

ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ НА РІВНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ



Конвент
Самоврядної Співпраці
ПОЛЬЩА – УКРАЇНА



Щецін 2019

Автор оригінальної версії підручника
Збігнев Зиховіч

Автор версії, підготовленої в рамках проекту
Томаш Ковалік

Переклад
Петро Куспись

Складання еКниги
Кшиштоф Мордарські
KMSTUDIO
Видавниче та рекламне агентство
Албігова 478/6, 37-122 Албігова
тел. 604 669 100, kmstudio@poczta.fm

„[Публічні консультації нарівні місцевого самоврядування]” доступний на умовах ліцензії Creative Commons «Із зазначенням авторства – Поширення на тих самих умовах» 4.0 всесвітня» (CC BY-SA 4.0). Деякі права захищені на користь [Збігнева Зиховіча, Томаша Коваліка, Конвенту самоврядної співпраці Польща-Україна]. Публікація розроблена в рамках проекту [Курс публічних консультацій для ОТГ у Волинській області], який реалізував [Конвент самоврядної співпраці Польща-Україна] із залученням засобів Польсько-американського фонду свободи. Дозволяється будь-яке використання змісту -за умови посилання на дану інформацію, в тому числі про ліцензію, власників прав та про проект [Курс публічних консультацій для ОТГ у Волинській області]. Положення ліцензії доступні на сайті <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>.”

Видавець
Конвент самоврядної співпраці Польща – Україна
вул. Кашубска 3/У, 70-403 Щецін, Польща
+48 91 431 65 10
www.kwspu.pl, sekretariat@kwspu.pl

Проект співфінансується Польсько-Американським Фондом Свободи в рамках програми RITA – Зміни в регіоні, яку реалізує Фонд Освіта для Демократії.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ – ОСНОВНІ ТЕРМІНИ	9
1.1. ДОХОДЯЧИ ДО КОНСУЛЬТАЦІЙ	9
1.2. ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ – СФЕРА, ФУНКЦІЇ, ПРИНЦИПИ	13
1.3. СУСПІЛЬНІ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ	18
1.4. ПРИНЦИПИ І СТАНДАРТИ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ ПРИНЦИПИ КОНСУЛЬТАЦІЙ.....	22
РОЗДІЛ 2 НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ПУБЛІЧНИХ КОН- СУЛЬТАЦІЙ	27
2.1. МІЖНАРОДНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ РАМКИ	28
2.2. НАЦІОНАЛЬНІ ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ПРАВОВІ РАМКИ	33
РОЗДІЛ 3. ПІДГОТОВКА ТА ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ КОН- СУЛЬТАЦІЙ	43
3.1. ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПРЕДМЕТА КОНСУЛЬТАЦІЙ	43
3.2. МЕТА КОНСУЛЬТАЦІЙ.....	47
3.3. АДРЕСАТИ КОНСУЛЬТАЦІЙ	49
3.4. ЧАСОВІ РАМКИ ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ	56
3.5. ПІДГОТОВКА ТА ОРГАНІЗАЦІЯ КОНСУЛЬТАЦІЙНИХ ЗУ- СТРІЧЕЙ	59
3.6. ІНФОРМАЦІЯ ПРО КОНСУЛЬТАЦІЇ	64
3.7. ЗВІТ ЗА ПУБЛІЧНИМИ КОНСУЛЬТАЦІЯМИ	69
3.8. УЧАСТЬ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ЗОВНІШНІХ КОМПАНІЙ У ПІД- ГОТОВЦІ ТА ПРОВЕДЕННІ КОНСУЛЬТАЦІЙ.....	73
3.9. МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА	77

РОЗДІЛ 4. МЕТОДИ І ПРИЙОМИ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ ...	78
4.1. ПРИНЦИПИ СОЦІАЛЬНОЇ КОМУНІКАЦІЇ В КОНСУЛЬТАЦІЯХ....	78
4.2. ВИБІР МЕТОДІВ І ПРИЙОМІВ КОНСУЛЬТАЦІЇ.....	79
4.3. ПРИЙОМИ ДОСЛІДЖЕННЯ, ЩО ВИКОРИСТОВУЮТЬСЯ В ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЯХ	82
РОЗДІЛ 5. КОНФЛІКТИ В ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЯХ.....	92
5.1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНФЛІКТІВ	92
5.2. СТРАТЕГІЯ КОНСТРУКТИВНОГО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ	95
5.3. СФЕРИ КОНФЛІКТІВ У КОНСУЛЬТАЦІЯХ НА РІВНІ МІСЦЕ- ВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	97
5.4. ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТАМ І МЕТОДИ ЇХ ВИРІШЕННЯ	101
РОЗДІЛ 6. ПОРЯДОК ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ В ДЕЯКИХ СФЕРАХ ДІЯЛЬНОСТІ ГМІН.....	106
6.1. СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ГМІНИ.....	107
6.2. ВЕЛИКА ІНВЕСТИЦІЯ В ТЕХНІЧНУ ІНФРАСТРУКТУРУ	113
6.3. ІНВЕСТИЦІЇ В ОБЛАСТІ МАЛОЇ АРХІТЕКТУРИ	120
РОЗДІЛ 7. ПРОЦЕДУРА – ПРИНЦИПИ І ПОРЯДОК ПРОВЕДЕН- НЯ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ З МЕШКАНЦЯМИ	125
7.1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ	126
7.2. ПРЕДМЕТНА ОБЛАСТЬ КОНСУЛЬТАЦІЙ, ЩО ПРОВОДЯТЬСЯ У ФАКУЛЬТАТИВНОМУ ПОРЯДКУ	128
7.3. СУБ'ЄКТИ, УПОВНОВАЖЕНІ ПОДАВАТИ ЗАЯВКИ НА ПРО- ВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ.....	129
7.4. ЗАЯВКА, СПОСІБ І ПОРЯДОК ЇЇ РОЗГЛЯДУ	134
7.5. РОЗПОРЯДЖЕННЯ ПРО ПРОВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ....	138
7.6. ФОРМИ КОНСУЛЬТАЦІЙ	138
7.7. СПОСІБ ІНФОРМУВАННЯ ЖИТЕЛІВ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ КОНСУЛЬТАЦІЙ. ЮРИДИЧНА СИЛА КОНСУЛЬТАЦІЙ	139
БІБЛІОГРАФІЯ	141

ВСТУП

Публічні консультації – термін, який має міцну позицією в рамках суспільного життя місцевих спільнот західних країн, все частіше входить в публічний простір України. Хоча останні роки приносять певний позитивний досвід щодо такої форми участі громадян, то поки що зарано говорити про їх загальний характер.

Громадянське суспільство в Україні, мабуть, обґрунтовано називають *in statu nascendi* (в стадії становлення), на практиці веде до розширення суб'єктності, в тому числі і громадської участі громадян. Однією з найважливіших її форм є саме публічні консультації. При цьому не йдеться не про консультації передбачені законом, закріплені та встановлені законодавчою владою як обов'язкові. Вони проводяться, як передумова законності правового акта, що приймається, як правило, на рівні місцевої ради; таким чином їх реалізація майже обов'язкова. Справжні консультації впливають з певного стану політичної культури, з хороших звичаїв і волі публічної влади, щоб проводити їх з громадянами. Є кілька відповідей у зв'язку з питаннями, які іноді виникають, а саме чому, якщо громадяни обрали демократичним шляхом владу, щоб вона приймала рішення від імені громади. По-перше, наділена мандатом публічна влада не має в своєму розпорядженні всіх передумов для прийняття рішень, адекватних для забезпечення потреб громадськості. По-друге, образно кажучи, мешканці, яких стосуються рішення, хочуть знати, чому влада вибрала саме такий варіант. Врешті-решт, по-третє, користувачі знають краще за автора рішення, яке рішення буде для них найкращим. Ніхто не заперечує право органів публічної влади приймати рішення. Ставиться під сумнів їхня віра у всемогутність і переконання, що вони знають більше за громадян.

Існує ряд причин, чому необхідно проводити публічні консультації, і, зокрема, саме це питання є темою даної публікації. Також мова буде про те, як це робити і чому. Публічні консультації на сьогодні вже не

є лише модною новинкою, а все частіше сприймаються як надзвичайно важливий елемент ефективного з економічної точки зору та схваленого суспільством способу управління місцевим самоврядуванням.

Незважаючи на безліч ініціатив, матеріальну та експертну підтримки у вигляді численних проєктів, практика функціонування публічних далеко від стану, який можна було б вважати задовільним. Серед багатьох причин слід вказати, зокрема, досить незначну громадську участь (громадську партисипацію), яка вимірюється явкою на місцевих виборах, кількістю громадських ініціатив та участю у публічних консультаціях. Треба багато позитивного досвіду, щоб у місцевих громадах з'явилася свідомість позитивних наслідків участі в консультаціях.

Для того потрібно звернути увагу також на іншу причину – це не надто оптимістичне ставлення очільників багатьох органів місцевого самоврядування до проведення справжніх консультацій. Говорячи прямо, у багатьох органах місцевого самоврядування ради та виконавча влада мають небагато знань щодо участі громадян і користі від такої участі. Нерідко консультації сприймаються як щось дивне, а третій сектор – як проблемний партнер.

Третьою причиною, хоча і не останню, є значний дефіцит знань і навичок в області проблематики публічних консультацій. Щоб вони стали важливою ланкою громадської участі, необхідно забезпечити професіоналізм і певні форми інституціоналізації.

На місцевому рівні мають відбутися позитивні зміни у відносинах між владою та громадянами. На сьогодні влада часто не сприймає свою роль як обов'язок по відношенню до громадян, як публічну службу, а лише як роботу, яку супроводжують атрибути влади. Місцеві громади не завжди знають про свої права та можливості, і тому влада розглядається як головніший і сильніший партнер у взаєминах, якщо слово партнер взагалі у даному випадку влучно застосовується.

Представлена робота є перекладом на українську мову підручника під назвою «Публічні консультації на рівні органів місцевого самоврядування», який опубліковано в Польщі в 2014 році. Покійний автор публікації, впродовж багатьох років займався питаннями публічних консультацій на рівні органів самоврядування. Його наукові досягнення в цій галузі включають в себе дослідження, практику імплементації модельних рішень у сфері публічних консультацій в гмінах (громадах), освітню діяльність і навчання працівників органів місцевого самоврядування, ре-

алізацію проектів в рамках Європейського соціального фонду в області громадської участі для польських органів місцевого самоврядування, а також видавничу діяльність.

Публікація, незважаючи на те, що вийшла в 2014 році, й надалі має універсальний характер і представляє найбільш актуальний рівень знань про публічні консультації в теорії, прикладній практиці, правових рішеннях та в області діагнозів і постулатів. Відомості, що містяться в роботі, є фундаментальними для реалізації процедури публічних консультацій на рівні самоврядування.

Підручник складається з семи розділів, які охоплюють проблематику консультації починаючи з ідеї, етимології поняття та його змісту, вказано також правові рамки, різні площини реалізації, умови ефективності, бар'єри, практичні недоліки, закінчуючи на порадах з використанням прикладів хорошого досвіду.

Перший розділ включає в себе аналіз основних понять, їх генезис, зміст та обсяг. Йдеться про громадянське суспільство, громадську участь та консультації. Поняття консультації підлягає опису, в якому автор підкреслює важливість функції консультацій, а також принципів і стандартів, які є передумовою їх ефективності.

У другому розділі обговорюються юридичні та інституційні особливості консультацій. Автор посилається на низку актів міжнародного та європейського законодавства, які відносяться до питання проведення публічних на рівні самоврядування. У цьому розділі також здійснено аналіз проекту закону Верховної ради України «Про публічні консультації» від 2017 року (на день публікації підручника згаданий закон не було прийнято).

Третій розділ торкається проблематики підготовки та проведення консультацій в органах місцевого самоврядування, особливо на рівні гміни (громади). Автор звернув увагу на важливі питання з точки зору правильної підготовки і проведення хороших консультацій. А отже представлено весь спектр заходів, пов'язаних з початком консультацій, визначенням предмета і мети, адресатів (зацікавлених сторін), територіального охоплення, строків, відповідальних осіб, забезпечення їх проведення, місця зустрічей, ролі засобів масової інформації, зворотного зв'язку, в тому числі розробки звіту.

Цей розділ, крім опису та роз'яснення основних категорій в області консультацій, являється скороченим збірником рекомендацій щодо підготовки, ходу та використання публічних консультацій

У четвертому розділі розглядаються методи, прийоми та інструменти, які використовуються у процесі консультації в контексті їх придатності для різних консультацій, в залежності від різних умов. Представлені методи, прийоми та інструменти проаналізовано з урахуванням наступних критеріїв: предмет і мета консультації, цільова аудиторія, тривалість, кількість етапів, ступінь складності, витрати і демографічні умови та інші.

У п'ятому розділі представлено ряд питань, пов'язаних з проблематикою конфліктів як явищ, пов'язаних з предметом консультацій і часто з їх організацією. Розглядаються причини і площини конфліктів, методи діагностики конфліктних ситуацій, а також питання, пов'язані з запобіганням конфліктам, їх вирішення та нівелювання їх наслідків. Представлено практичні рекомендації щодо конфліктних ситуацій на основі реальних прикладів.

У шостому розділі представлено характеристики і опис вибраних консультацій для деяких сфер діяльності громад. Автор описав спосіб підготовки та проведення консультацій у сфері: громадського бюджету, стратегії розвитку гміни, важливої та складної інвестицій з галузі технічної інфраструктури та інвестицій у сфері малої інфраструктури. Останні роки принесли багато досвіду у питаннях пов'язаних з громадським бюджетом та стратегію розвитку гміни, що спонукало до обговорення цих питань, їх позитивів та недоліків, тим більше, що вони будуть дуже актуальними і викликать все більше зацікавлення серед населення.

У сьомому розділі представлена модель процедури, тобто принципи і порядок проведення публічних консультацій. По суті, йдеться про розробку головних організаційно-правових рамок, необхідних для реалізації ефективних консультацій. У розділі докладно описані дії, спрямовані до прийняття радою гміни постанови про принципи і порядок проведення публічних консультацій. Мова йде, зокрема, про предмет, суб'єкти, критерії, перелік використовуваних методів та інструментів, організацію процесу, порядок подання заявки, спосіб інформування громадян про результати консультацій та спосіб їх використання владою.

Переклад та підготовка підручника здійснено в рамках реалізації проекту «Курс публічних консультацій для ОТГ у Волинській області», що фінансується з коштів Польсько-американського фонду свободи в рамках програми RITA – Зміни в регіоні, що реалізується Фондом «Освіта для демократії».

ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ – ОСНОВНІ ТЕРМІНИ

Публічні консультації – це поняття досить нове, яке не має усталеної наукової позиції. В залежності від типу сприйняття і контексту, воно має різні конотації, наприклад, юридичні, соціологічні, політологічні, або ж за наявності конфліктів – психологічні і т. д. Спектр цього поняття з урахуванням часу його існування є надзвичайно широкий і охоплює все більше областей у галузі здійснення публічної влади, особливо у прямих відносинах з громадянами або, звужуючи, до місцевої та регіональної громади, з місцевим населенням.

1.1. ДОХОДЯЧИ ДО КОНСУЛЬТАЦІЙ

Публічні консультації, незважаючи на їхню зростаючу роль і відносно автономну позицію у широкому спектрі суспільного життя, по суті, являються частиною таких важливих категорій, як громадянське суспільство та громадянська участь (партисипація). Ці два поняття є віхами на шляху суспільного розвитку. У цій роботі обов’язково звернемо на них увагу, хоча, враховуючи їх широкомасштабність, походження, значення і велику бібліографію, важно здійснити навіть короткий огляд.

Громадянське суспільство

Громадянське суспільство – починаючи від Аристотеля з його державою (*polis*) і активним громадянином (*politikon zoon* – суспільною істотою) через І. Канта, Ж.Ж. Руссо, Г.В. Гегеля, який підкреслює розвиток суспільства без сильної участі держави завдяки вільним і активним

громадянам – до недавнього часу, по суті, означало сильне суспільство, організоване і ефективно завдяки активності своїх громадян. Слід зазначити, однак, що певною рушійною силою в минулому, для подальшого розвитку громадянського суспільства, були різні «концесії» авторитарної влади для різних привілейованих груп, а потім і всього суспільства¹. Слід також згадати основоположні для суспільного розвитку, а отже і для обговорюваних понять, категорії прав людини і їх наступні покоління².

Важливим для розвитку громадянського суспільства виявився розвиток парламентаризму і його важливого поля діяльності сьогодні – системи влади на рівні самоврядування і матеріалізація ідеї субсидіарності. Було багато концепцій щодо створення, змісту і функціонування громадянського суспільства. Однак у кожному випадку, незалежно від ідейного походження авторів цих концепцій, підкреслюється факт активної участі громадян у всіх цих діях, які знаходяться в рамках або поруч діяльності держави. У демократичній державі це буде підтримка її діяльності, здійснення іншої діяльності та доповнення демократії; у репресивній державі – це буде опір проти неї і діяльність осторонь.

Сьогодні конотації цього поняття є набагато ширшими³. Громадянське суспільство – це суспільство, яке характеризується активною ді-

¹ Таким актом, безсумнівно, була «Велика хартія вольностей» з 1215 р., особливий договір між Іоанном Безземельним та англійськими вельможами, який мав основоположне значення для розвитку держави, парламентаризму та свобод. Незважаючи на те, що Велика хартія вольностей не знала поняття людина або суспільство, розділяючи людей на кілька груп населення і невільників, і через її вплив на розвиток Європи і світу, була внесена в міжнародний реєстр «Пам'ять світу»; джерело: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-5/magna-carta-issued-in-1215/>

² Пор. Більше Encyclopedia of Public International Law, vol 8, Human Rights and the Individual in International Law, International Economics Relations, Amsterdam – New York – Oxford 1985 s. 268 i n.; W. Osiatyński, Wprowadzenie do praw człowieka (Вступ до прав людини), Джерело: http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/WOsiatynski_HistIFilo.pdf

³ Пор. Ширше зокрема J. Szacki, Ani książę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej (*Hi князь, ні торговець: громадянин. Ідея громадянського суспільства в сучасній думці*), Kraków – Warszawa 1997; W. Bokajło, K. Dziubka (ред.) Społeczeństwo obywatelskie (*Громадянське суспільство*), Wrocław 2001; P. Brodus-Wysocki, Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce (Розвиток громадянського суспільства у Польщі), Warszawa 2003; M. Witkowska, Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej (*Громадянське суспільство в процесі європейської інтеграції*), UW, Warszawa 2009; P. S. Załęski, Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie (*Неолібералізм і громадянське суспільство*), UMK, Toruń 2012.

яльністю громадян, здатних самоорганізуватися і діяти разом задля досягнення суспільних цілей, які не потребують значних стимулів або імпульсів з боку держави, але здатних її підтримувати або доповнювати. Його складовими елементами в основному являються:

- суспільна активність громадян,
- III сектор,
- самоврядність,
- волонтаріат,
- співпраця задля загального блага,
- прийняття та підтримка ідеї сталого та збалансованого розвитку.

Категорією, яка інтегрально пов'язана з громадянським суспільством, являється громадська партисипація, звана по-іншому громадською участю, – це іманентна особливість демократичних суспільств.

Громадянська участь

Громадянська участь, яку називають публічною або громадською, являє собою дуже широку і водночас нечітку суспільну категорію. Найбільш значущим елементом цієї категорії є свідома участь громадян у суспільному житті, де, як наслідок, приймаються різні рішення задля суспільного блага. Про цю форму активної діяльності окремих осіб задля спільного блага говорив Алексіс де Токвіль, називаючи групу людей, яка об'єднується з якоюсь метою, рушійною силою у розвитку громади⁴.

Публічна участь – це форма активності громадян для формування суспільного простору задля загального блага в рамках самоорганізації. Її суть – це численні ініціативи з низу, орієнтовані на загальний добробут, навіть якщо вони стосуються не всього суспільства, а конкретних груп. Вона охоплює, зокрема, інституціолізовані дії, в основному, такі, як:

- вибори,
- референдуми (не пов'язані з відкликанням органів влади),
- місцеві народні ініціативи,
- громадські слухання,
- публічні консультації

⁴ Por. szerzej A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce* (Про демократію в Америці), Warszawa 2005.

а також неформалізовані або малоформалізовані дії, в основному: акції протесту, блокади публічних установ, марші, транспаранти, акції з написання листів, гепенінги та інші форми.

Публічна участь є категорією, що відображає не тільки різні форми активної діяльності громадян у суспільному житті задля загального блага. Вона іноді розглядається владою як форма впливу на громадян з метою профілактичної нейтралізації їх потенційної активної діяльності або її зменшення чи послаблення. Отже можемо мати справу з діями, які сприймаються як готовність влади до діалогу, але по суті це лише вдавання. Можна говорити про концесійне підпорядкування громадянам, або про затверджену і генеровану владою активну діяльність громадян. Це вдавана участь, або – в кращому випадку – замітник участі. Прикладом можуть служити рішення про консультації, предмет і мета яких не мають ніякого значення, референдум про відкликання органів громади, бюджет участі, який в основному призводить до конфліктів, опитування під виглядом консультування і т. д.

Класична драбина громадської участі за Шеррі Р. Арнштейном, на яку посилаються дослідники цієї проблематики, включає в себе вісім шаблів:

- маніпулювання,
- терапія,
- інформування,
- консультування,
- примирення (залагодження),
- партнерство,
- делегування повноважень,
- громадянський контроль.

Перші два рівні – це повна відсутність участі. У наступних трьох консультування має шанс стати справжньою участю, якщо його результати, тобто висловлені в ході думки, враховуватимуться під час приймання рішень. Тільки останні три шаблі означають справжню участь. При цьому С. Арнштейн обґрунтовано стверджує, що окремі шаблі здається адресовані адекватним їм – в деякому розумінні – соціальним і професійним групам⁵.

Публічні консультації є однією з форм громадської участі. Незважаючи на всі їхні нинішні недоліки, в майбутньому можуть зіграти вирішальну роль у розвитку інших форм та громадської участі в цілому.

⁵ S. R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, *Journal of the American Planning Association*, т.35 № 4, 1969 с. 215 І n.

1.2. ПУБЛІЧНІ КОНСУЛЬТАЦІЇ – СФЕРА, ФУНКЦІЇ, ПРИНЦИПИ

Термін консультації походить від латинського слова *consulto* – просити ради, радитися та *consultatio* – питання про пораду⁶. Згідно зі словником іноземних слів, консультації – це «звернення за порадою до фахівця, оцінювача або довіреної особи», «надання порад і пояснення фахівцем або оцінювачем» і «нарада фахівців або оцінювачів по одній справі»⁷. Англійською мовою по Cambridge Advanced Learner’s Dictionary консультація це: зустріч з метою обговорення чогось або отримання поради⁸.

Таким чином, це певний вид діяльності різного характеру (наприклад, інтелектуальної, ручної тощо), метою якої, як правило, є отримання знань, компетенцій або навичок одним суб’єктом від іншого суб’єкта, який володіє ними, або обмін інформацією, компетентністю і навичками між суб’єктами, що володіють ними. Цей вид діяльності означає будь-які консультації, як жанр, тобто *genus proximum*.

Консультації мають багато відмінностей, які обумовлені, головним чином, предметом, якого стосуються, і часто відносинами між суб’єктами, учасниками консультацій. Консультації за розподілом на предмет – *differentia specifica*, включають в себе практично необмежений перелік, наприклад: медичні консультації, дидактичні, наукові і т. д. Нерідко з семантичних міркувань, для дотримання мовних норм використовується інший термін. Йдеться про консультації з фахівцем з маркетингу самоврядування, ландшафтним дизайнером, консультації з майстром хлібо-випічки, з представником страхової компанії і т. д.

Перераховані типи консультацій мають певну загальну характерну рису – це особлива нерівність і специфіка суб’єктів, які беруть в них участь. Ця нерівність стосується знань, навичок і компетенцій, якими володіють суб’єкти по відношенню до предмета консультації, а також відносини між ними. Існують два типи суб’єктів: спеціаліст, що володіє

⁶ J. Sondel, *Słownik łacińsko-polski dla prawników i historyków* (Латинсько-польський словник для юристів та істориків), Kraków 2009 с. 214.

⁷ M. Bańko (red.), *Wielki słownik wyrazów obcych* (Великий словник іноземних слів), PWN, Warszawa 2005, с. 672.

⁸ *Cambridge Advanced Learner’s Dictionary*, Cambridge University Press, 2008 с. 300.

знаннями та компетенціями, а також суб'єкт, який хоче отримати частину цих ресурсів з метою задоволення своїх потреб. Відносини між цими суб'єктами – це відносини типу постачальник послуг (консультант) і отримувач послуг (отримувач консультацій).

Інший тип консультацій стосується ситуацій, в яких беруть участь суб'єкти, які по-суті володіють аналогічним ресурсом знань і компетенції, і коли між ними виникають симетричні відносини як рівних суб'єктів, принаймні з формальної точки зору. Це стосується, наприклад, консультацій в рамках групи держав-членів Організації безпеки спільноти Європи, Європейської Ради, Рад громадського блага, і багатьох інших груп.

В публічному просторі поняття публічні консультації функціонує вже тривалий час; англійською мовою *public consultations* або *civic consultations*, французькою *consultation du public*, або німецькою *öffentliche Konsultation/Bürgerteiligung*. Варто звернути увагу на більш широкий контекст обговорюваних консультацій в цих трьох мовах. Публічні консультації відрізняються від будь-яких інших консультацій з уваги на:

- предмет,
- мету,
- відносини між головними суб'єктами,
- роль, яку відіграють в організації суспільства.

Їх предмет стосується соціальних потреб різних груп, місцевих громад або великих колективів. Мета – це досягнення завдяки консультаці-



ям такої форми проектованого рішення, яке буде схвалене учасниками консультацій. Відносини між двома різними суб'єктами відбуваються без проявів підпорядкування, командування та залежності. Це своєрідний тип відносин між громадськістю і демократично обраними нею її представниками, наділеними владними повноваженнями. Ці консультації виконують важливу соціальну роль.

Визначення

Публічні консультації отримали безліч визначень:

- «... інститут прямої демократії, суть якого – висловлення членами однієї спільноти думки з приводу представленого їй питання (...) під час прийняття найважливіших рішень»⁹
- «Публічні консультації – це процес надання інформації та ознайомлення з думкою зацікавлених сторін, в якому можуть брати участь всі бажаючі»¹⁰
- Для авторів однієї з найстаріших робіт, присвячених питанню публічних консультацій, Д. Длугоша та Я. Вигнанського, публічні консультації «являються способом на ознайомлення з думками, позиціями, пропозиціями і т. д. суб'єктів (установ або осіб), яких стосуватимуться, прямо або побічно, наслідки запропонованих адміністрацією заходів. Ці наслідки можуть мати характер накладеного обов'язку, наданого права, можливості скористатися фінансовими коштами, запланованими в рамках публічних програм, участі у впровадженні заходів адміністрацією. Плани цих заходів можуть бути включені в проекти правових актів, публічних програм або бюджети публічних підрозділів».¹¹

⁹ A. Ferens, R. Kondas, I. Matysiak, G. Rzeźnik, M. Szyrski, *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych. Przewodnik dla samorządów* (Як проводити публічні консультації в органах місцевого самоврядування? Принципи та кращий досвід співпраці органів місцевого самоврядування з представниками місцевих громад. Керівництво для місцевих органів влади), FRDL Warszawa 2010, с. 13.

¹⁰ *Podręcznik konsultacji społecznych przy inwestycjach infrastrukturalnych* (Керівництво по публічних консультаціях під час реалізації інфраструктурних інвестицій), Warszawa 2010, с. 10. Джерело: www.mg.gov.pl/files/upload/10900/Podrecznik%20konsultacji.pdf

¹¹ D. Długosz, J. J. Wygnański, *Obywatele współdecydują. Przewodnik po partycypacji społecznej* (Громадяни співвирішують. Посібник з громадської участі, Асоціація неурядових ініціатив, Warszawa 2005, с. 23.

- «Грубо кажучи, публічні консультації – це форма залучення громадян до процесу прийняття рішень органами публічної влади»¹²

Наведені визначення вказують на досить широкий спектр поняття публічні консультації, і хоча розкривають основний сенс і мету, то одночасно вказують на деякі неясності, з якими ми стикаємося під час аналізу цього поняття. Мова йде про його нормативний і практичний вимір.

Якщо розумно ми вважаємо, що публічні консультації – це комплекс певних дій для здійснення обміну думками, знаннями, навичками між їх учасниками, тоді розбіжності у визначенні, стосуються наступних питань:

- Учасники консультацій, тобто суб'єкти. Раніше, коли консультації стосувалися словесних відносин тільки між владою і значущими соціальними групами (установами), наприклад, профспілками, церквами, цим суб'єктом не були громадяни та неурядові організації. Влада як суб'єкт консультацій не може бути обмежена до органів адміністрації, з чим ми іноді стикаємося, але повинна охоплювати всі рівні – від громади до центральних органів влади, а також основні форми, тобто виконавчі та законодавчі органи. До органів влади в такому розумінні ми зараховуємо також органи спеціальної державної адміністрації.
- Відносини між суб'єктами. У публічних консультаціях йдеться про відносини органи влади – громадяни та інші громадські суб'єкти, головним чином, різні групи і спільноти. Не відповідають таким характеристикам публічних консультацій суб'єкти, між якими існують інші відносини, наприклад, міжвідомчі консультації при розробці урядового законопроекту, консультації між вищими навчальними закладами, незважаючи на їх відкритий характер, або консультації між іншими установами.
- Мета проведення публічних консультацій, інакше кажучи, визначення, для чого вони проводяться, являється тим, що відрізняє їх від інших консультацій. Метою є бажання органів влади ознайомитися зі

¹² G. Makowski, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego* (Огляд юридично-інституційних рамок публічних консультацій на рівні місцевого самоврядування), w: P. Sobiesiak-Penszko, ред., *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu* (Закон і громадська участь. Баланс моніторингу), Інститут публічних справ, Warszawa 2013, с. 24.

