із захисту довкілля, соціальними союзами та іншими громадськими організаціями, які (як і наше об'єднання) прагнуть покращення демократичного суспільства.

Щоб охопити ширше коло людей, ми організовуємо демонстрації, ініціюємо звернення до державних органів із конкретними вимогами. Користуючись інтернет-ресурсами, небайдужі громадяни голосують за наші ініціативи, висловлюють свої думки і надають пропозиції для вирішення наболілих питань.

Розвиток прямої демократії громадян Німеччини у прийнятті політичних рішень

Пряма демократія розвивалася дуже повільно. Після Другої світової війни і безславної ролі Німеччини в ній всі хотіли створити таку політичну систему, яка гарантувала б насамперед одне: жахливі речі на кшталт Голокосту більше ніколи не мали повторитися. Після війни в Німеччині була створена незалежна судова система, і суди дбали про дотримання прав і свобод людини, закріплені у конституції. Хоч надбанням цього і стали вільні вибори, в іншому ж у громадян було мало можливостей втручатись у політику і безпосередньо впливати на прийняття політичних рішень.

У 1960–1970-ті роки молодіжні рухи та організації почали вимагати ширшої участі громади у політичному житті країни. І вже на час об'єднання ФРН і НДР у 1990 році в конституціях усіх 16 федеральних земель (з яких складається Німеччина) було закріплено право проводити місцеві і регіональні референдуми. Однак на той час люди мало знали про способи застосування інструментів прямої демократії. Втім суспільство змінювалося: дедалі більше жінок і представників різних меншин ставали свідомими громадянами, домагаючись визнання своїх прав і свобод, зменшувався вплив релігійних вірувань і суворих сімейних моделей, а Інтернет дозволив діставати більше інформації з різних джерел.

Чим більше розвивається суспільство, тим більше зростає потреба у такій політиці, яка враховувала б інтереси найрізноманітніших суспільних груп.

З часом громадяни Німеччини частіше почали висловлювати своє незадоволення панівним стилем політики «зверху вниз». Люди активніше втручались у прийняття політичних рішень на користь громади і дієвіше використовували інструменти прямої демократії.



Фото 3. Протести проти будівництва залізничної станції «Штуттгарт 21» [3]



Фото 4. На будівельному паркані проекту S21 громадяни написали свої вимоги [3]

Як приклад можна навести історію, пов'язану з будівництвом штутгартського вокзалу у столиці землі Баден-Вюртемберг. Конфлікт між місцевою громадою і органами влади розгорівся після того, як стало відомо, що за п'ять мільярдів євро залізничну станцію мали зробити підземною. Для цього планувалося прокласти 100 км тунелів, зруйнувати гарний парк, а місто на десять років перетворити на суцільний будівельний майданчик. Звісно, такі плани місцевої влади викликали невдоволення у місцевої громади. Люди були проти будівництва, і протягом кількох місяців у Штуттгарті не вщухали багатотисячні мітинги протесту. Однак політики ніяк не реагували на це громадське волевиявлення. І тоді громадяни скористалися своїми виборчими правами і замість консервативного ХДС (Християнсько-демократичний союз, нім. CDU), що майже шістдесят років залишався при владі, обрали «Die Grünen» – «Партію зелених».

Одним із програмних пунктів «Партії зелених» було ширше залучення громади до прийняття політичних рішень. І результатом такої спільної участі політиків і громадян стало те, що новий уряд дотримався своїх передвиборних обіцянок і вніс зміни до конституції. Громадам було надано можливість проводити місцеві референдуми. Також урядовці ухвалили загальні правила, які дозволяли залучати громадян до обговорення масштабних проектів місцевого і загальнодержавного значення. Ще однією новацією нового уряду стало те, що на державному рівні були змінені навчальні програми державних службовців, яких почали навчати використанню інструментів прямої демократії, щоб правильно і раціонально організовувати участь громади.

У багатьох федеральних землях Німеччини ми спостерігаємо значне розширення участі громадян і громадських організацій у прийнятті політичних рішень.

Втім важливо пам'ятати: успіх потрібно терпляче виборювати, і ми в Німеччині ще далекі від закінчення боротьби за пряму демократію.

Так склалось, що останнім часом країною ширяться різного роду популістські рухи, які (і безрезультатно) використовують невдоволення людей політикою влади і участю в ній пересічних громадян. Зі свого боку ми можемо дати слушну пораду: треба розширювати участь громади у політичному житті і дозволити людям самостійно приймати рішення навіть із неоднозначних і суперечливих тем.

Коли громадяни беруть ініціативу у свої руки

Як на практиці проводиться місцевий референдум? Важливо знати: референдуми проводяться на всіх політичних рівнях. У Німеччині – це місцеві громади, федеральні землі та федерація (тобто по всій країні).

У різних федеральних землях свої правила проведення референдумів. Загальнонаціональний референдум у Німеччині жодного разу не проходив, для цього потрібна зміна Конституції.



Фото 5. Інформаційна брошура про інструменти прямої участі у місцевих громадах (напис на плакаті: «Брати участь у формуванні своєї громади! Заявка від мешканців, місцевий референдум, збори мешканців») [3]

Як приклад регіонального референдуму розглянемо правила його проведення у федеральній землі Баден-Вюртемберг.

Отже, я як громадянин хочу організувати місцевий референдум, тоді мушу діяти так.

1. Я і група однодумців створюємо громадську ініціативу.
2. Формулюємо питання, яке хочемо винести на місцеве обговорення. Наприклад: «Ви проти планів ради громади (місцевого парламенту) збудувати нову фабрику в заповідній зоні?»
3. Далі збираємо підписи на підтримку винесеного на обговорення питання (це називається «бажання громадян»). Щоб наша громадська ініціатива набула чинності, треба зібрати підписи мінімум від 7% усіх членів місцевої громади, що мають право голосу.
4. Якщо нам це вдалося, громада організовує місцевий референдум і (як і на всіх виборах) проводить відповідну підготовчу роботу.
5. Перед голосуванням публікується брошура, в якій громадська ініціатива викладає свої аргументи, а рада громади і мер – свої. Обсяг аргументів «за» і «проти» має бути однаковим. Так громадяни отримають зважене джерело інформації і можуть прийняти відповідне рішення.
6. Після проведення референдуму, і якщо більшість (мінімум 20% усіх, хто має право голосу) погодилася з пропозицією ініціативної групи, тоді рада громади має визнати це рішення і дотримуватися його.



Фото 6. Плакат громадянської ініціативи перед місцевим референдумом (напис на плакаті: «30.10.2016 діє правило: позначайте ТАК, якщо ви ПРОТИ!») [3]

Приклади, про що громадяни Баден-Вюртембергу голосували у 2016 році:

«За збереження зали урочистих подій у Вайльгаймі» –
більшість погодилася;

«За збереження басейну у Шроцберзі» –
більшість погодилася;

«За збереження початкової школи у Шенкельцеллі» –
більшість відхилила;

«За спорудження великого торгового центру у Зінгені» –
більшість погодилася;

«Проти спорудження вітроенергетичного парку в Гюффенгардті» –
більшість погодилася;

«Про спорудження окружної дороги у Гайтерсгаймі» –
більшість погодилася;

«Проти розширення промислової зони в Ендінгені» –
більшість відхилила.

Такі місцеві референдуми у Баден-Вюртемберзі проводились у 20–30 громадах, тобто 3,7% населення взяли участь у голосуванні протягом 2016 року. У сусідній федеральній землі Баварії відбувається у чотири рази більше місцевих референдумів. Ще вищі показники у сусідній Швейцарії: громадян чотири рази на рік

беруть участь у референдумах, на яких приймають рішення з 7–8 питань одночасно. Це питання як власної громади, так і загальнодержавні.

Особливе значення місцевих референдумів полягає в тому, що громадяни беруть на себе ініціативу самостійно вирішувати, яке питання ставити на обговорення.

У Баден-Вюртемберзі такі питання стосуються розвитку міста, проектування нових комерційних або житлових районів, зведення будинків для літніх людей, будівництво лікарень, відкриття і закриття навчальних закладів та ін.

На засіданнях круглих столів, у майстернях майбутнього і планувальних секціях громадян вислуховують, їхні зауваження враховують, але остаточні рішення, що саме буде зроблено, досі приймають обрані політики. Такі формати співучасті між громадою і представниками державних органів сприяють тому, що громадяни діють свідомо, а політики – більш прозоро. У результаті таких процесів і громадяни, і політичні діячі стають більш відповідальними, підвищують рівень суспільної дискусії з конкретних питань і формують живу демократію, яку підтримують більшість громади.

Більш детально шанси і виклики демократії прямої участі і референдумів представлені у таблиці 1.

Таблиця 1. Шанси і виклики демократії прямої участі і референдумів

ШАНСИ	ВИКЛИКИ
ПРЯМА УЧАСТЬ	
Підвищується якість проекту, коли запрошують як експертів членів громади, які краще знаються на місцевих умовах. Коли громада ознайомилась із проектом, не буде незапланованих затримок у його втіленні через протести місцевої громади.	А якщо беруть участь одні й ті ж самі громадяни? Треба залучати всіх громадян і всі громадські групи. Один із методів – обирати учасників навмання, щоб розширити представництво громади.
Завдяки демократії прямої участі громадяни усвідомлюють себе активними будівничими свого середовища і частіше пов'язують себе із життям громади. Це позитивно впливає на налагодження та укріплення соціальних зв'язків.	Чи можуть громадяни зрозуміти складні політичні теми? Потрібно уважно стежити, щоб інформація від експертів була добре опрацьована і зрозуміла. Не слід відмовлятися від висвітлення складних деталей проекту, а треба пояснювати їх доступною мовою.

Громадяни краще розуміють перебіг політичних процесів і проектів, що стосуються конкретного оточення громади. Це робить політику прозорою і зрозумілою.

Чи може акція прямої участі бути лише замилювання очей? Якщо акція прямої участі громадян проводиться нечесно і людей неправильно інформують, або якщо про реальну сутність заходу громада дізнається вже після початку акції, тоді наступного разу люди не братимуть участь у таких заходах. Відповідно організаторам треба вміти швидко орієнтуватися і змінювати фактичний політичний простір для успішного проведення таких акцій.

РЕФЕРЕНДУМИ

Коли люди невдоволені політикою місцевих і державних органів влади, у громади є право вплинути на це, зібравши підписи за проведення референдуму!

Конституційний суд захищає права меншин і слідкує за тим, щоб громадські ініціативи, які намагаються обмежити базові права громадян, не змогли провести референдум.

Коли я знаю, що мій голос щось важить, то буду більше цікавитися політичними темами.

Чи багаті не можуть маніпулювати голосуванням? Так, можуть, а тому потрібен відкритий доступ до інформації, хто і скільки коштів вкладає і в яку саме кампанію. Важливою умовою чесного проведення референдуму мають стати незалежні і критично налаштовані ЗМІ, щоб у місцевих референдумах не вигравали люди з великим капіталом.

Коли політичні діячі знають, що громада самостійно може прийняти рішення, тоді краще надають пояснення своїм діям і політичним рішенням і більше зважають на те, чого саме потребують люди.

Хіба люди не беруть участь у громадському житті лише з егоїстичних міркувань? Ні, досвід показує, що люди дуже багато уваги приділяють спільній справі і питанням справедливості. Політики не завжди приймають рішення відповідно до того, що краще для суспільства!



Фото 7. Громадяни дискутують! [3]

Партисипативні бюджети: коли громадяни мають право голосу в рішеннях про використання громадських коштів.

Партисипативний бюджет (або ще називають бюджет участі) – практика залучення активних представників громади до розподілу коштів міського бюджету. Це фінансовий план спільного управління, яке здійснюють громадяни і місцеві органи влади. Ідея бюджету участі походить із Порто-Алегре (Бразилія), звідти її запозичили і відтворили в різних куточках світу. Йдеться про залучення громадян до рішень, де і як мають використовуватися місцеві бюджетні кошти. Існує багато різних моделей, але виділимо загальні фази.

1. Пошук та обробка пропозицій від активних учасників громади.
2. Обговорення ідей, думок пропозицій від громади.
3. Відбір за критеріями необхідності, тобто на що саме треба витратити кошти у першу чергу.
4. Голосування в місцевих комітетах.
5. Звітність адміністрації про реалізацію пропозицій, що надійшли від громади.

Мета партисипативного бюджету – прозорість управління місцевими бюджетами і врахування нагальних потреб громади.

Бюджети участі для кожної громади різні. Наприклад, у Порто Алегре партисипативний бюджет – багатоступеневий процес. Складають такий бюджет делегати на кожен рік і триває це протягом десяти місяців, і після ухвалення парламент не має права вносити зміни. А, наприклад, у німецькому Штуттгарті громадяни можуть лише пропонувати свої проекти, які проходять через процедуру інтернет-голосування. Так, партисипативному бюджеті за 2015 рік місто реалізувало 130 із поданих 160 заявок додатково до запланованих заходів міського бюджету.



Список використаних джерел

1. S21 : Von Mussklprozz - Eigenes Werk, CC BY-SA 3.0 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=14644861>.
2. S21: Von Mussklprozz - Eigenes Werk, CC BY-SA 3.0 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=11370037>.
3. Фотоархів громадської організації «Більше демократії».

3

РОЗДІЛ

ПОСИЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ФОРМ САМООРГАНІЗАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

// Ігор Добко
// Юрій Степанець

ПОСИЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ФОРМ САМООРГАНІЗАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ



Ігор Добко (*1962)

Наприкінці 1980-х років брав активну участь у процесах розвитку громадянського суспільства. Член Товариство Лева з 1988 р. Тренер і фахівець з нарощування потенціалу організацій громадянського суспільства, лідерства, організаційного розвитку і стратегічного планування для НУО в посткомуністичних країнах (Польща, Білорусь, Монголія, Росія та ін.).



Юрій Степанець (*1983)

Професійний тренер із визначення потенціалу НУО та активізації місцевих ініціатив (з 2003 р.). Досвід роботи в Україні, Польщі, Росії, Данії та Молдові. 2007 — 2016 рр. — координатор програми «Розвиток громадянського суспільства в Україні», що фінансувалася Національним фондом за демократію («National Endowment for Democracy», NED). З 2007 р. — координатор Всеукраїнської мережі «Громадські ініціативи України».



ЕКСПЕРТНА ТОЧКА ЗОРУ

Історія неурядових організацій в Україні. Якщо говорити про неурядовий рух в Україні, то свій початок громадські організації беруть із Галичини. І для цього, звісно ж, були об'єктивні причини.

У політичному аспекті Галичина мала достатньо сприятливі умови для розвитку українського руху. Галицькі українці хоча й обмежено, але користувалися демократичними правами – правом вибору своїх представників до крайового сейму та австрійського парламенту, мали вільну українську пресу, умови для розвитку української мови, літератури, освіти, науки. Хоча треба сказати, що генераторами суспільно-політичних ідей, громадських проєктів, історичних концепцій у Галичині дуже часто виступали наддніпрянські українці, які стояли на фундаменті потужної східної інтелектуальної традиції. Наддніпрянські письменники, літератори, публіцисти, партійні діячі до 1906 року друкувалися в періодичних виданнях Галичини.

Варто наголосити, що в той період у психології галицьких українців почав витворюватися «комплекс П'ємонт», тобто усвідомлення провідної ролі та призначення Галичини в укра-

їнському національному відродженні. Процес п'ємонтизації охоплював різні сторони життя галицького суспільства і відбувався у різних напрямках: активна громадська діяльність, кооперативний рух, військово-спортивні організації, піднесення науки, освіти, культури краю, створення політичних партій і двопартійної системи.

Важливим фактором п'ємонтизації Галичини був кооперативний рух [3], що виник у 1880-ті роки і набув широкого розмаху з 1890-х. За короткий час Галичину охопила щільна мережа ощадно-позичкових кас, громадських комор (шпихлirів), кредитних спілок, кооперативних крамниць, товариств із продажу сільськогосподарських продуктів. Існували виробничі об'єднання – кооперативні молочарні, кооперативні товариства та крамниці з продажу сільськогосподарського реманенту, наприклад, товариство «Сільський господар».

Такі об'єднання опікувалися шкільною справою, відкривали народні читальні і народні доми. Тісно з кооперативами співпрацювала найавторитетніша і найбільш масова культурно-громадська організація «Просвіта» [1]. Під керівництвом К. Левицького при численних філіях «Просвіти» відкривалися ощадно-позичкові каси, кооперативні крамниці, комори, кредитні спілки, на кошти яких утримувалися місцеві українські школи.

Самобутнім проявом національного відродження Галичини стала діяльність спортивно-військових молодіжних організацій «Сокіл», «Січ», «Пласт», основним призначенням яких були фізична виправка і спортивні змагання. Але на галицькому ґрунті ці організації виконували ще й важливу ідеологічну функцію – саме вони сприяли формуванню національної свідомості, почуття гордості за героїчне минуле українського народу.

