



**Проект: Розбудова спроможності Національної академії державного управління при Президентіві України для відкритого місцевого самоврядування**

**Виконавець: Мережа інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи (NISPAcee)**

**Партнер виконавця: Національна академія державного управління при Президентіві України (НАДУ)**

**За підтримки: SlovakAid, Програма Міністерства закордонних справ Словаччини**

## **Залучення громадян**

**Редактор:**

**Даніель Клімовський**

Copyright © 2017 by NISPAcee

Мережа інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи  
<http://www.nispa.org>

## **Розбудова спроможності НАДУ для відкритого місцевого самоврядування**

### **Залучення громадян**

**Редактор: Даніель Клімовський**

#### **Автори:**

**Даніель Клімовський**, кафедра політології, факультет мистецтв, Університет Коменський, Братислава, Словаччина

**Володимир Вакуленко**, Національної академією державного управління при Президентові України, Київ, Україна

Навчальний матеріал розроблено в рамках проекту № SAMRS/2015/VP2/1/1 “Budovanie kapacít NAPA pre otvorenú miestnu správu a samosprávu“ / “Розбудова спроможності НАДУ для відкритого місцевого самоврядування“, який спільно впроваджується NISPAcee - Мережею інститутів і шкіл державного управління країн Центральної та Східної Європи та НАДУ - Національної академією державного управління при Президентові України за підтримки Slovak Aid – Словацької агенції з міжнародного співробітництва та розвитку.

Команда учасників проекту, яка розробила та переглянула це видання:

#### **Словакія:**

Юрай Немец (Juraj Nemes), експерт проекту  
 Даніель Клімовський (Daniel Klimovský), експерт проекту  
 Томаш Яцко (Tomáš Jasko), експерт проекту  
 Людмила Малікова (Ludmila Malíková), експерт проекту  
 Людмила Гайдошова (Ludmila Gajdošová), експерт проекту  
 Елена Жакова (Elena Žáková), експерт проекту / керівник проекту  
 Юрай Скленар (Juraj Sklenár), асистент проекту

#### **Україна:**

Володимир Вакуленко, експерт проекту / український координатор проекту  
 Наталія Гринчук, експерт проекту  
 Григорій Борщ, експерт проекту

Думки авторів не обов'язково відображають погляди NISPAcee, НАДУ та SlovakAid.

ISBN 978-80-89013-92-0

NISPAcee - міжнародна асоціація, орієнтована на державне управління. Її місія полягає у сприянні та посиленні ефективного і демократичного врядування та модернізації державного управління і політики у регіоні NISPAcee.



Project “Capacity Building of NAPA for Open Local Governance”

**Зміст:**

Навчальний модуль: Залучення громадян	
<i>Даніель Клімовський</i> .....	4
Кейс-стаді 1: Залучення громадян у Літановце та Спішкі Штврток	
<i>Даніель Клімовський</i> .....	27
Кейс-стаді 2: Залучення громадян у місті Оравська Лесня	
<i>Даніель Клімовський</i> .....	31
Кейс-стаді 3: Електронні петиції у системі місцевої демократії	
<i>Володимир Вакуленко</i> .....	35

## Навчальний модуль: Залучення громадян

Відповідальні експерти: Даніель Клімовський, Володимир Вакулєнко

Розподіл часу: 2 год. лекційних, 2 год. семінарських, 4 год. практичних занять

**Мета модуля:** надати необхідні знання щодо залучення та участі громадян у формуванні місцевої політики та напрацювання навичок, пов'язаних з цими інструментами, які сприяють здійсненню більш відкритого врядування, побудованого на співробітництві

### Після вивчення цього модуля слухачі повинні:

- розуміти важливість публічної/громадської участі/залучення у процесах формування місцевої політики;
- усвідомлювати плюси і мінуси включення та участі/залучення громадян на різних етапах циклу формування і реалізації місцевої політики;
- орієнтуватися у чинному українському і словацькому законодавстві з відповідних питань, а також європейських рекомендаціях за темою;
- вміти запропонувати інструменти для більш ефективного публічної/громадської участі/залучення.

### План

1. Публічна/громадська участь/залучення: плюси та мінуси
2. Важливість публічної/громадської участі/залучення у виробленні місцевої політики
3. Правове регулювання публічної/громадської участі/залучення у Словацькій Республіці та інші європейські рекомендації
4. Правове регулювання публічної/громадської участі/залучення в Україні і можливі напрями його подальшого розвитку
5. Можливі шляхи реалізації запропонованих інструментів

### Розмежування понять: включення і участь/залучення у процеси вироблення місцевої політики

На думку Bishop and Davis (2002), місцеві влади, прагнучи до більш широкій легітимності, звертаються до інструментів публічної/громадської участі у процесах вироблення місцевої політики – привабливої стратегії, спрямованої не тільки на вдосконалення процесу



прийняття політичних рішень, а й формування у «розчарованих» громадян певного відчуття довіри до влади і їх подальшої активізації у вирішенні місцевих справ.

Конкретний аналіз взаємозв'язку між громадською участю і процесами набуття легітимності здійснений Усакар (1985), який підкреслює роль участі громадян у виборчих процесах. Він вважає цю форму політичної активності як базову для визнання легітимності виборів. Подібної думки дотримуються також Carroll and Carroll (1999), які підкреслюють ідею про те, що зазначена вище легітимність передається конкретним особам, тобто представникам певних політичних або адміністративних органів. Ми можемо узагальнити цю ідею за допомогою підходу Фунга (Fung (2006), який додає правило, за яким будь-яка публічна політика легітимізується, якщо громадяни мають підстави погоджуватися із цією політикою або прямо її підтримувати.

У рамках даного модуля, публічна/громадська участь буде представлена як процес, за допомогою якого суспільні інтереси, потреби і цінності включаються у процес прийняття політичних рішень. Іншими словами, інформація, консультації та активна участь розглядатимуться на різних етапах циклу вироблення політики у Словацькій Республіці (рисунок 1):

Рис. 1: Цикл вироблення політики (за Iancu and Klimovský, 2008)



1. Етап виявлення проблеми, який зазвичай розуміється як стадія, коли проблема ідентифікується і включається до політичного порядку денного (цей крок також розглядається як момент визначення порядку денного).

2. Етап формулювання політики, пов'язаний із заходами, спрямованими на розробку проектів рішень для вже виявленої проблеми.

3. Етап вибору політики, який описується як стадія, коли обирається найкраща альтернатива і приймається певне рішення.

4. Етап реалізації політики, пов'язаний з попереднім етапом, оскільки тут втілюється на практиці щойно прийняте рішення.

5. Етап оцінювання політики, який полягає в оцінюванні чи експертизі реалізованого рішення і є останньою стадією циклу, яка може мати або форму переформулювання (перегляду) якоїсь проблеми (тобто знову виявлення проблеми), або форми політичних висновків.

Якщо перед громадою постали важливі питання, то малоімовірно, що їх одразу побачать особи, які приймають рішення, щойно ці проблеми з'являються. Навіть якщо це станеться, виявлення проблеми не завжди означає, що вона одразу включається до політичного порядку денного. Для цього необхідний ініціатор: будь то адміністративний орган, приватна фірма, компанія, НУО або окрема особа.

Аналіз виявленої проблеми здійснюється на другому етапі циклу вироблення політики – формулювання політики. Основне завдання залучених на цьому етапі суб'єктів – одночасно проаналізувати дану проблему і розробити кілька (як мінімум) пропозицій щодо її вирішення (Fiala – Schubert, 2000:80). Етап вибору політики завершується затвердженням і прийняттям остаточного рішення щодо питання, яке розглядається (Fiala – Schubert, 2000:81). Клімовський (2006) зазначає, що результатом вище згаданих перших трьох етапів буде проект політики, який включає в себе як поєднання інструментів, так і очікувані результати. Тут варто пам'ятати, що домінуюча точка зору не повинна обов'язково співпадати з позицією більшості. Насправді позиція потужної (або впливової) меншості може бути більш ефективною і впливовою (Kaplan – Lasswell, 1982:40). Цікаве спостереження зробили Verba and Nie (1972), які довели, що в рамках вироблення політики у залучених суб'єктів є вибір можливостей - вони можуть варіюватися від простого голосування до витрачання особистого часу й енергії в рамках проведення політичних кампаній. У свою чергу, Thomas (1990) звертає увагу на п'ять моделей прийняття рішень, які можуть бути реалізовані на практиці: самостійне прийняття

рішення управлінцями; модифіковане самостійне прийняття рішення управлінцями; часткові консультації з громадськістю; уніфіковані консультації з громадськістю; відкрите (публічне) прийняття рішень.

Реалізація політики є етапом, коли політичні наміри набувають вимірюваних форм (Fiala – Schubert, 2000:82). На етапі оцінювання політики відбувається процес інтерпретації результатів політики. Концептуально, оцінювання політики не є строго визначеним останнім етапом у виробленні політики. Насправді, воно може здійснюватися також на етапі формулювання політики (попередня або очікувана оцінка політики), або етапі її здійснення (безперервна оцінка політики). Тому, якщо ми говоримо про оцінювання політики, як про самостійну стадію, ми говоримо, в першу чергу, про оцінку політики постфактум.

Останній етап циклу вироблення політики може бути ідентифікований у двох формах - або це політичний висновок, що є рідкісною можливістю, або перегляд політики, який розпочинає «новий» цикл.

### **Розгляд у контексті: участь/залучення громадськості у Європейському Союзі**

У 2000 році Комісія під головуванням Проді розпочинає реформу європейського врядування з метою, як було тоді сказано, «відновлення європейського будівництва» (Prodi in Vignon, 2001: 42). Відтоді ціла низка Білих книг, інформацій, думок, звітів і робочих документів були присвячені питанню поліпшення участі громадськості в процесах вироблення політики (Iancu and Klimovský, 2008).

Проте щодо країн-кандидатів зі Східної і Центральної Європи (до складу яких входила і Словацька Республіка), у 1997 році Європейська комісія підтвердила (Iancu and Klimovský (2008)) необхідність «зміцнення інституційних та адміністративних спроможностей» (інформаційна записка від Комісії з Нової політики координації програми PHARE у складі передвступної допомоги, 25 березня 1997) та запропонувала суспільні реформи у сфері, де не передбачалась необхідність відповідати вимогам досягнень Співтовариства [Dimitrova (2001:20); SIGMA (1998; 1999)].

Як відбувалось оцінювання адміністративних структур країн-кандидатів? У висновках дослідження Іванци і Клімовського (Iancu and Klimovský (2008) наведена цитата з публікацій Димитрової (Dimitrova (2001:19) та її джерела з Європейської Комісії, у якій наголошується «ми ніколи не знаходили способу вимірювання адміністративної спроможності для держав-членів. Ми підняли цей бар'єр тільки тоді, коли на порозі Союзу

з'явилися країни Центральної і Східної Європи», без будь-яких попередніх «механізмів оцінювання якості управління» (The Economist, 2001: 6).

Таким чином, без будь-яких подальших рекомендацій стосовно адміністративного функціонування всередині кордонів Союзу та відсутності попередньої згоди щодо методів використання адміністративних практик – добрих практик, Комісія запропонувала державам-членам ефективно застосовувати європейську регіональну політику та ефективно контролювати використання Структурних фондів Євросоюзу. У тому ж дусі, країнам-кандидатам було запропоновано довести досягнення «певного рівня місцевої автономії» (Fournier (1998a: 112.) Децентралізацію також було прийнято до уваги, як і необхідність підприємницького підходу з боку держави (Фурньє, 1998b: 113; 115; 116; 122).