ставленням громадян (інших суб'єктів) до проектів, підготовлених рішень, наслідки яких можуть по-різному торкнутися цих суб'єктів.

- Публічні консультації відрізняє від інших консультацій предмет. Цим предметом являється сфера здійснення публічної влади на різних рівнях влади. Звичайно, це не стосується питань, які не підлягають консультуванню, хоча наслідки рішень торкатимуться громадян та інших суб'єктів. Це стосується, наприклад, окремих питань оборонної політики та безпеки, деяких питань зі сфери зовнішньої політики та інших, що стосуються державної таємниці.

Враховуючи вищезазначені питання, визначення публічних консультацій можна сформулювати наступним чином:

Публічні консультації – це процес, в ході якого представники органів публічної влади представляють громадянам та іншим зацікавленим суб'єктам проекти планованих заходів, наслідки яких можуть прямо чи опосередковано їх стосуватися, щоб ознайомитися з їхньою думкою, з метою оптимізації проекту планованого заходу (включаючи відмову від його реалізації). Процес консультацій – незалежно від їх предмета, ступеня комунікації, тривалості, кількості приймаючих в них участь зацікавлених сторін – завжди повинен включати необхідні і характерні для консультацій етапи. Таким обов'язковим мінімумом є чотири наступні етапи.

Етапи консультацій

- Етап 1.** Презентація проекту заходу (інвестиції, створення або ліквідації установи, правового акта тощо) громадськості та іншим суб'єктам,
- Етап 2.** Презентація публічними суб'єктами (місцеві жителі та інші зацікавлені сторони) відгуків, зауважень, позицій і т. д. щодо проекту,
- Етап 3.** Обмін думками (роз'яснення, пропозиції і т. д.) між сторонами консультацій,
- Етап 4.** Надання інформації представниками влади про прийняте рішення. Вказується перелік думок, позицій або їх частин, врахованих з метою внесення змін до проекту відповідно до волі публічних суб'єктів, а також причини, з уваги на які їх не враховано.

1.3. СУСПІЛЬНІ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

Динамічний розвиток публічних консультацій відкрив їх різноманітні, соціально важливі функції. Мало хто сподівався на етапі їх впровадження в широкий спектр громадської участі, що так швидко будуть широко застосовуватися, не обмежуючись лише до ролі вираження громадської думки у справах більш або менш важливих для громадян. Стало відомо, що справжні публічні консультації, тобто, які проводилися з добрими намірами, на високому професійному рівні за активної участі основних сторін є надзвичайно важливою формою впливу громадян на ряд сфер здійснення публічної влади.

Поглиблений аналіз проблематики публічних консультацій в основному вказує на нищенаведені суспільні функції, як найважливіші функції публічних консультацій.

Діагностична

Публічні консультації відкривають доступ до знань, що дозволяють діагностувати різні площини соціально-економічного життя в органах місцевого самоврядування, явища або процеси. Завдяки цим діагнозам стають відомі різні передумови для внесення змін у плановані рішення.

Освітня

Консультації на різних етапах надають мешканцям та іншим суб'єктам ряд інформації не тільки про наміри влади, а в основному про рішення, умови, функціонування, наслідки і т. д. В процесі консультацій населення також може набувати різні соціальні компетенції. Освітня функція поширюється і на сферу здійснення влади; вона має важливий утилітарний характер і, по суті, є базовою для інших функцій. З огляду на її широкий спектр, вона також має важливе значення в області інформаційного забезпечення.

Формулювання

Проведення консультацій владою часто є наслідком сформульованих (озвучених) потреб чи інтересів. Участь у них населення та інших су-

б'єктів створює численні площини для формулювання своїх потреб. Всі сформульовані в ході консультацій думки і позиції в основному обумовлені висловленням потреб різних суб'єктів і в той же час є формою їх висловлення.

Учасницька (партисипаторна)

Результатом правильно проведених консультацій є вплив місцевого населення на процес прийняття рішень. Незалежно від його наслідків для остаточної форми рішень, які приймаються, сама участь у консультаціях є формою впливу на здійснення влади. Влада, враховуючи участь місцевих жителів у консультаціях, повинна враховувати наслідки у вигляді їх реакції на ступінь урахування заявлених в ході консультацій думок. Суть учасницької функції полягає в реальному, а не потенційному впливові громадськості на здійснення влади.

Легітимаційна

Це означає зміцнення значущості і правомірності прийнятого внаслідок консультацій рішення. Можна сказати, що це надання йому більш широкого значення, зміцнення форми його соціалізації. У разі крайньої загрози та блокування роботи законодавчих органів на рівні самоврядування, підтримка проекту рішення, висловлена громадськістю в ході консультацій, може бути також специфічною формою суспільної легітимації, яка веде до прийняття радою відповідного рішення.



Суспільного контролю

Публічні консультації дозволяють населенню здійснювати суспільний контроль за діяльністю влади. Процес консультацій включає в себе досить велику кількість заходів публічної влади, які є предметом оцінки населення в рамках суспільного контролю в широкому розумінні, що підвищує прозорість дій влади і, зокрема, процесу прийняття рішень.

Інтегративно-ідентифікуюча

В ході консультацій нерідко відбувається інтеграція громадськості, яка підтримують певні постулати і висловлює аналогічні оцінки по проекту заходу. Ця інтеграція призводить до виникнення механізмів співпраці, народжуються проекти нових ініціатив і нові лідери. Водночас ці мешканці ототожнюють себе з розробленими в ході консультацій проектами рішень. Ідентифікація з групою інтересів, зосереджена навколо розроблених думок і рішень розширює можливості роботи групи шляхом спілкування з іншими зацікавленими сторонами з метою пошуку задовільних рішень. Ця функція має важливе значення для створення культури публічних консультацій.

Превентивна

Вказуючи на важливі проблеми, що впливають з потреб різних груп, публічні консультації можуть бути рушійною силою для рішень влади, які запобігають виникненню проблем. Позиції, висловлені в ході консультацій, можуть запобігти прийняттю рішень владою, наслідки яких буде громадськістю оцінено негативно. Правильна інтерпретація і використання результатів консультацій можуть запобігти конфліктам або звести до мінімуму їх наслідки.

Коригуюча

Внаслідок консультацій влада може ознайомитися з різними позиціями, урахування яких впливає на остаточну форму заходу, зокрема технічну, функціональну, економічну, архітектурну, естетичну та багатьох інших. Коригуюча функція може проявитися в радикальній зміні рішення, що враховує нові, інноваційні рішення. Корекція багатьох проектів

заходів може привести до нових способів розробки, реалізації та оцінки публічної політики у місцевому самоврядуванні.

Організаційна

Консультації, особливо щодо великих заходів, вимагають ефективної організації, що стосуються здійснення процедури, співпраці багатьох установ, підрозділів, експертів і багатьох інших суб'єктів. Організаційна функція консультацій – це створення нових функціональних рішень у галузі співробітництва дуже різних суб'єктів у сферах соціального діалогу та прийняття рішень.

Активаційна

Консультації, які завершуються результатом, що враховує відгуки суб'єктів, які беруть в них участь, є заохочуючим фактором для участі в них інших жителів та інших суб'єктів. Позитивний для жителів результат консультацій підвищує їх активність не тільки в цій формі співучасті. Підтвердженням є позитивний досвід міст, в яких проводилися хороші консультації з питань громадянського бюджету. Ряд переваг ефективних консультацій стимулюють активну діяльність населення, підприємців, громадських організацій, багатьох груп та інших суб'єктів.

1.4. ПРИНЦИПИ І СТАНДАРТИ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

Консультації, так само, як і інші важливі інститути суспільного життя, повинні супроводжувати деякі важливі, фундаментальні принципи, завдяки дотриманню яких консультації сприймаються громадянами як визначний акт, який влада розглядає належним чином. Дотримання цих принципів, свідчить про ретельність, професіоналізм і взаємну повагу партнерів, а також про їхнє важливе ставлення до консультацій.

Врешті-решт, консультації, для того, щоб були ефективними, тобто дозволили досягти намічених цілей, повинні проводитися відповідно до принципів, які надають їм сенс, а учасникам дають відчуття справжньої участі в дуже важливій формі суспільної участі. Проведення публічних

консультацій без дотримання викладених принципів, повністю позбавляє цей процес характеру консультацій¹³.

ПРИНЦИПИ КОНСУЛЬТАЦІЙ

Добрі наміри

Консультації проводяться в дусі справжнього діалогу. Сторони мають щирі наміри. Сторони прислухаються один до одного. Консультації з самого початку супроводжуються бажанням отримати хороше рішення. Відповідно до цього принципу неприпустимим є інструментальне ставлення до консультацій, які були б вигідні лише одній стороні, а отже, були б вдаваними, оскільки являються маніпуляцію зацікавленими сторонами.

Діяльність задля суспільного блага

Якщо консультації проводяться з залученням великої кількості суб'єктів, слід завжди пам'ятати про головне – про суспільне благо. Суспільне благо враховує інтереси всієї спільноти, навіть якщо деякі групи отримують в результаті консультацій більше за інших. Принципово не можна надавати перевагу будь-якій групі. Кожен учасник консультацій має право представляти свої потреби і з допомогою дозволених засобів їх формулювати. Це не порушує суспільного інтересу, тобто прийняття в результаті консультацій таких рішень, які матимуть на увазі суспільне благо.

Принцип субсидіарності

Принцип субсидіарності стосується розподілу повноважень між окремими рівнями влади під час здійснення публічної влади. Відповідно до нього, даний рівень влади повинен виконувати ті завдання, які тільки він в змозі найбільш ефективно реалізувати. Якщо нижчий рівень з будь-

¹³ У законодавчих процедурах ЄС приділяється багато уваги принципам консультації, щоправда в контексті законодавчого процесу, але вони стосуються універсальних правил, наприклад, відкритості та відповідальності, ефективності, узгодженості, широкій участі, часових рамок і багатьох інших, Пор. М. Mendza-Drozd, *Zagadnienie konsultacji społecznych w Unii Europejskiej, Analiza wybranych instytucji i dokumentów (Питання публічних консультацій в Європейському Союзі. Аналіз вибраних інститутів і документів)*, Warszawa 2010, в: http://partycypacjaobywatelska.pl/uploads/2b_konsultacje_ue_raport.pdf

яких причин в змозі виконувати певні завдання краще за вищий рівень, має це робити. Завдяки такій організації, влада зі своїми повноваженнями має бути максимально наближеною до громадянина. У контексті консультацій це означає, що громадяни, завдяки найкращому розумінню проблем, які їх безпосередньо стосуються, повинні брати участь у виборі найбільш оптимальних соціально-економічних рішень.

Загальність

У процесі консультацій повинні мати можливість брати участь всі зацікавлені сторони у вирішенні даного питання. На рівні місцевого самоврядування необхідно забезпечити участь у консультаціях усім громадянам, щоб кожен міг висловити свою думку.

Об'єктивізм

Відповідно до цього важливого принципу, найбільш важливими критеріями при прийнятті будь-яких кроків і рішень в ході всього процесу консультацій – включно з основним, тобто рішенням щодо проекту остаточного рішення – повинні застосовуватися об'єктивні критерії. У кожному випадку, де це можливо, необхідно об'єктивізувати критерії оцінок, передумов та аргументів.

Незалежність сторін

Це правило стосується суверенітету суб'єктів, які беруть участь в процесі консультації. Це означає, що сформульовані учасниками консультацій думки, оцінки та позиції являються їх суверенними рішеннями і не є результатом тиску, викликаного іншими учасниками, не є наслідком страху перед реакціями інших суб'єктів консультацій, особливо при наявності службових відносин.

Повна незалежність учасників – це стан, близький до ідеального. В основному мова йде про те, щоб уникнути ситуації будь-якої залежності між сторонами консультацій – службової, економічної, політичної, сімейної та іншої.

Прозорість

Інформація про мету, предмет, принципи, хід, учасників і багато інших питань, пов'язаних з консультаціями має бути широко доступною. Це стосується також інформації щодо думок і позицій, сформульованих усіма учасниками консультацій. Прозорість стосується також інформації про причини, чому під час консультацій використовуються певні форми або залучаються експерти.

Відкритість і доступність до інформації

Це означає, що всі документи і відомості, якими володіє орган публічної влади у зв'язку з проведеними консультаціями стосовно зазначених питань повинні бути відкриті і доступні для всіх зацікавлених сторін. Інформація про кожну стадію консультацій і документи, які є їх невід'ємною частиною, мають надаватися у доступній для учасників консультацій формі.

Професіоналізм

Організатор консультацій повинен володіти знаннями та компетенціями в області проведення консультацій, спираючись на методологію й процедури, які мінімізують ризики допущення помилок або недоліків, які можуть істотно вплинути на результат консультацій. Професіоналізм у підготовці та проведенні консультацій є необхідною передумовою об'єктивності та ефективності, завдяки професіоналізму учасники почувають себе комфортно.

Ефективність

Консультації повинні здійснюватися таким чином, щоб можна було досягти наміченої мети, тобто, залучити, як найбільше суспільних груп для оцінки проекту рішення, щоб в результаті оптимізувати проект заходу на основі відгуків зацікавлених сторін. Ефективність має стосуватися суспільного виміру, тобто ступеня схвалення проекту заходу, а також економічної та інших сторін. Ефективність консультацій – це організація їх процесу, яка забезпечить досягнення найкращих результатів.

Стандарти публічних консультацій

Консультації повинні проводитися з дотриманням також певних стандартів, тобто найбільш бажаних техніко-організаційних особливостей, які істотно впливають на якість і, як наслідок, на ефективність консультацій. Це набір досить довільно підібраних характеристик. На сьогодні не має загального переліку стандартів, хоча ряд установ намагається розробити такий каталог, в тому числі і Європейський Союз.

Нижче представлений перелік характеристик консультацій (стандартів), стосується технічних і організаційних вимог, яких слід дотримуватися для проведення хороших публічних консультацій. Це не вичерпний перелік.

Достатні часові рамки

Відповідно до цього стандарту, необхідно визначити тривалість консультацій таким чином, щоб кожен зацікавлений суб'єкт міг взяти в них активну участь. Це означає, що він повинен встигнути ознайомитися з усіма необхідними документами і висловити свою думку.