З одного боку, такі спілки спиралися на військові традиції Запорозької Січі та українського козацтва, а з другого – стали прообразом створення українських військових об'єднань, перших мілітарних одиниць українців ХХ ст., чие призначення полягало в обороні в майбутньому Української держави.

У 1894 році активісти «Просвіти» заснували першу українську юнацьку гімнастично-спортивну організацію «Сокіл». У 1900 році була створена ще одна українська парамілітарна організація «Січ», покликана відроджувати героїчні традиції козацької звитяги, українських військових осередків – січей. Одним з ініціаторів створення «Січі» був К. Трильовський, а активною розбудовою товариства займалися галицькі радикали, які прагнули надати організації світський, демократичний характер.

У 1911 році засноване юнацьке військово-спортивне товариство «Пласт», що являло собою аналог скаутів. Організаторами об'єднання українських скаутів-пластунів виступили майбутні старшини УГА – Петро Франко та Іван Чмола. Запозичивши форми скаутського руху, старшини надали йому

національного характеру, спираючись на український військовий досвід від давніх часів. Спортивно-військові товариства завдяки своїй структурі мали масовий характер. Показником масовості військово-спортивного руху на Галичині є той факт, що до розгалуженої мережі січей було залучено близько 80 тис. осіб (1913).

У 1913 році за ініціативою К. Трильовського організовується Товариство українських січових стрільців. У стрілецькій секції Українського січового союзу молодь почала навчатися військовій справі. Особливістю парамілітарних організацій Галичини було те, що займалися вони не лише фізичною підготовкою, а й духовним вихованням української молоді, яка згодом брала активну участь у воєнних діях і військових змаганнях за українську державність [2].

Діяльність цих військово-спортивних організацій стала проявом галицького національного відродження. Так, усі січовострілецькі-сокільські організації та «Пласт» взяли участь у грандіозному святі на майдані «Сокіл-Батько» у Львові з нагоди святкування столітнього ювілею Тараса Шевченка (1914 рік).

У 1873 році коштом наддніпрянців у Львові було створено Літературне товариство Шевченка. У 1892 році замість Товариства Шевченка постало оновлене Наукове товариство імені Шевченка (НТШ), авторами статуту якого були В. Антонович, О. Кониський і О. Барвінський.

Активним провідником ідей відродження виступало товариство «Просвіта» [1]. Це була найавторитетніша культурно-громадська організація: у 1914 році в Галичині діяли 77 її філій і 3 тисячі місцевих читалень. Активну просвітницьку роботу діячі «Просвіти» проводили також серед українців-військовиків в австрійській армії і навіть серед військових жандармерії.

Значиму роль для українського суспільства відігравали неурядові організації Галичини і в міжвоєнне двадцятиліття, коли Галичина входила до складу Польщі.

Після початку Другої світової війни неурядові організації Галичини хоч і продовжували існувати, але їхня діяльність набула здебільшого політичного характеру. По закінченні війни у складі Радянського Союзу неурядовий рух фактично потрапив під заборону.

Теоретично громадські організації в Україні існували і за часів Радянського Союзу, наприклад, такі, як Фонд Миру, Фонд Гагаріна, Товариство охорони природи, Товариство охорони пам'яток історії та культури та інші подібні структури. Але назвати їх неурядовими організаціями у класичному розумінні цього слова неможливо. Діяльність таких радянських фондів була жорстко централізована і повністю контролювалась партійними органами та спеціальними службами. Неурядові організації в Радянському Союзі, на відміну від неурядових організацій у демократичних країнах, створювались

за вказівкою вищого керівництва партії і слугували радше ширмою демократичності для тоталітарного режиму. Тому діяльність цих організацій через абсолютну заборону будь-якої опозиційної чи суспільно-політичної діяльності була обмежена виключно культурними, екологічними чи економічними напрямками. Та й ці напрями реалізовувались радше декларативно, а не в якійсь практичній площині.

Відродження політичного плюралізму наприкінці 1980-х – початку 1990-х років сприяло виникненню незалежних громадських організацій в Україні. Найпершими на політичній арені заявили про себе дисидентські правозахисні групи, що стежили за дотриманням гуманітарної частини Гельсінських угод 1976 року. Влітку 1988 року Українська Гельсінська Спілка (УГС) оприлюднила «Декларацію принципів» і почала діяти не як суто правозахисна, а вже як політична організація.

У цей період громадські організації, започатковані українською творчою інтелігенцією, звертають свою увагу переважно до політичної сфери, і згодом деякі з них перетворюються на політичні партії. Зокрема, у вересні 1988 р. Спілка письменників України висунула ідею створення Народного руху України за перебудову, а вже у вересні того ж року на Установчому з'їзді Руху було прийнято рішення про його перетворення на альтернативну до КПРС політичну силу.

Іншими відомими об'єднаннями того періоду були Культурологічний клуб у Києві (1987), Товариство української мови ім. Т. Шевченка, культурологічне Товариство Лева у Львові, екологічний рух «Зелений світ», товариство захисту колишніх в'язнів тоталітарного режиму «Меморіал» тощо.

Від початку 1990-х років кількість громадських об'єднань в Україні неухильно і стрімко зростає. У 1991 році діяло на теренах України близько 300 організацій, у 1996 році – понад 12 тисяч, а в 2000 році – близько 27 тисяч. Одночасно з середини 1990-х років з'являються так звані *ресурсні центри* – громадські організації, метою діяльності яких є надання послуг і різного роду безкоштовної допомоги іншим громадським організаціям.

Таким чином, український третій сектор пережив у своєму розвитку багато складних періодів, і зараз, мабуть, вже пройшов стадію створення і торує етап формування методів діяльності, напрямів роботи і т. п. Деколи доводиться чути запитання: А навіщо взагалі ці громадські організації? Що вони, власне, роблять корисного? Навіщо існують?

Якщо говорити про загальноприйняті завдання і засади діяльності неурядових організацій, які підтримуються в усьому цивілізованому світі, то маємо таку ситуацію.

Неурядові організації (НУО) є важливим і невід'ємним елементом демократії і громадянського суспільства. Для багатьох людей це звучить тривіально. Чи знаємо ми, однак, чому це так? Чому такі організації настільки важливі? На це питання можна відповісти, аналізуючи внесок НУО у розвиток суспільства, економіки і політики. Простіше кажучи, організації корисні: вони надають послуги, і з низки причин, про які ми поговоримо згодом, можуть це робити краще за будь-кого з інших суб'єктів.

Крім цієї безпосередньої корисності, активність неурядових організацій несе і ряд непрямих вигод, іноді так само суттєвих, як і основні. Це, наприклад, створення робочих місць або надання послуг у секторах чи для таких верств населення, в яких не зацікавлені ані ринок, ані держава.

Цю проблематику детально описує представлений далі каталог економічних, суспільних і політичних функцій, які виконують неурядові організації. Це одночасно і є відповіддю на запитання «Навіщо потрібен третій сектор?» або «Що впливає з того, що третій сектор існує?»

Функції третього сектору в економіці і суспільстві. Презентацію функцій третього сектору слід випередити важливим застереженням: деякі з описаних функцій варто сприймати радше як постулати, які найчастіше базуються на загальних і модельних передумовах, закріплених у теорії демократії та виконуваних тільки частиною організацій, або тільки в певній мірі, або тільки в деяких країнах [6].

Прикладом виконання у повному обсязі постулату може бути твердження, що третій сектор відіграє роль каталізатора дій ринку і політики – з одного боку, пом'якшує негативні ефекти жорсткої конкуренції, а з другого – створює можливість ефективного контролю дій влади, а також піклується про права меншин. Однак це буде правдою лише в тому випадку, коли ми говоримо і про зрілий та потужний неурядовий сектор, і про зрілу та стабільну демократію. Навіть у найрозвиненіших демократичних країнах така модель рідко повністю відповідає дійсності і сприймається скоріше як політичний проект, аніж як опис статус-кво [6].

Економічні функції:

Працевлаштування. Неурядовий сектор дає роботу. У країнах Західної Європи показник працевлаштування в організаціях досить високий: в Бельгії чи Голландії становить 10–14% усіх працюючих. Серед нових демократій, наприклад у Польщі, ця функція третього сектору все ще слабозвинена. За останніми даними, 2/3 польських неурядових організацій взагалі не мають постійних оплачуваних штатних

працівників. Це, однак, не повинно суперечити фактові, що в польських фондах і громадських об'єднаннях працює сьогодні близько 64 тисяч чоловік, тобто 0,5% усіх працевлаштованих у національній економіці (без урахування індивідуального фермерства). Така значна різниця між Польщею та іншими європейськими країнами обумовлена серед іншого різними дефініціями третього сектору, прийнятими в цих країнах. Показник у Польщі враховує тільки громадські об'єднання і фонди, тоді як в Голландії чи Бельгії до нього зараховують і працевлаштованих у кооперативах, профспілках, бізнес-організаціях і в багатьох інших установах [6].

Школа майбутнього працевлаштування. Неурядовий сектор готує майбутніх спеціалістів, а також користується допомогою добровольців. Таким чином, організації формують майбутніх фахівців не тільки в тій галузі, в якій працюють, але й залучають до роботи, виховують відповідальності, вчать креативності та самостійності.

Надання послуг. Це найбільш очевидна функція неурядових організацій. Так само, як комерційні суб'єкти і громадські установи, НУО надають різного роду послуги, такі, наприклад, як соціальні або освітні. Одержати такі послуги, і часто безкоштовно, є правом кожного громадянина. Існують послуги, які надають виключно на потреби груп, що мають слабку купівельну спроможність, тобто непривабливі для комерційних фірм, а також послуги, надання яких вимагає, наприклад, певного рівня довіри. У такого роду діяльності неурядові організації, як правило, виявляють себе краще, ніж фірми та установи публічної адміністрації. Можна вказати багато причин, чому так відбувається. Перерахуємо основні з них.

- А. Знання про місцеві умови і потреби.** Неурядові організації створюються громадянами, які разом хочуть вирішити якусь проблему, і тому краще за інших знають потреби та складнощі своїх спільнот.
- Б. Місія.** Організації ставлять перед собою завдання з виконання місії, яка для їх членів важливіша, ніж фінансовий прибуток. Місія також приводить до такої організації людей, готових підтримати її своєю роботою або коштами. Все це сприяє тому, що організації стають дуже рішучими в боротьбі за досягнення своїх цілей.
- В. Гнучкість.** Неурядові організації, як правило, невеликі і працюють здебільшого на безкорисливому ентузіазмі своїх членів і добровольців. НУО властива горизонтальна організаційна структура, не обтяжена бюрократичною ієрархією. Це дає неурядовим організаціям можливість гнучко адаптуватися до нових ситуацій і умов, виживати в надзвичайних обставинах.
- Г. Вища фінансова ефективність.** Організації можуть надавати публічні блага і послуги більш ефективно, ніж інші суб'єкти. Це трапляється тому, що НУО мають у розпорядженні низку спе-

цифічних ресурсів: час і енергію людей, добровільне та безкорисливе залучення їх до роботи (добровольці), широкі знання про місцеві потреби, взаєморозуміння з тими людьми, які очікують допомоги. Такі організації не прагнуть отримати прибуток від своєї активності і не намагаються його підвищити. Не менш важливо і суттєво, що, на відміну від державних установ, неурядові організації сильно конкурують між собою за отримання грантів і замовлень (дотацій і контрактів). Ті організації, які не в змозі надати послуги високої якості за відносно низьких витрат, не матимуть від донорів необхідних коштів на заплановані заходи. Всі ці ресурси підвищують економічність діяльності неурядових організацій [5].

Неурядовий сектор надає послуги, особливо соціальні, високої якості.

Вища якість пропонованих послуг від НУО:

- послуги, як правило, дешевші;
- швидше адаптуються до потреб людей, для яких вони працюють;
- знають про реальні потреби населення.

Третій сектор відіграє особливу роль у наданні суспільно важливих благ і послуг, які не співвідносяться з механізмами ринку і з розрахунком у категоріях економічного прибутку. Йдеться, наприклад, про релігійні, суспільні потреби, прагнення до самореалізації, співчуття, про відчуття солідарності – тобто таких благ, надання яких підпорядковується іншим, ніж ринкові цінностям. Пропоновані неурядовими організаціями блага мають, безперечно, економічне значення, проте їм складно приписати певну фінансову цінність – такі блага складно купити.

Іншою категорією неринкових благ і послуг є ті, що можна легко перевести у грошовий еквівалент, втім які самі по собі не привабливі для комерційних підприємств: або через невелику купівельну спроможність клієнтів (наприклад, послуги для безхатченків і незаможних), або з причини того, що по праву належать всім (наприклад, інформація про права споживачів), або зрештою тому, що потенційний прибуток від інвестиції буде отриманий у далекому майбутньому і виявиться неподільним (наприклад, охорона навколишнього середовища). Неурядові організації є своєрідною реакцією суспільства на ці проблеми. Через свій спонтанний характер і особливості місії НУО найкраще підходять для боротьби за інтереси економічно слабких груп [6].

Організації надають послуги і блага, яких не надає вільний комерційний ринок та здійснюють контроль за наданням суспільних благ. У частині, присвяченій громадським і політичним формам НУО, ми згадуємо про функцію, що полягає у турботі про суспільне благо. Ця риса діяльності неурядових організацій має

економічний вимір: НУО стоять на сторожі якості благ, що надаються державою. Публічними благами є, наприклад, вуличне освітлення, громадський порядок, чисте довкілля. Це неконкурентні блага (те, що ними хтось користується, не обмежує доступу інших осіб до цих благ), і вони не підлягають виключенню (не можна виключити будь-кого від їх отримання, навіть якщо він користується ними невідповідно, наприклад, не вносить оплату). Організації стежать за правильним користуванням цими благами, щоб доступ до них був рівним для всіх, а також дбають про їх збереження (ця функція – особливо в галузі екології – визначається іноді терміном «сталий розвиток»).

Отже, неурядові організації стоять на сторожі суспільних благ і зміцнюють сталий розвиток.

Впровадження інноваційних рішень. Неурядові організації часто пропонують нетрадиційні форми діяльності. Новаторство полягає перш за все в здатності створити процедури, моделі організації та поведінки, які природним чином витікають із оточення, в якому перебувають. Неурядову організацію може заснувати практично кожен, і кожен може запропонувати абсолютно новий підхід до вирішення проблеми або задоволення певних потреб, що може виявитися більш економічним і ефективним, аніж використовувані до цих пір методи. Гнучкість організацій та їх незалежність сприяють тому, що вони більш спроможні брати на себе ризик, а отже, експериментувати з новими підходами і рішеннями [6].

Відповідно, неурядові організації пропонують новаторські рішення старих проблем.

Зменшення витрат на соціальну допомогу. Третій сектор – це переважно організації, які прагнуть залучити до суспільного життя маргінальні групи, працюючи з «важкими клієнтами», людьми залежними від державних установ соціальної допомоги. З перспективи державного бюджету діяльність організацій може значно скоротити витрати на соціальні виплати, вплинути на скорочення тіньового працевлаштування або ж знизити витрати на охорону здоров'я.

Відповідно, діяльність організацій сприяє зменшенню витрат на соціальну допомогу.

Непряме сприяння економічному розвитку – формування суспільного капіталу. Потужний громадський рух вчить плюралізму, вірі в державні та неурядові установи та повазі до права. Це, в свою чергу, сприяє формуванню щільної мережі громадських зв'язків і зароджує відчуття громади (спільноти, спільності). Можна сказати, що неурядовий сектор – це своєрідна фабрика довіри. І саме довіра в сучасній економічній теорії є дуже важливою категорією, що знижує інвестиційні витрати, скорочує час, необхідний для укладання угод, оскільки партнери, які вірять собі, менше часу витрачають на підстрахування власних інтересів.

Довіра, таким чином, в економіці є своєрідною гарантією, що може замінити поручительство. Довіра – дуже конкретна форма капіталу, така ж, як і гроші або нерухомість. Люди можуть покладатися в угодах на довіру, залишаючи під заставу свої суспільні зв'язки та добре ім'я, якщо, звісно, вони благонадійні в очах партнерів.

Третій сектор формує суспільний капітал, а значить – всебічно підтримує економічний розвиток [6].

Громадські і політичні функції:

Вираження прагнень та інтересів. Неурядові організації є платформою співпраці людей, які поділяють спільні цінності, захоплення, захищають і поширюють свої погляди. Неурядові організації створюють колективну діяльність. Співочі колективи, спортивні клуби, релігійні організації, професійні об'єднання, асоціації етнічних меншин, читацькі клуби, скаути – усі ці організації об'єднують людей, які бажають зробити щось разом, збагачуючи своє життя і життя спільнот, в яких мешкають [6].

Неурядові організації створюють можливості для колективної діяльності людей, що мають спільні інтереси.

