

Методологічні підходи до

# ФОРМУВАННЯ І ВПРОВАДЖЕННЯ ІНТЕГРОВАНОЇ МОДЕЛІ ВІДКРИТОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНСЬКИХ МІСТАХ

Становлення України як суверенної, незалежної, демократичної держави та обраний нею курс на європейську інтеграцію зумовлюють необхідність суттєво підвищити дієвість системи державного управління та місцевого самоврядування. Демократичні перетворення, що відбуваються в державі, потребують нових підходів до формування механізмів та інструментів функціонування місцевого самоврядування через впровадження стандартів демократичного, відкритого врядування.

Проект міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС) прагне допомогти органам місцевого самоврядування (ОМС) у запровадженні інструментів демократичного, відкритого врядування

та прозорого процесу прийняття рішень, який дозволить усім зацікавленим сторонам (організаціям громадянського суспільства, ЗМІ, представникам приватного сектору та громадянам) брати активнішу участь у формуванні та впровадженні стратегій і програм місцевого розвитку, розробці місцевих рішень, спрямованих на розбудову територіальних громад.

У цьому документі представлено інтегровану модель відкритого врядування Проекту ПРОМІС, зокрема дається обґрунтування необхідності запровадження цієї моделі, описуються інструменти, спрямовані на підвищення відкритості та ефективності врядування у містах-партнерах Проекту ПРОМІС.

## Інтегрована модель відкритого врядування

Модель демократичного, відкритого врядування базується на залученні громадян до планування та прийняття рішень ОМС, забезпеченні підзвітності їхньої діяльності та наданні якісних адміністративних послуг. Урахування підходів і принципів відкритого врядування дозволяє модернізувати діяльність ОМС, дає можливість громаді займатися плануванням та управляти власними справами, підвищує ефективність органів місцевої влади, створює громадську довіру до них через прозорі процеси, підзвітність та діалог.

Збереження та втілення у життя принципів демократії досягається шляхом розробки та прийняття багатосторонніх міжнародних договорів і конвенцій. Серед документів Ради Європи, насамперед, слід відзначити **Європейську Хартію місцевого самоврядування**, яка є фундаментальним загальноєвропейським документом з питань місцевого розвитку.

Надзвичайно важливим кроком у розвитку місцевої демократії стало також ухвалення у 2008 році **Європейської Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні**, яка визначає, що однією з основних передумов реформування системи місцевого самоврядування, як в Україні, так і в інших європейських країнах, є спроможність місцевої влади ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень, що передаються їй органами центральної влади.

В українській практиці найбільш часто застосовуються норми законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» тощо. Так, органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані надавати повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби, забезпечувати вільний доступ до такої інформації.

На місцевому рівні запровадження демократичного, відкритого врядування є життєво важливим, оскільки місцева влада є найближчою до громадян та надає їм основні послуги, і саме на цьому рівні громадяни можуть найшвидше відчутися причетними до ухвалення та впровадження найбільш важливих рішень.

**Демократичне, відкрите врядування** зумовлює створення системи, яка дозволяє громадянам брати участь у плануванні та прийнятті рішень органами влади та місцевого самоврядування і передбачає, що потреби громадян враховуються відповідно до принципів підзвітності та прозорості.



Вивчивши світовий та український досвід, а також практики міжнародних донорських організацій, які впроваджують проекти у сфері демократичного, відкритого врядування в Україні, експертами Проекту ПРОМІС сформовано **інтегровану модель відкритого врядування**.

Запровадження інтегрованої моделі відкритого врядування передбачає можливість громадян вільно реалізовувати право на одержання інформації в зрозумілій формі; на користування публічними послугами; на тісну взаємодію та залучення до процесу прийняття рішень органами влади та місцевого самоврядування.

## Залучення громадян

Залучення громадян дозволяє органам влади та місцевого самоврядування планувати і приймати рішення, які відповідають потребам громади. Стаття 38 Конституції України зазначає, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та місцевого самоврядування.

Залучення громадян до планування та прийняття рішень ОМС передбачає проведення широкого спектру заходів, від інформування до спільного формування політики, та включає:

- Інформування громадян (надання об'єктивної інформації) про важливі зміни у державній, регіональній і місцевій політиці для підвищення рівня їхньої поінформованості та долучення до обговорень.
- Проведення консультацій, налагодження діалогу для обговорення з громадою важливих питань місцевого розвитку, отримання зворотного зв'язку стосовно рішень ОМС, що дозволяє громадянам висловити власну позицію щодо цих рішень ще до їхнього остаточного ухвалення.
- Співпрацю та партнерство з розробки програм для того, щоб рішення приймалися спільно з ключовими зацікавленими сторонами, відображали погляди громадян.
- Окремі групи населення, включаючи жінок, молодь, внутрішньо переміщених осіб (ВПО), можуть мати особливі потреби щодо участі у різноманітних публічних заходах. Важливо визначити, які бар'єри можуть існувати для цих груп громадян, включаючи місце і час проведення заходів, і спробувати усунути їх для залучення усіх зацікавлених сторін.