Державні адміністративні структури вийшли за межі суверенних територій своїх держав, і стали «взаємозалежними реаліями» (Nizzo, 2000:2), об'єднаними в єдиний простір - те, що мало забезпечити національну специфіку та пропонуючи стабільність, необхідну для розширення. Саме на цьому етапі Європейський Суд, докладаючи зусиль щодо формулювання визначень для національного публічного управління (Decision of 17 December 1980, Commission versus Belgium, ECR, p.3881) і європейського адміністративного права, став автором терміну «Європеїзація». SIGMA (1999) врахувала ці ж аспекти при визначенні європейського адміністративного простору (EAS): [...] набором загальних стандартів для дій в галузі публічного управління, які визначені законом і застосовуються на практиці за допомогою процедур і механізмів підзвітності. Країни, які претендують на вступ до ЄС, повинні прийняти ці стандарти до уваги при формуванні своїх публічних адміністрацій. Хоча EAS не є узгодженою частиною правової бази ЄС («Досягнень Співдружності») (acquis communautaire), тим не менш, вона повинна служити орієнтиром для реформ державного управління в країнах-кандидатах. У державах-членах ЄС ці стандарти, поряд з принципами, встановленими конституцією, зазвичай вбудовуються в систему або передаються за допомогою набору адміністративних законів, таких як: акти адміністративних процедур, акти адміністративних процесів, акти про свободу інформації і закони про державну службу (SIGMA, 1999:5)

Не дивно, що питання участі громадськості, як це визначено вище у розділі 1, було включено до неофіційних рекомендацій, розроблених Співтовариством для



горизонтального врядування або національного публічного управління, і стало невід'ємною частиною європейського адміністративного простору.

У зв'язку з цим, враховуючи положення концепції Європеїзації і припускаючи, що країни-кандидати (якою була Словацька Республіка в той час, коли участь громадськості впроваджувалася в національні практики) дійсно відчували тиск європейських вимог з точки зору їх адміністративного потенціалу, вони (країни-кандидати змушені були розробляти більш детально продумані (чи ні) реакції на цей тиск. Однак, оскільки нашою метою є тільки короткий огляд ідеї участі громадськості всередині Європейського Союзу, ми не будемо більш детально досліджувати можливість існування зв'язків між європейськими практиками і практиками Словацької Республіки. Отже, підводячи певний підсумок, зафіксуємо, що участь громадськості позитивно впливала на прийняття рішень і зараз приносить користь внутрішнім інтересам Європейського Союзу, а з 2001 року має привілейований статус одного з принципів доброго врядування (Європейське врядування - Біла Книга). У цьому контексті проведення реформи системи публічного управління у країні-члені (або країні-кандидаті у члени ЄС) на основі втілення у її практику інструментів участі громадськості не буде великим сюрпризом. Якою мірою участь громадськості є усталеною практикою Словацької Республіки, буде детально розглянуто у наступному розділі.

### **Здійснення аналізу: публічна участь/залучення громадян у Словацькій Республіці**

У випадку Словацької Республіки, демократизація була яким завгодно, тільки не простим і прямолінійним процесом (Szomolányi, 2004). Протягом середини 90-х років політична ситуація у Словацькій Республіці характеризувалася відсутністю єдності в еліті, що приводило до поляризації у суспільстві. Хоча вже на початку 90-х<sup>1</sup> були створені механізми, завдяки яким громадськість отримала доступ до процесу вироблення політики, посилення громадської участі тоді не було пріоритетом. У зв'язку з цим, як припускає Agh (1993), словацька ситуація не є винятковою у порівнянні з усіма іншими країнами Центральної Європи, які чекали, поки розвинеться багатосуб'єктна демократія і з'явиться громадянська культура.

<sup>1</sup> У зв'язку з цим було прийнято ряд важливих актів: Закон Федеральних Зборів Чехословацької Соціалістичної Республіки № 83/1990 «Про асоціацію громадян»; Закон Федеральних Зборів Чехословацької Соціалістичної Республіки № 84/1990 «Про право на збори»; Закон Федеральних Зборів Чехословацької Соціалістичної Республіки № 85/1990 «Про право подання петиції»; Закон Національної Ради Словаччини № 369/1990 «Про самоорганізацію громадян»; Конституційний закон Федеральних Зборів Федеративної Республіки Чехія та Словаччини № 327/1991 «Про референдум»; Конституційний закон Словацької Національної Ради № 460/1992 «Конституція Словацької Республіки» та ін.

Участь громадськості зазнала помітних якісних змін після парламентських виборів у 1998 році та у 2002 році, коли центральний уряд був сформований правими партіями, які вирішили провести децентралізацію і модернізацію державного управління. Перший крок полягав у детальній розробці кількох стратегічних документів<sup>2</sup>, які містили загальний опис подальших дій. Кожен з них акцентував увагу на необхідність посилення участі громадськості паралельно з наданням місцевим органам влади додаткових повноважень з управління регіональними або місцевими справами.

### **Конституційні положення (Конституційні засади участі/залучення)**

Словацька Республіка, як суверенна, демократична і правова держава (стаття 1, Конституція Словацької Республіки – SkC), отримує свої повноваження від громадян (стаття 2, SkC). Якщо порівняти позиції державних органів і громадян, можна сказати, що державні органи можуть діяти тільки на підставі Конституції, в її межах, і як це передбачено законом. Проте, кожен (а не тільки громадяни) може робити те, що не заборонено законом, і ніхто не повинен бути примушений робити те, що не встановлено законом.

З точки зору громадської участі, найбільш важливі конституційні статті у другу главу Конституції і, особливо, в її третій частині, де описані політичні права (Iancu and Klimovský, 2008). Отже, люди є рівними у своїх правах та основних правах і свободах, які гарантуються усім, незалежно від статі, раси, кольору шкіри, мови, віри і релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, національності або приналежності до етнічної групи, майнового стану, роду та інших обставин. Нікому не може бути завдано шкоди, надані пільги або відмовлено в них із зазначених підстав. Крім того, ніхто не повинен бути обмежений в його /її правах тому, що він /вона відстоює свої основні права і свободи (стаття 12, SkC). Це означає, що інструменти участі, які випливають з основних прав і свобод<sup>3</sup>, надаються не тільки громадянам, але й усім, хто перебуває на території Словаччини (див. таблицю 1). Також для громадян гарантуються свобода думки і совісті, слів і виразів, в той час, як державні органи та територіальні органи самоврядування зобов'язані надавати інформацію про

<sup>2</sup> Наприклад: Стратегія реформування державного управління; Концепція децентралізації та модернізації державного управління; Проект подальшої децентралізації розвитку державного управління на період 2003 - 2006 рр.

<sup>3</sup> Обмеження на основні права та свободи можуть встановлюватися лише законом на умовах, встановлених Конституцією, і будь-яке законодавче обмеження цих прав або свобод має застосовуватися однаково для всіх випадків, що відповідають встановленим умовам (Стаття 13, SkC). У статті 12 ми також знаходимо підставу віддавати перевагу публічній участі, а не громадській участі (див. вставку 1 вище).

свою діяльність. Кожна людина має, відповідно до статті 27 SkC, право індивідуально або спільно з іншими особами звертатися в державні органи і органи територіального самоврядування з проханнями, пропозиціями та скаргами з питань, що становлять суспільний чи інший загальний інтерес. Проте, будь-яке клопотання (петиція) не повинно використовуватися, щоб спонукати до порушення основних прав і свобод, і, крім того, будь-які клопотання не повинно порушувати принцип незалежності суду. Право на мирні зібрання гарантується (стаття 28, SKC) кожному. Кожна людина має також право вільно об'єднуватися з іншими особами в союзи, товариства або інші об'єднання (стаття 29, SkC). Крім того, громадяни мають право створювати політичні партії та політичні рухи і об'єднуватися в них. Такі асоціації (політичні партії, політичні рухи, союзи, товариства або інші об'єднання громадян) відокремлені від держави. Що стосується робітників, то вони мають право на ведення колективних переговорів (стаття 36, SkC) і кожен має право вільно об'єднуватися з іншими для того, щоб захистити свої економічні і соціальні інтереси.

Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами або безпосередньо, або через вільні вибори своїх представників. Згідно SkC найбільш важливим органом щодо вироблення політики на центральному рівні є Уряд Словацької Республіки. Як орган влади, він приймає рішення щодо розробки: проектів законів; урядових постанов; програм уряду і їх здійснення; принципових питань внутрішньої і зовнішньої політики (в основному в економічній та соціальній сфері) тощо. Міністерства та інші органи державного управління на підставі і в межах законів можуть встановлювати загальнообов'язкові правові норми (стаття 123, SkC).

Кожен громадянин Словацької Республіки, який має право голосу на виборах до Національної ради Словацької Республіки, також має право брати участь у референдумі (стаття 94, SkC). Референдум може бути використаний, щоб вирішити різні важливі питання, що представляють суспільний інтерес, але є деякі питання, які не можуть бути предметом його (основні права і свободи, податки, збори і державний бюджет). Обов'язково референдум відбувається в разі необхідності підтвердити конституційний акт про вступ в союз з іншими державами або на вихід з цього союзу.

*Таблиця 1: Список прав, свобод і вольностей, що охороняються і гарантуються SkC*

Права / свободи / привілеї (вольності)	Права / свободи / привілеї (волі) належать:	
	Кожному	Громадянам

Гарантія недискримінації	■	
Гарантія відсутності примусової праці або послуг	■ можливі правові виключення	
Свобода думки і совісті	■ (умови)	
Свобода слова	■ (умови)	
Право на отримання інформації	■ (умови)	
Право подавати петиції	■ (умови)	
Право на зібрання	■ (умови)	
Право вільно об'єднуватися	■ (умови)	
Право на страйк	■ (умови)	
Право створювати політичні партії		■ (умови)
Право на участь в управлінні громадськими справами - питання самоврядування	■ (умови)	
Право на участь в управлінні громадськими справами - державні питання		■ (умови)
Право обіймати виборні або інші державні посади		■ (умови)
Право ініціювати референдум на національному рівні і брати в ньому участь		■ (умови)
Право на звернення до суду щодо перегляду правомірності рішення органу державного управління	■ (умови)	
Право на використання рідної мови в спілкуванні з владою		■ (умови)
Право на участь у вирішенні справ, що стосуються відповідної національної меншини або етнічної групи		■ (умови)
Право на опір		■ (умови)

Звичайно, існують також гарантії захисту від неправильних рішень або дій органів державного управління. Наприклад, згідно зі статтею 46 SkC, будь-хто, хто стверджує, що його права були ущемлені рішенням органу публічної адміністрації, може звернутися до суду для перевірки законності цього рішення. Якщо є якийсь збиток, завданий в результаті незаконного рішення суду або іншого державного або органу публічної адміністрації або в результаті неправильної офіційної процедури, то кожен має право на його відшкодування. Цікавою з точки зору участі громадськості в рамках процесів вироблення політики є стаття 31 SkC, яка містить заяву про те, що юридичне визначення всіх політичних прав і свобод, а також їх тлумачення і використання повинні включати і захищати вільну конкуренцію політичних сил в демократичному суспільстві. Конкретні права декларуються Конституцією для тих громадян, які є членами різних національних меншин

та етнічних груп<sup>4</sup>. Відповідно до статті 34 SkC і з точки зору участі громадськості, громадяни, які належать до національних меншин або етнічних груп, мають як право на використання своєї рідної мови в спілкуванні з владою, так і право брати участь у вирішенні справ, що стосуються відповідної національної меншини або етнічної групи.

Останнє, але не менш важливе, політичне право виписано у статті 32, SkC. Відповідно до цієї статті, громадяни мають право чинити опір кожному, хто зазіхає на демократичний порядок здійснення основних прав і свобод людини, передбачених цією Конституцією, якщо діяльність конституційних органів і дієве використання коштів, передбачених законом, виявляються неможливими.