Формування і плюралізація громадської думки. Неурядовий сектор – це зліпок різноманітних думок. Прагнучи забезпечити суспільну підтримку, неурядові організації – особливо такі, що захищають групові інтереси або створюються для захисту певних політичних поглядів чи моральних цінностей, – намагаються бути резонансними, заповнюючи публічну дискусію багатоголоссям закликів, аргументів і декларацій. НУО є інкубаторами альтернативних поглядів і способів життя. Також це своєрідні школи плюралізму, що пропонують свої відповіді на важливі питання. Ця функція організацій третього сектору особливо значима тоді, коли одна сила намагається монополізувати публічну дискусію, а також тоді, коли безліч думок і поглядів породжує у багатьох відчуття моральної порожнечі, розгубленості або байдужості до подій, що відбуваються у суспільстві.

Неурядові організації сприяють різноманіттю думок, формуючи альтернативні погляди на різні питання.

Діяльність на захист інтересів – адвокати. Місією деяких організацій є поліпшення ситуації дискримінованих груп або груп, нездатних самотійно боротися за свої права, чи хоча б звернути увагу на цю ситуацію. Є організації, які представляють інтереси своїх членів (профспілки, об'єднання ветеранів), інтереси меншин (сексуальних, політичних, етнічних або конфесійних), а також інтереси «статусних меншин»

(наприклад, безхатченків або вагітних жінок). Діяльність деяких з НУО виходить за рамки представлення інтересів своїх членів (наприклад, організації захисту прав людини або організації, що допомагають людям з розумовими вадами).

Діяльність згаданих груп визначається за поняттям «адвокасі» (з англ. *advocacy* – захист інтересів), так як вони говорять від імені тих, хто з різних причин не можуть ефективно зробити цього самостійно. Вони забезпечують вираження поглядів і їхніх проблем, які не настільки численні, щоб за їхні голоси боролися політики, і не настільки багаті чи впливові, щоб привернути увагу громадської думки в інший спосіб. Неурядові організації сприяють політичній та соціальній інтеграції цих груп із суспільством [6].

Неурядові організації захищають права соціальних і дискримінованих груп, у тому числі і меншин.

Турбота про загальне благо. Деякі організації стоять на сторожі загального блага (у світі НУО їх називають «сторожовими організаціями», від англ. *watchdog*). Це, наприклад, екологічні організації, організації захисту прав людини, організації, які займаються запобіганню корупції або здійснюють моніторинг діяльності влади.

Неурядові організації стоять на сторожі загального блага.

Соціальна інтеграція. Неурядові організації сприяють інтеграції в суспільство людей або груп, що потрапили під загрозу маргіналізації (наприклад, довготривалих безробітних або інвалідів). Неурядові організації сприяють формуванню довіри до демократичних інститутів і вчать співпраці; також провадять діяльність, спрямовану на підвищення життєвого рівня груп, що мають низький економічний або соціальний статус. Завдяки цьому люди з низьким заробітком отримують доступ до благ і послуг, які були б їм недоступні [5].

Неурядові організації сприяють соціальній інтеграції.

Ініціювання громадських перетворень. Будучи виразником групових вимог та інтересів, неурядові організації дають різним групам можливість впливати на владу і громадську думку і, таким чином, нерідко сприяють системним перетворенням. Організації часто є двигунами інновацій системного характеру – законопроектів, інституційних рішень, інструментів суспільного діалогу. У Польщі прикладом такого роду впливу може бути прийняття в червні 2003 р. «Закону про соціальне працевлаштування», який лобіювався організаціями, що працюють із безхатченками і залежними особами [6].

Неурядові організації сприяють системним змінам, наприклад, законодавчим ініціативам держави.

Доповнення діяльності держави. Неурядові організації прагнуть заповнити прогалини в суспільній системі охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг, культури.

Якщо спробувати проілюструвати ці теоретичні викладки прикладами з різних країн, тобто в яких напрямках розвиваються неурядові організації (існує певна статистика), то ситуація, що склалася, виглядатиме так.

Сфера діяльності НУО в країнах Європи та США охоплює практично всі галузі життя людини – економіку, політику, науку, культуру, освіту. Розгалужена мережа молодіжних, професійних, дитячих, жіночих, ветеранських, релігійних, а також елітарних організацій-клубів, аналітичних центрів або мозкових центрів (*Think tank*) та ін. НУО створюють основу громадянського суспільства та є вирішальним стабілізаційним фактором, гарантом демократичного шляху розвитку. Інституційні інвестори, які не належать ані до державного, ані до комерційного секторів – пенсійні, благодійні фонди, фонди культури, науки та ін., біржі, університети і т. д. – разом зі своїми допоміжними установами забезпечують левову частку світового венчурного капіталу.

На початку ХХІ ст. у США функціонує близько 1,4 млн НУО. Простий розрахунок показує, що на 130 американців припадає одна громадська організація. За даними Центру фондаций (*The Foundation Center*, Вашингтон), на НУО у 1999р. в США пожертвували 190 млрд дол., з них 50% – на релігійні організації, далі за пайовою участю йдуть організації освіти, охорони здоров'я та ін. Без перебільшення можна сказати, що НУО США – головний компонент демократії в цій країні [4].

Розділяють два основні класи НУО США, по-перше, членські організації; і по-друге, організації суспільної користі.

Членські організації США працюють насамперед для своїх членів (професійні спілки, політичні партії, асоціації бізнесменів, соціальні клуби тощо); *організації суспільної користі* ж обстоюють інтереси широких кіл суспільства; переважно працюють без оподаткування. Взагалі, законодавство США надає низку пільг НУО: звільнення від податків із прибутку і на власність, вирахування добровільних пожертв із сум, що оподатковуються, зменшення розцінок на поштові послуги та ін.

Загалом у третьому секторі США працює 7 млн осіб, а це більше, ніж в урядових установах. НУО суспільної користі функціонують у сфері здоров'я (неприбуткові госпіталі, лікарні становлять більше половини всіх діючих), освіти (неприбуткові школи, коледжі, університети), мистецтва, науки, соціального забезпечення. В НУО Японії працює майже 4 млн осіб, у Німеччині, Великобританії, Франції – по 1 млн. У середньому третій сектор економіки формує близько 3,4% робочих місць.

Найбільша частина витрат НУО спрямовується, як правило, на освіту та науку. За статистичними даними, на початок ХХІ ст. в Японії – це 40% усіх витрат НУО, у Великобританії – 43%, а у Німеччині – мінімум 12%. Соціальні послуги становлять 20% витрат НУО (коливання від 10% у США до 30% у Франції). Витрати на мистецтво, культуру і відпочинок коливаються у ширших межах – від 3 до 60%. При цьому спостерігається тенденція до великих витрат на культуру в постсоціаліс-

тичних країнах: якщо в США ці витрати становлять 3,2%, Франції – 18%, Великобританії – 21%, то в Угорщині – 57%.

Щодо джерел фінансування, то більшість своїх коштів НУО США, Великобританії, Італії, Японії, Угорщини отримують від членських внесків і продажу, а у Франції й Німеччині – від уряду [5].

Непересічна роль НУО в розвитку суспільства обумовила ухвалення низки міжнародних актів, які унормовують їх співпрацю з урядовими та міжурядовими структурами і з державним сектором. Наприклад, ще в 1951 р. Рада Європи (РЄ) прийняла резолюцію, яка передбачала консультації з НУО в галузях, що входять до їх компетенції.

У 1954, 1972 і 1993 роках положення про співпрацю з НУО переглядалися, зокрема в плані надання їм статусу консультативних організацій. Сьогодні такий статус мають 370 асоціацій НУО.

Неурядові консультативні організації створюють кілька спеціалізованих груп: зі співробітництва «Схід-Захід», «Північ-Південь», із соціального захисту, освіти, охорони здоров'я, бідності, гідності людини, міського і сільського середовища.

НУО з консультативним статусом щороку проводять загальні інформаційні збори, які організовує секретаріат Ради Європи. Ці збори мають на меті активізувати участь НУО у програмах РЄ. Директорати секретаріату Ради Європи, крім того, організовують секційні збори НУО з консультативним статусом, мета яких – інформувати громадськість про роботу РЄ. Неурядові організації створюють також групи за інтересами, які співпрацюють із Секретаріатом РЄ, міждержавними комітетами і парламентськими комісіями.

Під егідою Ради Європи створено Конгрес органів місцевого і регіонального самоврядування, до якого входять представники парламентів, урядів, органів місцевого і регіонального самоврядування та НУО. Крім того, Асамблея неурядових організацій (міжнародна організація НУО) створила змішаний Комітет парламентарів і Комісії у зв'язках з НУО. Ці структури ініціюють спільні дії парламентарів та НУО, проводять міжнародні конференції (скажімо, у 1994 році була організована конференція «Роль НУО в побудові громадянського суспільства в Європі»).

Рада Європи співпрацює з НУО на багатьох рівнях і у різних форматах: це і прості консультації, і участь у спільних проектах. Експерти НУО як консультанти працюють у різних міжурядових спеціалізованих комісіях, готують меморандуми для Генерального Секретаря, роблять усні повідомлення та письмові доповіді в комісіях Парламентської Асамблеї та на Конгресі органів місцевого та регіонального самоврядування, доповідають на колоквіумах, семінарах і конференціях Ради Європи. В окремих напрямках діяльності Ради Європи етап консультацій з НУО вже перейдено й склалося якісно вище партнерство Рада Європи – Неурядові організації (наприклад, у справах молоді ще в 1970-х роках створено Європейський

Центр молоді та Європейський молодіжний фонд). Ці організації розробили систему, що перетворила молодіжні НУО на справжніх партнерів.

Співробітництво Ради Європи і неурядових організацій обопільно корисне: РЕ має безпосередню інформацію від НУО про громадську думку, НУО оперативного інформують громадян своїх країн про діяльність РЕ, даючи при цьому їй свою оцінку.

Якщо ми знову повернемося до третього сектору України, то на даний момент ситуація тут склалася досить стандартна для пострадянського простору. Одним із сучасних важливих моментів, про який варто згадати, є складність взаємовідносин неурядових організацій і місцевої влади (в першу чергу органів місцевого самоврядування). Найважливішим аспектом цієї проблеми є те, що повністю бракує механізму фінансової підтримки діяльності неурядових організацій з боку місцевої влади (мається на увазі наявність грантових конкурсів).

Ще більш важливою стороною цієї проблеми є те, що чиновники регіональної чи місцевої влади просто не розуміють (або не хочуть розуміти) важливості діяльності неурядових організацій. Нерідко під час спілкування з чиновниками можна почути твердження, що країна дуже потребує інвестицій – інвестицій в інфраструктуру, промисловість, сільське господарство. Але в той же час повністю відсутнє розуміння того, що країна має величезну потребу в інвестиціях в діяльність неурядових організацій. Причому це мають бути інвестиції не іноземних донорських структур, які в Україні дуже часто розглядаються як різновид тих самих інвестицій, від яких можна отримати безпосередню фінансову користь. Під час спілкування з керівництвом окремих населених пунктів в Україні можна почути скарги, що тут одержують занадто мало коштів для того, щоб забезпечити життєдіяльність основних елементів міста чи села – воду, газ, ремонт дороги, зарплату бюджетникам і т. д. На питання, а чому місцеві не працюють для розвитку НУО (у тому числі не фінансують діяльність неурядових організацій) характерною відповіддю є те, що «у нас і так грошей не вистачає, а тут ще й такими несерйозними речами займатися». У середовищі чиновників відсутнє розуміння того, що неурядові організації повинні бути не якимось тягарем для місцевого самоврядування, а серйозним механізмом вирішення багатьох місцевих соціальних проблем.

Ще більш важлива роль неурядових організацій полягає в тому, що вони є найкращим механізмом виховання громадянської активності населення (у першу чергу молоді). Практично всі іноземці, які відвідували Україну, помічають низьку активність населення в будь-якій сфері – у створенні того ж регіонального продукту, який був би цікавий комусь поза Україною, в новому бізнесі, побудові ефективної системи взаємодопомоги місцевого населення. На нашу думку, коріння такої своєрідної поведінки лежить у слабкій життєвій позиції населення, яка на даному етапі формується переважно через нераціональну лінію поведінки місцевої влади в Україні.

Під час навчальних поїздок за кордон (наприклад до Польщі) в рамках багатьох проектів представники НУО та влади, маючи можливість ознайомитися

з місцевим досвідом в цьому напрямі, висловлювали захоплення тамтешніми схемами діяльності. У ході проведення заходів в Україні і під час презентацій цих моделей вони сприймалися дуже позитивно (як представниками НУО, так і місцевої влади), навіть були якісь дуже слабкі рухи у напрямі того, щоб впроваджувати схожі схеми в Україні. Але завжди не вистачало якогось важливого елементу – чи то знань, чи то навичок, чи то власної волі для спроб впровадити ці зміни.

Чи тому, що в суспільстві бракує розуміння, що для вирішення проблем суспільства потрібно працювати в третьому секторі, і не все можна перекласти на владу.

Відповідно, ці моменти вимагають якоїсь реакції і якихось конкретних дій.

Зараз в українського третього сектору наявні досить серйозні проблеми з фінансуванням. Однак крім суто технічних аспектів (на кшталт неможливості для органу державної влади або місцевого самоврядування будь-якого рівня здійснювати фінансову підтримку ініціатив неурядових організацій) існує й інша надзвичайно важлива проблема – нерозуміння багатьма неурядовими організаціями, що корисну для суспільства діяльність необхідно реалізовувати з обов'язковим залученням місцевих ресурсів (матеріальних, волонтерських і, якщо можна так висловитися, емоційних) – тих, які здатні об'єднати людей в співтоваристві у створенні загальних благ і на вирішення місцевих проблем. Необхідно працювати над подоланням стереотипної звички, що розвивати співтовариство і вирішувати його проблеми можна лише за рахунок донорського фінансування, не докладаючи жодних зусиль.

Серйозною проблемою третього сектору в Україні на даний момент стала його професіоналізація. Потрібно зауважити, що йдеться не про фаховість тих людей, які працюють у громадських організаціях (професіоналізацію в цьому контексті можна лише вітати). Йдеться про зовсім інше. Сенс створення і функціонування неурядових організацій полягає в тому, що, об'єднуючись та докладаючи спільних зусиль, люди вирішують нагальні питання чи певної цільової групи, чи своєї громади. Переважно в неурядових організаціях працюють на волонтерських засадах. Натомість щораз частіше ми в Україні маємо ситуацію, коли люди приходять до неурядових організацій з метою отримати прибуток, або, інакше кажучи, влаштуватись на роботу.

Можна поставити запитання: а в чому, власне, проблема? А проблема полягає в тому, що найголовніше призначення третього сектору – вирішувати суспільні проблеми, а не розглядати його як місце працевлаштування. Тут важливо зрозуміти одну суттєву різницю – третій сектор повинен боротись у тому числі і з проблемою безробіття (як і з багатьма іншими складнощами), повинен захищати права безробітних, але не повинен бути місцем працевлаштування.

Крім згаданих проблем неурядових організацій в Україні є й низка інших. Спробуємо проаналізувати деякі з них.

Залежність НУО від одного джерела фінансування (найчастіше іноземної донорської структури). За результатами досліджень, проведених у період 2009–2015 років, був зроблений висновок, що найбільше громадянське суспільство України залежне від міжнародних донорських організацій. У структурі фінансування неурядових організацій України кошти від міжнародних організацій становлять залежно від регіону від 55 до 75%, тоді як фінансування з боку органів місцевого самоврядування і державного бюджету – 5–7%. Як наслідок, неурядові організації України інституційно нестабільні, залежні від роботи міжнародних організацій та їх програм.

Нерідко можна стикнутись із ситуацією, коли значна кількість неурядових організацій припиняють свою діяльність одразу після завершення донорської програми. Така ситуація створює загрозу цілковитій залежності неурядових організацій від політики донорів, коли разом зі зміною пріоритетів донорських організацій змінюються і пріоритети НУО.

Звичним серед НУО України є намагання пристосуватись до пріоритетів донорських організацій, а не ведення діалогу про реальні потреби суспільства. Іншою стороною цієї проблеми є відсутність стратегічного бачення розвитку сектору неурядових організацій на найближчі 5–10 чи 15 років. Відповідно, не маючи такої стратегії розвитку та за відсутності чітких пріоритетів, неурядові організації України дослухаються до пріоритетів донорських організацій.

Незначна підтримка НУО населенням. Сектор неурядових організацій за роки незалежності України не став в достатній мірі сервісним для місцевих спільнот і всього українського суспільства, відтак українці не відчують необхідності в підтримці НУО. Певним винятком із загальної тенденції стала поява волонтерського руху для потреб армії та вимушених переселенців внаслідок агресії Росії. За даними фонду «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та Центру імені Разумкова, у грудні 2014 року позитивний баланс довіри до громадських організацій вперше становив 9%, і в основному через діяльність волонтерських організацій, що допомагають воїнам АТО та переселенцям з окупованих територій. До цього в 2013 році показник становив лише 2%, а в період від початку проведення досліджень і до 2013 року завжди демонстрував від’ємне значення.