Строки проведення зустрічей

Відкриті зустрічі з населенням (іншими суб'єктами) повинні бути організовані у відповідному часі, щоб зацікавлені особи могли взяти в них участь.

Мова консультації

Ця вимога стосується використання мови, зрозумілої для середньостатистичних громадян. Ця вимога стосується також інструментів дослідження громадської думки та презентованих документів. Це означає, що написані технічною мовою документи, які розуміють лише фахівці, повинні бути представлені в короткій формі на мові, зрозумілій для непрофесіоналів.

Різноманітність форм

Консультації, особливо ті, які стосуються великих і складних інвестицій, які іноді викликають суспільне протистояння, повинні проводитися з використанням різних форм, з урахуванням цілей і забезпеченням ши-

рокого доступу для зацікавлених суб'єктів. Різноманітність форм дозволяє більш точно представляти думки і позиції зацікавленим сторонам.

Місце консультації

Місце публічних зустрічей з населенням та іншими групами, в якості однієї з форм консультацій, має відповідати обов'язковим для цієї функції умовам (зручний під'їзд, у тому числі громадським транспортом, місця для паркування, відповідно просторе приміщення, оснащення, поверхи і т. д.).

Багатоетапність

Консультації повинні бути організовані таким чином, щоб зацікавлені особи могли взяти в них участь на кожному етапі їх реалізації.

Інтеграція з процесом планування і проектування

Окремі етапи планування та проектування заходів повинні бути організовані таким чином, щоб дозволити реалізацію різних фаз консультації. Зауваження, висловлені в ході цих дій, можуть бути корисні для подальшої роботи.

Документування ходу консультацій

Весь процес публічних консультацій має бути документально зафіксований в адекватних для цієї мети формах. Це необхідно для підготовки поправного звіту, а також для того, щоб зацікавлені особи могли ознайомитися з вірністю передачі, запису і могли використовувати їх в різних цілях. Документування процесу консультацій має на меті також проведення вірної оцінки процесу консультацій.

Моніторинг та оцінка консультацій

Завдяки процедурі моніторингу та оцінки консультацій можна у підсумку оцінити ступінь відповідності поставлених цілей з досягнутими результатами. Невід'ємним плюсом цих заходів є вдосконалення процесу організації майбутніх консультацій.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

Розвиток і матеріалізація ідеї демократії після Другої світової війни, особливо на європейському континенті, у поєднанні з практичним застосуванням наступних поколінь прав людини, а також зростаючий загальний розвиток та широке застосування принципу субсидіарності, створили істотну базу для народження громадянського суспільства. Його важлива складова, – публічні консультації, з-за їх зростаючого значення, масштабу, складності, функції та залучення у процес прийняття рішень на різних рівнях, спершу діяли у загальних, а пізніше в більш деталізованих, правових рамках. Приймаючі рішення органи влади на різних рівнях – міжнародному, національному, регіональному та місцевому, завдяки консультаціям з різними суб'єктами намагалися збільшувати ступінь своєї легітимності.

Усвідомлення того, що проекти рішень необхідно консультиувати з їх адресатами, стає все більш поширеним явищем. Наслідком цього є створення багатьох інституційно-правових рамок для різних форм громадської участі і, зокрема, публічних консультацій.

Хоча публічні консультації найчастіше стосуються ряду рішень в основному на місцевому рівні, рідше регіональному і національному, і ще рідше міжнародному, попри те їх правові основи у багатьох випадках виводяться саме з міжнародного права.

Правові передумови в міжнародному вимірі виникають з намагання застосувати комплексний підхід до глобальних проблем сучасного світу і будівництво відповідного порядку на основі міжнародних організацій та міжнародного права. Як приклад, можна вказати послідовність дій, пов'язаних з охороною навколишнього середовища починаючи з Стокгольмської декларації від 1972 року, пізніше декларації з Ріо-де-Жанейро від 1997 року, і врешті-решт регулярні Конференції з питань клімату ООН.

В наслідку цих великих подій та актів міжнародного права, пізніше розроблено ряд конкретних юридичних рамок, в основному з питань охорони навколишнього середовища, які містять положення, що стосуються різних форм комунікації.

Враховуючи той факт, що ряд нормативно-правових актів, які детально регулюють питання публічних консультацій у законодавстві багатьох країн світу, в тому числі в Україні, беруть свій початок в актах міжнародного права, в тому числі Європейського Союзу, а лише потім враховують положення національного законодавства, ми здійснимо презентацію основних правових рамок саме в такому порядку.

2.1. МІЖНАРОДНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ РАМКИ

Основні конвенції і попередні ініціативи стосувалися прав і обов'язків людини в широкому розумінні в контексті охорони навколишнього середовища. Природне середовище через об'єктивно діагностовану деградацію і загрозу стало джерелом натхнення для розробки важливих правових актів, які мають підтримку з боку суспільства.

Стокгольмська декларація

Стокгольмська декларація Організації Об'єднаних Націй про природне середовище людини мала важливе значення для майбутніх конференцій, в тому числі так званих Самітів Землі. Принципи, внесені до цього документа, були основою для багатьох правових положень Європейського Союзу. У 26 принципах мова йде про розумне планування і відповідне управління в економіці, навколишньому середовищі, в містах і селищах. У найважливішому принципі № 1 йдеться про основоположне право людини на свободу, рівність і відповідні умови життя в середовищі, що дозволяє жити в гідності і достатку, і що людина несе відповідальність за захист і поліпшення навколишнього середовища для нинішнього і майбутніх поколінь¹⁴.

¹⁴ Резолюція Стокгольмської конференції 14.6.1972 року, що стосується природного середовища людини, <http://www.stosunki.pl/sites/default/files/images/Deklaracja%20Sztokholmska.pdf>

Декларація Ріо-де-Жанейро

На основі Стокгольмської декларації 3-14 червня 1992 року в Ріо-де-Жанейро відбувся Саміт Землі, який ухвалив низку документів, які мають велике значення для всіх наступних конференцій та актів міжнародного права, що стосується захисту навколишнього середовища, клімату, сталого розвитку та багатьох інших питань. Принцип № 10 декларації прямо вказує на участь громадян у процесі прийняття рішень з екологічних питань: «Екологічні проблеми найкраще вирішувати на відповідному рівні, за участю всіх зацікавлених громадян. На національному рівні кожна людина повинна мати відповідний доступ до інформації про навколишнє середовище, якою володіє публічна влада. Це включає в себе інформацію про небезпечні речовини і діяльність на території громади, а також можливість участі в процесі прийняття рішень»¹⁵.

Декларація з Йоганнесбурга

У порівнянні із Самітом землі в Ріо-де-Жанейро, II Саміт землі в Йоганнесбурзі в 2002 році мав відносно менше значення. У Декларації від 4 лютого стосовно сталого розвитку в пункті 26 зазначено, що «сталий розвиток вимагає тривалої перспективи та більш широкої суспільної участі у розробці політики, прийняття рішень та їх реалізації на всіх рівнях».¹⁶

Важливу роль для поширення необхідності доступу громадян до інформації та участі громадян в рамках публічних консультацій відіграли Договори, що встановлюють і змінюють Євросоюз. Положення, що містяться в них, пізніше було внесено до діючих директив.

Амстердамський договір

В Амстердамському договорі встановлено нову форму участі громадськості у формуванні політики ЄС – громадянську ініціативу, яка відповідно до стандартів ЄС фактичного домінування виконавчої влади над законодавчою є істотним нововведенням і підкресленням ролі громадянської участі в складному процесі прийняття рішень в ЄС. В контексті

¹⁵ Принципи загальних прав і обов'язків. Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку, http://www.mipe.oswiata.org.pl/rozwoj/doc/deklaracja_z_rio.pdf

¹⁶ http://www.ietu.katowice.pl/wpr/Dokumenty/List_a_faktow/Deklaracja_z_Johanesburga.doc

проблематики доступу громадян до інформації та практики суспільного діалогу, в тому числі публічних консультацій, важливе значення мають положення ст. 137, 138 та 225. В перших двох ми маємо справу з підтвердженням важливості суспільного діалогу у законодавчому процесі на рівні неєвропейських установ. У ст. 225 чітко підкреслюється право громадян ЄС на доступ до інформації¹⁷.

Лісабонський договір

У Лісабонському договорі мова йдеться безпосередньо про консультації. У ст. 11 вказано, що органи та установи Європейського Союзу надають можливість громадянам і представницьким асоціаціям виступати і публічно обмінюватися думками у всіх сферах діяльності ЄС, і що вони ведуть відкритий, прозорий і регулярний діалог з цими суб'єктами.

На Європейську Комісію накладено обов'язок проводити широкі консультації із зацікавленими сторонами для забезпечення узгодженості і прозорості діяльності ЄС.

Європейська хартія місцевого самоврядування

Європейська хартія місцевого самоврядування є надзвичайно важливим документом Ради Європи, який визначає статус органів місцевого територіального самоврядування у широкому розумінні у їх взаєминах з центральною державною владою. Хартію затвердила Постійна конференція муніципалітетів і регіонів Європи при Раді Європи (від 1994 року – Конгрес місцевих і регіональних влад), яка набула чинності в 1988 році.

Україна, як одна з небагатьох країн, ратифікувала її в повному обсязі в 1998 році. Цей акт з самого початку мав великий вплив на все європейське законодавство, особливо в тих його частинах, які стосуються місцевого самоврядування. Цей документ має велике значення для популяризації та розвитку ідеї самоврядування. Однією з його основних цілей є залучення місцевих спільнот у функціонування демократичних процедур на місцевому рівні. Хартія чітко і однозначно підкреслює обов'язок проводити консультації з місцевими громадами у всіх питаннях, що безпосередньо їх стосуються, пов'язаних з розробкою планів і прийняттям рішень (ст. 4).

¹⁷ Консолідована версія Договору про заснування Європейського Співтовариства, Офіційний журнал Європейського Союзу C321, 2006 р.

Важливим питанням внесеним до Хартії, яке передбачає проведення консультацій з місцевою спільнотою, є зміна меж населених пунктів (ст. 5) та форма надання спільнотам ресурсів, отриманих від перерозподілу доходів (ст. 9).

Принцип субсидіарності в Хартії став одним з головних імперативів, згідно з яким відповідальність за публічні справи спочиває на тих органах влади, які знаходяться найближче до громадянина.

З моменту її ратифікації окремими країнами, Хартія зіграла дуже важливу роль в правовому врегулюванні всіх питань пов'язаних з місцевим самоврядуванням, в тому числі в рамках Конституцій та законів про державний устрій.

Європейська хартія регіонального самоврядування

Цей правовий акт прийнято 5 червня 1997 року. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи встановив норми у питаннях консультацій з владою регіонів у таких сферах, як внутрішня політика, розподіл і виділення публічних коштів, а також визначення нових меж регіонів. Цей акт має відносно невелике значення для функціонування регіонів у контексті консультацій. Як правило, національне законодавство багатьох держав приділило більше уваги цьому питанню, ніж даний акт.

Орхуська конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у прийнятті рішень і доступі до правосуддя з питань навколишнього середовища

Орхуська конвенція була прийнята на Панєвропейській конференції міністрів навколишнього середовища 25 червня 1998 року в Орхусі, Данія. Україна підписала Конвенцію 25 червня 1999 р., а Верховна Рада України ратифікувала її 6 липня 1999 року.

Ця Конвенція є результатом положень Стокгольмської декларації з 1972 року та декларації Ріо-де-Жанейро з 1997 року, і являється їх істотним доповненням.

Цей акт міжнародного права має особливе значення. Можна сказати, що він зміцнює права людини на чисте довкілля і є ключовим елементом реалізації майже всеосяжного на сьогоднішній день принципу сталого розвитку. Орхуська конвенція формулює широкий спектр принципів,

стандартів і дій в області публічних консультацій в широкому розуміння. Цей акт має особливе значення для громадської участі.

- Регулює право на доступ людей і громад до екологічної інформації.
- Встановлює по відношенню до публічної влади різних рівнів обов'язок збір в різних формах необхідної інформації про навколишнє середовище, в тому числі відомостей про заплановані заходи, які можуть значно вплинути на навколишнє середовище, проектів рішень про видачу дозволів на реалізацію відповідних заходів, реферати описів і висновків на зрозумілій, нефаховій мові.
- Наказує владі дозволити різним суб'єктам, у тому числі громадянам, активно брати участь у різних формах на різних етапах підготовки і прийняття органами публічної влади рішень, що стосуються відповідних заходів (ст. 6).
- Накладає на органи публічної влади (ст. 7) зобов'язання надавати інформацію і забезпечити активну участь конкретним суб'єктам щодо формування планів, програм та керівних принципів політики, що мають важливе значення для захисту навколишнього середовища.
- Конвенція також наказує владі розміщувати інформацію про продукти, яка дозволить споживачам здійснювати свідомі вибори (ст. 5).

Орхуська конвенція зіграла велику роль у змінах у сфері охорони навколишнього середовища і увійшла до законодавства багатьох країн, також і за межами Європейського Союзу. Перелічені в ній обов'язки дотримання органами публічної влади певних процедур, що стосуються планування та прийняття рішень, значно підвищують рівень залучення суспільства до цього процесу через активну участь громад та громадян. Дотримання положень Орхуської конвенції контролюється, а до Конвенції вносяться зміни для зміцнення практики публічних консультацій¹⁸.

Європейська ландшафтна конвенція

Актом міжнародного права у сфері захисту ландшафту являється Європейська ландшафтна конвенція, прийнята у Флоренції 20.19.2000 року.

¹⁸ Наприклад, на II зустрічі Сторін Конвенції в Алмати 25-27 травня 2008 року затверджено зміни, що визначають, зокрема, детальні правила участі громадськості в прийнятті рішень про видачу дозволів на умисне вивільнення генетично змінених організмів у навколишнє середовище і введення їх в обіг, ратифікація: Законодавчий Вісник 2008, № 220, поз. 1422.

У Конвенції сформульовано низку заходів щодо встановлення стандартів якості ландшафтів та їх захисту. Підкреслюється питання підготовки та навчання громадян з точки зору знань про ландшафт і його захисту, для підвищення обізнаності громадськості.

Дуже важлива частина Конвенції стосується зобов'язань держави-сторони Конвенції щодо створення процедури залучення громадськості, місцевої та регіональної влади та інших груп у діяльність з благоустрою ландшафту.