### **Участь/залучення громадян у процесі прийняття політичних рішень**

Як було відзначено вище, в даному матеріалі, участь громадськості розуміється в термінах циклу формування політики (розділ 1). Таким чином, на основі аналізу правових актів Словацької Республіки і використання трирівневого підходу до розгляду публічного управління, були побудовані наступні таблиці, у яких надано стислу характеристику інструментів публічної (громадської) участі в Словацькій Республіці (Iancu and Klimovský, 2008 – модифікований).

*Таблиця 2: Інструменти публічної участі на місцевому рівні<sup>5</sup>*

<i>Етапи процесу розробки політики</i>	<i>Класифікація по Gramberger (2001)</i>	<i>Інструменти</i>
<i>Визначення політичного порядку денного</i>	<b>інформування</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- обов'язкова публікація (офіційна комунальна преса) порядку денного засідання місцевої ради до її сесії;</li> <li>- додаткова інформація (міське радіомовлення, телемовлення, веб-сайт, газета тощо) порядку денного засідання місцевої ради до її засідання;</li> <li>- публікація звіту (протоколу) засідання місцевої ради</li> </ul>

<sup>4</sup> Halász (2005) зазначив, що навіть, якщо групи меншин перебувають у меншості під час каденції влади (повноважень) та не мають жодного представника в центральному уряді, вони завжди мають достатньо повноважень впливати на якусь відповідну державну політику, особливо на освітню чи культурну політику

<sup>5</sup> Джерела: Закон Федеральних Зборів Чехословацької Соціалістичної Республіки № 83/1990 «Про об'єднання громадян» з поправками; Закон Федеральних Зборів Чехословацької Соціалістичної Республіки № 84/1990 «Про право на збори громадян» з поправками; Акт Федеральних Зборів Чехословацької Соціалістичної Республіки № 85/1990 «Про петиції» з поправками; Акт Національної Ради Словаччини № 346/1990 «Про вибори органів місцевого самоврядування» з поправками; Закон Національної Ради Словаччини № 69/1990 «Про комунальні установи» із змінами; Акт Національної Ради Словаччини № 377/1990 «Про столицю Словацької Республіки - місто Братислава» з поправками; Закон Національної Ради Словацької Республіки № 401/1990 «Про місто Кошице» з поправками; Конституційний закон Національної Ради Словаччини № 460/1992 «Конституція Словацької Республіки» з поправками; Акт Національної Ради Словацької Республіки № 211/2000 «Зб. законів про безперешкодний доступ до інформації та про зміни та доповнення деяких інших актів з внесеними змінами»; Акт Національної Ради Словацької Республіки № 416/2001 «Зб. законів про передачу окремих повноважень органами державної адміністрації у громади та вищі територіальні одиниці з внесеними змінами».

<i>Етапи процесу розробки політики</i>	<i>Класифікація по Gramberger (2001)</i>	<i>Інструменти</i>
	<b>консультація</b>	- виступи на засіданнях місцевої ради (застереження та повідомлення з боку депутатів місцевої ради або мера); - членство в різних комітетах місцевої ради; - участь у дослідженнях громадської думки або опитування громадської думки
	<b>активна участь</b>	- інформаційні запити; - зустрічі громадян-виборців з депутатами; - пропозиції (запити), представлені на засіданнях місцевої ради або адресовані меру (скарги та інші запити з боку місцевих жителів); - петиції мешканців; - демонстративні заходи мешканців.
<i>Формулювання політики</i>	<b>інформування</b>	- обов'язкова публікація порядку денного засідання місцевої ради до її сесії; - публікація звіту (протоколу) засідання місцевої ради (в тому числі представлених пропозицій та зустрічних пропозицій).
	<b>консультація</b>	- пропозиції та повідомлення, представлені на засіданнях місцевої ради (пропозиції та зустрічні пропозиції з боку місцевих депутатів або мера); - членство в різних комітетах місцевої ради; - організація громадських слухань чи зборів громадян; - участь у дослідженнях громадської думки або опитування громадської думки
	<b>активна участь</b>	- інформаційні запити; - зустрічі громадян-виборців з депутатами; - пропозиції і зустрічні пропозиції, озвучені на засіданнях місцевої ради (коментарі, зауваження і т.д.)
<i>Вибір політики</i>	<b>інформування</b>	- обов'язкова публікація рішень місцевої ради і мера; - публікація стенограми (протоколу) сесії місцевої ради.
	<b>консультація</b>	- голосування (під час виборів); - опитування (у рамках референдуму); - звернення щодо подання запитів чи сприйняття мешканців на сесіях місцевої ради; - організація громадських слухань чи зборів громадян; - участь у дослідженнях громадської думки або опитуванні громадської думки
	<b>активна участь</b>	- інформаційні запити; - зустрічі громадян-виборців з депутатами; - ініціювання зборів громадян; - ініціювання виборів; - ініціювання референдуму; - участь в роботі сесій місцевої ради; - петиції мешканців; - демонстративні заходи мешканців.
<i>Реалізація політики</i>	<b>інформування</b>	- оприлюднення обов'язкової та необов'язкової інформації щодо впровадження вибраних інструментів
	<b>консультація</b>	- заяви мера про надання допомоги або співробітництво з мешканцями щодо використання окремих інструментів; - участь у дослідженнях громадської думки або опитування громадської думки



<i>Етапи процесу розробки політики</i>	<i>Класифікація по Gramberger (2001)</i>	<i>Інструменти</i>
	<b>активна участь</b>	- інформаційні запити; - зустрічі громадян з депутатами; - участь у реалізації окремих інструментів (наприклад: добровільні загони)
<i>Оцінка політики</i>	<b>інформування</b>	- публікація інформації щодо заходів, які пов'язані з реалізацією обраних інструментів
	<b>консультація</b>	- обговорення з мешканцями на сесіях місцевої ради рівня задоволеності реалізацією політики; - організація громадських слухань; - участь у дослідженнях громадської думки або опитування громадської думки
	<b>активна участь</b>	- інформаційні запити; - зустрічі громадян-виборців з депутатами; - пропозиції (запити), представлені на засіданнях місцевої ради або адресовані меру (скарги та інші запити з боку місцевих жителів); - оцінка результатів з боку різних НУО, громадських рад тощо; - петиції мешканців; - демонстративні заходи мешканців.-
<i>Політичні висновки</i>	<b>інформування</b>	- публікація інформації щодо результатів, пов'язаних із впровадженням вибраних інструментів
	<b>консультація</b>	- голосування (під час виборів); - опитування (у рамках референдуму); - звернення щодо подання запитів чи сприйняття мешканців на сесіях місцевої ради; - організація громадських слухань чи зборів громадян; - участь у дослідженнях громадської думки або опитуванні громадської думки
	<b>активна участь</b>	- інформаційні запити; - зустрічі громадян з депутатами; - ініціювання організації громадських слухань або зборів громадян; - ініціювання виборів; - ініціювання референдуму; - участь в роботі сесій місцевої ради; - активна відмова від реалізованої політики (наприклад: страйки, демонстрації, петиції); - пасивна відмова реалізованої політики, тобто відсутність інтересу до політики

Таблиця 3<sup>б</sup>: Інструменти участі громадськості на регіональному рівні<sup>7</sup>

<b>Етапи процесу розробки політики</b>	<b>Класифікація по Gramberger (2001)</b>	<b>Інструменти</b>
<b>Визначення політичного порядку денного</b>	<b>інформування</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- обов'язкова публікація (офіційний вісник (ЗМІ) територіальної одиниці і веб-сайт) щодо порядку денного сесії регіональної ради до її проведення;</li> <li>- додаткова (необов'язкова) публікація (регіональні теле-, радіоканали, телевізійна передача, газети і т.д.) щодо порядку денного сесії регіональної ради до її проведення;</li> <li>- публікація звіту (протоколу) засідання регіональної ради.</li> </ul>
	<b>консультація</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- виступи на засіданнях регіональної ради (застереження та повідомлення з боку депутатів регіональної ради або голови ради, адміністрації);</li> <li>- членство в різних комітетах регіональної ради;</li> <li>- участь у дослідженнях громадської думки або опитування громадської думки -</li> </ul>
	<b>активна участь</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- інформаційні запити;</li> <li>- зустрічі виборців з депутатами;</li> <li>- пропозиції (запити), представлені на засіданнях місцевої ради або адресовані меру (в тому числі включають скарги та ініціативи мешканців окремих територіальних одиниць);</li> <li>- петиції мешканців;</li> <li>- демонстративні заходи мешканців.</li> </ul>
<b>Формулювання політики</b>	<b>інформування</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- обов'язкова публікація порядку денного засідання регіональної ради до її сесії;</li> <li>- публікація звіту (протоколу) засідання регіональної ради (в тому числі представлених пропозицій та зустрічних пропозицій).</li> </ul>

<sup>6</sup> Джерела: Закон Федеральних Зборів Чехословацької Соціалістичної Республіки № 83/1990 «Про об'єднання громадян» з поправками; Закон Федеральних Зборів Чехословацької Соціалістичної Республіки № 84/1990 «Про право на збори громадян» з поправками; Акт Федеральних Зборів Чехословацької Соціалістичної Республіки № 85/1990 «Про петиції» з поправками; Конституційний закон Національної Ради Словаччини № 460/1992 «Конституція Словацької Республіки» з поправками; Акт Національної Ради Словацької Республіки № 211/2000 «Зб. законів про безперешкодний доступ до інформації та про зміни та доповнення деяких інших актів з внесеними змінами; Акт Національної Ради Словацької Республіки № 302/2001 «Про регіональне самоврядування» з поправками; Акт Національної Ради Словацької Республіки № 303/2001 «Про вибори до регіональних органів місцевого самоврядування» та про завершення виконання цивільного суду з внесеними змінами; Акт Національної Ради Словацької Республіки № 416/2001 «Зб. законів про передачу окремих повноважень органами державної адміністрації у громади та вищі територіальні одиниці з внесеними змінами»; Акт Національної Ради Словацької Республіки № 515/2003 «Про повноваження обласної державної адміністрації та районної державної адміністрації» та про зміни та доповнення деяких інших законів з поправками.

<sup>7</sup> Повноваження органів регіональної державної адміністрації суттєво обмежені законами Національної Ради Словацької Республіки № 515/2003 «Про регіональні влади та органи місцевого самоврядування», а також про зміни та доповнення до деяких інших законів з поправками. Що стосується залучення громадськості, то вони (регіональні влади) співпрацюють з органами місцевого самоврядування (тобто, територіальними одиницями та громадами), але для них не існує спеціальних інструментів.