Втім, якщо в найближчі роки не зробити важливих кроків, які б сприяли зближенню діяльності НУО з місцевими громадянами, здобутки громадянського сектору останніх років можуть бути втрачені.

Неспроможність впливати на прийняття рішень через механізм громадських рад. Процес урахування думки громадськості в Україні, у тому числі й думки неурядових організацій, – складний і рідко коли успішний. Для нібито врахування думки громадськості при кожному органі державної влади та інших органах місцевого самоврядування створені тисячі громадських рад (інколи можна зустріти навіть різні їх назви: громадська рада, експертна рада, офіс

реформ і т. д.). На практиці ж більшість таких громадських рад в Україні не виконує функції ані громадської експертизи, ані консультативні, ані жодного впливу на прийняття рішень органами влади. Такі громадські ради органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади найчастіше використовують для звітування про власну діяльність, але це майже завжди – монолог представників влади перед громадськістю.

Причина такого стану справ полягає у неспроможності неурядових організацій діяти спільно, формуючи єдину далекоглядну позицію з окремих питань. На сьогодні існує великий потенціал неурядових організацій, щоб впливати на публічну політику, але для цього необхідно діяти спільними силами, обмінюватись інформацією, підтримувати один одного.

Реальний стан справ повинен спонукати нас відшукувати правильні відповіді на актуальні питання. Ми не можемо покладатись на самих лише управлінців чи політиків, якщо дійсно прагнемо збудувати демократичну і процвітаючу країну. Адже будь-яка успішна сучасна демократія опирається в першу чергу на активність громадян і неурядових організацій, які стимулюють державну владу та органи місцевого самоврядування краще працювати та не забувати про потреби своїх громадян.

Крім згаданих системних проблем, що заважають розвиватись неурядовим організаціям України протягом майже двадцяти років, останнім часом, після Революції гідності, додалися нові проблеми і виклики, які обов'язково необхідно враховувати у теперішній діяльності неурядових організацій та аналізу яких ми хочемо присвятити трохи уваги.



ВІДПОВІДІ НА АКТУАЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. Чи є правильним участь багатьох активістів і лідерів НУО у виборчій кампанії?

Участь багатьох активістів і лідерів НУО у виборчій кампанії та в подальшому у політичній діяльності останнім часом є досить популярне явище. Втім слід зауважити, що відхід значної частини популярних серед громадськості активістів від громадської діяльності (особливо на місцевому рівні) може мати негативні наслідки для сектору неурядових організацій. Одним із найбільш негативних наслідків відходу громадських активістів із сектору може стати втрата підтримки з боку громадськості всього третього сектору, зменшення громадського тиску на політичні кола з метою проведення реформ, втрата довіри громадян через неефективну діяльність у секторі публічної політики вчорашніх громадських активістів.

Треба зауважити, що такі випадки вже мали місце в минулому, коли в періоди громадянського піднесення і небувалої активності людей велика кількість громадських діячів, здобувши депутатські мандати, переставали бути громадськими активістами, а ставали активістами політичними, що призводило до серйозного послаблення громадського сектору. Відповідно це спричинює і багато проблем на рівні місцевих громад – невирішеність суспільних питань, домінування бізнесу, владних і самоврядних структур над структурами громадськими, невміння людей об'єднуватись у вирішенні своїх проблем і як підсумок – громадська пасивність і небажання щось робити самостійно. Треба, щоб громадські активісти (особливо на місцевому рівні) усвідомлювали важливість розбудови саме громадянського суспільства, роботи з людьми, активізації громадян в аспекті прийняття рішень.

2. Чи створює реформа адміністративно-територіального устрою нові можливості для ефективної взаємодії влади і неурядових організацій?

Реформа адміністративно-територіального устрою передбачає збільшення повноважень органів місцевого самоврядування. Нове покоління громад-

ських активістів, яке виникло після Майдану 2014 року, має величезне бажання долучитись до роботи на локальному рівні. Більшість нових ініціатив і неурядових організацій хочуть допомогти представникам влади у провадженні реформ. Цей час є слушним моментом, щоб консолідувати такі групи активістів для впровадження змін у своїх громадах. Також важливою є підтримка новостворених локальних груп з боку досвідчених організацій у відносинах з місцевими органами влади у захисті громадських інтересів. Надзвичайно вагомим моментом (можливо, навіть ключовим) у взаємодії влади та неурядових організацій має стати напрацювання ефективного та конкретного механізму співпраці між ними на місцевому рівні. Слід наголосити, що ці механізми не повинні обмежуватись виключно консультуванням і моніторингом діяльності адміністрацій чи місцевого самоврядування, натомість мають передбачати механізми фінансової взаємодії, делегування повноважень, партнерської роботи над розвитком громад чи адміністративних утворень.

3. Чи достатня готовність громадських активістів вирішувати проблеми, які їх турбують, на місцевому і регіональному рівнях?

Протягом останніх років ми бачимо, яка велика кількість нових ініціатив уже з'явилась для провадження змін. Такі перетворення стосуються як національної політики (зокрема, зміцнення обороноздатності країни та підтримка армії), так і покращення якості місцевих спільнот (облаштування скверів, ремонт доріг, створення громадських патрулів із захисту від браконьєрів, незаконних вирубки лісів і вилову риби, слідкування за громадським порядком, покращення функціонування громадського транспорту тощо). Важливо в цей момент підтримати такі групи активістів, щоб вони по можливості стали партнерами локальних влад, а не намагались створювати конфлікти між активістами та представниками владних структур.

Також тут варто, звісно, пригадати небувалу активізацію волонтерства в період активної фази АТО, коли ми мали можливість спостерігати неймовірні прояви ефективної роботи неурядових організацій та ініціативних груп. Саме діяльність ініціативних груп, які працювали на воєнні потреби, продемонстрували справжнє обличчя українського третього сектору, коли незнайомі між собою люди об'єднуються заради єдиної мети, заради вирішення конкретної проблеми, заради допомоги конкретній цільовій групі. Ці якості в майбутньому можуть стати міцною основою для сильного громадянського суспільства. Але щоб це сталося, необхідно залучати такі групи до процесів ухвалення рішень на місцевому рівні, а також делегувати таким ініціативам ті повноваження, з якими вони зможуть впоратись краще, ніж представники влади.

4. Що слід робити, аби посилити роль громадянського суспільства і сприяти врахуванню думки громадськості в процесі реформування України?

На сьогодні українським громадським організаціям не властиво координувати свою діяльність з іншими активними і впливовими НУО. Будучи розрізненими та конкуруючими поміж собою, громадські організації не мають достатньо вагомого впливу, щоб обстоювати інтереси громадянського суспільства і серйозно впливати на формування національної та регіональної політики як в цілому, так і в окремих галузях зокрема.

Певних успіхів у формуванні порядку денного для країни досягли аналітичні центри, які успішно скористались «вікном можливостей» після зміни влади в 2014 році. Одним із найбільш успішних прикладів діяльності аналітичного центру в новітній історії України є Реанімаційний Пакет Реформ (РПР). Ця коаліція громадських організацій та експертів зуміла сформувати список найбільш необхідних реформ, а також доклала максимум зусиль для того, щоб ідеї перетворились на цілком реальні законопроекти, які згодом має ухвалити український парламент.

Ця історія є скоріше винятком, ніж правилом, але вона повинна спонукати неурядові організації України вчитися діяти спільно для просування важливих для країни (регіону, місцевості) змін. Об'єднавши наявні ресурси (інтелектуальні, організаційні, людські), українські НУО можуть по-справжньому стати двигуном реформ на різних рівнях і в різних сферах життя. Особливо це важливо за відсутності інших рушійних сил і навіть деякого спротиву реформам, які спостерігаємо в останні роки.

Але для того, щоб це стало можливим, лідери громадських організацій на всіх рівнях повинні домовитись про головне, відкинути неважливе і почати діяти спільно. Стоячи на таких принципах, лідери громадських організацій мають напрацювати найважливіші пріоритети розвитку країни (регіону, місцевості) і послідовно просувати їх всіма доступними способами.

Створення таких об'єднань дозволить ініціативним групам і неурядовим організаціям активніше діяти в новостворених громадах, що виникнуть внаслідок адміністративно-територіальної реформи, і мати більший вплив на прийняття рішень в них. Активне функціонування таких груп та їх тиск на публічну владу матиме надзвичайно великий вплив на успішність проведення адміністративно-територіальної реформи, адже без міцного і незалежного громадянського суспільства місцева влада дуже швидко може перетворитись на авторитарну корумповану систему.

5. Наскільки сильним і чисельним є громадянське суспільство України сьогодні?

За даними Державного реєстру та Державної служби статистики, на 1 січня 2017 року в Україні зареєстровано 75 988 громадських організацій. Що цікаво, динаміка останніх років показує незначне зменшення кількості зареє-

строваних НУО в Україні (попри величезну активізацію суспільства в цілому), і, судячи з усього, в найближчі роки ця динаміка триватиме. Причин цьому кілька, але найбільш важливими, на нашу думку, є такі:

- Поява нових форм суспільної активності (таких як волонтерські організації);
- обов'язкове внесення змін до установчих документів (багато організацій, які не були активними в останні роки, можуть не подолати проходження цих процедур);
- міграція частини лідерів неурядових організацій до органів влади, бізнесу або за межі країни та ін.

В останні роки фіксувалося стабільне зростання інших типів об'єднань – благодійних організацій та організацій співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ). Таке зростання, ймовірно, буде тривати й надалі, адже існує величезна суспільна потреба в цих організаціях, а також прийняття нових Законів, що регулюють певну діяльність, наприклад ОСББ (рис. 1).

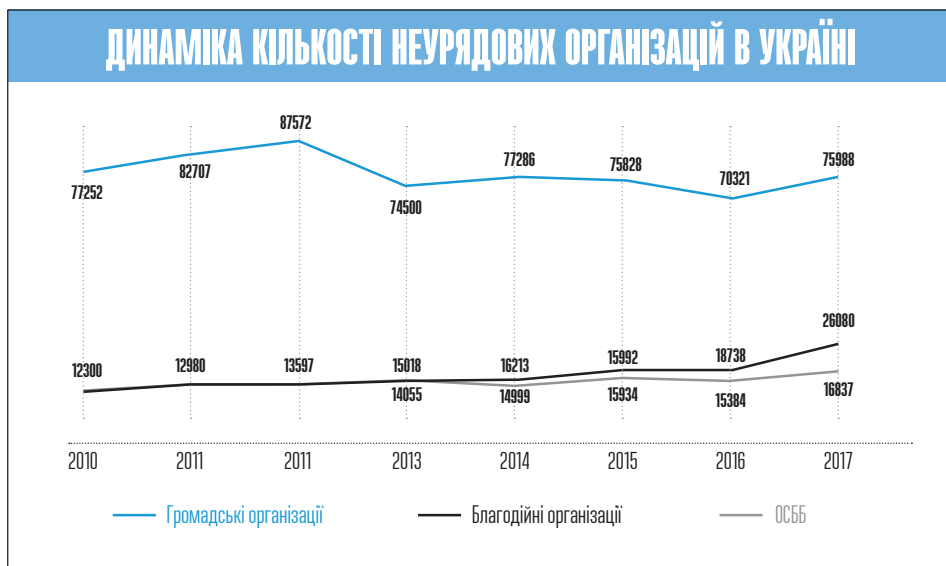


Рисунок 1. Динаміка кількості неурядових організацій в Україні за період 2010–2016 рр.

(за даними Державної служби статистики за ЄДРПОУ [7])

Багато це чи мало? Для кращого розуміння рівня насиченості неурядовими організаціями України можемо порівняти кількість неурядових організацій із сусідньою Польщею. Отже, станом на 2015 рік в Польщі було зареєстровано 17 тис. фондів

і 86 тис. організацій. Крім того, діє ще майже 52 тис. інших суб'єктів, які також можна віднести до неурядового сектору (наприклад, клуби сільських господарів, соціальні кооперативи, мисливські товариства тощо) [8]. Як бачимо, кількість неурядових організацій в Україні дещо менша, але можна зазначити, що різниця не відрізняється в рази і не можна сказати що існує «прірва».

Говорячи про динаміку зміни кількості громадських організацій в Україні, слід обов'язково згадати про ще один важливий феномен, який виник у 2014 році. Відповідаючи на виклики, які постали перед Україною після окупації АР Крим та воєнної агресією Росії на Сході, з'явилося чимало неформалізованих об'єднань, які успішно діють вже майже три роки, мають величезний рівень довіри громадян, а разом з тим і підтримку у вигляді грошової допомоги і допомоги матеріалами та засобами. Ці організації, які в народі називають волонтерськими, фактично не потребують жодної реєстрації чи іншої легітимізації, адже головне, що вони мають, – підтримку від самих людей. Кількість таких організацій порівняно з 2014 року дещо зменшується, проте навіть і після трьох років діяльності є неймовірно високою.

Слід зауважити, що до 2014 року громадські об'єднання для підвищення своєї ефективності та значущості намагались пройти процес реєстрації та здобути такі «важливі атрибути», як печатку, бланк, свідоцтво про реєстрацію... Але після 2014 року все змінилось. Тепер найбільшу підтримку мають ті організації та об'єднання, які активно працюють і максимально широко висвітлюють свою діяльність. Такі умовності, як реєстрація, печатки, бланки (важливі колись) в одну мить відійшли на задній план. Лідери ж цих об'єднань стали лідерами думок, а подекуди й активними політичними гравцями на місцевих виборах.

Але щоб зберегти вплив таких об'єднань у майбутньому, ці організації повинні стати більш організаційно стабільними і за допомогою демократичних механізмів навчитись впливати на життя місцевих громад і країни. Дуже важливо, щоб цей величезний потенціал, який криється у волонтерських організаціях, не був загублений, а зміг перетворитись на дієвий механізм змін і публічного тиску на органи влади.

Як показує практика, чим більше неурядових організацій діє на тій чи тій території, тим краще. Звісно, не всі з них стануть професійними і впливовими, але активне середовище спонукає громадські організації та їх активістів ставати більш професійними та ефективними, пропонувати кращі рішення.

Тож якщо ви ще не стали учасником жодної неурядової організації, спробуйте знайти її – найбільш підходящу вашим інтересам і цілям – і станьте її активістом. Підтримуйте близьку вам організацію своєю участю в заходах і подіях або ж волонтерською працею.

Якщо ж у вашій місцевості поки що немає організації, яка була б близькою вам по духу, спробуйте відшукати однодумців і створити таку організацію й долучитись до розбудови нового і кращого майбутнього.



ІСТОРІЯ УСПІХУ

1. Створення відділу громадського партнерства у структурі органів місцевого самоврядування

Однією з ключових проблем громадянського суспільства в Україні є неефективна взаємодія неурядових організацій і громадян з місцевою владою, а точніше – фактична відсутність конкретних механізмів такої взаємодії. Це призводить до «спільної участі» у ручному режимі, що є прямим шляхом до зловживань і корупційних дій.

Подібне явище неприпустиме в будь-якій сфері, але є особливо болючим саме в комунікації між неурядовими організаціями та громадянами з місцевою владою. Для ефективності такої взаємодії треба створити в Україні конкретні та чіткі механізми. На сьогодні одним із таких механізмів, який може служити своєрідним дороговказом для територіальних громад, є діяльність відділу громадського партнерства у структурі Львівської міської ради. Відділ був створений в 2007 році з ініціативи депутатського корпусу міської ради, а саме – кількох депутатів, які представляли на той момент політичну партію «ПОРА».

Досвід показав, що для налагодження ефективної взаємодії між владою і НУО треба реалізувати низку конкретних заходів у таких напрямках.

1. **Правовий** – прийняти ряд ухвал міської ради, які б створили юридичну базу для роботи відділу. І такі ухвали були прийняті, зокрема:

- Комплексна програма взаємодії міської влади і неурядових організацій;
- Ухвала, що стосується грантового конкурсу для неурядових організацій;
- Ухвала про надання пільг неурядовим організаціям у разі оренди ними приміщень комунальної власності.

2. **Фінансовий** – передбачити у міському бюджеті кошти на реалізацію ініціатив неурядових організацій та утримання відділу громадського партнерства.

3. Організаційний (структурний) – створення окремої одиниці у структурі міської ради, ключовою функцією якої була б співпраця з неурядовими організаціями.

4. Інформаційний – слід налагодити інформаційні канали і контакти між неурядовими організаціями та міською радою.