**Модель відкритого врядування Проекту ПРОМІС включає 3 складові:**

- залучення громадян [до планування та прийняття рішень];
- підзвітність влади [органів влади та місцевого самоврядування];
- надання якісних [адміністративних] послуг.

### Інструменти\*

- висвітлення діяльності органів влади та місцевого самоврядування у ЗМІ та інтернет-медіа;
- інтерактивні веб-сайти;
- загальні збори громадян за місцем проживання;
- місцеві референдуми;
- місцеві ініціативи;
- органи самоорганізації населення;
- громадські слухання;
- громадські форуми;
- опитування громадян;
- місцеві петиції;
- система «Відкрите місто»;
- залучення громадян до формування місцевих бюджетів та партисипативне бюджетування;
- громадські дорадчі органи.

## Заходи

 <b>Оцінка потреб та навчання</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Розробка інструментів оцінки рівня залучення громадян</li><li>▪ Оцінка стану залучення громадян до планування та прийняття рішень у містах-партнерах Проекту ПРОМІС</li><li>▪ Проведення навчання щодо відкритого врядування та залучення громадськості</li></ul>
 <b>Інформування та консультування</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Запровадження медіа-засобів (газети, радіо, телебачення), інтерактивних веб-сайтів, днів відкритих дверей</li><li>▪ Впровадження процедури прозорого бюджетування</li><li>▪ Впровадження консультацій з громадянами, проведення зборів громадян, громадських слухань, форумів, засідання круглих столів</li><li>▪ Проведення фокус-групових досліджень за участю жінок, молоді, ВПО</li></ul>
 <b>Співпраця та надання повноважень</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Залучення зацікавлених сторін до планування розвитку громади</li><li>▪ Використання консультативних опитувань та інструментів зворотного зв'язку (звітні картки)</li><li>▪ Запровадження системи «Відкрите місто», місцевих електронних петицій</li><li>▪ Формування громадських дорадчих органів</li><li>▪ Запровадження партисипативного бюджетування</li></ul>

\* Орієнтовний перелік інструментів, які будуть рекомендуватись до впровадження у містах-партнерах Проекту ПРОМІС, відповідно до їхніх потреб і ресурсів.

## Підзвітність влади

Підзвітність органів влади та місцевого самоврядування передбачає відкритість, чесність та прозорість їхньої діяльності. Відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації», усі рішення ОМС повинні оприлюднюватися протягом 5 днів з дня їхнього прийняття. Проте, відкрите врядування передбачає значно ширші межі підзвітності органів влади та місцевого самоврядування, ніж визначено цим Законом.

Відповідальність і підзвітність органів влади та місцевого самоврядування обумовлюється тим, що громадяни, по суті, є «власниками» активів громади, а посадові особи ОМС є лише їхніми розпорядниками. Це передбачає прозорість і відкритість процедур прийняття рішень із залученням усіх зацікавлених сторін та оприлюднення того, яким чином міськими активами управляють від імені громадян.




Прозорість і відкритість процедур прийняття рішень вимагає участі громадян протягом усього циклу – від початку процесу розробки політик і рішень ОМС до їхнього ухвалення з постійним широким інформуванням громади. Важливим є те, яким чином керівництво ОМС ставиться до процедур формування нормативних актів, а потім як вони ухвалюються і виконуються.

Взаємодіючи з громадськістю, ОМС демонструють здатність дотримуватися строків оприлюднення рішень, діють ефективно та доводять, що результати їхньої діяльності відповідають очікуванням громадян. Рішення таких ОМС краще сприймаються та схвалюються громадянами лише тоді, коли вони розробляються спільно з ними, а не за «закритими дверима».

### Інструменти\*

- присутність громадян на засіданнях місцевих рад;
- прийоми громадян;
- оприлюднення реєстрів місцевих нормативних актів;
- інформування та звітування перед громадськістю через ЗМІ та інтернет-медіа;
- громадський аудит рішень ОМС;
- оприлюднення рішень ОМС в прийнятні строки;
- муніципальні кодекси етики;
- відкриті закупівлі і тендерні процедури;
- щорічне звітування міського голови та оприлюднення звітів;
- відкрите звітування про використання бюджетних коштів;
- оприлюднення доходів і видатків службовців ОМС та членів їхніх сімей.