2.2. НАЦІОНАЛЬНІ ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ПРАВОВІ РАМКИ

2.2.1. Конституційні принципи та інші положення, що стосуються консультацій на центральному рівні

Конституція України є актом вищого рангу, з якого посередньо виникає підтримка та обґрунтування для публічних консультацій, вказуючи на зміст деяких принципів щодо устрою. Йдеться, зокрема, про наступні принципи:

Принцип суверенітету народу (ст. 2,5)

Відповідно до якого, єдиним джерелом влади є народ, а, отже, не тільки шляхом обрання представників до будь-якого рівня влади, а й за допомогою прямих форм, в тому числі консультацій;

Принцип демократичної правової держави (ст. 5, 38)

Передбачає, зокрема, участь громадян у процесі прийняття рішень різними органами влади;

Принцип соціальної ринкової економіки (ст. 17)

Відповідно до якого солідарність та забезпечення економічної безпеки громадян є однією з основних функцій держави;

Принцип громадянського суспільства (ст. 36)

Який проявляється у праві на свободу об'єднання громадян, створення громадських, політичних та професійних організацій, формулювання їх потреб та інтересів, а також реалізації соціальних завдань суб'єктами місцевого самоврядування;

Принцип соціального діалогу (ст. 38)

Відповідно до якого в основі державного устрою є співпраця між органами влади та соціальними партнерами;

Принцип субсидіарності (ст. 140)

Має посилювати права громадян та їх спільнот. Виражається в такому поділі повноважень між органами влади, згідно з яким будь-які рішення щодо проблем і потреб громадян повинні прийматися на рівні максимально наблизеним до громадян. Ця норма з Європейської хартії місцевого самоврядування є одним з фундаментальних принципів, що регулює повноваження і взаємини між різними рівнями місцевого самоврядування.

У цьому контексті слід згадати проект закону Верховної Ради України «Про публічні консультації»¹⁹, який з 2017 року чекає на затвердження парламентом. Незважаючи на те, що цей проект не є чинним законодавством, він показує, яким чином питання публічних консультацій може бути врегульовано на території України завдяки затвердженню одного закону. З уваги на це нижче представимо аналіз окремих положень проекту зазначеного закону.

Наведений законопроект має регулювати всі питання публічних консультацій на території України, як на рівні самоврядування, так і на центральному рівні. Про це свідчить ст. 1 ч. 1 зазначеного закону, який визначає порядок публічних консультацій «під час розробки державної та регіональної політики, вирішення місцевих проблем, підготовки правових актів, документів, що стосуються державної, регіональної та місцевої політики (концепції, стратегії, програми, плани дій тощо)». Представлена в статті сфера застосування публічних консультацій є дуже широкою, що парадоксально, є недоліком запропонованого рішення – так сформульована сфера застосування є нечіткою, і на практиці означає, що консультації мають проводитися стосовно всіх правових актів, як на місцевому, як і центральному рівнях. Проведення консультацій в такому порядку призведе до швидкої появи «втоми» від консультацій, коли до адресатів процесу звертатимуться для висловлення їхньої думки у неважливих для них питаннях.

¹⁹ Проект Закону про публічні консультації, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237

У пункті другому цієї ж статті закону перераховані суб'єкти, уповноважені проводити публічні консультації, а саме:

- 1) Депутати та Комітети Верховної Ради України;
- 2) Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади;
- 3) місцеві органи виконавчої влади;
- 4) влада Автономної Республіки Крим;
- 5) органи влади місцевого самоврядування;
- 6) державні колегіальні органи;
- 7) Національний Банк України
- 8) інші державні органи при виконанні своїх функцій на основі положень Закону.

На відміну від предметної області, у законі визначено модельний перелік суб'єктів – вказано основні суб'єкти, які зобов'язані проводити публічні консультації.

Наступні пункти першої статті, тобто 3, 4 і 5 визначають, яким чином будуть проводитися публічні консультації у Верховній Раді України (п. 3), органах виконавчої влади, визначених Кабінетом Міністрів України (п. 4), а також органах місцевого самоврядування (п. 5). У випадку цієї останньої групи суб'єктів, законом передбачено право на самостійне встановлення порядку проведення консультацій з урахуванням місцевої специфіки «на основі положень закону»²⁰.

Стаття 2 вказує, яким чином закон впливає на положення інших законів. Стаття 3 визначає принципи проведення публічних консультацій, які перераховані в п. 1: «верховенства права, законності, прозорості, відкритості, доступності, ефективності, передбачуваності, участі, узгодженості та своєчасності, недискримінації, неупередженості, підзвітності та зворотного зв'язку»²¹. Принципи викладені у наведеному пункті комплексно регламентують питання публічних консультацій. Єдине зауваження можна мати відносно того, що в законі не надано роз'яснення окремих принципів, що може призвести до довільного їх тлумачення.

Стаття 4 законопроекту регулює питання учасників консультацій, і так як предмет, перелік учасників є чітким, а отже мова йде про громадян

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

України, іноземців та особи без громадянства, які проживають в Україні на законних основах (ч. 1 п. 1); представників організацій, асоціацій та інших неурядових організацій (ч. 1 п. 2-9); та інші особи, не зазначені у попередніх частинах, якщо їх стосується обговорюваний документ (п. 10).

Наступні статті закону, тобто 5 і 6 регулюють обов'язки суб'єктів, які проводять консультації (ст. 5), а також права учасників консультацій (ст. 6). У першому випадку мова йде про:

- проведення консультацій на кожному етапі заходу;
- проведення консультацій з дотриманням порядку, визначеного законодавством;
- підготовка звітів про результати проведення консультації.

В іншому випадку, відповідно до законопроекту, учасники консультацій мають право:

- здійснювати моніторинг процесу підготовки та прийняття владою правових актів;
- подавати свої пропозиції змін і зауважень в ході консультацій;
- отримувати від органів, що проводять консультації, матеріали необхідні для участі в консультаціях.

Ці дві статті регулюють основні питання щодо проведення та участі у публічних консультаціях. Обов'язки організаторів та права учасників визначено відповідно до прийнятих стандартів публічних консультацій.

Стаття 7 проекту визначає порядок проведення публічних консультацій. Частина 1 статті описує процес публічних консультацій. Запропо-



нований процес відповідає практиці, прийнятій у країнах, де консультації проводяться вже протягом багатьох років, тобто оголошення про консультації -> розкриття предмета консультацій -> час на внесення пропозицій змін та зауважень -> розгляд пропозицій -> оприлюднення звіту про результати проведених консультацій.

У частині другій ст. 7 визначено елементи, які містить оголошення про проведення консультацій. Серед них є елементи, які знаходяться в постановах про публічні консультації польських гмін, тобто найменування суб'єкта, предмет консультацій, пропонувані форми їх проведення, контактні дані особи, відповідальної за проведення консультацій, інформація про строк і форму подачі заявок в рамках процесу.

Стаття 8 законопроекту регулює питання форм проведення публічних консультацій. Запропоновано проводити консультації у двох формах:

- електронних консультацій шляхом оприлюднення консультаційного документа на веб-сайті суб'єкта, який проводить консультації.
- публічного обговорення шляхом проведення публічних заходів (зустрічі, засідання за круглим столом, конференції, слухання, фокус-групи та інші).

Запропонований перелік форм консультацій передбачає широку участь громадян в процесі консультації.

У наступній статті (9) законом надано особливий статус електронним консультаціям, які, згідно з ч. 1 «є обов'язковою формою публічних консультацій»²².

Стаття 10 містить питання, щодо яких додатково до електронних консультацій відповідні суб'єкти зобов'язані також проводити консультації у формі публічних зустрічей з громадськістю. Перелік питань широкий і стосується наступних проблем:

- конституційні права, свободи та обов'язки громадян;
- соціальний захист;
- інтереси територіальних громад за умови, якщо такі питання, проекти актів розробляються державними органами;
- фінансування, правовий статус, надання пільг або встановлення обмежень для неурядових організацій;
- визначення стратегічних цілей, пріоритетів і завдань у сферах дер-

²² Ibid.

жавної політики (зокрема, державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку);

- охорона навколишнього середовища.

Перелік питань, що підлягають публічним консультаціям в традиційній формі зустрічей з учасниками консультацій, досить широкий, завдяки чому населення та інші уповноважені суб'єкти фактично матимуть можливість широкої участі в спільному обговоренні напрямів політики.

Серед інших статей законопроекту «Про публічні консультації» слід звернути увагу на статті 11,14,15 і 18. У ч. 2 ст. 11 визначено строки проведення публічних консультацій:

- не може становити менше 15 робочих днів щодо проектів концепцій, стратегій, програм
- менше 15 календарних днів щодо інших проектів актів, якщо інше не передбачено законом або міжнародними договорами

Виникають великі сумніви щодо другого строку, оскільки організація консультацій навіть у справах малої значущості в строк менше ніж 15 днів може призвести до ситуації, у якій потенційні адресати предмета консультації не матимуть можливості внести свої зауважень до проекту. Також незрозумілим є положення, викладене у ч. 1, відповідно до якого «строк проведення публічних консультацій залежить від складності питання, проекту акта, терміновості, пріоритетності, строків виконання завдань, необхідності проведення публічного обговорення». На основі цього положення можна вважати, що кожна консультація буде вимагати більше часу, ніж згадані 15 днів. У цьому випадку включення положення, яке дозволяє проводити консультації протягом такого короткого часу, з точки зору якості цього процесу є абсолютно незрозумілим, і може навіть призвести до проведення вдаваних консультацій.

У ст. 14 вказано, яка інформація вноситься у звіт за результатами консультацій. Зазначені у згаданій статті елементи звіту повністю вичерпують змістовий обсяг документа, що вказано в 3 розділі цього підручника. У цій статті також міститься інформація про те, що звіт за результатами консультації повинен бути опублікований на веб-сайті суб'єкта, який їх проводив, не пізніше 15 робочих днів. У разі консультації у справах малої значущості запропонований строк не буде проблемою, яка, своєю чергою, виникне у випадку консультацій, наприклад, з питань інвестицій великого значен-

ня. Досвід польських органів місцевого самоврядування показує, що такі консультації тривають не рідко більше 12 місяців, в ході яких проводяться різні заходи і надходить велика кількість запитів, зауважень і пропозицій. Обробка цієї інформації навіть в узагальненій формі є великим викликом. На наш погляд, було б доцільно продовжити цей строк до 30 днів.

Стаття 15 законопроекту регулює питання прийняття законів без проведення публічних консультацій. Згідно з частиною 1 зазначеної статті передбачається, що правові акти по запобіганню надзвичайних ситуацій, у питаннях, пов'язаних із загрозою життю, здоров'ю, правам людини або в питаннях державної оборони, можуть прийматися без проведення публічних консультацій.

Ця стаття переконує нас, і ми підтримує свою позицію щодо ст. 1, тобто, що набуття чинності законопроекту в запропонованому вигляді запровадить в українську практику законотворення, необхідність проведення публічних консультацій для кожного проекту правового акта. Така практика, ймовірно, на початку призведе до своєрідного «буму» щодо участі громадян у публічних консультаціях. Однак в довгостроковій перспективі, виявиться, що громадяни та інші учасники консультацій втрачуть будь-яке зацікавлення у подальшій участі в цьому процесі. Доцільно було б змінити формулювання ст. 1 закону, щоб вона не нав'язувала обов'язкового проведення консультацій по кожному новостворюваному правовому актові.

Останньою статтею законопроекту, на яку ми звертаємо увагу, є стаття 18, яка встановлює відповідальність за порушення порядку проведення публічних консультацій, тобто мова йде про ситуацію, коли суб'єкт зобов'язаний проводити публічні консультації, але цього не зробив, і попри те продовжив розгляд проекту акта. Відповідно до ч. 1, розгляд проектів актів, щодо яких не проведено публічних консультацій, відкладається до проведення таких консультацій. У другій частині сказано, що порушення порядку проведення публічних консультацій може бути підставою для перегляду прийнятого акта, і при необхідності внесення до нього змін.

Варто задуматися про доцільність введення в практику публічних консультацій в Україні такого механізму. На наш погляд, цей механізм з'явився в результаті встановлення максимально широкої сфери питань для проведення публічних консультацій. Особи, чий інтерес постражда-

ють в результаті прийняття якогось правового акта, шукатимуть можливості для того, щоб скористатися положенням статті 18 закону. Це призведе до ситуації, коли публічні консультації будуть проводитися лише для того, щоб не дати противникам можливості скористатися зброєю у вигляді зазначеної статті. Поруч з нечітко встановленою предметною областю ця стаття є ще одним великим недоліком підготовленого законопроекту.

На закінчення, варто звернути увагу на прагнення всеосяжного врегулювання питання публічних консультацій в рамках одного правового акта, однак слід критично оцінити підхід до цього питання. Перш за все, слід підкреслити згаданий обсяг питань, який, за нашою оцінкою, не призведе до поширення практики публічних консультацій, а, навпаки, призведе до послаблення їх ролі, як вдаваного заходу. Такий підхід призведе до ситуації, коли консультації проводитимуться не для забезпечення фактичної участі суспільства у прийнятті рішень, а виключно для виконання обов'язків, що випливають із закону.

Безпосередньо з попереднім закидом пов'язаний і наступний, тобто обмеження ролі громадськості в процесі публічних консультацій. Введення даного закону у запропонованій формі призведе до цього, що громадяни стануть виключно учасниками процесу консультацій, не маючи можливості бути його ініціаторами. З точки зору розвитку громадської участі серед громадян України це не ідеальне рішення, можна би мовити, що таке рішення призведе до зворотного ефекту – негативно вплине на розвиток громадської участі.

2.2.2. Правове регулювання проблематики публічних консультацій в органах місцевого самоврядування

Постанови, які приймає Рада гміни (громади), найчастіше не охоплюють всіх проблем і залишають багато невирішених питань. Інколи вони так лаконічні, що, по суті, нічого не вирішують.

У прийнятих постановах, в яких гміна декларує волю проведення консультацій з питань, важливих для гміни, досить часто спектр цих питань досить невеликий. Факультативні консультації можуть проводитися у всіх важливих питаннях для гміни (аналогічно для повіту та воєводства). Значимість питання не визначена на підставі об'єктивних крите-

рії, і підлягає оцінці владним органом уповноваженим організувати та проводити консультації. У цій галузі існують величезні відмінності між гмінами. Є такі, де предметна область та суб'єкт публічних консультацій вражаючий, є й такі, в яких питання консультацій фактично не регулюється радою, а це може викликати ряд сумнівів і суперечок.²³ Надзвичайно важливим питанням в цьому контексті є дуже чітке, зрозуміле і соціально прийнятне регламентування радою гміни порядку проведення публічних консультацій.

Також можна висунути ряд зауважень щодо суб'єктів, уповноважених подавати заявку на проведення консультацій.