Діяльність відділу протягом дев'яти років продемонструвала, що такий підхід цілком ефективний. У цей період відділ зосереджував свою діяльність переважно на таких напрямках:

- конкурс соціально-культурних проектів «Зробимо Львів кращим»; у 2016 році профінансовано 92 проекти на загальну суму 905 820 грн. Цей конкурс – абсолютно відкритий і прозорий, що є ключовим моментом його успішності;
- громадські слухання та обговорення; у 2016 році проведено 42 заходи, в яких брали участь 999 учасників;
- електронні петиції; у 2016 році подано 669 петицій. Підтримку в мешканців знайшла 21 петиція (зібрано майже 1000 голосів);
- конкурс на відшкодування орендної плати громадським організаціям; у 2016 році 20 неурядових організацій одержали відшкодування у розмірі 577 553 грн за оренду 34 приміщень;
- громадський бюджет; у 2016 році подано на розгляд 265 проектів, з яких переможцями стали 67. Розмір фінансування – 17529 965 грн. У голосуванні взяли участь 27764 городян, що є дуже хорошим показником [9].

Застосування цієї моделі діяльності (звісно ж, з урахуванням місцевої специфіки) в інших містах України могло б значно поглибити взаємодію неурядових організацій і влади, а також зробити більш дієвим вплив громадян на механізм прийняття рішень владою.

2. «Зелена школа» для активної громади

Ця історія про те, як одна середня школа спільними зусиллями громадської організації та батьків учнів організували дієву систему екологічної освіти для дітей і дорослих, залучили до цього процесу такі важливі інститути місцевої демократії, як батьківський комітет, вуличні комітети, комітет шкільного самоврядування, суттєво знижуючи екологічні проблеми селища і навчаючи перетворювати сміття на корисні речі. Але про все по порядку.

Як і в більшості українських сіл, містечок і міст, у селищі Стрижавка, що на Вінниччині, проблема збору та утилізації твердих побутових відходів і вуличної

засміченості стоїть досить гостро. Щороку десятки тонн сміття вивозиться на офіційний смітник... Ще більше – на неофіційні звалища поблизу лісосмуг, ярів, балок. Частина сміття спалюється, частина – закопується, ще частина – просто валяється на вулицях. Аналізуючи проблему, звичайно ж спадає на думку і погана організація процесу, і брак техніки, і ще безліч іншого. Втім активісти громадської організації «Наше Поділля» вирішили, що найважливішою з причин все ж таки залишається відсутність якісної екологічної освіти.

Тож після з'ясування всіх проблем, пов'язаних із засміченням селища, громадська організація «Наше Поділля» разом з активними вчителями місцевої школи і за підтримки батьківського комітету започаткували ініціативу «Зелена школа для активної громади». Зміст дуже простий: учні та вчителі одного дня замість того, щоб викидати сміття, змішане в одну купу, сортуватимуть його по двох кошиках – пластик і папір (трохи згодом додався ще й кошик для скла). Після того як вторинної сировини накопичиться достатньо, заготівельники приїдуть на вказане місце зберігання і куплять розсортоване сміття. Виручені за продаж втор-сировини кошти зберігатимуться у батьківському комітеті школи, який купуватиме необхідні речі для учнів. Слідкуватиме за процесом витрат «екологічних грошей» комітет шкільного самоврядування.

Після досить короткого підготовчого періоду був підписаний чотиристоронній договір (між НУО, школою, батьківським комітетом і підприємством-заготівельником) і процес розпочався. Для того щоб робити це було цікаво, вирішили одразу означити ціль – на що саме збиратимемо гроші. Порадившись зі школярами, дійшли згоди, що кошти складатимемо на купівлю столів для гри в пінг-понг, які б стояли у відкритому місці (холі) та були завжди доступні.

На першому етапі учні та вчителі сортували вторсировину в школі (це були старі зошити, журнали, використані пляшки від газованих напоїв). А в якийсь момент дехто зі школярів почали приносити посортоване сміття ще й з дому. Тоді вирішили, чому б не заохотити школярів приносити у встановлений день посортоване сміття з дому до сортувального майданчика на шкільному подвір'ї. Також прийняли рішення відзначати найбільш старанних учнів цінними призами, які купуватимуться знову ж таки з частини «екологічних коштів». Ідея спрацювала «на відмінно». Крім того, що заготовленої сировини стало більше, до сортування долучилась ще й значна частина дорослого населення селища – батьки школярів, а ще через деякий час – й сусіди, і вже скоро про ініціативу дізналась більша частина місцевої громади.

Паралельно з сортування проходили й десятки освітніх заходів, на яких активісти (в першу чергу з числа вчителів) в цікавій ігровій формі розповідали про екологічні проблеми, про види сміття та як це впливає на екологічну та економічну ситуацію. Завдяки таким «екологічним урокам» учні дізнались, яку шкоду може приносити несортоване сміття, яке сміття можна переробляти, а яке ні, що робити зі сміттям, яке не переробляється, і багато-багато іншого.



Рисунок 1. Діти організовують сортування сміття у школі.

Вже за сім місяців від початку ініціативи була проведена святкова шкільна лінійка, на якій учням передали 2 столи для гри в пінг-понг, а ще десятки м'ячів для футболу, волейболу, баскетболу, набори для бадмінтону, скакалки та ін.

Наступного року за «екологічні кошти» відремонтували мультимедійний проектор, додали кошти на купівлю мультимедійної дошки в кабінет фізики, ще пізніше придбали для шкільної їдальні сучасну м'ясорубку і ще багато корисних речей.

Коли почалась російська агресія, школярі організували окремий збір на потреби АТО і склали майже 5 тис. грн, які передали військовим. Це був дуже зворушливий момент: для військових ця підтримка з боку дітей була вкрай важливою.

Наступний крок ініціативи «Зелена школа» – налагодження системи сортування в селищі (місті, районі) і розташування контейнерів для різного типу сміття в усіх районах населеного пункту (рис. 1). Найважливіший етап – навчання – вже пройдено, тож далі буде легше (має значення правильно визначати тип пластику, скла та іншої вторинної сировини). А найголовніше, щоб жителі довіряли організаторам і знали, що кошти, одержані від продажу вторинної сировини, підуть на дійсно добрі справи. І для цього бажано намагатись якнайширше залучати членів громади.

Як можна зрозуміти, ініціатива на зразок «Зеленої школи» надзвичайно проста й організувати щось подібне в своєму селі, селищі, місті, будинку, під'їзді, вулиці може кожен. ... Запропонуйте сусідам змінити свою звичну поведінку на екологічну, а за «екологічні кошти» встановіть, наприклад, енергоощадні лампи, автоматичні вимикачі, регулятори на батареях.

Ця історія засвідчила, що покращення екологічної ситуації, згуртування людей завдяки використанню інститутів місцевої демократії – все це реально зробити в кожній українській громаді. Для цього не потрібні величезні ресурси, дороге-цінне обладнання чи специфічні навички. Але знадобиться довіра, співпраця, взаємодопомога і бажання зробити навколишній світ трохи кращим і чистішим. Самоорганізуйтеся і дійте! Яким буде майбутнє – залежить від нашої сьогоднішньої поведінки.



Список використаних джерел

1. Зуляк І. (1999). Участь «Просвіти» у формуванні національної свідомості українців у Східній Галичині (кінець 1860-х – початок XX ст.) [Електронний ресурс] / Іван Зуляк. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Ues/2010_5_1/Articles/14_Zulyak.pdf.
2. Історія України (2016): [підручник для студ. неістор. спец. вищ. навч. закладів] [Електронний ресурс] / [за ред. д.істор.н., проф. М. І. Бушина, д.істор.н., проф. О. І. Гуржія]. – Режим доступу: <http://academyssu.com.ua/sites/default/files/020063092.pdf>.
3. Литвин В.М. (2004). Галичина – «Український П'ємонт» [Електронний ресурс] / В. М. Литвин. – Режим доступу: www.lytvyn-v.org.ua/history_of_ukraine/index.php?article.
4. Недержавна організація (2016). [Електронний ресурс]: матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. – Режим доступу: <http://mobileapps.wikiwand.com/uk/>.
5. Збірник наукових праць (третій випуск), підготовлений за дослідницькою програмою кафедри філософії «Громадянське суспільство як здійснення свободи» / За редакцією Анатолія Карася. – Львів: Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка, 2006. – 280 с.
6. Хербст Я. (2007). Зачем нужен третий сектор [Електронний ресурс] / Ян Хербст. – Режим доступу: <http://rus.ngo.pl/x/302383>.
7. Кількість суб'єктів економіки за організаційними формами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>.
8. Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa (2016). «Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2015. Raport z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor». – Режим доступу: http://fakty.ngo.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/civicpedia/Raport_Klon_Kondycja_2015.pdf.
9. Звіти про діяльність Відділу громадського партнерства Львівської міської Ради (2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://city-adm.lviv.ua/public-information/offices/viddil-hromadskoho-partnerstva/zvity>.

4

РОЗДІЛ

ЯКІСНА ЛОКАЛЬНА ЖУРНАЛІСТИКА ЯК ДВИГУН ДІАЛОГУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

// Павло Моїсєєв

// Кирило Єсін

// Герхард Гнау

Інформація сьогодні: перевір якість – не дай себе ошукати!



Павло Моїсєєв (*1974)

Медіа-експерт, громадський діяч, юрист, фахівець із комунікацій, GR, PR. Член Незалежної медійної ради, Реанімаційного пакета реформ (media), Експертної ради при Міністерстві інформаційної політики України, Громадської ради при комітеті ВРУ з питань свободи слова та інформаційної політики. Фахівець із правознавства з двадцятирічною юридичною практикою. Має п'ятнадцятирічний досвід тренерської роботи. Протягом останніх дванадцяти років обіймає посаду директора з правових питань громадської організації «Інтерньюз-Україна», в якій керує юридичними проектами, провадить лобістську і законотворчу діяльність, займається питаннями взаємодії з державними органами GR, розробкою і введенням PR-стратегій, стратегічним плануванням і розвитком правових проєктів.



ЕКСПЕРТНА ТОЧКА ЗОРУ

У сучасному світі інформація поширюється із шаленою швидкістю. Як захистити себе від неправомірних втручань? Як законно зібрати та оприлюднити інформацію про важливі події у житті вашого села, міста або навіть всієї країни? Відповіді на ці непрості питання вивчає право у галузі медіа, або просто – медіа-право. У статті розглянута невелика, але дуже важлива складова інформаційного права:

- Що таке факти та оціночні судження?
- Що таке дійсна інформація та які критерії її оцінки?
- Що таке ЗМІ в Україні та чи є інтернет-сайт засобом масової інформації?

Відповіді на ці та інші питання детально розглянемо далі у статті.

У відкритих джерелах інформацію трактують як абстрактне поняття, що має різні значення залежно від контексту. Слово «інформація» походить від латинського *informatio*, яке має кілька значень: роз'яснення, виклад фактів чи подій, представлення, ознайомлення.

Ми будемо аналізувати це поняття у медійній сфері.

В українському законодавстві під інформацією розуміють будь-які відомості і/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях чи відображені в електронному вигляді [1, ст. 1]. Сенс полягає в тому, що відомості, які можуть бути відображені, повинні сприйматися людиною і мають можливість бути переданими іншим людям; також це можливість захистити такі дані від їх втрати, підробки, плагіату тощо.

Для цікавості наведемо визначення, яке викладено у першій редакції Закону України «Про інформацію», ухваленому 2 жовтня 1992 року [1]. Під інформацією розуміють задокументовані чи публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі.

Зверніть увагу, що за цим формулюванням багато що не підпадало під визначення інформації. Якщо відомості про подію не задокументовані чи публічно не оголошені, інформацією вони, за старим законом, не вважалися і, відповідно, законодавством не регулювалися. Нагадаю, що з таким визначенням ми прожили з 1992 по 2011 рр., коли було повністю оновлено Закон «Про інформацію» [1] та ухвалено Закон «Про доступ до публічної інформації» [2].

Які види інформації існують? Перше, як зазвичай відповідають на такі запитання, – це правдива і неправдива, а потім, трохи зосередившись, згадують розподіл на факти та оціночні судження, публічну інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Це, так би мовити, правові аспекти інформації.

Розглянемо спочатку поділ інформації на факти та оціночні судження. Законодавче визнання поділу інформації на факти та оціночні судження відбулося 3 квітня 2003 року. До того часу (а українські журналісти це чудово пам'ятають) за поширення будь-якої інформації вони несли відповідальність, якщо не могли довести її дійсність. Це був зашморг на шиї вітчизняної журналістики. Бажання змінювати правила в українській владі не було. Ухвалення згаданого вище Закону відбулося на виконання рішення Європейського суду з прав людини у справі «Українська прес-група проти України». Це дійсно знакова справа для України, що дала багато відповідей на питання про оціночні судження, статус політиків, можливості їх критики з боку представників мас-медіа. Ця судова справа варта того, аби з нею ознайомитись, хоча й писана складною юридичною мовою. Цікаві і корисні твердження щодо ролі преси та політиків у демократичному суспільстві можна знайти у пп. 37, 38, 40-42, 65-67 [3].

Але повернемося до співвідношення понять «факти» та «оціночні судження».

Оціночними судженнями, за винятком наклепу, є висловлювання, які не містять фактичних даних, критика, оцінка дій, а також висловлювання, що не можуть бути витлумачені як такі, що містять фактичні дані, зокрема з огляду на характер використання мовностилістичних засобів (вживання гіпербол, алегорій, сатири). Оціночні судження не підлягають спростуванню та доведенню їхньої правдивості [1, ст. 30].

Законодавець пішов цікавим шляхом: він дав визначення поняття одного через друге. Складно трактувати два поняття з їхнім точним відмежуванням, з одного боку, та відсутністю невизначеностей — з другого. З позиції логіки визначення говорить: все, що не містить фактичних даних, є оціночними судженнями, і саме такий підхід полегшує його використання. Якщо ми оцінюємо інформацію за таким визначенням, то вона може бути або фактом, або оціночним судженням.

Загальне правило щодо оціночних суджень полягає у тому, що ніхто не може бути притягнутий до відповідальності за висловлення оціночних суджень [1; ст. 30], зазвичай додаючи — «за винятком наклепу чи образи».

У радянському кримінальному кодексі це були окремі склади злочину. В Україні ці статті декриміналізовані у 2001 році з ухваленням нового Кримінального кодексу. Зараз питання відповідальності вирішуються на рівні цивільного права. Іншими словами, це трактується як нанесення шкоди честі, гідності і/або діловій репутації. Відповідальність полягатиме у компенсації моральної шкоди [4].

У чому ж полягає різниця між наклепом і образою? Наклеп – це поширення за відомо неправдивих відомостей, за визначенням Кримінального кодексу УРСР. Визначення «правдиві відомості» притаманне радянській правовій свідомості. У сучасному праві йдеться про відповідність чи невідповідність фактам. Таким чином, якщо неправдиві відомості замінити на такі, що не відповідають фактам, ми бачимо, що наклеп має певний фактаж. Це зміна чи перекручування фактів; тоді як образа – це оціночні судження (тобто зв'язку з фактами немає), висловлені в брутальній, принизливій чи непристойній формі, що принижує гідність, честь чи ділову репутацію особи.

Як зазначалося вище, наклеп і образа принижують честь і гідність фізичної особи, а також ділову репутацію фізичної або юридичної особи, тобто наносять їй моральну шкоду.

У випадку з поширенням недостовірної інформації (наклепу) шкода настає починаючи від встановлення фактів недостовірності і розповсюдження. А у разі нанесення образи необхідно встановити факт приниження честі, гідності і/або ділової репутації від брутальної, принизливої чи непристойної форми поширення інформації. Крім того, важлива саме особа, щодо якої така інформація розповсюджена. Публічні особи ширше відкриті до критики і захист їхніх прав менший.

Публічними фігурами є особи, які обіймають державні посади і/або користуються державними ресурсами, а також усі ті, хто відіграють певну роль у суспільному житті (у галузі політики, економіки, мистецтва, соціальної сфері, спорті чи в будь-якій іншій сфері) [5].

Оскільки політичні діячі та посадові особи, які обіймають публічні посади або є представниками публічної влади на місцевому, регіональному, національному чи міжнародному рівнях, вирішили апелювати до довіри громадськості та погодилися виставити себе на публічне політичне обговорювання, то вони підлягають ретельному громадському контролю і потенційно можуть зазнати гострої громадської критики у засобах масової інформації з приводу того, як виконували або виконують свої функції. При цьому зазначені діячі та особи не повинні мати більшого захисту своєї репутації та інших прав порівняно з іншими особами. У зв'язку з цим межа допустимої критики політичного діяча чи іншої публічної особи значно ширша, ніж окремої пересічної особи. Публічні особи неминуче відкриваються для прискіпливого висвітлення їхніх слів і вчинків та мають це усвідомлювати [6].

Про це говорять і положення Європейського суду з прав людини. Обираючи свою професію, публічні люди залишили себе відкритими для суворої критики і пильного нагляду; це той тягар, який політики мають прийняти в демократичному суспільстві [7, п. 67].

Раніше інформацію, якій можна було довіряти, називали правдивою, тепер йдеться про інформацію, яка відповідає дійсності. Сучасний стан розвитку інформаційного права (медійне право) розділяє таку інформацію на складові, з яких складається зазначена відповідність дійсності, – це достовірність, повнота і точність інформації. Сукупність цих складових дає можливість відображати дійсність, а викривлення або замовчування однієї чи двох з них дає можливість маніпулювати такою інформацією.