<i>Етапи процесу розробки політики</i>	<i>Класифікація по Gramberger (2001)</i>	<i>Інструменти</i>
	<b>консультація</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- пропозиції та повідомлення, представлені на засіданнях регіональної ради (пропозиції та зустрічні пропозиції з боку місцевих депутатів або голови ради);</li> <li>- членство в різних комітетах регіональної ради;</li> <li>- організація громадських слухань;</li> <li>- участь у дослідженнях громадської думки або опитування громадської думки</li> </ul>
	<b>активна участь</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- інформаційні запити;</li> <li>- зустрічі виборців з депутатами;</li> <li>- пропозиції і зустрічні пропозиції, оприлюднені на засіданнях регіональної ради (коментарі, зауваження і т.д.)</li> </ul>
<i>Вибір політики</i>	<b>інформування</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- обов'язкова публікація рішень регіональної ради і голови ради;</li> <li>- публікація стенограми (протоколу) сесії регіональної ради.</li> </ul>
	<b>консультація</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- голосування (під час виборів);</li> <li>- опитування (у рамках референдуму);</li> <li>- звернення щодо подання запитів чи сприйняття мешканців на сесіях регіональної ради;</li> <li>- організація громадських слухань;</li> <li>- участь у дослідженнях громадської думки або опитуванні громадської думки</li> </ul>
	<b>активна участь</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- інформаційні запити;</li> <li>- зустрічі виборців з депутатами;</li> <li>- ініціювання виборів;</li> <li>- ініціювання референдуму;</li> <li>- участь у засіданнях регіональної ради;</li> <li>- петиції мешканців;</li> <li>- демонстративні заходи мешканців.</li> </ul>
<i>Реалізація політики</i>	<b>інформування</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- оприлюднення інформації щодо впровадження вибраних інструментів політики</li> </ul>
	<b>консультація</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- заяви голови ради про надання допомоги або співробітництво з жителями щодо використання окремих інструментів;</li> <li>- участь у дослідженнях громадської думки або опитування громадської думки</li> </ul>
	<b>активна участь</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- інформаційні запити;</li> <li>- зустрічі громадян з депутатами;</li> <li>- участь у реалізації окремих інструментів</li> </ul>
<i>Оцінка політики</i>	<b>інформування</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- публікація інформації щодо заходів, які пов'язані з реалізацією обраних інструментів</li> </ul>
	<b>консультація</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- обговорення з мешканцями на засіданнях регіональної ради рівня задоволеності реалізацією</li> </ul>

<b>Етапи процесу розробки політики</b>	<b>Класифікація по Gramberger (2001)</b>	<b>Інструменти</b>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>політики;</li> <li>- організація громадських слухань;</li> <li>- участь у дослідженнях громадської думки або опитування громадської думки</li> </ul>
	<b>активна участь</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- інформаційні запити;</li> <li>- зустрічі виборців з депутатами;</li> <li>- пропозиції (запити), представлені на засіданнях регіональної ради або адресовані голові ради (скарги та інші запити з боку місцевих жителів);</li> <li>- оцінка результатів з боку різних НУО, мозкових центрів, громадських рад тощо;</li> <li>- петиції громадян;</li> <li>- демонстративні заходи мешканців</li> </ul>
<b>Політичні висновки</b>	<b>інформування</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- публікація інформації щодо результатів, пов'язаних із впровадженням вибраних інструментів</li> </ul>
	<b>консультація</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- голосування (під час виборів);</li> <li>- опитування (у рамках референдуму);</li> <li>- звернення щодо подання запитів чи сприйняття мешканців на засіданнях регіональної ради;</li> <li>- організація громадських слухань;</li> <li>- участь у дослідженнях громадської думки або опитуванні громадської думки</li> </ul>
	<b>активна участь</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- інформаційні запити;</li> <li>- зустрічі громадян з депутатами;</li> <li>- ініціювання організації громадських слухань;</li> <li>- ініціювання виборів;</li> <li>- ініціювання референдуму;</li> <li>- участь у засіданні регіональної ради;</li> <li>- активна відмова від реалізованої політики (наприклад: страйки, демонстрації, петиції);</li> <li>- пасивна відмова реалізованої політики, тобто відсутність інтересу до політики</li> </ul>

Таблиця 4<sup>8</sup>: Інструменти участі громадськості на національному рівні

<sup>8</sup> Джерела: Закон Федеральних Зборів Чехословацької Соціалістичної Республіки № 83/1990 «Про об'єднання громадян» з поправками; Закон Федеральних Зборів Чехословацької Соціалістичної Республіки № 84/1990 «Про право на збори громадян» з поправками; Акт Федеральних Зборів Чехословацької Соціалістичної Республіки № 85/1990 «Про петиції» з поправками; Конституційний закон Національної Ради Словацької Республіки № 460/1992 «Конституція Словацької Республіки» з поправками; Конституційний закон Федеральних Зборів Федеративної Республіки Чехія та Словацької Республіки № 327/1991 «Про референдум» із змінами; Акт Федеральних Зборів Чеської та Словацької Федеративної Республіки № 490/1991 «Про способи виконання референдуму» з поправками; Акт Національної Ради Словацької Республіки № 350/1996 «Про правила і процедури (регламент) Національної Ради Словацької Республіки» з поправками; Акт Національної Ради Словацької Республіки № 46/1999 «Про спосіб виборів Президента Словацької Республіки про Плебісцит про його / її відкликання» та про завершення деяких інших актів з поправками; Акт Національної Ради Словацької Республіки № 211/2000 «Зб. законів про безперешкодний доступ до інформації та про зміни та доповнення деяких інших актів з внесеними змінами; Акт Національної Ради

<i>Етапи процесу розробки політики</i>	<i>Класифікація по Gramberger (2001)</i>	<i>Інструменти</i>
<i>Визначення політичного порядку денного</i>	<b>інформування</b>	- обов'язкова публікація (програма, декларація уряду) на початку свого терміну повноважень про наміри центрального уряду - публікації (наприклад, веб-сайт, трансляція, телепередача, газета) намірів центрального уряду /міністерств на період повноважень; - публікація звіту (протоколу) засідання центрального уряду
	<b>консультація</b>	- участь у дослідженнях громадської думки або опитування громадської думки
	<b>активна участь</b>	- інформаційні запити; - зустрічі виборців з депутатами; - пропозиції (запити), представлені зацікавленими групами (наприклад, НУО або політичними партіями) у вигляді скарг та інших ініціатив до центрального уряду або відповідних міністерств); - петиції громадян; - демонстративні заходи мешканців.
<i>Формулювання політики</i>	<b>інформування</b>	- публікація намірів центрального уряду
	<b>консультація</b>	- Публікація доповіді (протокол) засідання центрального уряду (в тому числі узгоджених документів) - Участь в дослідників громадської думки або опитування громадської думки
	<b>активна участь</b>	- інформаційні запити; - зустрічі виборців з депутатами.
<i>Вибір політики</i>	<b>інформація</b>	- обов'язкова публікація рішень центрального уряду і міністерств
	<b>консультація</b>	- голосування (під час виборів); - опитування (у рамках референдуму); - участь у дослідженнях громадської думки або опитуванні громадської думки
	<b>активна участь</b>	- інформаційні запити; - зустрічі виборців з депутатами; - ініціювання референдуму; - петиції громадян; - демонстративні заходи мешканців.
<i>Реалізація</i>	<b>інформування</b>	- публікація інформації щодо реалізації окремих

Словацької Республіки № 575/2001 «Про організацію діяльності уряду та організації центральної державної адміністрації» з поправками; Акт Національної Ради Словацької Республіки № 333/2004 «Про Національну Раду Словацької Республіки» з внесеними змінами; Акт Національної ради Словацької Республіки № 85/2005 «Про політичні партії та політичні рухи» з поправками.



<i>Етапи процесу розробки політики</i>	<i>Класифікація по Gramberger (2001)</i>	<i>Інструменти</i>
<i>політики</i>		інструментів
	<b>консультація</b>	- участь у дослідженнях громадської думки або опитуванні громадської думки
	<b>активна участь</b>	- інформаційні запити; - зустрічі виборців з депутатами; - участь в реалізації обраних інструментів
<i>Оцінка політики</i>	<b>інформування</b>	- публікація інформації щодо заходів, які пов'язані з реалізацією обраних інструментів
	<b>консультація</b>	- участь у дослідженнях громадської думки або опитуванні громадської думки
	<b>активна участь</b>	- інформаційні запити; - зустрічі виборців з депутатами; - оцінка результатів з боку різних НУО, громадських рад тощо; - петиції громадян; - демонстративні заходи мешканців.
<i>Політичні висновки</i>	<b>інформація</b>	- публікація інформації щодо результатів, пов'язаних із впровадженням вибраних інструментів
	<b>консультація</b>	- голосування (під час виборів); - опитування (у рамках референдуму); - участь у дослідженнях громадської думки або опитуванні громадської думки
	<b>активна участь</b>	- інформаційні запити; - зустрічі громадян з депутатами; - ініціювання референдуму; - участь у засіданні регіональної ради; - активна відмова від реалізованої політики (наприклад: страйки, демонстрації, петиції); - пасивна відмова реалізованої політики, тобто відсутність інтересу до політики

Проведений якісний аналіз 2-4 таблиць показав, що інструменти участі громадськості, які використовуються на місцевому і регіональному рівні досить подібні, але відрізняються від тих, які використовуються на національному рівні. Можливі причини цього полягають у наступному: по-перше, місцевий, а також регіональний рівень є результатом державної політики у сфері децентралізації управління; по-друге, як на місцевому, так і на регіональному рівнях функціонують державні адміністрації і органи місцевого

самоврядування. На національному рівні такий розподіл не існує; по-третє, інструменти участі громадськості, пов'язані з місцевим та регіональним рівнем, не настільки чітко визначені, а політичні актори (суб'єкти політики) можуть діяти більш вільно. І по-четверте, набагато простіше використовувати ті інструменти, які можуть бути охарактеризовані як інструменти, пов'язані з прямою демократією на цих двох рівнях, ніж на національному рівні. Але все ж таки потрібно підкреслити, що деякі відмінності між місцевим і регіональним рівнями можуть бути виявлені. Таким прикладом є організація зборів громадян. Цей інструмент може бути використаний тільки на місцевому рівні. А деякі автори, наприклад Lightbody (1998), взагалі відзначають, що його важко використовувати також у середніх і великих містах, і тому рекомендують його реалізацію у невеликих населених пунктах або містах.

### Семінар

Під час семінару слухачі мають обговорити:

- а) плюси і мінуси публічної / громадської участі / залучення
- б) словацький підхід до участі громадян

### Вправи

1. Проаналізуйте українські правові норми щодо публічної/громадської участі/залучення і порівняйте їх з положеннями словацьких норм за допомогою матриці: класифікація Gramberger's (2001) - цикл розробки політики .
2. Запропонуйте поправки до існуючих інструментів або нові засоби, які можуть бути використані в Україні
3. Обговоріть потенційні переваги, а також ризики власних пропозицій
4. Визначте, які з цих пропозицій можуть бути використані, і опишіть спосіб їх реалізації (наприклад, на національному рівні, або лише у деяких вибраних органах місцевого самоврядування).

### Посилання

1. ÁGH, A. (1993): Early and Mature Consolidation in East Central Europe: The Case of Europeanization in Hungary. In: Dvořáková, V. (ed.): Success or Failure? Ten Years after. Praha: Česká společnost pro politickou vědu & Slovenská spoločnosť pre politickú vedu & Nadácia Friedricha Eberta.



2. BISHOP, P. – DAVIS, G. (2002): Mapping Public Participation in Policy Choices. In: American Journal of Public Administration, Vol. 61, No. 1, pp. 14 – 29.
3. BREWER, G. D. – DE LEON, P. (1983): The Foundations of Policy Analysis. Homewood: Dorsey Press.
4. CARROLL, B. W. – CARROLL, T. (1999): Civic Networks, Legitimacy and the Policy Process. In: Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol. 12, No. 1, pp. 1 – 28.
5. DIMITROVA, A. (2001): Enlargement Governance and Institution Building in Central and Eastern Europe: The case of the European Union’s administrative capacity requirement. (version 2), ECPR General Conference, University of Kent, Canterbury, 6-8 septembrie 2001.
6. DOERN, G. B. – PHIDD, R. W. (1992): Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process. Toronto: Nelson.
7. FEATHERSTONE, K. (2003): “Introduction: In the name of Europe”, în Featherstone/Radaelli, The Politics of Europeanization, London: Oxford University Press, p.3 - 26
8. FIALA, P., SCHUBERT, K. (2000): Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis. [Modern Policy Analysis. Introduction to the Theories and Methods of Policy Analysis.] Brno: Barrister & Principal.
9. FORET, M. – FORETOVÁ, V. (1999): Public Opinion Research as Communication with the Public. In: Jabes, J. (ed.): Public Administration and Social Policies in Central and Eastern Europe. Proceedings from International Conference. Bratislava: Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe & Charles University, pp. 240 – 247.
10. FOURNIER, J. (1998a): „Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union” în SIGMA: OECD, Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. Paper 23. Paris: OECD, p.110-118.
11. FOURNIER, J. (1998b): „Governance and European Integration — Reliable Public Administration” în SIGMA: OECD, Preparing Public Administrations for the European Administrative Space (CCNM/SIGMA/PUMA(98)39). Paper 23. Paris: OECD, p.119-135.
12. FUNG, A. (2006): Varieties of Participation in Complex Governance. In: Public Administration Review, Vol. 66, No. 6, pp. 66 – 75.