Інші суттєві для публічних консультацій питання, такі як: предмет, мета, форма реалізації, строк, ефективність, звіт за проведеними консультаціями, організаційне забезпечення і т. д. також обтяжені численними недоліками і помилками. Інституційно-правове забезпечення публічних консультацій являється сильною стороною цієї важливої форми громадянської участі. Їх кількість представляє не тільки ряд сфер здійснення публічної влади, щодо яких існує, або ж можуть існувати обов'язок проведення публічних консультацій, але і – що не менш важливо, – презентує публічні консультації як поняття не визначене в повному обсязі, неоднозначне, яке використовуються в різній мірі, різними суб'єктами. Можна констатувати, що ця велика кількість веде до хаосу.

Це стосується, в основному, наступних питань:

Поняття консультації

В деяких правових актах однозначно йдеться про публічні консультації, в інших їх можна віднайти під поняттям соціального діалогу, участі громадськості чи місцевих громад або проведення оцінки проектів, а також внесення пропозицій або зауважень.

Характер консультацій

Деякі з них є обов'язковими і вказані в правових актах у формі вичерпного переліку, інші мають факультативний характер, хоча в суб'єктивному розумінні громадськості можуть бути для них важливіші за питання, по якому проводяться консультації в обов'язковому порядку. Тому

²³ Пор. зокрема А. Ferens, R. Kondas та інші, *op. cit.*, с. 24.

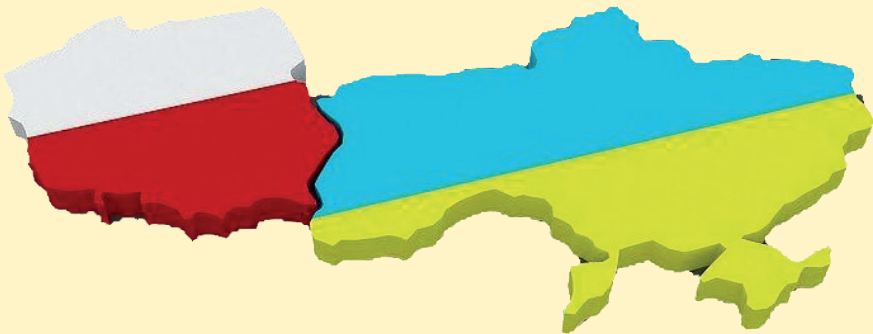
невідомо, який критерій важливості законодавчим органом взяв за основу в ході розробки документа.

Порядок та форма

В деяких правових актах, вказано порядок і форму проведення консультацій, в інших – лаконічно згадано про консультативний порядок розробки проекту рішення (плану, заходу), не вказуючи навіть назви органу, який має затверджувати порядок та форму. Відсутність форми і порядку може означати, що консультаціями можна вважати навіть найпростіші форми діяльності. Деякі правові акти накладають обов'язок саме на органи місцевого самоврядування у плані розробки порядку та форми консультацій.

Суб'єкт консультацій

Правові акти по-різному визначають та встановлюють кількість суб'єктів-адресатів публічних консультацій. У частині актів ці суб'єкти чітко вказано і виділено, наприклад, соціальні партнери, місцеве населення, органи місцевого самоврядування, конкретні неурядові організації, що мають право висловлювати свою думку і т. д. В інших документах ці суб'єкти визначено досить нечітко, наприклад, співтовариство місцевого самоврядування або суспільство.



ПІДГОТОВКА ТА ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

Необхідність проведення публічних консультацій у факультативному порядку органами влади різних рівнів, особливо місцевого, сьогодні отримує все більше схвалення. Дехто робить це, усвідомлюючи, що консультації – це дуже важливий елемент громадянської, ефективної участі; а дехто робить це лиш для того, щоб уникнути звинувачення у небажанні проводити консультації. Негативне ставлення до консультацій, яке існує у прихованій формі, сьогодні розглядається як прояв некоректності.

Проведення консультацій без переконання, що вони тягнуть за собою вигоди для громадян та влади, не має особливого сенсу. В такому випадку їх не можна правильно провести чи використати їх результати *pro publico bono*. У свою чергу, проведення консультацій навіть найбільшим їх прихильником, без належної підготовки та встановленого порядку, спотворює ідею консультацій та може лише зашкодити.

Публічні консультації охоплюють все більш широке коло питань та суб'єктів. Досягнення поставлених цілей вимагає не тільки участі і переконання про їх доцільність, але, що не менш важливо, відповідних знань пов'язаних з їх підготовкою та проведенням. Відносно довготривала практика консультацій в багатьох містах Європи та на інших континентах, а також основні канони управління, соціології, політології та інших дисциплін зобов'язують нас до цього, щоб в процесі підготовки і проведення консультацій враховувати всі конститутивні їх елементи.

3.1. ІДЕНТИФІКАЦІЯ ПРЕДМЕТА КОНСУЛЬТАЦІЙ

Консультації, як це вже неодноразово вказувалося, мають визначену мету та предмет. Предметом консультацій можуть бути питання з різних

областей здійснення влади органами місцевого самоврядування, інакше кажучи, місцева влада може задекларувати, що за заявкою уповноважених суб'єктів проводитиме консультації у чітко визначених областях, які стосуються завдань і повноважень гмін (про це йдеться в розділі про порядок).

В даному розділі ми проаналізуємо ситуацію, яку можна охарактеризувати як предмет консультацій на етапі становлення.

Предмет публічних консультацій в органах місцевого самоврядування, в рамках широкого спектру консультацій, визначених як факультативні, зустрічається там, де під час задоволення колективних потреб населення виникають питання про спосіб, форму, вартість, строки, якість і т. д. даного задоволення потреб.

Ідентифікація предмета консультацій являється надзвичайно важливим питанням (можна сказати, що найважливішим) також на початковому етапі консультацій. Важко уявити собі консультації, коли невідомо, на яку тему висловлювати думку, формулювати заперечення або подавати пропозиції. Цей важливий елемент консультацій може стосуватися багатьох справ, у різних обставинах і місцях. Предмет консультацій необхідно чітко сформулювати, у формі зрозумілій для громадськості, в іншому випадку вони можуть викликати багато проблем, а через це бути зайвими.²⁴

Формулювання потреб та інтересів як форма ідентифікації предмета консультації

Ідентифікація предмета консультацій може здійснюватися на основі сформульованих (висловлених) різними суб'єктами потреб або інтересів. Однак не в кожному випадку ці потреби стають предметом консультацій, наприклад, якщо сформульована потреба не отримує достатньої громадської підтримки, а іноді, навпаки, зустрічається з неприхильним ставленням більшості місцевого населення. Однак, як правило, формулювання потреб може послужити ідентифікації предмета консультації. Наприклад активно озвучувана органами самоврядування і представниками галузі поводження з відходами необхідність будівництва заводу для термічної

²⁴ Ілюструє це реальний приклад: «Предметом консультацій є прийняття Міською радою міста Х рішення з питання визначення умов і порядку фінансової підтримки власного завдання гміни Х в галузі створення умов, що сприяють розвитку спорту»;

переробки твердих побутових відходів. Такий спосіб ідентифікації також стосується багатьох інших потенційним предметів публічних консультацій – дороги, кільцевої дороги, кругового перехрестя, очисних споруд для стічних вод і т. д. Якщо жителі формулюють необхідність реставрації доріжок або лавок у парку, то з моменту, коли влада визнає обґрунтованою реалізацію цієї потреби – це означає, що ідентифіковано предмет консультації. Формулювання потреб як форма ідентифікації предмета консультації стосується як місцевої влади, так і багатьох груп і середовищ.

Сформульовані різними суб'єктами потреби стають предметом консультацій (іноді обмежений до даної галузі чи середовища) після проведення фінансового аналізу, техніко-економічного обґрунтування, аналізу демографічних тенденцій та інших досліджень. На цьому етапі необхідно зібрати інформацію про важливість потреб, адже може виявитися, що є більш нагальні потреби, хоча й не були сформульовані настільки активно, як в інших, менших групах. У разі невеликих проєктів, доцільність яких не викликає сумнівів, пропускається етап виконання документації, а проєкт обговорюється в рамках публічних консультацій. В даному випадку самі заявники беруть участь у визначенні форми, виборі варіантів і т. д.

Іноді визначений таким чином предмет консультацій може стосуватися дуже невеликої за формою, обсягом та вартістю ініціативи (наприклад, дитячий майданчик) і невеликої групи населення.

Декларація місцевої влади

Ще однією формою ідентифікації предмета консультацій є пропозиція конкретного питання подана органами місцевого самоврядування, найчастіше виконавчим органом. Ця пропозиція іноді впливає зі змісту постанови про принципи і порядок проведення публічних консультацій з місцевими жителями, затвердженої радою гміни. Наприклад, якщо виконавчий орган за предмет публічних консультацій вважає стратегію розвитку міста, яка міститься в предметній області постанови. Також предметом може бути громадський бюджет, хоча й не є включений до постанови.

Предмет консультацій, ідентифікований в цій формі, може стосуватися багатьох інших питань, наприклад, організації святкування великого ювілею, перейменування назви вулиці, скверу, площі або іншої частини міста, якщо цим займається міська рада і т. д.

Темою консультацій можуть бути також питання пов'язані з соціальною інфраструктурою, зокрема функціональністю будинку культури або інших споруд, які будуються у місті. Предметом консультацій адресованих до певної вікової групи населення може бути ідея створення Університету третього віку. Група молоді може бути адресатом консультації, предметом яких є підготовка міської культурної пропозиції для молоді.

Визначення предмета консультацій уповноваженим органом

Ідентифікація предмета консультацій може відбуватися в наслідку подання відповідним суб'єктом заявки про проведення консультацій, а потім її затвердження уповноваженим органом. Однією з вимог, необхідних для розгляду заявки, є формулювання заявником предмета консультації. Заявник діє на підставі постанови ради гміни про принципи і порядок проведення публічних консультацій.

Як впливає з практики розробки постанов радями гмін щодо порядку проведення публічних консультацій, деякі суб'єкти можуть подавати заявки про проведення консультацій у питаннях, пов'язаних з тематикою їх діяльності (наприклад, неурядові організації) або відповідно до діяльності, яку здійснюють на даній території (наприклад, допоміжні підрозділи гміни). Отож, ці суб'єкти можуть подавати заявки щодо проведення консультацій в обмеженому обсязі питань.

Інші форми ідентифікації предмета консультації

Ідентифікація предмета консультації може здійснюватися також в інших формах, наприклад органи гміни можуть консультувати з місцевими жителями проекти суверенних рішень про створення чи ліквідації установ та підлеглих підрозділів, що часто призводить до конфліктів. Виконавчий орган може консультувати з вибраними професійними середовищами проекти конкретних кадрових рішень, логотип міста і т. д.

3.2. МЕТА КОНСУЛЬТАЦІЇ

Якщо не буде визначено мети консультацій, такі консультації будуть необґрунтованими. Від них не лише не буде користі у широкому розумінні, а й можуть зашкодити. Якщо предмет консультації ми можемо визначити за допомогою питання про те, що ми будемо консультиувати, мета консультації відповідає на питання, чому ми маємо намір провести консультації. Є два види цілей: загальні цілі та специфічні цілі.

Загальні цілі

Загальні цілі виникають із специфічних цілей, інакше кажучи – це цілі, які можуть бути досягнуті за умови, якщо перед консультаціями будуть поставлені специфічні цілі. Якщо жителі візьмуть участь в консультаціях щодо громадського бюджету, стратегії розвитку гміни та інших питань, тоді буде досягнуто також інших цілей, зокрема в області:

- освіти,
- активізації місцевого населення,
- співучасті в управлінні,
- інтеграції місцевого співтовариства,
- ідентифікації з місцевим співтовариством (регіональним),
- формування екологічної свідомості,
- соціального контролю,
- підвищення прозорості прийняття рішень.

Специфічні цілі

Специфічні цілі – це один з найголовніших елементів процесу публічних консультацій. Ці цілі повинні бути описані чітко та зрозуміло. Потенційні учасники консультацій повинні суб'єктивно відчувати, що місцева влада дійсно хоче знати їхню думку по даному питанні. Таким чином, мета не повинна бути сформульована поверхнево і має бути адекватною до реальних потреб. Цьому питанню в ході підготовки до консультації слід приділити належну увагу, тим більше, що у звіті за проведеними консультаціями слід повідомити громадськість, чи і в якій мірі було досягнуто цілей.

Говорячи про цілі, варто розглянути ситуацію, коли заявником буде не сама місцева влада, а інший суб'єкт. Іноді може виникнути проблема з чітким формулюванням мети консультації. Щоб не відхилити в даному випадку заявку з уваги на формальні недоліки, посадові особи, відповідальні за консультації, знаючи наміри заявника, повинні надати йому відповідну допомогу.

Специфічні цілі публічних консультацій можуть бути різними за змістом і не можливо їх усіх перерахувати. Ці цілі залежать від багатьох факторів, в основному від:

- предмета консультацій,
- етапу консультацій,
- ступеня складності і величини заходу,
- ступеня незручностей пов'язаних з проектом,
- виду адресатів,
- розміру конфлікту між зацікавленими сторонами²⁵.

Предмет консультацій – це головний фактор консультацій, який найбільшою мірою детермінує цілі. Наприклад, якщо предметом консультацій є громадський бюджет, то очевидною метою буде формулювання, а потім вибір заявок (проектів) громадянами. Якщо предметом консультацій буде надання назви нової вулиці, їх метою буде отримання пропозицій від жителів, а потім вибір тієї, яка отримає найбільшу підтримку, або вибір з числа пропозицій, представлених відповідними комісіями міської ради або іншим органом.

Цілі консультацій можуть варіювати в залежності від їх етапів. Один з етапів може стосуватися чіткого, поглибленого розгляду потреб після їх попереднього формулювання, а інший, навіть у відношенні до цього ж предмета – визначення функції об'єкта. Наступний етап може стосуватися, наприклад, думки населення про естетичну сторону об'єкта, а потім вибору одного з варіантів і т. д.

В залежності від виду адресатів, цілі консультування можуть бути різними. Прикладом диференціації адресатів і цілей може послужити стратегія розвитку міста як предмет консультацій. Жителі можуть сформулювати відгуки про нагальні потреби та напрями розвитку, а представники різних верств суспільства – чіткі та об'єктивні (експертні) висновки з приводу стратегічних цілей і т. д.

²⁵ Пор. Z. Zychowicz, *ibid.*, с. 64.

Для багатьох заходів, метою експертних консультації повинно бути складання аналізу *ex ante*, тобто всебічної оцінки наслідків реалізації проекту (інвестицій) перед його виконанням. Це повинно стосуватися багатьох інвестицій, щодо яких наміри про їх будівництво народжуються на хвилі особливого ентузіазму, або й ейфорії, як, наприклад, це було під час будівництва багатьох футбольних стадіонів на Євро-2012.

Результати аналізу *ex ante* слід потім проконсультувати з місцевим населенням, яке повинно мати істотний вплив на остаточне рішення щодо доцільності реалізації різних заходів.