Чи цікава суспільству достовірна, але не точна або не повна інформація? Безумовно ні, бо не дає можливості відтворити дійсність події, про яку повідомляє нам така інформація. Вона її викривляє. Чим професійніше проведене викривлення або замовчування достовірності, повноти або точності, тим легше така інформація вписується у контекст подій і тим більш правдивою вона здається. І тим важче виправити таку помилку чи маніпуляцію.

Приклади маніпуляцій з інформацією збільшуються у зв'язку з актуальністю інформації: актуальність інформації могла вже існувати в суспільстві або її можна штучно підвищувати. Це можна назвати інформаційними атаками, або агресією. Такі випадки зустрічаються у висвітленні інформації у сфері бізнесу, наприклад, поширення інформації про проблеми з «Промінвестбанком» напередодні його продажу у 2008–2009 рр. Паніка, що виникла тоді, спричинила відтік грошей,

поставила банк у скрутне становище й інвестори купили його значно дешевше, ніж той насправді коштував.

Існує безліч прикладів маніпуляцій, побудованих на відсутності повноти чи точності інформації, які трапляються під час виборів. Вже кілька років Росія веде інформаційну агресію проти України. Відомим прикладом боротьби проти цієї інформаційної агресії є проєкт StopFake; про свою діяльність вони говорять коротко: «Борьба с неправдивой информацией о событиях в Украине» [8].

Крім достовірності, повноти і точності інформації важливими характеристиками для ЗМІ є неупередженість і збалансованість. Іноді замість неупередженості говорять про відстороненість. Ці характеристики важливі для новинної журналістики.

Неупередженість – це один із міжнародних професійних стандартів журналістики, згідно з яким журналіст у разі поширення інформації не може виявляти власного ставлення до того, що відбувається. Якщо є оціночні судження, то вони повинні бути відділені від фактів. І глядач, слухач або читач мають розрізняти, де факти, а де – точка зору редакції (журналіста).

Під збалансованістю розуміють інший стандарт професійної журналістики – надання рівних можливостей усім сторонам конфлікту бути представленими у журналістському матеріалі. Так само це стосується і подачі точок зору експертів. Думки експертів можуть бути різними, тому варто їх відображати і дати можливість читачеві, слухачу чи глядачеві самостійно робити висновки. Тут є спільні риси збалансованості і повноти інформації.

Наведені вище критерії інформації вдало були згруповані та записані в проєкті Виборчого кодексу, у розділі щодо інформування. Ця норма видалася вдалою, тому вписана до всіх виборчих законів [9].

Поруч з наведеними критеріями достовірності, повноти, точності, неупередженості та збалансованості інформації був наявним і критерій об'єктивності.

На наше переконання, об'єктивність є скоріше узагальнюючим, ніж окремим критерієм. Об'єктивності важко дати визначення, бо в ній будуть присутні елементи всіх критеріїв, а це ускладнює її доведення, що важливо у практичному застосуванні згаданого критерію.

Об'єктивність – це більше філософська категорія. Під час її аналізу і доведення ми бачимо, що об'єктивність є доволі суб'єктивною категорією. Цей термін був дуже зручним у радянський і пострадянський періоди. Зараз, досліджуючи інформацію, ми повинні розкладати її на прості та зрозумілі елементи, що полегшує аналіз, перевірку і сприйняття.



ВІДПОВІДІ НА АКТУАЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. Чи є інтернет-сайт засобом масової інформації?

За законодавством, масова інформація – це інформація, що поширюється з метою її доведення до необмеженого кола осіб; а засоби масової інформації – засоби, призначені для публічного поширення друкованої або аудіовізуальної інформації [1, ст. 22]. Таким чином, можна зробити висновок, що будь-який сайт і навіть сторінка у соціальній мережі не є засобом масової інформації. Розвиток сучасних технологій привів до того, що поширення інформації необмеженому колу осіб може дозволити собі будь-хто, і тому треба мати критерії, за якими з величезної кількості ресурсів можна виділити ЗМІ.

На сьогодні засобами масової інформації відповідно до чинного Закону є аудіовізуальні ЗМІ та друковані ЗМІ [1].

Телерадіомовлення – створення (комплектування і/або пакетування) і розповсюдження програм, пакетів програм, передач з використанням технічних засобів телекомунікацій для публічного приймання за допомогою побутових теле- і радіоприймачів у відкритий спосіб чи за абонентну плату на договірних засадах [10, ст. 1].

Друковані засоби масової інформації (преса) – це періодичні видання і такі, що продовжуються, виходять під постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію (газета, журнал, збірник, бюлетень, альманах, календар, дайджест).

Як суб'єкти інформаційної діяльності в Україні працюють інформаційні агентства, але вони не є ЗМІ.

Від сайту (інтернет-ресурсу, що поширює інформацію) ЗМІ відрізняють такі критерії:

- постійність;
- періодичність;
- редакційний контроль;
- реєстраційний чи дозвільний принцип з боку держави.

Постійність – неперервний процес інформаційної діяльності, що не залежить від зовнішніх обставин.

Періодичність означає певний розклад, за яким відбувається оприлюднення інформаційного продукту: це програма телепередач, яка заздалегідь повідомляє про вихід в ефір окремих програм; у пресі – це кількість продукту, що виходить у певний проміжок часу.

Редакційний контроль – режим подання інформації, яка відповідає певним критеріям. Це може бути редакційний статут, етичний кодекс українського журналіста, міжнародні стандарти професійної журналістики тощо.

Держава або реєструє (друковані ЗМІ), або видає ліцензії (аудіовізуальні ЗМІ), у будь-якому разі знає про їх наявність та специфіку їхньої діяльності. Це, наприклад, кількість виходу газети, наклад або територія, де прокладена кабельна мережа чи розповсюджується ефірний сигнал.

Сукупність цих критеріїв відрізняє ЗМІ від інших суб'єктів поширення інформації, наприклад, інформаційних агентств, бюлетенів органів влади, сайтів, блогів.

ЗМІ несе додаткову відповідальність, як юридичну (цивільну, адміністративну), так і моральну, за розповсюдження забороненої законом інформації. ЗМІ створено для поширення інформації необмеженому колу осіб, вони професійно працюють на ринку, розширюючи власну аудиторію, тому мають відповідати за недбалу і непрофесійну поведінку, яка могла призвести до негативних наслідків. Відповідно до наведених критеріїв інтернет-сайт не може бути засобом масової інформації. Однак ЗМІ можуть мати власний сайт як додаткове джерело оприлюднення інформації.

2. Чи несе сайт відповідальність за інформацію, яку поширює?

Відповідальність за розповсюдження недостовірної інформації або такої, що наносить шкоду, настає незалежно від джерела і/або суб'єкта її поширення. Відповідальність настає за її розповсюдження, коли про це стало відомо двом або більше особам, за протиправний зміст і шкоду, яку наносить особі, суспільству чи державі. Прикладом можуть бути заклики до повалення державного ладу, і неважливо – написано це на паркані, у соцмережах, на сайті чи в газеті. Автор повідомлення буде нести відповідальність. Важлива складова – це доказова база, яка необхідна для встановлення винної особи.

Належним відповідачем у разі поширення оспорюваної інформації в мережі Інтернет є автор відповідного інформаційного матеріалу та власник веб-сайту, особи яких позивач повинен встановити і зазначити в позовній заяві.

Якщо автор поширеної інформації невідомий або його особу і/або місце проживання (місцезнаходження) неможливо встановити, а також коли інформація анонімна, і доступ до сайту вільний, належним відповідачем є власник веб-сайту, на якому розміщено такий інформаційний матеріал, оскільки саме це створило технологічну можливість та умови для поширення недостовірної інформації.

Дані про власника веб-сайту можуть бути витребувані в адміністратора системи реєстрації та обліку доменних назв та адреси українського сегмента мережі Інтернет [11].

Скарги, заяви з негативною чи неперевіреною інформацією до органів влади не будуть підставою для відповідальності для скаржника, тому що це завдання органів влади – перевіряти інформацію і поновлювати порушений порядок; виняток становлять розповсюдження завідомо недостовірної інформації (наклеп).

3. Чи можемо ми розповсюджувати інформацію з обмеженим доступом?

Інформація з обмеженим доступом може бути поширена, якщо є суспільно необхідною, тобто предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Це так званий *трискладовий тест*, який застосовує Європейський суд з прав людини.

Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо [1, ст. 29].

4. Чи повинен блогер дотримуватись журналістських стандартів?

Ні, у своїх матеріалах блогер може висловлювати власні оцінки, уявлення, думки та ін. На відміну від ЗМІ, блогер не повинен бути неупередженим і подавати баланс різних думок. Це більш схоже на колонку автора; блог – це власний ресурс блогера і він може вільно висловлювати власні думки.

Іноді блогери можуть вказувати, що дотримуються журналістських стандартів. Якщо це дійсно так, це підвищує довіру до такого джерела інформації.

5. Яку відповідальність несе блогер?

За розповсюдження інформації, яка порушує честь, гідність чи ділову репутацію (образу, поширення недостовірної інформації), блогер буде нести цивільну (матеріальну) відповідальність. Публічні заклики до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або до захоплення державної влади, а також розповсюдження матеріалів із такими закликами є складом злочину за ст. 109 Кримінального кодексу України [4]. За порушення недоторканності приватного життя також передбачена кримінальна відповідальність [4, ст. 182].

6. За яким принципом обмежується доступ до публічної інформації?

Обмеження доступу до інформації здійснюється відповідно до закону за дотримання сукупності таких вимог:

1. Виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.
2. Розголошення інформації може завдати суттєвої шкоди цим інтересам.
3. Шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

Це також приклад застосування трискладового тесту, практика використання якого викладена у рішеннях Європейського суду з прав людини.

7. Чи може орган влади вимагати компенсації моральної шкоди?

Суб'єкти владних повноважень як позивачі у справах про захист честі, гідності та ділової репутації вправі вимагати в судовому порядку *лише спростування недостовірної інформації* про себе і не мають права вимагати відшкодування моральної (немайнової) шкоди. Однак це не позбавляє посадових і службових осіб права на захист честі, гідності та ділової репутації в суді [1, ст. 31].



ІСТОРІЇ УСПІХУ

Питання, що висвітлюються в цьому матеріалі, можна віднести до сфери медіаграмотності. Медіаграмотність – це сукупність знань, навичок та умінь, які дозволяють людям аналізувати, критично оцінювати і створювати повідомлення різних жанрів і форм для різних типів мас-медіа, а також розуміти та аналізувати складні процеси функціонування медіа у суспільстві та їх вплив [12]. Правове регулювання інформації – це частина медіаграмотності.

У сучасному світі важко стримати поширення інформації, навіть якщо вона викривлена чи маніпулятивна. Україна відчула це під час російської інформаційної агресії. І тому нагальним завданням є дати людям знання, необхідні для аналізу інформації, що надходить зі ЗМІ, та її критичного осмислення.

Історією успіху можна вважати запровадження курсу медіаграмотності в українській середній школі. В старших класах предмет називається «Медіа-культура», а основи медіаграмотності викладають навіть учням молодшої школи. З другого класу в навчальні плани запропоновано ввести предмет (за вибором) під назвою «Я в світі медіа». Такі рішення вже ухвалено Міністерством освіти України. В європейських країнах медіаосвіта входить до навчальних предметів середньої школи ще з 1980-х років.

Найбільш горезвісним прикладом поширення недостовірної інформації останніх років стала справа про «розп'ятого хлопчика». У липні 2014 року в ефірі «Першого каналу» (Росія) вийшов сюжет із синхронем жінки, яка представилась жителькою Донбасу, що перебувала у таборі для біженців у російському Ростові. Вона розповіла «жахливу історію», що начебто бачила, як у центрі українсько-Слов'янська після визволення від проросійських бойовиків на очах у матері «розп'яли трирічного хлопчика». Це інтерв'ю викликало шалений резонанс. Інформацію досліджували та намагалися розібратися в її достовірності журналісти з різних країн. Однак ретельніше вивчення цього «факту» дозволило дійти висновку: історія – вигадана.

Долучився до журналістського розслідування й проект StopFake [13], а також вивчали її журналісти з російського телеканалу «Дождь» і фотокореспондент «Новой газеты». Висновки були однакові – це поширення неправдивої інформації. Вже після того, як ця історія стала світовою подією і здійняла шквал критики на адресу тих, хто її розповсюдив, під тиском неспростовних доказів «Перший канал» визнав цю інформацію недостовірною. Керівництво каналу у своїй заяві

зазначило, що перед оприлюдненням репортажу редакція не мала додаткових доказів того, про що розповідала біженка, і припустили, що розповідь її – це збуджена активна уява людини, яка пережила стрес.

За багато років російськими ЗМІ був створений міф, що Росія «підкуплюється про український народ» і не дає йому «замерзнути взимку, обігрівуючи російським газом». У 2016 році Україна не купувала газ в РФ, але оповіді живуть, коли про них час від часу згадують.

12 листопада 2016 року на телеканалі «Росія-24» вийшов репортаж про те, що «глава» анексованого Криму Аксенов звернувся до російського президента Путіна з проханням «допомогти газом замерзаючому українському місту Генічеськ». Про це сповістили всі провідні російські ЗМІ: Вести.Ру, НТВ, РБК. На це президент РФ відповів, що «безумовно треба допомогти цьому місту», хоча українці, на думку Путіна, «погано розраховуються за газ».

Як з'ясували вже українські журналісти, газ, яким опалюється Генічеськ, добувається Україною в шельфі Чорного моря. Раніше залишки газу зберігалися в газосховищі Криму, а після анексії фактична кримська влада відмовилась повертати його рештки, й Україна перекрила цей газопровід. Зараз залишки газу спалюються на території Херсонської області. Прокоментував цю ситуацію, що склалась у дійсності, мер Генічеська, і на доказ продемонстрував перекритий газопровід. Про те, що інформація недостовірна – «про замерзаючий Генічеськ» – сповістили громадськість журналісти проекту «Радіо Свобода – Крим.Реалії» [14] і StopFake [15].

Міжнародним прикладом передачі неправдивої інформації та пропагандистських маніпуляцій можна вважати сюжет «Першого каналу» про «викрадення і жорстоке зґвалтування» дівчинки з родини російських емігрантів у Німеччині. За повідомленням DW, поліція Берліну офіційно спростувала цю інформацію, а після цього «фейком» назвав її і російський канал «Life News»: «Шокуюча новина про групове зґвалтування 13-річної росіянки в Німеччині біженцями з Близького Сходу, яке з'явилося в російських ЗМІ, виявилось не інакше як «качкою». Ролик із «зінанням мігранта», що показали телеканали, був розміщений на YouTube ще у вересні 2009 року. [16].



Список використаних джерел

1. Про інформацію: Закон України від 2.10.1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 01.05.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
3. Рада Європи Європейський суд з прав людини. Друга Секція [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_382/page2.
4. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 25-26.
5. Резолюція 1165 (1998) Парламентської Асамблеї Ради Європи про право на недоторканність приватного життя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cedem.org.ua/library/rezolyutsiya-1165-1998-pravo-na-pryvatnist>.
6. Декларація про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації, схвалена 12 лютого 2004 р. на 872 засіданні Комітету Міністрів Ради Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09.
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Українська прес-група проти України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980_382.
8. StopFake [Електронний ресурс]. – Режим доступу: StopFake.org.
9. Про вибори Президента України: Закон України. – ст. 56-1; Про вибори народних депутатів України: Закон України. – ст. 63; Про місцеві вибори: Закон України. – ст. 49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Про телебачення і радіомовлення: Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.
11. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009 № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09.
12. Медіаосвіта і медіаграмотність: підручник / [ред.-упоряд. В. Ф. Іванов, О. В. Волошенюк]; за наук. ред. В. В. Різуна. – К.: Центр вільної преси, 2012. – 352 с.
13. Лож-распятие в эфире Первого канала [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.stopfake.org>.
14. Крым. Реалии [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.krymr.com>.
15. Фейк: «Жители украинского Генгическа просят у Путина газ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.stopfake.org>.
16. Life.ru [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://life.ru>.

Способи впливу громадянського суспільства на владу через медіа



ЕКСПЕРТНА ТОЧКА ЗОРУ



Кирило Єсін (*1988)

Керівник проєктів МГО «Інтерньюз-Україна». З 2012 р. — керівник проєкту регіональних, антикорупційних, журналістських розслідувань «СогрипUA» (за фінансової підтримки Королівства Нідерландів). Має вищу освіту з економіки та менеджменту, досвідчений лектор та експерт у локальній журналістиці, в журналістській протидії корупції та взаємодії між засобами масової інформації й громадянським суспільством в Україні.