13. GRAMBERGER, M. (2001): Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.
14. HALÁSZ, I. (2005): Menšinové práva v kontexte problematiky rovnosti. [Rights of Minorities in the Context of Equality Issue.] In: Lengyelová, D. (ed.): (Ne)rovnosť a rovnoprávnosť. [(In)equality and Equality.] Bratislava: SAP, pp. 156 – 165.
15. IANCU, D.-C. – KLIMOVSKÝ, D. (2008): Thinking outside the box: Local government and the preference-holders participation to policy making processes in Slovakia and Romania. Public Policy and Administration: Challenges and Synergies [CD-ROM]. Bratislava: NISPAcee.
16. KAPLAN, A. – LASSWELL, H. D. (1982): Power and Society. A Framework for Political Inquiry. New Haven: Yale University.
17. KLIMOVSKÝ, D. (2006): Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni. [Public Policy on a Regional and Local Level.] In: Kráľová, Ľ. a kolektív: Aktuálne otázky verejnej politiky. [Current Questions of Public Policy.] Košice: Typopress, pp. 225 – 296.
18. LIGHTBODY, J. (1998): Why Study City Politics? In: Howlett, M. – Laycock, D. H. (eds.): The Puzzles of Power. An Introduction to Political Science. Oxford: Oxford University, pp. 404 – 412.
19. NIZZO, C. (2000) National Public Administrations and European Integration. SIGMA Paper, Web site: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>
20. SALEM, H. B. – VENGROFF, R. (1992): Assessing the Impact of Decentralization on Governance: A Comparative Methodological Approach and Application to Tunisia. In: Public Administration & Development, Vol. 12, No. 5, pp. 473 – 492.
21. SIGMA: OECD (1998): Preparing Public Administration for the European Administrative Space. SIGMA paper no. 23, CCNM/SIGMA/PUMA (98) 39, Paris: OECD.
22. SIGMA: OECD (1999): European Principles for Public Administration. SIGMA paper no. 27, CCNM/SIGMA/PUMA (99) 44/REV1, Paris: OECD.
23. SZOMOLÁNYI, S. (2004): Cesta Slovenska k demokracii: od “devianta” k štandardnej novej demokracii. [Path of Slovakia to Democracy: From “Deviant Case” to Standard New Democracy.] In: Gyarfášová, O. – Mesežnikov, G. (eds.): Slovensko: desať rokov samostatnosti a rok reforiem. [Slovakia: Ten Years of Independence and a Year of Reforms.] Bratislava: Inštitút pre verejné otázky.
24. UCAKAR, K. (1985): Demokratie und Wahlrecht in Österreich: zur Entwicklung von politische Partizipation und staatlicher Legitimationspolitik. [Democracy and Right to Vote in

Austria: On Development of Political Participation and State Policy of Legitimacy.] Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.

25. NIE, N. H. – VERBA, S. (1972): Participation in America. New York: Harper & Row.

26. VIGODA, E. (2002): From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. In: Public Administration Review, Vol. 62, No. 5, pp. 527 – 540.

27. VIGNON, J. (2001.) „Gouvernance européenne: « Un Livre Blanc »” în Revue des Affaires Europeennes, 2001-2002, nr.1,.42-92.

28. WEHLING, H.-G. (1975): Einleitung. [Introduction.] In: Wehling, H.-G. (ed.): Kommunalpolitik. Hamburg: Hoffmann und Campe Verlag, pp. 7 – 11.

### **Законодавство та офіційні документи**

1. Act of the Federal Assembly of the Czechoslovak Socialistic Republic No. 83/1990 Coll. on Association of Citizens as amended.

2. Act of the Federal Assembly of the Czechoslovak Socialistic Republic No. 84/1990 Coll. on Right of Assembly as amended.

3. Act of the Federal Assembly of the Czechoslovak Socialistic Republic No. 85/1990 Coll. on Right of Petition as amended.

4. Act of the Slovak National Council No. 346/1990 Coll. on Bodies of Communal Self-Government Election as amended.

5. Act of the Slovak National Council No. 369/1990 Coll. on Communal Establishment as amended.

6. Act of the Slovak National Council No. 377/1990 Coll. on Capital of the Slovak Republic Bratislava as amended.

7. Act of the Slovak National Council No. 401/1990 Coll. on City of Košice as amended.

8. Constitutional Act of the Slovak National Council No. 460/1992 Coll. the Constitution of the Slovak Republic.

9. Constitutional Act of the Federal Assembly of the Czech and Slovak Federal Republic No. 327/1991 Coll. on Referendum as amended.

10. Act of the Federal Assembly of the Czech and Slovak Federal Republic No. 490/1991 Coll. on Manner of Execution of Referendum as amended.

11. Act of the National Council of the Slovak Republic No. 1/1993 Coll. of Laws on Collection of Laws of the Slovak Republic as amended.





12. Act of the National Council of the Slovak Republic No. 350/1996 Coll. of Laws on Rule of Procedure of the National Council of the Slovak Republic as amended.
13. Act of the National Council of the Slovak Republic No. 46/1999 Coll. of Laws on Manner of Election of President of the Slovak Republic, on Plebiscite on His/Her Recall and on Completion of Some Other Acts as amended.
14. Act of the National Council of the Slovak Republic No. 211/2000 Coll. of Laws on Unrestrained Access to the Information and on Changes and Completion of some other Acts as amended.
15. Act of the National Council of the Slovak Republic No. 302/2001 Coll. of Laws on Self-Government of the Superior Territorial Units (the Self-Government Regions) as amended.
16. Act of the National Council of the Slovak Republic No. 303/2001 Coll. of Laws on Bodies of Self-Government Regions Election and on Completion of Civil Court Rule as amended.
17. Act of the National Council of the Slovak Republic No. 416/2001 Coll. of Laws on Some Competences Devolution from State Administration Bodies on the Communities and Superior Territorial Units as amended.
18. Act of the National Council of the Slovak Republic No. 575/2001 Coll. of Laws on Organization of Activity of Government and Organization of Central State Administration as amended.
19. Act of the National Council of the Slovak Republic No. 515/2003 Coll. of Laws on Regional State Administration Authorities and District State Administration Authorities and on Changes and Completion of Some Other Acts as amended.
20. Act of the National Council of the Slovak Republic No. 333/2004 Coll. of Laws on the National Council of the Slovak Republic Election as amended.
21. Act of the National Council of the Slovak Republic No. 85/2005 Coll. of Laws on Political Parties and Political Movements as amended.
22. Konceptia decentralizácie a modernizácie verejnej správy. [Conception of Decentralization and Modernization of Public Administration.] (2001). Bratislava: The Office of the Government of the Slovak Republic.
23. Programové vyhlásenie vlády. [Program Proclamation of the Government.] (1998). Bratislava: The Office of the Government of the Slovak Republic.
24. Programové vyhlásenie vlády. [Program Proclamation of the Government.] (2002). Bratislava: The Office of the Government of the Slovak Republic.

25. Projekt ďalšej decentralizácie verejnej správy na roky 2003 – 2006. [Project of Further Decentralization Development of Public Administration for Term of 2003 – 2006.] (2003). Bratislava: The Office of the Government of the Slovak Republic.
26. Stratégia reformy verejnej správy. [Strategy of the Public Administration Reform.] (1999). Bratislava: The Office of the Government of the Slovak Republic.



## Кейс-стаді 1: Залучення громадян у Літановце та Спішські Штвртток

*Даніель Клімовскі*

### Передумова проблеми

Літановце знаходиться в регіоні, що називається Спіш. Ромські поселення в цьому регіоні з'явилися тут кілька століть тому під час Габсбургів. Що стосується циган у Літановце, то вони були примусово вислані більшістю населення з села поселилися в окремому районі (так званий Літановський Млин) в 1928 році (Jurová, 2003). Якщо порівнювати це з ситуацією в сусідніх селах, існує значна різниця, оскільки ці села не зазнали такого насильства щодо ромських меншин (Klimovský, 2008).

В період режиму Комуністичної партії сегреговане циганське поселення в Літановце було неодноразово визнане одним з найбільш нерозвинутих. Не було ніяких офіційних спроб знищити поселення та переселити ромів в інші райони Літановце. Хоча така спроба була у 1960-х роках, але ці плани ніколи не були реалізовані. Це призвело до розвитку статус-кво між місцевим населенням та циганами. В 60-х роках у селищі проживало менше 200 осіб, в 1990-х роках тут проживало вже майже 600 чоловік (Jurová, 2003). Таке швидке зростання місцевого населення призвело, зокрема, до погіршення соціально-економічних умов проживання, а також викликало необхідність подальшого розширення "кордонів" населеного пункту.

### Розвиток проблеми

На думку п. Клімовського (2008), вирішальний момент у розв'язанні питання стався у 2000 році. Деякі місцеві представники, особливо мер, які опосередковано підтримували ненависть у деяких засобах масової інформації, підкреслили, що врегулювання питання проживання ромів на території поселення було незаконним. Внутрішнє незадоволення ситуацією та тиск з боку місцевого населення призвело до прийняття відповідного рішення місцевої ради у 2001 році. Згідно з цим рішенням, мешканці ромського поселення в Літановському Млину втратили своє постійне місце проживання в Літановце. Головний аргумент був пов'язаний з тим, що розширення поселення було незаконне, і воно стало відноситись до території сусіднього муніципалітету (Спішського Томашовця). Проте міський голова Спішського Томашовця відхилив це рішення, оскільки межа між муніципалітетами була незрозумілою, поселення завжди розглядалося як частина Літановце, і, нарешті, але не в останню чергу, Літановце отримував доходи від зібраних



податків, які були розділені між муніципалітетами відповідно до чисельності населення в них.

Різні зацікавлені сторони відреагували по-різному після рішення місцевої ради в Літановце. Наприклад, офіс урядового комісара, що опікується проблемами ромських громад, засудило це рішення та протестувало проти расистського характеру публічних дебатів у Літановце, а також сусідніх муніципалітетах (наприклад, Спішське Томашовце, Спішськи Штврток, Храбушіце). Отже, районний суд в Шпісшска-Нова-Весь прийняв постанову про незаконність рішення місцевої ради Літановце (Reptakk, 2002). Мер Літановце не був задоволений цим рішенням і попросив Конституційний Суд Словацької Республіки прийняти інше рішення. Проте жоден суд не підтримав рішення місцевої ради Літановце.