Незручності пов'язані з проектом впливають на цілі консультацій з адресатами. Метою консультацій з місцевим населенням може бути отримання соціального сприйняття, а пізніше вибір місця реалізації даної інвестиції. Метою консультацій з іншими адресатами може бути пошук оптимальних технологічних рішень, мінімізація рівня незручностей, економічна ефективність та багато інших питань.

Якщо предмет консультацій породжує конфлікт між різними суб'єктами, тоді консультації слід пов'язати з медіацією для пошуку компромісного рішення (див. Розділ Конфлікти і переговори).

Мета консультацій, сформульована влучно, чітко та на зрозумілій мові, є наступною передумовою ефективних публічних консультацій.

3.3. АДРЕСАТИ КОНСУЛЬТАЦІЙ

Правильна ідентифікація і відбір, а потім участь відповідних адресатів консультацій істотно впливають на їх процес, якість і суспільну ефективність. Можна констатувати, що чітко визначений предмет консультацій і влучно визначені цілі самі нав'язують адресатів консультацій. Це відносно легко, якщо консультації стосуються відносно простих питань. У міру збільшення ступеня складності предмета консультацій число і спектр зацікавлених сторін значно збільшується. У будь-якому випадку консультації повинні проводитися з тими:

- хто найбільше зацікавлений результатами предмета консультації;
- чия активна участь у консультаціях може суттєво вплинути на остаточну форму консультованого заходу;

- чий знання і досвід, необхідні для правильного проведення консультацій або їх етапів;
- чия участь виникає з положень закону.

Серед потенційних адресатів консультацій є велика кількість різноманітних цільових груп. Хоча основним адресатом, що впливає з установчої особливості місцевого самоврядування, залишається громадськість, то ряд спеціалізованих тематичних областей і цілей консультацій призводить до того, що навіть такий підхід до головного адресата є занадто широким, не кажучи вже про інші суб'єкти, без участі яких неможливо провести консультації.

Консультації можуть бути загальними і адресованими до всіх груп населення даного місцевого самоврядування, або обмеженими і адресованими до населення допоміжного підрозділу гміни (солецтво, селище). У крайніх випадках вони можуть бути адресовані ще меншій групі жителів, наприклад, конкретної вулиці.

Мешканці як адресат консультації можуть бути ідентифіковані за критерієм віку, якщо різні предмети консультації будуть детермінувати різних за віком адресатів. Консультації щодо створення Університету третього віку стосуватимуться, в основному, жителів вікової групи 50+ і 60+, в той-же час консультації щодо функцій молодіжного будинку культури (великого об'єкта напередодні його адаптації) – набагато молодшої вікової групи (наприклад, 16-30 років).



Адресати консультацій змінюватимуться в залежності від етапу консультації, наприклад, етап підтримки проекту рішення буде адресований до всіх жителів, а спеціалізовані етапи, наприклад, вибір архітектурної форми, будуть адресовані до середовища містобудівників і архітекторів.

Ідентифікація адресатів консультацій повинна здійснюватися на етапі підготовки консультацій. Визначення предмета і мети консультації означає, що буде проводитися аналіз кожного їх етапу з точки зору відбору відповідних адресатів. Цей відбір має здійснюватися на основі функціональних критеріїв суспільних інтересів та інтересів різних груп. Оптимальним рішенням буде відбір адресатів на основі об'єктивних критеріїв, однак досить важко буде це зробити в кожному випадку. (Ми не маємо на увазі участі різних відомств, служб, інспекцій, установ і т. д., присутність яких у всіляких роботах з проектування, узгодження та інших етапах регулюється окремими положеннями.)

Щоб відбір адресатів був спрямований на досягнення цілей професійних консультацій, враховуючи різноманітні потреби різних цільових груп, необхідно скласти своєрідну мапу видів зацікавлених сторін. Ця оновлювана мапа може служити основою для проведення ряду консультацій в гмінах та повітах. Консультації які проводяться на рівні воєводства, з уваги на їх унікальну специфіку, вимагають інших дій в цьому відношенні.

Практика багатьох публічних консультацій, які проводилися зокрема в гмінах та повітах, вказує на те, що до числа адресатів консультацій повинні входити наступні їх види.

Громадськість

Публічні консультації за своїм визначенням передбачають участь місцевого населення. Без участі громадськості неможливо досягти основних цілей консультацій. Слід, однак, мати на увазі, що консультації можуть мати обмежений характер і, про що вже ми говорили, можуть бути спрямовані до певної групи населення визначеної на основі функціонального критерію з точки зору цілей консультацій.

Органи місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування є адресатом обов'язкових консультацій, в основному, для таких заходів, як стратегія розвитку воеводства, повітова стратегія вирішення соціальних проблем. В багатьох інших випадках щодо інших рішень на місцевому та регіональному рівнях необхідно провести консультації з органами територіального самоврядування відповідно до нормативно-правових актів.

У багатьох випадках застосовується факультативний порядок консультацій, яким необхідно приділити більше уваги. Отже, йдеться про спільні заходи, що випливають з нових правил поведження з відходами, коли гміни консультують форму спільних для цього поведження організаційних структур, наприклад, партнерства, домовленостей або комунальних об'єднань. Такі консультації проводяться у випадках фактично діючих мегаполісів. Існують численні приклади багатьох спільних інвестицій і дій, що охоплюють територію навіть кількох десятків гмін, метою яких є задоволення колективних потреб населення. Однією з умов їх реалізації є консультації між гмінами (це стосувалося, наприклад, каналізації, водопостачання, утилізації сміття, будівництва мережі стоянок для яхт, велосипедних та кінних доріжок, та багатьох інших проектів).

Вимоги і, зокрема, цілі сучасного територіального маркетингу створюють площину для консультацій між сусідніми гмінами і повітами для отримання вигоди від спільної промоції. Консультації між ними сьогодні стають все більш очевидними і, незабаром, будуть поширеним явищем.

Говорячи про одиниці територіального самоврядування в якості адресата публічних консультацій, слід мати на увазі також допоміжні підрозділи гмін, тобто солецтва та селища, а в деяких випадках організаційні одиниці і підрозділи, підпорядковані гмінам та повітам.

В частині постанов прийнятих радами гмін, які регулюють порядок проведення публічних консультацій, допоміжні підрозділи визнано суб'єктами, уповноваженими подавати заявки на проведення публічних консультацій, в основному в питаннях, що стосуються жителів території цих підрозділів. Таке рішення зміцнює суть місцевого самоврядування і тягне за собою ряд позитивних наслідків.

Урядова адміністрація

Крім багатьох проектів рішень гмін та повітів, які відповідно до закону мають бути узгоджені з органами державної адміністрації, є й такі, які консультуються з метою надання допомоги адміністрації у пошуку оптимальних рішень. Наприклад прохання партнерства громад про надання допомоги під час будівництва велосипедної доріжки для Державного агентства автомобільних доріг України, у вигляді вказання оптимального місця розташування місця перетину доріжки з дорогою національного значення і форми руху велосипедів. Це може стосуватися консультації з Обласним управлінням водних ресурсів у питанні вказання оптимального місця розташування туристичних притулків на річках. Отож ці консультації можуть виходити поза рамки формального, суто адміністративного порядку узгоджень.

Навчальні заклади та науково-дослідні установи

Вищі школи, зокрема державні та науково-дослідні установи, є надзвичайно важливим ендегенним фактором розвитку регіонів та місцевих громад. Завдяки своєму потенціалу і можливостям адаптації напрямків навчання до мінливих потреб ринку праці, можуть на нього істотно впливати. Наукові середовища кращих університетів є адресатами багатьох консультацій з питань різних стратегій, програм і проектів.

Сьогодні також відіграють важливу роль в діагностиці проблем, особливо на рівні великих міст і регіонів, а також під час розробки рішень з метою їх подолання і нівелювання негативних наслідки, що являється важливим елементом консультацій, пов'язаних із розробленням стратегії розвитку.

Професійні союзи

Адресатом деяких консультацій можуть і повинні бути профспілки, які об'єднують представників професій, по суті пов'язаних з предметом консультацій. Наприклад у сільських громадах важливими будуть союзи фермерів і їх галузеві асоціації, коли обговорюватимуться питання пов'язані з стратегією розвитку громади в частині сільського господарства, місцевою технічною інфраструктурою, розвитком сільських райо-

нів і т. д. З середовищем вчителів консультиватимуться питання пов'язані з програмами вирівнювання освітніх можливостей у школах, підвідомчих громадам.

Палати та професійні асоціації

Професійні корпорації виконують певну частину суспільних завдань у сфері безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я, містобудування, правових відносин, в галузі фінансів та інших. Таким чином вони виконують певну роль в місцевих громадах і впливають на функціонування багатьох сфер життя гмін, повітів та воєводств. Прикладом можуть послужити організації лікарів, юристів, архітекторів і т. д.

Говорячи про професійні асоціації, слід мати на увазі головним чином ті, які об'єднують представників багатьох професій і верств суспільства з великим досвідом, потенціалом знань і значними досягненнями.

Господарські спілки

Господарські спілки, групуючи у торговельних, господарських, ремісничих, сільськогосподарських, туристичних палатах та ряду інших, багатьох підприємців, впливають на рівень економічного розвитку та імплікують позитивні явища і процеси в місцевих і регіональних співтовариствах.

В даному випадку під поняттям господарської спілки розуміємо також важливих в гмінах чи воєводствах підприємців (компанії), які не є членами цих спілок чи галузевих асоціацій.

У будь-якому випадку, якщо консультації безпосередньо або посередньо будуть пов'язані з економічним розвитком, їх природним адресатом повинні бути представники господарських спілок.

Неурядові організації

Потенційно один з основних адресатів публічних консультацій, особливо в гмінах та повітах. Це зумовлено активною діяльністю неурядових організацій в багатьох галузях суспільного життя і економічного розвитку гміни та її населення. Вони працюють задля публічних інтересів та інтересів багатьох соціальних груп.

Юридично санкціонована позиція неурядових організацій значно домінує над їх фактичною суспільною участю.

Незважаючи на численні зусилля багатьох установ і різних середовищ, в тому числі політичних і самих неурядових організацій, участь третього сектора у сфері здійснення публічної влади, особливо в порівнянні з західними країнами, попри деяке поліпшення, як і раніше відносно невелика, а по суті, зовсім маленька. Неурядові організації, особливо в невеликих гмінах та повітах, не розглядаються органами влади як цінний партнер або союзник у будь-яких діях задля спільного блага, нерідко сприймаються як відвідувач, а в крайніх випадках як суперник, або потенційний конкурент у боротьбі за владу.

Говорячи про неурядові організації як важливого адресата публічних консультацій, слід пам'ятати, що багато з них мають дуже слабкий потенціал. У сільських умовах ця проблема ще більша і, як правило, ускладнена тим, що в основному серед неурядових організацій переважають спортивні асоціації, які виконують важливу роль у своїй сфері діяльності. Вони в невеликій мірі впливатимуть на формування громадського простору в гмінах, особливо за рахунок активної участі в публічних консультаціях.

Інші адресати

Адресатами деяких публічних консультацій можуть бути й інші суб'єкти. До них відносяться політичні партії і депутати парламенту, з якими можна консультивати, особливо, наміри, стратегії, програми розвитку і майбутнього регіонів. Слід, однак, пам'ятати про вимоги щодо об'єктивних критеріїв їх відбору, в іншому випадку консультації перетворяться у політичні конвенції і стануть запереченням їх ідеї. До числа інших суб'єктів належить церква та релігійні організації, які можуть бути важливим адресатом консультацій, присвячених, наприклад, програмам протидії соціальному відчуженню. Серед наступних суб'єктів слід згадати воєводські спортивні федерації, асоціації та інші регіональні об'єднання асоціацій. При виборі багатьох адресатів з числа вище перерахованих груп слід враховувати додаткові критерії, які вплинуть на ефективність консультації, зокрема:

- **Публічна активна діяльність**
- **Мотивація для участі в консультаціях**

- Досвід співпраці з публічною адміністрацією
- Рівень репрезентативності або легітимності
- Ресурси, які мають у своєму розпорядженні
- Політична компетентність

3.4. ЧАСОВІ РАМКИ ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

Часові рамки – це вимога щодо визначення дати початку, строку, кінця, а також дати початку і строку всіх етапів консультації. Однією з передумов є визначення дати початку консультації. Не йдеться про вимоги, що впливають з розпорядження виконавчого органу про проведення консультацій, де має бути це вказано. Говорячи про дату початку консультацій, слід мати на увазі такий момент їх початку, коли можливі будь-які варіанти прийняття конкретних рішень, а у випадку, де метою є суспільна підтримка проекту рішення, можливою буде також відмова від прийняття рішення. Говорячи по-іншому, консультації слід провести на ранньому етапі запланованого заходу. Повідомлення громадськості про початок консультацій означає, що ми знаходимося в самому початку діяльності, ідей, задумів пов'язаних з проектом рішення, звичайно, йдеться про випадки, в яких головною метою є заручення громадською підтримкою.



У випадку великих інфраструктурних інвестицій, особливо тих, які викликають невдоволення серед громадськості (або незручності), перед початком консультацій необхідно розмістити інформацію в місцевих ЗМІ.

Для інших цілей консультацій дата початку також має бути призначена якомога раніше. Якщо цією метою буде вибір певних варіантів, мова йде не про інформацію, наприклад, «...розроблено три варіанти, громадськість вибере один з них». Необхідно заздалегідь надати інформацію населенню про те, що можна подавати пропозиції різних варіантів, тим самим мешканці матимуть вплив на їх загальну форму, а більш детальними питаннями будуть займатися експерти.

Встановлюючи часові рамки консультацій необхідно мати на увазі те, щоб адресати могли:

- ознайомитися з усіма доступними на даному етапі консультацій документами, позиціями, необхідними для вираження думок, зауважень чи позицій;
- зробити аналіз всіх аспектів предмета консультації;
- підготувати позицію і надати відповідь.

Якщо консультації складаються з декількох чітко виділених етапів, необхідно визначити оптимальну тривалість кожного з них, роблячи перерву між ними для обробки інформації, внесення поправок і, можливо, подання до відома громадськості. Тільки після чіткого визначення суб'єкта, мети, етапів і методів та інструментів, що використовуються в консультаціях, можемо визначити загальну тривалість консультацій.

У документі, що регламентує порядок консультацій (розділ: Формальний порядок консультацій) подаємо до відома громадськості:

- дату початку консультацій,
- дату початку і закінчення кожного етапу консультацій,
- дату закінчення консультації,
- строк подачі до відома громадськості результатів консультацій.

В останньому випадку загальні консультації слід завершити звітом, обмежені консультації (територіальні, адресовані до вузької групи населення) можна завершити повідомленням або інформацією про результати.

При визначенні загальної тривалості консультацій розумно врахувати час, необхідний для вивчення громадської думки за допомогою різних методів та інструментів.