Локальні спільноти отримують все більше можливостей генерувати вплив на конкретні питання розвитку громади через ЗМІ. Поглиблення проникнення Інтернету в українські міста і села, впровадження електронного врядування і, відповідно, прискіпливий онлайн-контроль за виконанням функцій влади – генеральні тренди останніх років, що формують нову якість комунікації «влада – громада».

Локальні медіа прискорено адаптуються до вимог часу, об'єктивно транслюючи запит суспільства на реформи, акцентуючи увагу на боротьбі із корупцією, і висвітлюючи намагання влади цей запит задовольнити.

Для ЗМІ стає традиційним жанр журналістського розслідування. Факти сумнівних рішень влади достатньо легко підтвердити або спростувати інформацією з відкритих джерел.

Отже, новий вимір соціальної активності, що існує в глобальній мережі, активно освоюється всіма учасниками демократичного суспільства і претендує на те, щоб стати зручним та ефективним середовищем взаємодії.

У публікації буде розглянуто ключові, на думку автора, законодавчі зміни, що розширили зміст комунікації між владою і громадянським суспільством, перелічено нові джерела інформації для журналістів і наведено приклади її використання.

Гра в межах нових правил: можливості контролю збільшено

У 2016 р. проміжні результати перетворень медіасередовища, оновлення поглядів та очікувань громадянського суспільства і часткова зміна старих методів влади є сумою ефектів від впровадження пакета змістовних реформ. Сфокусуємося на тих із них, що нині в більшій мірі охоплюють відносини між представниками влади та журналістами й активістами.

Антикорупційна реформа:

- для виявлення і досудового розслідування корупційних злочинів у публічному секторі створено Національне антикорупційне бюро [1], передбачена відповідальність за незаконне збагачення;
- створено Національну комісію з питань запобігання корупції [2], що здійснює перевірку декларацій про майно і доходи, нагляд за дотриманням положень щодо конфлікту інтересів та інших вимог у сфері запобігання корупції, створена система електронного декларування доходів і майна посадовими особами [3];
- відкрито інформацію про бенефіціарних власників бізнесу через Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань [4];
- відкрито інформацію про власників нерухомості через Єдиний державний реєстр речових прав на нерухоме майно [5] і Державного земельного кадастру [6];
- забезпечено доступ до інформації про використання публічних коштів [7], якими розпоряджаються державні органи та органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання державної і комунальної форм власності та ін., шляхом оприлюднення всіх трансакцій, які здійснюються на рахунках Державної казначейської служби на Єдиному порталі використання публічних коштів [8];
- забезпечено умови проведення закупівельних процедур [9] через електронну систему «ProZorro» [10];

- врегульовано питання доступу до публічної інформації у формі відкритих даних [11]. Публічна інформація у формі відкритих даних – це публічна інформація у форматі, який дозволяє її автоматизовану обробку електронними засобами, вільний і безкоштовний доступ до неї, а також її подальше використання.

Реформа місцевого самоврядування та децентралізація забезпечили розширення бази оподаткування і передачу адміністрування місцевих податків до органів місцевого самоврядування. Тільки у 2015 році порівняно з 2014 роком профіцит місцевих бюджетів збільшився в 2,3 рази – з 6 млрд грн до 14,3 млрд грн [12]. Станом на 1.09.2016 профіцит становив вже 32 млрд [13].

Медіа-реформа ставить за мету перетворити державну і комунальну пресу на незалежні ЗМІ [14]. Органи виконавчої влади мають вийти із засновників цих мас-медіа. Перший етап реформи завершився 31 грудня 2016 р. На цей час відокремлюються від органів влади і місцевого самоврядування 244 друковані засоби масової інформації та редакцій із 555 [15].

Державні телерадіокомпанії повинні об'єднатися в єдиного незалежного суспільного мовника, що матиме гарантії політичної, фінансової і редакційної незалежності [16]. При цьому були ухвалені законодавчі зміни, що забезпечують оприлюднення інформації про кінцевих власників ЗМІ [17]. Ведеться робота над ухваленням закону про регулювання електронних ЗМІ.

На цей момент нова екосистема взаємодії локальних мас-медіа, суспільства та влади, в якій доступ до інформації «тут і зараз», можливості її миттєвого поширення і використання у прийнятті рішень є нормою та формується в тому числі під впливом глобальних суспільно-політичних і технологічних чинників.

Так, неприхована воєнна та інформаційна агресія Росії проти України, економічний спад, впровадження реформ в умовах політичної кризи і загрозливого рівня корупції складають той баласт, що гальмує зростання позитивного ефекту від численних ініціатив зі зміцнення економічних і суспільно-політичних свобод за допомогою інтернет-ресурсів.

Разом із тим в Україні спостерігається стрімке проникнення Інтернету в усі сфери життя. Традиційні сценарії взаємодії медіа, влади і суспільства поглинаються або доповнюються цифровим виміром.

Локальні медіа досі частково перебувають під впливом держави. Йдеться про друковані видання, в засновниках яких все ще залишаються органи місцевого самоврядування й ті місцеві мас-медіа, на які мають вплив локальні фінансово-промислові групи чи окремі функціонери. Але останні реформаторські ініціативи змінюють медіа-ландшафт. Журналісти мають повний доступ до майже 150 наборів даних, що зібрані у державних реєстрах. Відкритість і підзвітність влади сягнула найвищого рівня за всі часи незалежності України.

Антикорупційні зусилля ЗМІ і громадськості стали точковими і набувають масового характеру: тепер відповідь на ключові питання у викритті корупціонерів – хто саме (прізвища) і яким чином (схема) намагаються використати суспільний ресурс для власного збагачення – можна встановити за годину.

Нові джерела інформації урізноманітнили контент, який тепер можуть створювати ЗМІ. Резонансні журналістські розслідування та глибокі аналітичні матеріали створюються дедалі частіше. Завдяки можливостям програмної обробки великих масивів даних (Bigdata analytics. – Авт.) зростає якість контенту. Продукти медіа не обмежуються лише інформуванням аудиторії, а несуть практичну цінність для прийняття рішень владою і у випадку з розслідуваннями правоохоронними органами.

Влада. У зв'язку з децентралізацією місцеві бюджети отримали додатковий грошовий ресурс. Влада на місцях – це можливості підвищити якість життя локальних громад. Максимальна публічність рішень, тендерів і трансакцій є серйозним запобіжником для намагань нечесного використання ресурсів громади. Декларування статків чиновників, можливості перевірки відповідності реального способу життя задекларованим доходам звужують простір для корупції.

Суспільство, що одночасно є кінцевим споживачем і продуктів ЗМІ, і послуг влади з управління міським чи селищним господарством, одержало безпрецедентну можливість аналізувати, контролювати та ініціювати рішення стосовно життєдіяльності власної громади. Наприклад, спостерігається підвищення уваги громадськості до такого інструменту електронної демократії, як бюджет участі. Пропозиції ініціативних мешканців отримують фінансування з бюджету завдяки голосуванню за кращий проект. При цьому результати такого голосування, що проходить у режимі реального часу, мають пряму дію і втілюються незалежно від волі чиновників і депутатів.

Досвід успішних адвокаційних кампаній свідчить про те, що найбільший вплив на проблемні ситуації має партнерська робота активістів і журналістів.



ВІДПОВІДІ НА АКТУАЛЬНІ ЗАПИТАННЯ

1. Які джерела дозволять проконтролювати доброчесність закупівель?

Розглянемо основні джерела інформації, які дозволяють оперативно отримувати вичерпну інформацію про рішення органів місцевого самоврядування і виконавчої влади та впливати на них.

На сьогодні завдяки таким проектам, як «.007» [18], «Є-Data» [19] і «ProZorro» [20] журналістам і громадськості доступні дані про фінансову звітність державних і комунальних підприємств, а також інформація про увесь цикл закупівель будь-яким розпорядником бюджетних коштів: від оголошення тендеру до тексту укладеної угоди, трансакцій за нею та актів виконаних робіт.

Пошуково-аналітична система «.007». Як наголошують розробники сервісу, це web-ресурс на основі відкритих даних про використання публічних коштів. Ця система містить зведену інформацію по підписаних контрактах у системі електронних закупівель «ProZorro» із відомостями про оплати, проведені за цими контрактами, які передаються на портал публічних фінансів «Є-Data» Державною казначейською службою.

Портал публічних фінансів України, або проект «Є-Data», – це офіційний державний інформаційний сайт, на якому оприлюднюється інформація про використання публічних коштів і реалізується ідея «прозорого бюджету». Крім трансакцій казначейства тут оприлюднюються звітність і договори розпорядників бюджетних коштів, державних цільових фондів, державних і комунальних підприємств.

Електронна система публічних закупівель «ProZorro». Це флагманський проект реформи тендерного процесу, який відкрив можливості бачити в режимі реального часу хто, що і як закуповує за кошти платників податків, а також оскаржувати підозрілі торги.

Система має власний модуль аналітики «Bi.Prozorro», що дає можливість глибоко проаналізувати публічні закупівлі. Наприклад, можна дізнатися про всі торги конкретного комунального підприємства, що були проведені за участю лише одного учасника (тобто були неконкурентними).

2. Які джерела використати для дослідження способу життя посадовців?

Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [23] містить інформацію про об'єкти нерухомості декларанта і членів його родини, транспортні засоби, грошові, нематеріальні активи та ін.

Більш повною базою декларацій українських посадовців є волонтерський проект «Декларації» [24], на якому розміщено широку базу оцифрованих декларацій чиновників. Станом на січень 2017 року у базі нараховуються 22 808 декларацій, до збирання яких долучилися 3 тисячі волонтерів. Для довідки: за підрахунками ЗМІ, у 2016 році українські чиновники задекларували загалом приблизно 30 млрд грн коштів, майже половина з яких – готівкові.

Сайт дає можливість робити аналітику, наприклад, можна відстежити динаміку зростання чиновницьких статків. Крім того, доступний наскрізний пошук по всіх деклараціях, що містяться в базі.

Державний реєстр речових прав на нерухоме майно містить інформацію про права власності на будь-яку нерухомість у межах України. Реєстр дозволяє дізнатись ім'я діючого власника квартири, будинку, земельної ділянки за вказаною адресою, реєстраційним номером об'єкта нерухомості, а також кадастровий номер земельної ділянки, ідентифікаційні відомості про фізичну або юридичну особу [21].

Публічна кадастрова карта України. Ресурс існує майже десять років, але до останнього часу можливості роботи з ним були достатньо обмеженими. Тільки у 2015–2016 роках карта була доповнена додатковими інструментами, які розширили пошук і покращили його результати.

Публічна кадастрова карта містить інформацію лише про земельні ділянки. За допомогою сервісу можна знайти земельну ділянку, знаючи тільки її місце розташування, і безкоштовно отримати інформацію про її площу. Також на мапі розміщено кадастровий номер ділянки, який знадобиться у пошуках додаткової інформації про цей наділ. Наприклад, у рішеннях органів місцевого самоврядування, що стосуються управління земельними ресурсами, обов'язково зазначається кадастровий номер ділянки та особа, організація чи підприємство, що одержали землю в користування.

Зареєструвавшись у системі, можна безкоштовно отримати виписки про власника земельної ділянки. В більшості випадків такі відомості актуальні, але у виписці є примітка, що дані в системі не завжди оновлюються оперативно. Отже, для отримання більш точної інформації слід використовувати реєстр речових прав [22].

3. Які джерела будуть корисними для пошуку власників бізнесу та аналізу зв'язку посадовців і комерційних компаній?

Єдиний державний реєстр судових рішень. Ресурс – це автоматизована система збирання, зберігання, захисту, обліку, пошуку і надання електронних копій судових рішень [25]. До реєстру вносяться судові рішення Верховного Суду України, вищих спеціалізованих, апеляційних та місцевих судів: вироки, рішення, постанови, накази, ухвали, окремі ухвали (постанови) суду, що ухвалені (постановлені) судами у кримінальних, цивільних, господарських справах, у справах адміністративної юрисдикції, у справах про адміністративні правопорушення, крім судових рішень, які містять інформацію, яка є державною таємницею.

Наприклад, за допомогою реєстру можна перевірити доброчесність фірми. Назва компанії та код ЄДРПОУ компаній перебувають у відкритому доступі, отже, і пошук у реєстрі даних за цими унікальними ідентифікаторами достатньо точний, щоб знайти будь-яку юридичну чи фізичну особу-підприємця. Особлива увага приділяється змісту рішень, в яких містяться згадки про компанію в статусі відповідача.

Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань містить інформацію про всіх суб'єктів будь-яких організаційних форм підприємницької діяльності в Україні та громадських організацій, що офіційно зареєстровані в Україні [26].

На запит реєстр видає картку підприємства з повною назвою фірми, кодом ЄДРПОУ, датою заснування та з перерахунком видів економічної діяльності, на які є дозволи.

Особливу цінність для журналістів становлять відомості про ім'я засновника і/або керівника, адреса реєстрації, а також контактний номер телефону.



ІСТОРІЯ УСПІХУ

Починаючи з 2015 року проект «CorruptUA.org» опублікував серію розслідувань про діяльність экс-керівника Державного агентства лісових ресурсів України Віктора Сівця, який входив до вузького кола наближених до экс-президента В. Януковича. Під час роботи над матеріалами журналіст отримав масив даних, які вдалося підтвердити та надати їм розголосу, про факти незаконного відведення Коблівською сільською радою ділянок державного лісового фонду. Результат – прокуратура Миколаївської області вирішила витребувати через суд 3 земельні ділянки загальною площею 6 га і вартістю 25 млн грн у селі Коблево [27].

Віктор Сівець очолював Держлісагентство у 2011–2014 роках. Після Революції гідності він виїхав за межі України. Екс-високопосадовця підозрюють в отриманні неправомірної вигоди на суму понад 140 млн грн.

До травня 2016 року схеми, створені В. Сівцем, були викриті завдяки низці резонансних журналістських розслідувань. Так, проект «CorruptUA.org» дослідив зв'язки офшорних компаній-посередників з експорту деревини і державних службовців очолюваного Сівцем відомства. У липні 2015 року були опубліковані перші результати розслідування про діяльність пана Сівця в статті під назвою «Хто збирає вершки з лісової галузі?» [28].

Через декілька місяців, у листопаді 2015 року, «CorruptUA.org» оприлюднив нові резонансні факти, що стосуються згаданої особи [29]. Журналіст проекту виявив, що в одному з маєтків, власником якого є родина Сівця, розташована резиденція дипломатичного представника іншої держави в Україні. «CorruptUA.org» висловив припущення, що, розміщуючи в елітній нерухомості дипломата, В. Сівець захищав своє майно від обшуків, адже на момент публікації перебував у розшуку. Розслідування викликало гучний резонанс в українських та іноземних ЗМІ. Дипломат заперечив будь-який зв'язок із Віктором Сівцем, і після публікації посол змінив місце резиденції.

У травні 2016 року Генеральна прокуратура України повідомила про підозру Віктору Сівцю та його дружині, після чого суд арештував майно родини Сівця – два маєтки і права на частку в бізнесі.

За тривалий час розслідування фактів корупції, яка мала місце в період керування Держлісагентством паном Сівцем, журналісту «CorruptUA.org» вдалося ретельно вивчити поширені схеми збагачення у лісовій галузі. На початку травня 2016 року вийшло чергове журналістське розслідування, яке розкривало злочин-

ний ланцюг виведення з державної власності земельних ділянок у прибережній смузі Чорного моря. Середня вартість 1 сотки землі у сосновому урочищі «Кобелеве», яке раніше перебувало у віданні Очаківського лісгоспу, сягає 8 тис. дол. Як з'ясувалось, у 2012–2013 роках депутати Кобелівської сільради вилучили 64 га земель лісового фонду ДП «Очаківське лісомисливське господарство» [30].

У листопаді 2016 року стало відомо, що прокуратура Миколаївської області в судовому порядку зобов'язала повернути у власність держави 3 земельні ділянки лісгосподарського призначення загальною площею 6 га, розташовані у рекреаційно-курортній зоні в межах прибережної захисної смуги Чорного моря.



Список використаних джерел

1. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.gov.ua>.
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.gov.ua>.
3. Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL:<https://public.nazk.gov.ua>.
4. Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL:<https://usr.minjust.gov.ua/>.
5. Державний реєстр речових прав на нерухоме майно [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: (через Кабінет електронних сервісів Міністерства Юстиції України). – <https://kap.minjust.gov.ua>.
6. Публічна кадастрова карта України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://map.land.gov.ua/kadastrova-karta>;
7. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України від 11.02.2015 № 183-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.gov.ua>.
8. Офіційний портал публічних фінансів України. – Режим доступу: URL:<http://spending.gov.ua/>.
9. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 № 922-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.gov.ua>.
10. Електронна система публічних закупівель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL:<https://prozorro.gov.ua/>.
11. Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації: Закон України від 09.04.2015 № 319-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.gov.ua>.