Такі бурхливі події призвели до втручання центрального уряду. Однак, незважаючи на те, що Уряд заявив про надання відповідних ресурсів для вирішення проблеми, таке рішення не було сприйнято усіма відповідними зацікавленими сторонами. Найпопулярнішим рішенням вважалося руйнування населеного пункту та переселення його мешканців у нове поселення (назване Стрельнікі) (Töröcsgerová, 2004). Але з цією пропозицією не погоджувалися сусідні муніципалітети, а саме їхні депутати та мешканці. На їх думку територія Стрельніка буде розташована дуже близько від центрів Шпісшського Штвртока та Храбушіце, але на відстані 3 км від центру Літановце. Це призведе до неприйнятного додаткового навантаження на соціально-економічні об'єкти в сусідніх муніципалітетах (Клімовський, 2008). Центральний уряд намагався організувати переговори між місцевими зацікавленими сторонами, але це не вдалося. У 2007 році мешканці міста Спішськи Штврток організували відкрите слухання та запросили на нього мера з Літановце, де вони чітко висловили свою думку проти переведення ромського поселення до Стрельніка. Подібна ситуація склалася і в місті Грабушіце, де було організовано громадські слухання, і мешканці оголосили один і той же протест (Jesenský, 2007). Мешканці побоювались зростання дрібних злочинів на території їхніх міст (Клімовський, 2008).

Проте у 2013 році мешканців Літановського Млина було переселено до Стрельніка, а ромське поселення в Літановському Млині було зруйновано. Мер Спішського Штвртоку в лютому 2014 року підтвердив, що мешканці Стрельніка регулярно відвідують центр Спішського Штвртока (наприклад, вони почали користуватись послугами місцевого

поштового відділення, місцевого центру охорони здоров'я), але, з іншого не зафіксовано збільшення дрібних злочинів (Prest'ahovanie letanovských ..., 2014).

### **Завдання для вивчення**

Цей випадок показує, що залучення громадян також може бути деструктивним з певної точки зору (Higgins and Richardson, 1976). З одного боку, існування серйозної проблеми зазвичай веде до загального прийняття необхідного рішення, але, з іншого боку, якщо це питання є чутливим (наприклад, через його соціальний, політичний, екологічний характер), то це часто викликає так званий синдром NIMBY (від англійської фрази «Not In My Back Yard» (укр. - не на моєму задньому дворі). Так називають людей, які виступають проти будь-яких нових будівель поблизу їх будинків.). Точніше, хоча мешканці підтримують потребу вирішити певну проблему, вони часто відкидають будь-яке можливе рішення, якщо це може вплинути на якість їхнього життя або цінності їхніх зручностей (наприклад, розміщення центрів для наркозалежних, розміщення центрів для бездомних, місце розташування атомні електростанції або вітроенергетичної станції) (Dear, 1992). Поведінка жителів Літановце та сусідніх муніципалітетів, без сумніву, може пояснюватися синдромом НІМБІ, і можна чітко бачити дисфункціональну частину цього явища. Хоча вони просто користувалися своїми правами, оскільки були в ролі зацікавлених осіб, їхня діяльність призвела до того, що окремі роми (включаючи їхніх дітей) мали жити в некомфортному середовищі (тобто у сегрегованому селищі з неприйнятними умовами) ще кілька років.

*Запропонуйте інші шляхи вирішення описаної проблеми за допомогою інструментів місцевої демократії.*

### **Посилання**

- CREIGHTON, J. L. (1992): Involving Citizens in Community Decision Making: A Guidebook. Washington, Program for Community Problem Solving.
- DEAR, M. (1992): Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome. In: Journal of the American Planning Association, vol. 58, no. 3, pp. 288-300.
- FARRELL, C. M. (2000): Citizen Participation in Governance. In: Public Money & Management, no. 1, pp. 31-37.

- HIGGINS, G. M. – RICHARDSON, J. J. (1976): Political Participation. London, The Politics Association.
- JESEŇSKÝ, M. (2007): Rómov z Letanovského mlyna nechcú. In: SME, 8. 3. 2007.
- JUROVÁ, A. (2003): Niekoľko poznámok k otázkam rómskych osád („Kauza Letanovce“). In: Človek a spoločnosť, vol. 6, no. 1. On-line at: [www.saske.sk/cas/1-2003/jurova.html](http://www.saske.sk/cas/1-2003/jurova.html) (accessed on 24 July 2007).
- KLIMOVSKÝ, D. (2008): NIMBY syndróm v slovenských podmienkach na príklade riešenia problému existencie rómskej osady v Letanovciach. In: Verejná správa a spoločnosť, vol. 9, no. 1-2, pp. 65-76.
- Prestáňovanie letanovských Rómov ovplyvnilo život v obci, 2014. On-line at: <http://www.teraz.sk/regiony/letanovce-romovia-stahovanie/75281-clanok.html> (accessed on 2 November 2016).
- REPČIAK, T. (2002): Rómom z Letanoviec priznal súd trvalý pobyt v obci. On-line at: <http://www.rpa.sk/rpa.php?lang=SK&m=INF&id=RESE&show=332> (accessed on 21 March 2007).
- TOPORCEROVÁ, M. (2004): Pripravuje sa prestáňovanie známej letanovskej osady. On-line at: <http://www.cassovia.sk/korzar/archiv/clanok.php3?sub=20.3.2004/1193S> (accessed on 19 March 2007).

## Кейс-стаді 2: Залучення громадян у місті Оравська Лесня

Даніель Клімовскі

### Передумова проблеми

Фіскальна децентралізація була наступним кроком за великою децентралізацією владних повноважень, яка була реалізована в період 2002-2004 років у Словаччині. Основними правовими актами фіскальної децентралізації були Закон № 523/2004 про Бюджетні правила державного управління та Закон № 583/2004 про Бюджетні правила територіального самоврядування. У 2007 році Парламент затвердив важливу поправку до останнього закону, яка містила правові норми, пов'язані з *бюджетом виконання (програмно-цільовим)*, який у Словаччині називається також багаторічним бюджетом, і Міністерство фінансів у співпраці з аналітичним центром під назвою "Фонд Ф. А. Хайек" розпочало його реалізацію.

Незважаючи на те, що на національному рівні реалізація почалася раніше, місцеве самоврядування розпочало впроваджувати формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом через кілька років після здійснення фіскальної децентралізації. Іншими словами, Міністерство спільно з ТОВ "Хайек Консалтинг" (ця компанія представляла згаданий вище аналітичний центр) вибрала 30 муніципалітетів, а пілотний проект впровадження *бюджету виконання* цих одиниць було здійснено у 2008 році. Таким чином у 2009 р. виконавчі органи місцевого самоврядування (а саме у 8 самоврядних регіонах та у 387 з 2891 муніципалітетах з населенням понад 2000 мешканців) мали здійснити бюджетні операції за програмно-цільовим методом (Клімовський, 2016 р.).

Муніципальний бюджет є основним інструментом фінансового управління, і містить правила для фінансування завдань муніципалітету. Кожен бюджет також містить наміри та цілі (наприклад, муніципальна програма), за якою муніципалітет здійснює видатки за рахунок виділених ресурсів. Виконання бюджету є обов'язковим для всіх муніципалітетів з населенням більше 2000 жителів. У випадках муніципалітетів із населенням до 2 000 мешканців, то їхні міські / місцеві ради можуть прийняти рішення не використовувати програмно-цільовий метод формування бюджету. Кожен бюджет, який містить програму, затверджується як багаторічний бюджет. Строк виконання багаторічного бюджету - не менше трьох років. Перший рік доходи та витрати є визначеними та обов'язковими, а надходження та витрати, які плануються на наступні два роки, є прогнозними



(попередніми). Пропозиція щодо бюджету розробляється міським головою, а місцева рада затверджує її. Фінансовий або бюджетний комітет формулює коментарі до пропозицій мера щодо такого бюджету до подання їх до місцевої ради, але остаточне рішення щодо заявки приймає мер.

### **Розвиток проблеми**

Муніципалітет Оравська Лесня знаходиться у регіоні Жиліна в північній частині Словацької республіки. Чисельність його населення перевищує 3000 мешканців, тому він входить у число муніципалітетів, де повинен бути затверджений програмно-цільовий бюджет (бюджет виконання).

Період після місцевих виборів 2010 року був дуже бурхливим. Голова місцевого самоврядування, тобто мер, який був членом парламенту (як член правлячої партії), мав напружені стосунки з місцевою радою щодо бюджету виконання (програмно-цільового). На практиці ця напруженість вплинула не тільки на проведення засідань місцевої ради, яку очолив мер, але і на роботу виконавчих органів міської влади. Напруженість загострилася після місцевих виборів, а деякі місцеві депутати подали скаргу на мера. Крім того, вони ініціювали петицію серед мешканців міста для організації референдуму щодо відкликання мера. Нарешті, але не менш важливо, один з місцевих радників ініціював процедуру проведення аудиту формування місцевого бюджету органами виконавчої влади Словацької Республіки.

Вищий аудиторський офіс (контрольно-ревізійна служба) Словацької Республіки зазначив, що бюджету виконання (програмно-цільового) у місті не існує, незважаючи на те, що муніципалітет зобов'язаний мати такий бюджет, оскільки чисельність його населення перевищує 2000 жителів. Хоча муніципалітет мав власний бюджет, не було ні програм / проектів, ні вимірюваних показників. Нарешті, але не менш важливо, міський голова порушив також інші відповідні правові положення, оскільки змінював бюджет протягом року без офіційного схвалення (сам бюджет, а також його поправки повинні були схвалені місцевою радою) (NKÚ, 2012). Хоча результати аудиту були враховані, і мер запропонував трирічний бюджет на наступний рік, у ньому знову не було включено програм / проектів та показників вимірювання. Іншими словами, він запропонував документ у застарілому вигляді, і його внесок обмежувався дотриманням багаторічної вимоги до бюджету.



Такий розвиток подій схвилював мешканців. Вони не залишалися пасивними. Деякі з них приймали участь у засіданні місцевої ради, де вони висловлювали своє невдоволення і розчарування щодо мера та його діяльності. Крім того, вони співпрацювали зі згаданою вище місцевою радою і заявили про свою готовність підтримати клопотання про референдум щодо відкликання мера та голосування за відкликання. Нарешті, але не менш важливо, вони безпосередньо спілкувалися з мером та просили змінити його поведінку. Внутрішній та зовнішній тиск з боку місцевих депутатів та жителів разом із тиском з боку Вищої контрольно-ревізійної служби Словацької Республіки призвели до затвердження бюджету виконання у цьому муніципалітеті. Зрозумілість (доступність) цього документа та необхідність підзвітності місцевих політиків (особливо мера) щодо бюджетного процесу стали основними кроками діяльності міських мешканців.

### **Уроки, які потрібно вивчити**

Цей випадок показує, що якість управління може бути гарантована та захищена також громадянами (Farrell, 2000). Окрім їхніх прав щодо участі у вирішенні місцевих справ, вони можуть заявити і представити також своє невдоволення, що є однією з умов успішної реалізації будь-якої реформи або інноваційної мети. Як зазначав Меткалф (1998), якщо існує проблема з відсутністю політичної волі або відкритим/ латентним бюрократичним опором, внутрішнє незадоволення, а також зовнішній тиск можуть призвести до усунення зазначеної проблеми.

Реформи та інноваційні заходи, як правило, чутливо очікуються громадянами, і їхня обізнаність, здається, є найважливішою вимогою, якщо уряд хоче досягти загального прийняття реформ або заходів, що вживаються. З цієї точки зору органи місцевого самоврядування повинні бути готові належним чином спілкуватися зі своїми клієнтами (тобто громадянами).

*Наведіть приклади вирішення аналогічних ситуацій за допомогою участі громадян.*

### **Посилання**

FARRELL, C. M. (2000): Citizen Participation in Governance. In: Public Money & Management, no. 1, pp. 31-37.

KELLY, J.M., RIVENBARK, W.C. (2011): Performance Budgeting for State and Local Government. Armonk/London: M. E. Sharpe.