### Заходи

	<b>Оцінка потреб</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Розробка інструментів оцінки рівня підзвітності ОМС</li><li>▪ Оцінка підходів до планування, прийняття рішень, звітування, які використовуються у містах-партнерах Проекту ПРОМІС</li></ul>
	<b>Планування надання доступу до інформації</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Проведення навчання щодо механізмів та інструментів підзвітності ОМС</li><li>▪ Формування стратегії комунікації (плану дій) з використання різних інструментів, зокрема рекомендацій щодо урахування інтересів жінок, молоді, ВПО тощо</li><li>▪ Аудит місцевих нормативних актів щодо підзвітності діяльності ОМС та розробка рекомендацій</li></ul>
	<b>Звітування перед громадою</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Впровадження інструментів звітування перед громадою</li><li>▪ Оприлюднення рішень ОМС в прийнятні строки</li><li>▪ Оприлюднення річних звітів міського голови та проведення щорічних загальних зборів громадян</li><li>▪ Запровадження вільного доступу громадян до засідань місцевих рад</li><li>▪ Розробка та впровадження прозорих процедур проведення закупівель</li><li>▪ Запровадження прозорих процесів надання послуг (наприклад, розподіл місць в дитсадках)</li></ul>

\* Орієнтовний перелік інструментів, які будуть рекомендуватись до впровадження у містах-партнерах Проекту ПРОМІС, відповідно до їхніх потреб і ресурсів.

# Надання якісних послуг

ОМС надають громадянам велику кількість послуг на місцевому рівні. Надання адміністративних послуг регулюється Законом України «Про адміністративні послуги», який передбачає (стаття 12) створення та діяльність Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАПи, визначається органом, який прийняв рішення про його утворення та має включати послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України.

Умови отримання доступу до адміністративних послуг, організація роботи ЦНАПів регламентуються законодавством, але в українських містах, зокрема, в містах-партнерах Проекту ПРОМІС, існують значні відмінності у кількості і якості надання

цих послуг. ОМС повинні забезпечувати своєчасне, ефективне та комфортне надання адміністративних послуг, а клієнти ЦНАПів повинні мати простий та легкий доступ до них.




Зручні та доступні адміністративні послуги часто розглядаються громадянами як першочергове завдання діяльності ОМС. Кращі ЦНАПи створюються як модель прозорості, зменшення бюрократії та мінімізації корупційних ризиків у сфері адміністративних послуг. ЦНАПи покликані бути клієнто-орієнтованими, пропонувати широкий спектр послуг в зручному вигляді: без складної системи надання послуг, з електронною системою управління чергою, спеціальним обладнанням для осіб з інвалідністю, а також з пропозицією додаткових послуг, зокрема банківських.

## Інструменти\*

- формування планів надання послуг, які враховують розмір громади та її потреби;
- дотримання стандартів надання адміністративних послуг згідно вимог законодавства;
- ефективна діяльність і комфортність обслуговування у ЦНАПах;
- отримання послуг в режимі он-лайн;
- забезпечення доступності адміністративних послуг для усіх груп населення: жінок, молоді, людей похилого віку, осіб з інвалідністю;
- надання повного спектру адміністративних послуг для бізнесу;
- оприлюднення процедури отримання доступу до адміністративних послуг.

\* Орієнтовний перелік інструментів, які будуть рекомендуватись до впровадження у містах-партнерах Проекту ПРОМІС, відповідно до їхніх потреб і ресурсів.

## Заходи

 <b>Оцінка потреб</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Розробка методології оцінки надання адміністративних послуг</li><li>■ Оцінка стану надання адміністративних послуг у містах-партнерах Проекту ПРОМІС</li></ul>
 <b>Планування покращення надання послуг</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Розробка рекомендацій та планів заходів з удосконалення системи надання адміністративних послуг</li><li>■ Формування і впровадження стандартів надання послуг</li></ul>
 <b>Покращення послуг та удосконалення діяльності ЦНАПів</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Проведення навчання щодо удосконалення надання адміністративних послуг</li><li>■ Впровадження нових / покращення якості існуючих адміністративних послуг</li><li>■ Запровадження онлайн-послуг</li><li>■ Реорганізація і підвищення комфортності обслуговування у ЦНАПах, зокрема покращення доступності послуг для усіх груп населення</li><li>■ Проведення опитувань, регулярний моніторинг якості надання послуг</li></ul>