12. Калачова Г. Бюджетна децентралізація: життя або смерть великих і малих українських міст [Електронний ресурс] / Галина Калачова, Ярошук Олександр. – Режим доступу: URL:<http://voxukraine.org.ua>.
13. Економічна правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL:<http://www.epravda.com.ua>. – (онлайн-видання).
14. Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації: Закон України від 24.12.2015 № 917-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.gov.ua>.
15. Про затвердження переліку друкованих засобів масової інформації та редакцій, реформування яких здійснюється на першому етапі: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2016 № 848 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.gov.ua>.
16. Про Суспільне телебачення і радіомовлення України: Закон України від 17.04.2014 № 1227-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.gov.ua>.
17. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації та реалізації принципів державної політики у сфері телебачення і радіомовлення: Закон України від 03.09.2015 № 674-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.gov.ua>.
18. Пошуково-аналітична система «007» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.007.org.ua>.
19. Портал публічних фінансів України або проект «С-Data» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://spending.gov.ua>.
20. Електронна система публічних закупівель «ProZorro» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://prozorro.gov.ua>.
21. Державний реєстр речових прав на нерухоме майно [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://kar.minjust.gov.ua>.
22. Публічна кадастрова карта України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://map.land.gov.ua/kadastrova-karta>.
23. Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://public.nazk.gov.ua>.
24. Декларації: проект ініціативної групи «Канцелярська сотня»: офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://declarations.com.ua>.
25. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua>.
26. Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://usr.minjust.gov.ua>.
27. Прокуратура Миколаївщини вимагає повернути державі земельні ділянки лісового фонду вартістю 25 млн грн: повідомлення прес-служби прокуратури Миколаївської області від 7.11.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>.
28. Хто збирає вершки з лісової галузі? [Електронний ресурс] / Corruptua.org. – 2015. – 14.07. – Режим доступу: <http://corruptua.org>.
29. Недоторканна власність родини екс-керівника Агентства лісових ресурсів Віктора Сівця [Електронний ресурс] / Corruptua.org. – 2015. – листопад. – Режим доступу: <http://corruptua.org>.
30. Миколаївщина: афера коблівського розливу [Електронний ресурс] / Corruptua.org. – 2016. – 13.05. – Режим доступу: <http://corruptua.org>.

Медіа та демократія у місцевих громадах: німецький досвід



ЕКСПЕРТНА ТОЧКА ЗОРУ

«Політика» – сьогодні у багатьох країнах про це поняття говорять недобре, а воно ж має дуже давню і гарну традицію. Грецьке слово *політіс* в античні часи дослівно означало «справи, що стосуються всього міста». У давніх Афінах та й в інших полісах громадське життя було організоване за принципом міст-держав, набагато менших за більшість сучасних великих населених пунктів. Ми недалеко відійдемо від Платона й Аристотеля, кажучи, що демократія починається з громади, з міста, з низів. Хто хоче якось увечері поміркувати про це і не має жодних інших джерел інформації, може зазирнути у Вікіпедію і почитати статті за ключовими словами «політика», «демократія», «поліс» або «місто-держава» (доступні також українською або російською).

Та чи ж демократія справді починається з низів? Революції (також і мирні), зміна системи, потужні збурення часто відбуваються насамперед у столиці, принаймні їхні вирішальні битви. Без цих подій часто неможливо провести ґрунтовні змінювання знизу. Та є одне «але»: у державі, недемократично організованій знизу, однак із демократичним керуванням у верхах, поєднання двох полярно суперечливих порядків не зможе функціонувати достатньо довго. Які цінності та



фото: © Franciszek Mazur

Герхард Гнау /
Gerhard Gnaul
(*1964)

Вивчав історію, славістику та політологію у Майнці та Західному Берліні. З 1988 р. – журналіст, у 1995 – 1998 рр. працював у відділі політики F.A.Z. («Frankfurter Allgemeine Zeitung»), з 1999 р. – кореспондент газети «Die Welt» (м. Варшава, Польща). Висвітлює події, що відбуваються у Польщі та Україні.

правила принесли б із собою міські та регіональні політики до столиці, стаючи, наприклад, депутатами Бундестагу чи Верховної Ради? Підсумовуючи, скажемо: не можна змішувати вогонь і воду. У системі демократії громади і міста (в ідеалі) є «школою демократії».

Демократія значить плюралізм, множина рівноправних конкуруючих ідей та інтересів (видатний соціолог Макс Вебер називав ідеї та інтереси «двома базовими рушійними силами людських вчинків»). Звісно, демократія, як і будь-яка система, потребує правил, частина яких зафіксована у формі законів та інших нормативних актів. Але, як і в дорожньому русі, не всі дотримуються таких приписів, навіть власники «мерседесів» і «бентлі», демократія потребує сторожі, спостерігачів, якими мають бути ЗМІ.

Коли мене попросили написати для цієї книжки про важливість журналістики та засобів масової інформації у зміцненні демократії та концепції плюралізму, я одразу подумав, що ми в Німеччині теж мали досвід, схожий на досвід України після 1991 року і навіть від початку 2014 (хоч це порівняння й набагато складніше). Після падіння Берлінського Муру 1989 року та об'єднання двох німецьких держав 1990 року за зразком старої ФРН медійний ландшафт тодішньої НДР, тобто Східної Німеччини, також мусив зазнати радикальних перетворень.

Вихідна ситуація 1989 року. НДР як держава багато в чому була подібна до свого «старшого брата» – Радянського Союзу. З однією відмінністю: у «парламенті» цього диктаторського режиму засідала не одна партія, а декілька. Однак наявність «маленьких партій», які навіть мали власні газети, була лише красивою вивіскою. Керівна партія СЄПН (Соціалістична єдина партія Німеччини, нім. SED) видавала у кожному окрузі (адміністративна одиниця, на зразок української області) власний «окружний друкований орган» зі значним накладом, крім нього існували ще й місцеві газети. Загалом у НДР їх нараховувалось 30.

Зміна відносин власності та економічного ладу. Повільний колапс держави НДР сприяв появі нових медіа і завдав старим ЗМІ великих змін. Деякі окружні партійні газети збільшили свої наклади, як, наприклад, «Berliner Zeitung», чий тиражі зросли від 425 тисяч до 460 тисяч. Це мало принаймні дві причини: ЗМІ набули більше свободи у виборі тем, й їх почали охочіше купувати (однією з перших, раніше заборонених тем, було закрите селище керівництва НДР у Вандлїтці, яке можна порівняти з Конча-Заспою чи Межигір'ям). Крім того, було знято норми використання паперу, і попит почав визначати пропозицію. Меншого успіху мав колишній центральний друкований орган СЄПН «Neues Deutschland», якому довелося шукати свою нову роль. Газети продовжували перебувати у власності партії, але всі намагалися стати незалежними у своїй діяльності.

Вже на початку 1990 року партія – з фінансових причин, але також і через громадську критику її монополії – відмовилася від більшості видавництв і друкарень, а також припинила дотації своїм газетам. «Berliner Zeitung» 1 квітня стала видавниче

і редакційно незалежною. Це означало – і через загальний стан економіки НДР також – значні фінансові труднощі і підвищення роздрібною ціни на газету в кілька разів; але й газета потовщала з 8-12 до 24-36 сторінок. Багато журналістів, за їхніми власними словами, «пахали, як ніколи доти», тодішня газета була дуже цікавою і – наскільки це можливо в Німеччині – революційною.

Ганс Еггерт (Hans Eggert), головний редактор «Berliner Zeitung» з листопада 1989 по 1996 роки, так описував нове становище: «Ми потрапили на ринок і мусили – в умовах конкуренції передусім із західноберлінськими виданнями – по-новому орієнтуватися на ринку аж до питання, як знайти рекламу і де її розмістити в газеті». У випадку об'єданого Берліна конкуренція була особливо жорсткою. Однак колишні західні та східні берлінці виявилися дивовижно вірними «своїм виданням», тож майже всі газети 1989/1990 років існують і донині. В інших регіонах ситуація склалась простіша, про неї йтиметься далі.

Нові цінності та принципи. Коли «Berliner Zeitung» стала незалежною, редактори (у Німеччині це штатні журналісти) ухвалили статут, в якому було прописано таке.

«“Berliner Zeitung” – це щоденна політична газета, яка позиціонує себе як незалежна від урядів, громадських рухів, економічних об'єднань та інших представництв інтересів. Співробітниці і співробітники забезпечують самостійну відповідальну діяльність “Berliner Zeitung” у рамках Закону про засоби масової інформації (...) від 5 лютого 1990 року. Вони прагнуть нефальшованої та вичерпної інформації про події, цікаві для громади, і зобов'язуються перевіряти правдивість, зміст і походження всіх журналістських доробків і поважати гідність та особисті права громадян і громадян».

Крім того, цей статут стверджував:

«Жодній співробітниці і жодному співробітнику не може бути наказано в їхніх матеріалах:

- проголошувати речі, що суперечать їхнім переконанням;
- стверджувати те, чому суперечить їхня власна інформація;
- обходити увагою факти, які суттєво впливають на правдивість викладу».

До того ж редактори «Berliner Zeitung» у статуті проголосили намір діяти за мир і роззброєння, проти розпалювання воєн і возвеличення насильства. Редакція орієнтувалася на міжнародне право, сприяння гуманістичним переконанням, на толерантність і ненасильство у суспільстві, на розбудову правової та соціальної держави і послідовну демократизацію політики й економіки. Публікація мілітаристських, фашистських і реваншистських переконань проголошувалася виключеною. Ці принципи редакція зберегла і після об'єднання Німеччини та зміни

власника газети. «Berliner Zeitung», власне, представляла політичні позиції «реформованих комуністів», які намагалися по-новому визначитися в об'єднаній Німеччині (цитую за магістерською роботою Тільманна Бека «Зміни у колишніх ЗМІ НДР...» / Tilmann Beck «Die Veränderungen in den früheren DDR-Medien» 1992 року). Чи зберігає цей статут свою чинність досі без змін, мені з'ясувати не вдалося.

Подальший розвиток колишніх регіональних газет НДР. Далі історія розвивалася несподівано. Стара система НДР збанкрутувала політично, морально й економічно, однак більшість окружних видань зуміли самоутвердитися після журналістського й економічного відокремлення від партії. Вочевидь вони та їхні старі заслужені журналісти прислухалися до потреб громадян, тобто до «справ, які стосуються всього міста». Але у цих видань з'явилися нові економічні «батьки». Вже 1990 року, перед об'єднанням обох Німеччин, західнонімецькі видавництва уклали договори про поглинання цих газет. Однак потім було створено «Тройганд / Treuhand» – фонд управління державним майном НДР, що анулював ці угоди (крім трьох із них) та організував продаж з аукціонів.

У випадку з «Berliner Zeitung» новим власником стало спільне підприємство західнонімецького видавництва «Грунер + Яр / Gruner + Jahr» і британського видавця Роберта Максвелла (Robert Maxwell). Максвелл розумів, що «газета – це місцевий бізнес», тому хотів мати німецького партнера. Трудовий колектив вимагав гарантувати збереження робочих місць. Вимогу не було виконано, але нові власники поручилися виплачувати заробітну платню протягом двох років. Коли Максвелл помер, «Грунер + Яр» залишився єдиним власником газети і типографії, усіляко допомагаючи у вирішенні видавничих питань і пошуку реклами. Однак до 1992 року наклад впав до 280 тисяч примірників.

На відміну від центрального друкованого органу партії «Neues Deutschland», який набагато краще за інші видання пережив катастрофу, «Berliner Zeitung» наймала нових журналістів, серед яких також були західні німці і західні берлінці. Колишній головний редактор журналу «Spiegel» став відповідальним редактором (таким собі очільником редакції). Старому головреду з часів НДР, звісно, тоді ще члену комуністичної партії, дозволили залишитися на своїй посаді. Представник західнонімецького менеджменту пояснив таке рішення вмінням цього головного редактора «абстрагуватися від своєї думки», за його словами, важливо, щоб редакція знала читачькі звички постійної східнонімецької публіки, котра у той складний перехідний період шукала орієнтири у старих знайомих газетах.

У змісті випусків були важливими виражена змістовна інформація, багато коментарів і читачьких листів, романи в частинах, рубрика «Різне», західно- і східнонімецька телепрограми, ну і, звісно, – докладне й критичне спостереження за «справами, які стосуються всього міста».

Надзвичайно швидкі перетворення, що відбувались у колишній НДР, психічно складно давались багатьом східним німцям. Так, у випадку з «Berliner Zeitung» чимало східноберлінських журналістів (а серед них було багато членів компартії) вважали новий плюралізм думок своєї газети втратою контурів і профілю. Користуватися новою свободою було складно; до того ж багато колег продовжували вірити у старі державні авторитети, які мали вказувати громадянам, що їм робити. Обстоювати власну думку не завжди відбувалося без ускладнень. До того ж у багатьох складалося враження, що після бурхливої доби розквіту свободи 1989/1990 років нові власники та західнонімецька політична система, так би мовити, знову обмежують свободу.

Факт у тому, що колишні великі окружні газети СЄПН (принаймні в руках у нових західнонімецьких видавництв), переживши зміну системи, залишаються і сьогодні переважно успішними як регіональні видання. Вони належать до найбільших щоденних газет Німеччини з накладом до 500 тисяч примірників, що перевищує тиражі читаних по всій країні «якісних газет» на кшталт «Frankfurter Allgemeine», «Die Welt» та ін. Втім у нинішній час цим виданням, як і всім газетам, доводиться боротися з дигіталізацією і відтоком реклами до Інтернету.

Свобода преси у Конституції та законах. Роль ЗМІ як сторожі у системі демократії не зникає. І важливо, щоб свобода слова і преси були гарантовані Конституцією. У німецькому Основному Законі – це стаття 5, параграфи 1-5:

1. Кожен має право вільно виражати свою думку словами, на письмі чи зображеннями, поширювати її і безперешкодно навчатися із загальнодоступних джерел. Забезпечуються свобода преси і свобода висвітлення подій на радіо чи засобами кіно. Цензура не проводиться.
2. Обмеження цих прав визначаються приписами загальних законів, законодавчими актами щодо захисту молоді та правом на особисту гідність.
3. Мистецтво і наука, дослідження і навчання – вільні. Свобода навчання не звільняє від вірності Конституції.

Однак самої Конституції виявилось недостатньо. Тож після 2000 року було прийнято Закон про свободу інформації (IFG), подібний до англійського «Freedom of Information Act». Федеральні землі Німеччини також ухвалили схожі закони:

1. Закони про свободу інформації, які визначають право на отримання інформації від державних органів. Пересічні громадяни (також активісти), об'єднання, адвокати та журналісти мають право користуватися такою інформацією і мають отримати відповідь протягом місяця. У деяких випадках державні органи можуть відхилити запит, але мусять обґрунтувати своє рішення.

2. Закони про прозорість, які дають ще більше: державні органи зобов'язані з власної ініціативи публікувати документи (рішення, статистику, відгуки).

За даними журналу «Journalist» (вип. 4/2016), дві федеральні землі ухвалили закони про прозорість, десять – про свободу інформації, четверо досі не прийняли жодного з них. У цих федеральних землях журналіст не має права у законний спосіб вимагати ознайомлення з документами; він може послатися на закон федеральної землі і подати запит, але державний орган має право відповісти йому в усній формі через свого прес-секретаря. Цікаво також, що досі активісти й адвокати частіше користувалися своїм правом ознайомлення з документами, ніж журналісти. Навіть найкращі закони не допомагають, якщо люди (журналісти) ними не користуються. Але без гарних законів навіть найактивніші громадяни досягнуть небагато, принаймні не на тривалий час.

Я описав ці елементи життя німецьких ЗМІ не як взірці чи приклади для інших країн, але як предмет порівняння вони можуть бути цікаві і, можливо, навіть корисні. До того ж саме в часи великих болючих збурень і розчарувань добре мати міцні орієнтири і пам'ятати деякі базові принципи. Як писав Макс Вебер ще сто років тому в одному зі своїх найвідоміших текстів «Покликання до політики»: «Політика – це могутнє повільне буріння твердих пластів, яке здійснюють водночас із пристрастю і з холодним окоміром» [1].



Список використаних джерел

1. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Вебер Макс ; [пер. з нім. Олександр Погорілий]. – К.: Основи, 1998. – С. 192.

НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

СТВОРЮЮЧИ МОСТИ ДЛЯ ДЕМОКРАТІЇ:

підходи до формування умов плюралістичних процесів
прийняття рішень на місцевому рівні

Переклад з німецької
Нелі Ваховської

Літературний редактор
Вікторія Македон

Дизайн та верстка
Олег Пеленичка

Технічний редактор
Ізоліна Селезньова

Видавництво ТОВ «Прометей»
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої
справи до Державного реєстру видавців,
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
серія ДК № 5212 від 19.09.2016

Наклад 2000 примірників

Надруковано у ФОП Рябоконь Олександр Васильович
04123, м. Київ, вул. Осиповського, 3-А, кв. 151,
тел. 050-961-71-27