- KLIMOVSKÝ, D. (2016): Experience with managerial and political reform measures at the local level in Slovakia: Intended and unintended outcomes. In: Sadioglu, U., Dede, K. (eds.): Comparative studies and regionally-focused cases examining local governments. Hershey: IGI Global, pp. 135-160.
- METCALFE, L. (1998): Meeting the Challenges of Accession. In: SIGMA Papers No. 23: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. Paris: OECD, s. 41-63.
- MILLER, G. J., HILDRETH, W. B., RABIN, J. (2001): Performance Based Budgeting. Boulder: Westview.
- MUSSARI, R., TRANFAGLIA, A. E., REICHARD, CH., BJØRNÅ, H., NAKROŠIS, V., BANKAUSKAITĖ-GRIGALIŪNIENĖ, S. (2016): Design, Trajectories of Reform, and Implementation of Performance Budgeting in Local Governments: A Comparative Study of Germany, Italy, Lithuania, and Norway. In: Kuhlmann, S., Bouckaert, G. (eds.): Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons. Houndmills/New York: Palgrave Macmillan, pp. 101-119.
- NKÚ (2012): Správa o výsledku kontroly hospodárenia s finančnými prostriedkami a nakladania s majetkom v subjektoch územnej samosprávy na základe doručených informácií, poznatkov a odporúčaní od zainteresovaných a kompetentných orgánov, parlamentu, poslancov, inštitúcií verejnej správy, organizácií a občanov v Obci Oravská Lesná. On-line at: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/68d07bc5-8189-428f-a854-bc7631674fb8> (accessed on 10 April 2016).
- TORRES, L., PINA, V., MARTI, C. (2012): Using Non-Mandatory Performance Measures in Local Governments. *Baltic Journal of Management*, vol. 7, no. 4, pp. 416-428.
- VAN DOOREN, W., BOUCKAERT, G., HALLIGAN, J. (2010): Performance Management in the Public Sector. London: Routledge.

### Кейс-стаді 3: Електронні петиції у системі місцевої демократії

Володимир Вакуленко

#### Вступ

Кейс-стаді передбачає вивчення стану введення та першого досвіду використання електронних петицій у містах України. Метою кейсу є: на основі аналізу стану впровадження і першого досвіду використання електронних петицій в містах України обговорити можливості удосконалення механізму подання та розгляду електронних петицій задля підвищення його ефективності на місцевому рівні

Кейс-стаді базується на дослідженні е-петицій у системі місцевої демократії в обласних центрах України, яке було проведено Аналітичним центром з розвитку місцевої демократії Всеукраїнської громадської організації Асоціація сприяння самоорганізації населення (автор - Олексій Колесников).

Електронні петиції як демократичний механізм взаємодії влади і суспільства нині практикуються у понад 70 державах світу. Україна запровадила його нещодавно – трохи більше року тому. Проте це був прогресивний крок, покликаний сприяти наближенню влади до потреб й інтересів громадян та активнішому включенню останніх у вирішення суспільних проблем. Адже е-петиції є однією з найпростіших форм громадянської участі, що вимагає від самих «учасників» мінімальних зусиль і водночас дозволяє доносити їх вимоги й позиції напряму до тих осіб, від яких залежить прийняття необхідних рішень.

Перший рік функціонування електронних петицій дозволяє побачити, наскільки вони «прижилися» в Україні. При цьому особливо цікавим є місцевий досвід. Адже, з одного боку, ініціювати петиції та домагатися їх втілення в громадах потенційно легше; а з іншого, як свідчить вітчизняна практика, демократичні інструменти, які за задумом і логікою законодавця мали б успішно використовуватися на місцях, насправді на цьому рівні часто не працюють.

У зв'язку з цим сьогодні постають такі важливі питання: якою мірою електронні петиції впроваджені у місцевих громадах та наскільки активно мешканці користуються цим інструментом? Чи впливають е-петиції на процес прийняття та виконання рішень? Та які корективи доцільно внести у механізм подання та розгляду електронних петицій задля підвищення його ефективності на місцевому рівні?

Термін «петиція» (petitio) перекладається з латини як клопотання, звернення, прохання. Кембриджський словник визначає її як документ, що підписаний значною



кількістю людей та вимагає або просить вчинення якихось дій з боку уряду чи іншого органу влади

Петиції як механізм взаємодії влади і суспільства мають давню історію та вперше зустрічаються ще в стародавньому світі. У Європі найдавніші традиції роботи з петиціями мали органи влади в Англії, де такий тип звернень набув офіційного статусу ще в епоху Середньовіччя. З часом петиції запроваджували все більше і більше держав. При цьому формувались і певні стандарти їх подання органам влади, як-то колективний характер, обов'язкове письмове оформлення, необхідність зібрати на підтримку петиції визначену кількість підписів тощо. Із розвитком інформаційно-комунікаційних технологій для створення і подачі петицій почали активно використовуватися можливості мережі Інтернет.

На місцевому рівні одними з перших електронні петиції ввели англійські міста Бристоль і Кінгстон-на-Темзі (2004). Саме в англійських муніципалітетах Британії цей інструмент сьогодні використовується чи не найактивніше, чого не скажеш, наприклад, про Уельс чи Північну Ірландію. У 2005 році розпочалося пілотне впровадження е-петицій у 14 містах Норвегії, щоправда втілювався цей проект доволі складно і суперечливо. Також відомим є запущений у 2008 році петиційний сервіс Мальмо, що дав поштовх для розвитку місцевих електронних петицій у Швеції.

Е-петиції як важливий інструмент електронної демократії сьогодні закріплені й у міжнародних документах. Зокрема, Рекомендація CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи щодо електронної демократії від 18 лютого 2009 року визначає е-петицію як електронне подання протесту чи рекомендації демократичному інституту: громадяни підписують петицію та можуть брати участь у дискусії з цього питання, вказавши свої імена та адреси онлайн. При цьому зазначається, що електронні петиції сприяють донесенню інформації до парламенту та інших демократичних інститутів, її обговоренню й обмірковуванню серед громадян. Також у Рекомендації вказується, що для того, аби створити довіру до е-петицій, парламент чи інший орган публічної влади має приділяти належну увагу висловленим думкам і забезпечити обґрунтований зворотний зв'язок із заявникам щодо прийнятих рішень

Донедавна громадяни України не мали змоги подавати електронні петиції, власне, як самого терміну «петиція» у вітчизняному законодавстві не було. Ситуація почала докорінно змінюватися після внесення у 2015 році змін до Закону України «Про звернення громадян». Перший спеціалізований сервіс для подачі е-петицій був запроваджений на



офіційному веб-сайті Президента України; згодом такі сервіси почали створюватися на місцях, а також були запущені на сайтах парламенту й уряду.

На загал, е-петиції виконують декілька функцій. По-перше, вони допомагають винести ту чи іншу проблему на порядок денний. По-друге, петиції дозволяють запропонувати власний варіант вирішення піднятої проблеми, завдяки чому громадяни долучаються до процесу ухвалення рішень. По-третє, петиції поживляють горизонтальну комунікацію між самими громадянами, адже для того, аби зібрати необхідну кількість підписів, ініціатори мають схилити на підтримку петиції інших осіб.

Електронні петиції часом вважаються формою прямої демократії, однак це не вірно. Попри те, що петиції дозволяють громадянам безпосередньо долучитися до процесу розробки й ухвалення рішень, вони тим не менш ніде й ніколи не мають обов'язкової сили для тих органів влади, яким адресовані. Тобто, громадяни в цьому випадку жодних рішень не приймають, і останнє слово – завжди за обраними представниками або ж посадовцями. Відтак петиції є швидше формою участі громадян у прийнятті рішень та способом комунікації суспільства і влади в рамках саме представницької моделі демократії.

### *Законодавче регулювання е-петицій в Україні*

Право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб гарантоване статтею 40 Конституції України. Реалізацію цього права забезпечує Закон «Про звернення громадян», який серед іншого регламентує процедури подачі та розгляду електронних петицій.

У статті 5 цього закону електронна петиція визначається як особлива форма колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування. Звідси випливає, що на відміну від звернень громадян, які направляються до будь-якого органу влади, посадової чи службової особи, електронні петиції можуть подаватися тільки до згаданих адресатів. А тому вони не можуть бути адресовані окремим центральним органам виконавчої влади, обласним і районним державним адміністраціям, територіальним підрозділам органів виконавчої влади тощо.

Електронні петиції, як і звернення громадян, можуть складатися у довільній формі. Проте законодавство висуває певні обов'язкові вимоги до їх змісту і структури.

По-перше, в електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. Тобто, створення анонімних петицій не допускається.

По-друге, на веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали петицію.

По-третє, Закон встановлює, що електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини. Ця вимога є цілком виправданою з огляду на публічний характер петицій та є доцільним обмеженням на свободу вираження поглядів у демократичному суспільстві.

Процедуру подання і розгляду електронних петицій в Україні можна умовно поділити на декілька стадій (етапів):

1. Ініціювання петиції.
2. Перевірка електронної петиції.
3. Оприлюднення петиції
4. Збір підписів на підтримку петиції.
5. Надсилання петиції адресату.
6. Розгляд електронної петиції.
7. Публікація результатів розгляду петиції.

### **Стан впровадження сервісів е-петиції в обласних центрах України**

Станом на 31 грудня 2016 року сервіси електронних петицій запроваджені на офіційних сайтах 21 із 22 аналізованих обласних центрів.

Першими електронні петиції запровадили Луцьк, Вінниця, Чернівці й Тернопіль, де найстаріші звернення датовані жовтнем 2015 року. Далі були Київ, Житомир, Полтава, Івано-Франківськ і Харків, котрі запустили петиційні сервіси до кінця 2015 року. В інших містах ці сервіси запрацювали лише в 2016 році, при чому останніми були Херсон (положення затверджене 31.08.2016, перша петиція датована 21.11.2016) і Запоріжжя (положення затверджене 30.11.2016, сервіс створений наприкінці грудня).

На кінець 2016 року загальна кількість е-петицій на офіційних сайтах обласних центрів України перевищила 11 тис. Найбільша кількість петицій зареєстрована на сайті



Київської міської ради – понад 3500; на другому й третьому місцях – Харківська та Івано-Франківська<sup>1</sup> відповідно (в обох випадках понад 1000 петицій).

Натомість, найменша кількість петицій зафіксована в Херсоні (4), Ужгороді (18), Кропивницькому (32), Рівному (53) та Черкасах (62), що, власне, закономірно з огляду на те, що ці міста запровадили петиційні сервіси останніми. На сайтах інших міст петицій у рази більше (кількість вимірюється сотнями), однак із-поміж них вирізняються Полтава (158 петицій) і Суми (171 петиція), де їх порівняно менше. Найбільш інертними у використанні е-петицій є жителі Ужгорода, де за понад півроку існування сервісу було ініційовано всього 18 таких звернень, та Херсона (4 петиції за 2 місяці).

Наведені дані свідчать, що громадяни України загалом демонструють високий рівень активності у використанні е-петицій. Для порівняння, в Норвегії за 2 роки пілотного проекту з упровадження місцевих електронних петицій у 14 муніципалітетах було ініційовано лише 16 звернень, з яких тільки 2 спромоглися зібрати необхідних 300 підписів.

### **Аналіз місцевих нормативно-правових актів**

9 із 22 міст прописали питання, пов'язані з поданням електронних петицій, у статутах територіальних громад, і водночас затвердили або положення про електронні петиції, або порядок їх розгляду, де більш детально регламентували всі пов'язані процедури. По суті, тільки ці 9 міст повністю виконали приписи законодавства. Решта обласних центрів обмежилися затвердженням лише положення/порядку і жодних змін до статутів не вносили.

Таким чином, у процесі формування місцевої нормативно-правової бази для е-петицій тільки 10 обласних центрів – Вінниця, Івано-Франківськ, Кропивницький, Миколаїв, Харків, Херсон, Хмельницький, Черкаси, Чернівці та Чернігів – повністю дотрималися вимог законодавства. До них також можна додати Одесу, в якій рішення прийнято згідно закону, однак поки що не працює сам петиційний сервіс. Решта 10 міст урегулювали ті чи інші питання, пов'язані з електронними петиціями, у сумнівний з точки зору закону спосіб. Своєю чергою, це підриває легітимність функціонування цього інструменту місцевої демократії у відповідних громадах та може стати приводом для судових позовів.

Місцеві нормативно-правові акти часто встановлюють додаткові вимоги до електронних петицій. Найпоширенішою з них є умова, що петиція не оприлюднюється





для збору підписів, якщо її зміст не відповідає повноваженням місцевої ради або спонукає до їх перевищення.

Також у деяких місцевих НПА прописана неможливість створення петицій, що містять:

- інформацію, яка принижує честь і гідність, права та законні інтереси осіб (Вінниця, Дніпро, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Київ, Львів, Полтава, Хмельницький, Чернівці);
- матеріали та вислови, які становлять загрозу національним інтересам і національній безпеці України (Вінниця, Дніпро, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Львів, Полтава, Хмельницький, Чернівці);
- матеріали та вислови порнографічного, еротичного або сексуального характеру (Вінниця, Запоріжжя, Полтава, Хмельницький, Чернівці);
- матеріали та вислови, які містять передвиборчу агітацію, рекламу товарів, робіт та послуг (Вінниця, Дніпро, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Київ, Львів, Полтава, Хмельницький, Чернівці);
- ненормативну лексику (Київ, Луцьк, Львів, Рівне, Тернопіль);
- наклеп і/або образи (Львів, Чернігів);
- назву юридичної чи фізичної особи без її на це згоди (Львів);
- неправдиві відомості (Дніпро, Луцьк, Івано-Франківськ, Львів, Рівне, Тернопіль);
- інформацію, яка дискредитує органи державної влади і місцевого самоврядування, об'єднання громадян, посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності (Чернігів).

Крім того, деякі положення/порядки передбачають неоприлюднення однакових за змістом петицій, на підтримку яких триває збір підписів (Вінниця, Ужгород, Київ, Кропивницький), а також петицій, в яких зазначено більше одного питання (Полтава, Запоріжжя).

Чимало наведених «місцевих» вимог до електронних петицій є виправданими (як, наприклад, відповідність петиції повноваженням органу, якому вона адресована, або ж відсутність у тексті лайливих висловів чи реклами). Водночас деякі вимоги викликають запитання з точки зору їх правомірності та/або можливості практичного застосування.

Переважна більшість петицій, зареєстрованих на веб-сайтах обласних центрів України, відповідали законодавчо встановленим вимогам, а порушені в них питання





належали до компетенції місцевих рад. Водночас значною є й частка петицій із проблемами, що не могли бути вирішені органами місцевого самоврядування, яким ці петиції адресовані.

У Києві, Тернополі, Луцьку та Чернівцях були зібрані підписи за вимогу заборонити використання одноразових поліетиленових пакетів, чого міські ради зробити не вправі. Кожна рада в цьому випадку виходила з ситуації по-своєму: в Києві петицію підтримали, проте повідомили автора, що не можуть вплинути на ситуацію; у Тернополі та Чернівцях петицію теж підтримано та від імені міськрад направлено звернення до Верховної Ради України; Луцька міськрада обмежилася відпискою, в якій «прозвітувала», що робиться в місті для того, аби мінімізувати негативні ефекти від використання поліетиленових пакетів<sup>4</sup>. Зрозуміло, що в усіх випадках це не мало жодних наслідків.

*Інші приклади петицій «поза компетенцією»:*

- заборонити звучання російського шансону в громадських місцях (Дніпро);
- легалізувати проституцію у Дніпропетровську (Дніпро);
- вплинути на вартість оформлення закордонного паспорту (Хмельницький);
- заборонити людям в стані сильного алкогольного сп'яніння знаходитись у громадських місцях (Житомир);
- заборонити пластикову тару в харчовій промисловості (Чернівці);
- скасувати постанову КМУ щодо встановлення надбавки вчителям (Тернопіль);
- скасувати зовнішнє незалежне оцінювання (Харків);
- скасувати біометричні паспорти (Чернігів);
- створити у Львові представництва ЄС і ЮНЕСКО (Львів);

Петиціями, які містять заклики до обмеження прав і свобод людини, є також звернення щодо заборони проведення ЛГБТ-маршів у Києві<sup>3</sup>, Тернополі та Чернівцях. У Києві така петиція була спрямована проти офіційно анонсованого «КиївПрайду», і швидко набрала необхідних 10000 підписів. До честі Київської влади, петиція була відхилена на підставі невідповідності Конституції України та міжнародним документам у галузі прав людини. Проте відхилена вона була вже після збору підписів, хоча, за законом, така петиція навіть не мала би бути допущена до їх збирання.

Щодо Тернополя і Чернівців, то в жодному з цих міст такі заходи не планувалися, тому самі петиції не мали жодного сенсу. Тим не менш, вони були ініційовані, оприлюднені на сайтах, а в Чернівцях петиція ще й збрала необхідну кількість підписів.



Чернівецька міська рада зреагувала на звернення відпискою, в якій йшлося про те, що такий захід не запланований, однак при цьому навіть не згадала про право громадян на мирні зібрання.

Окремий різновид складають петиції, які умовно можна назвати «тролінговими»<sup>6</sup>. До них належать, по-перше, різні жартівливі петиції, які створюються не стільки заради результату, скільки задля розваги; по-друге, петиції, що використовуються як інструмент політичної боротьби (наприклад, для іміджевої атаки на опонентів); по-третє, контр-петиції, ініційовані на противагу іншим зверненням. «Тролінгові» петиції можуть піднімати питання, що належать до компетенції місцевих рад, так і ті, що знаходяться поза межами їх повноважень. Як правило, вони не набирають необхідної кількості голосів, адже мають низькі шанси на реалізацію. Проте в окремих випадках їм таки вдається набрати «петиційну» квоту, і тоді місцеві ради змушені «ламати голову» над тим, як на них реагувати.

*Приклади «тролінгових» петицій:*

- створити «Поліцію моди», щоби слідкувати за зовнішнім виглядом громадян (Житомир);
- створити належні умови для вживання маріхуани (Київ);
- дозволити з'являтися топлес на вулицях і в громадських місцях (Київ);
- перейменування вулиці Банкової на вулицю Офшорну (Київ);
- перейменування площі Гагаріна на честь співачки Lady Gaga (Вінниця);
- дозволити трамваєм «таранити» припарковані на рейках автомобілі (Харків).

На загал, «тролінгові» петиції є своєрідним «спамом», який дискредитує електронні петиції як механізм місцевої демократії, зводячи його до абсурду. Саме значна кількість «тролінгових» та інших дивних звернень свого часу стала підставою для зміни системи подачі та розгляду електронних петицій урядом Сполученого Королівства. Однак протистояти тролінгу в петиціях складно, адже чітких критеріїв для його повного «фільтрування» не існує. До того ж, тролінг є проявом реалізації права громадян на свободу вираження поглядів, і запровадження якихось обмежень (крім передбачених міжнародними документами у галузі прав людини та Конституцією України) може призводити до порушення цього права.

У багатьох випадках нерезультативність е-петицій, а також їх непідтримка з боку громадян, обумовлені тим, як самі петиції сформульовані. Проведений аналіз дозволяє

виокремити такі основні помилки при створенні текстів електронних петицій: ініціювання петицій, які не відповідають повноваженням органів місцевого самоврядування; петиції сформульовані надто абстрактно, не містять конкретних пропозицій; петиції нереалістичні; петиції мають приватний характер і часто сформульовані як скарги; петиції стосуються питань, які вже й так вирішені.

### **Висновки та рекомендації**

Проведений аналіз стану впровадження і першого досвіду використання електронних петицій в обласних центрах України виявив такі специфічні риси і проблеми:

1. Електронні петиції швидко «прижилися» в Україні як інструмент місцевої демократії та активно використовуються громадянами для впливу на владу. Проте в силу низки чинників (пов'язаних як із самим механізмом, так і з культурою подачі е-петицій) результативність цього типу звернень поки що залишається порівняно низькою.

2. Законодавче регулювання електронних петицій містить ряд «білих плям» та неточностей, які потребують усунення. Встановлені законом вимоги до е-петицій є недостатніми, а механізми попереднього опрацювання – неефективними. Як наслідок, органи влади (включаючи місцеві ради) потерпають від «петиційного спаму», який не має жодного сенсу та дискредитує електронні петиції як демократичний інструмент.

3. Місцева нормативно-правова база функціонування електронних петицій за багатьма параметрами не відповідає чинному законодавству. У низці обласних центрів власні «петиційні формули» визначені не в статутах територіальних громад, як того вимагає закон, а в положеннях/порядках роботи з електронними петиціями, які, до того ж, у деяких випадках затверджені не місцевою радою, а її виконавчим комітетом чи міським головою.

Також місцеві нормативно-правові акти часто висувають не передбачені законом додаткові вимоги до е-петицій та неправомірно наділяють місцеві ради правом відхиляти петиції при їх недотриманні. Крім того, окремі НПА наділяють органи місцевого самоврядування не передбаченими у законодавстві інструментами роботи з петиціями, як-то зняття з режиму оприлюднення під час збору підписів; перевірка адрес реєстрації ініціаторів та підписантів; неоприлюднення петиції, якщо в ній порушено більше одного питання тощо.

Культура ініціювання електронних петицій в Україні залишає бажати кращого. Значна частина текстів петицій сформульовані надто абстрактно, не містять конкретних



пропозицій, часто дуже великі за обсягом та охоплюють цілий комплекс проблем, не відповідають повноваженням тих органів, яким петиції адресовані, або ж узагалі нереальні до виконання. Своєю чергою, це негативно позначається на результативності е-петицій та актуалізує потребу в більш активній навчально-просвітницькій роботі серед громадян, а також у створенні методичного інструментарію, покликаного допомогти ініціаторам якісніше формулювати тексти петицій.

### Питання для обговорення

У зв'язку з цим сьогодні постають такі важливі питання:

1. Якою мірою електронні петиції впроваджені у місцевих громадах та наскільки активно мешканці користуються цим інструментом?
2. Чи впливають е-петиції на процес прийняття та виконання рішень?
3. Які корективи доцільно внести у механізм подання та розгляду електронних петицій задля підвищення його ефективності на місцевому рівні?

### Посилання

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР; остання редакція згідно з №1401-VIII від 2.06.2016, URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 №393/96-ВР; редакція згідно з №835-VIII від 26.11.2015, URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>
3. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 07.07.2015 р. № 577-VIII, URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/Laws/show/577-19/paran2#n2>
4. Lindner R., Riehm U. Електронні петиції та інституційна модернізація. Міжнародні парламентські системи е-петицій в порівняльному плані // Журнал демократії та відкритого уряду, 2009, №1, р. 8
5. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy): Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009, URL: [http://www.coe.int/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009\\_1\\_and\\_Accomp\\_Docs/Recommendation%20CM\\_Rec\\_2009\\_1E\\_FINAL\\_PDF.pdf](http://www.coe.int/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf).

6. Олексій Колесников "Е-петиції в системі місцевих демократій: досвід обласних центрів України", URL: // <http://acsa.com.ua/>