Таблиця 1. Орієнтовний час опитування громадської думки з використанням обраних методів і інструменти²⁶

№	Методи, інструменти	Тривалість, мінімум
1.	Репрезентативна вибірка для мешканців (опитування)	8-10 тижнів
2.	Анкетне інтерв'ю (група близько 150 осіб)	4-6 тижнів
3.	Анкетне опитування (форма-заповнює респондент), паперова версія, звичайною поштою або повернення у вказане місце	6–8 тижнів
4.	Анкетне опитування (форма-заповнює респондент), електронна версія	4–6 тижнів
5.	Прохання висловити свою думку, паперова форма (повернення у вказане місце)	6 тижнів
6.	Прохання висловити свою думку (електронна пошта)	4 тижні
7.	Громадські збори	1 день (3 тижні з моменту повідомлення)
8.	Дні відкритих дверей	2–3 дні (3–4 тижні з моменту повідомлення)

У таблиці наведено середню тривалість при застосуванні технік та інструментів, які використовуються в ході консультацій, на основі досвіду роботи польських органів самоврядування та з урахуванням методологічних вимог.

Беручи до уваги зазначені обмеження щодо тривалості консультацій неважко помітити, що загальна тривалість консультацій є надзвичайно різноманітною. Враховуючи багатий досвід, нижче наведено мінімальну тривалість консультацій стосовно різних інвестицій та проєктів.

²⁶ Джерело: власне опрацювання

Таблиця 2. Мінімальна тривалість консультації стосовно різних інвестицій та проектів²⁷

№	Предмет консультацій	Мінімальна тривалість
1.	атомна електростанція	36 місяців
2.	кільцева автострада	24 місяці
3.	установка для спалювання відходів	12 місяців
4.	полігон відходів великого міста	12 місяців
5.	очисні споруди великого міста	12 місяців
6.	розширення аеропорту	8 місяців
7.	трубопровід великого діаметру – будівництво ділянками, лінія електропередачі 400 кВ – будівництво ділянками	6 місяців
8.	громадський бюджет	2–6 місяців (в залежності від порядку і величини гміни)
9.	стратегія розвитку гміни (малої та середньої)	2–3 місяці
10.	стратегія розвитку великого міста	6 місяців
11.	інвестиції в області малої архітектури	1–3 місяці (залежно від розміру і типу об'єктів)

3.5. ПІДГОТОВКА ТА ОРГАНІЗАЦІЯ КОНСУЛЬТАЦІЙНИХ ЗУСТРІЧЕЙ

Публічні консультаційні зустрічі – це найбільш видовищна форма консультацій. У свідомості мешканців сприймаються, як дискусійний форум місцевої влади та суспільства. У багатьох гмінах, особливо сільських, відкриті консультаційні зустрічі являються єдиною формою

²⁷ Джерело: Позиція 1 – 7, К. Iwińska (ред.), *Konsultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych* (Публічні консультації пов'язані з інфраструктурними інвестиціями), Collegium Civitas, Klub Myśli Społecznej Inicjatywy, Warszawa 2010, с. 57; поз. 8 – 11 власне опрацювання.

публічних консультацій. Їх висока позиція, в суб'єктивному сприйнятті населенням, впливає з масового характеру і можливості відкритого діалогу з владою. Участь порівняно великої групи мешканців у місці, призначеному для організації важливих зустрічей, обговорення за участю високопоставлених представників влади, важливий предмет дискусії (консультацій), виступаючі експерти, присутність ЗМІ, нерідко видимі лінії спору призводять до того, що відкриті зустрічі з місцевим населенням сприймаються суспільством, мабуть, як найважливіша форма консультацій.

Важливим наслідком відкритих публічних зустрічей є розміщення інформації про них у засобах масової інформації. Ряд виступів мешканців та інших учасників, полемічні виступи, суперечки і емоції потрапляють в публічний простір і впливають на формування громадської думки.

Підготовка і проведення таких зустрічей, особливо, коли являється єдиною формою, є надзвичайно важливою для цілого процесу консультацій, і у багатьох випадках може мати вирішальне для них значення.

Інші типи зустрічей охоплюють галузеві зустрічі з цільовими адресатами, організовані для однієї або декількох пов'язаних галузей або типу адресатів. Ці зустрічі за чисельністю менші і орієнтовані в більшій мірі на дискусію по суті.

Планування відкритих публічних зустрічей

Під час плануванні зустрічі слід враховувати такі істотні умови і дії, як:

Предмет і мета зустрічі

Інформацію про предмет зустрічі та її мету необхідно подати до відома громадськості нетехнічною мовою, зрозумілою для середньостатистичного мешканця.

Дата зустрічі (дата, час)

Дату зустрічі слід подати до відома громадськості на 3-4 тижні перед зустріччю. Зустріч має відбутися не раніше 17:00, щоб ті, хто працює могли взяти в ній участь.

Інформація про зустріч

Має включати: дату і час зустрічі, предмет і мету, місце (адреса). Мають бути визначені форми інформування мешканців та інших адресатів. Інформацію необхідно підготувати таким чином, щоб вона потрапила до вказаних адресатів і включала необхідні відомості про заплановану зустріч.

Вибір адресатів (учасників)

Беручи до уваги предмет і мету зустрічі, необхідно ретельно спланувати участь інших адресатів (експертів, представників різних зацікавлених сторін та гостей).

Форми проведення зустрічі

Залежно від предмета, цілі та адресатів ці форми можуть бути різними. На етапі планування слід підібрати відповідну для вказаних факторів форму (презентація, дискусійна панель, відео, виступи експертів, дискусія і т. д.).

Участь засобів масової інформації

Заплануйте участь у зустрічі усіх місцевих ЗМІ. Раніше ЗМІ повинні отримати в електронному вигляді усі наявні матеріали про зустріч.

Місце зустрічі, приміщення

Зустріч повинна відбутися в місці, відомому мешканцям, до якого легко потрапити на громадському транспорті, з місцем для паркування. Будівля, в якій відбувається зустріч, має бути пристосована для людей з обмеженими можливостями. Приміщення (зал) має бути просторим і доступним (широкі двері, перший поверх, наявність санвузла), мати зручні крісла та столи, хороше освітлення, влітку кондиціонер. Приміщення має бути обладнане у необхідні для ефективної комунікації технічні засоби, включаючи портативні мікрофони. З метою документування ходу зустрічі, а також підкреслення її конкретної мети і місця, за столом головуючого слід розмістити вивіску, банер або в іншій формі інформацію про тему зустрічі з зазначенням дати та населеного пункту.

Також слід документувати зустріч за допомогою фотозйомки і, можливо, відеозапису.

Інформаційні матеріали

Для учасників зустрічі необхідно підготувати інформаційні матеріали в короткій та зрозумілій формі, які слід вручити при вході до залу або в залі. Матеріали повинні містити актуальні відомості, правові питання і різного роду рішення, в тому числі можливі результати попередніх зустрічей, експертиз і т. д. важливі з точки зору запланованої зустрічі.

Модератор зустрічі

Справний хід зустрічі і досягнення поставлених цілей залежить також від способу її проведення. Якщо предмет зустрічі може викликати емоції, суперечки, чи навіть виступи груп, або конфліктуючих осіб, необхідно запланувати участь досвідченого модератора. Така людина забезпечує неупередженість під час проведення зустрічі та надання права голосу, може також підібрати відповідні засоби та інструменти для розрядки напруженості та запровадження порядку. Про це неодноразово мали нагоду переконатися чиновники, на яких покладено обов'язок проводити такі зустрічі. Модератору необхідно надати відповідну інформацію та ознайомити його з різними умовами, що стосуються предмета, мети і ходу зустрічі.

Участь представників влади у зустрічі

Автор зіткнувся з різними оцінками щодо участі у зустрічі представників влади, однак усі учасники вважали, що представники влади повинні брати участь у таких зустрічах. Сумніви виникали щодо характеру цієї участі. Багато учасників стверджували, що це має бути активна участь і що представники влади повинні бути стороною. Я в принципі поділяю цю точку зору, однак вважаю, що війт чи бургомістр не повинні виступати в ролі модератора.

Проведення зустрічі

Список присутніх учасників

Потрібно викласти список присутніх учасників для того, щоб бажані внесли свої контактні реквізити для зв'язку з ними. Нагадайте про список, інформуючи, для чого це потрібно.

Привітання присутніх

Голова гміни (або заступник) вітає присутніх і пояснює мету зустрічі, спонукаючи до активної участі (це для мешканців дуже важливо. Відсутність бургомістра, війта, які делегували чиновника для привітання, як правило, зустрічається з несхвальними відгуками присутніх).

Порядку та правила проведення

З цього моменту зустріч може проводити модератор, який представляє порядок, а також інформує про правила зустрічі, тривалість одного виступу в рамках дискусії та відеозапис зустрічі (якщо організатор вважає це за необхідне). Детальний зміст виступів вноситься до протоколу та здійснюється звукозапис. У деяких випадках можна повідомити присутніх про питання, які в рамках зустрічі не підлягають обговоренню з об'єктивних причин (наприклад, вартість, лінія забудови, розміщення на охоронюваній території, розміщення на території, яка не належить гміні тощо).

Подальша зустріч включає в себе наступні питання:

- Вручення інформаційних матеріалів (тим, хто не отримав їх напередодні);
- Презентація основних питань, пов'язаних з предметом і метою зустрічі;
- Реєстрація зауважень, питань і пропозицій. Ця частина зустрічі має вирішальне значення для її цілей. Виступаючі мають представитися;
- Внесення до протоколу інформації про зустріч;
- Надання відповіді на зауваження, питання і пропозиції, коментар до представлених поглядів (там, де це можливо під час зустрічі);
- Інформування присутніх про форму і строки опублікування результатів зустрічі. У цій частині зустрічі представник влади повинен

повідомити подробиці, як і коли буде представлено протокол, або доповідь про хід зустрічі та її результати, тобто позиція місцевих органів влади щодо всіх заявлених зауважень, думок, постулатів та позицій.

Окремою частиною такого документа повинна бути інформація щодо впливу висловлених жителями думок на остаточну форму планованого рішення. Якщо зустріч була етапом процесу консультацій, окрім інформації про дату оголошення протоколу або звіту слід повідомити присутніх, що інформація про зустріч буде також внесена до звіту за консультаціями.

На завершення зустрічі слід не лише подякувати учасникам, а й запевнити, що влада використає результати зустрічі.

3.6. ІНФОРМАЦІЯ ПРО КОНСУЛЬТАЦІЇ

Професіональна та ретельна інформація про публічні консультації є першою передумовою їх ефективності. Правила цього елемента соціальної комунікації слід визначити на стадії планування консультації.

Основні питання, що стосуються цього важливого елемента консультацій – це:

– кого? коли? як (за допомогою яких форм) інформувати?

Кого, тобто адресати, вказано раніше.

Мешканці та інструменти їх інформування

Населення отримує інформацію про консультації, враховуючи те, що основну роль й надалі відіграють публічні зустрічі, найчастіше за допомогою наступних інструментів:

- місцеві ЗМІ,
- дошки оголошень органів гміни,
- дошки оголошень допоміжних підрозділів гміни,
- плакати в різних місцях на території гміни,
- буклети, листівки в різних організаціях, підвідомчих гміні,
- сайт гміни,
- безадресна розсилка,
- інші інструменти, наприклад, рухомі інформаційні пункти.

Інші цільові групи та інструменти їх інформування

Інші цільові адресати з уваги на їх специфіку, чисельність, соціальну позицію, роль у формуванні громадської думки, престиж і т. д. можуть, а іноді повинні бути проінформовані додатково за допомогою інших інструментів. Найчастіше використовуються наступні:

- іменні запрошення, направлені на адресу правління установ, неурядових організацій, корпорацій, асоціацій і т. д.;
- телефонне запрошення, адресоване дуже вузькому колу виняткових адресатів, наприклад, великі підприємці, видатні представники науки, культури і т. д. (це додатковий інструмент для іменних запрошень);
- плакати, оголошення, листівки в громадських місцях (сходові клітини в кооперативних будинках, ОСББ, в бібліотеках тощо), якщо консультації спрямовані до обмеженої територіальної групи мешканців;
- листи або безадресна розсилка безпосередньо в поштові скриньки, якщо адресатами є мешканці дуже маленької частини міста (наприклад, кварталу або вулиці).

Кілька інструментів з-за їх зростаючого значення і масового використання заслуговують на поглиблений аналіз:

Інформування через Інтернет

Незвичайна популярність цієї форми інформування пов'язана з можливістю представляти різну інформацію. Йдеться про форму, наприклад, відеоролики, анімація, відеозаписи, можливість спостереження у прямому ефірі за різними інформаціями, що стосуються проекту, з якими може ознайомитися одночасно широка аудиторія. Його переваги:

- мультимедійна форма (одночасна передача звуку, зображення, тексту),
- низька вартість (у порівнянні з іншими інструментами),
- простий доступ до широкої аудиторії,
- можливість наживо транслювати усі питання, пов'язані з консультаціями,
- можливість презентувати практично необмежену кількість матеріалів, поглядів, аналітичних та інших документів,

- можливість швидко реагувати на представлені матеріали, у вигляді коментарів та відгуків громадськості,
- більше можливостей доступу до засобів масової інформації,
- більше можливостей для участі в процесі консультацій молодих мешканців.

Інтернет-інформування також має деякі недоліки і неприємності:

- через обмежений доступ до інтернету не всі мешканці можуть брати участь у консультаціях за допомогою цього інструмента, особливо це стосується літніх людей,
- простота публікації призводить до надмірного накопичення інформації, що може призвести до виникнення інформаційного шуму, а, отже, зменшення ступеня сприйняття інформації аудиторією,
- вимагає постійного оновлення, відносно тривале «мовчання» відправника розцінюється, як прояв непрофесіоналізму і пасивного ставлення,
- увагу адресата привертають гасла і привабливі форми передачі, що ускладнює доступ до важливих по суті питань,



- реакція користувачів Інтернету на інформацію, розміщену гміною, не може сприйматися як репрезентативна для всієї спільноти.

Мобільні інформаційні пункти

Ця форма та інструмент інформування набуває все більшої популярності із-за можливості розміщення у різних географічних частинах гміни, а також з уваги на інтерперсональні контакти населення з представниками управління гміни в ході зустрічі. Відмінною рисою мобільного інформаційного пункту є можливість презентації різних доступних матеріалів про консультації, включаючи мультимедійну презентацію, отримання додаткової інформації, в тому числі про наступні етапи. Пункт може мати форму кіоску, приміщення частково або повністю обладнуються місцями для сидіння і столиками для відвідувачів, які можуть заповнити відповідні матеріали, бланки і без поспіху ознайомитися з документами, які їх цікавлять, та представити свої зауваження, висновки і відгуки.

ЗМІ

Місцеві або регіональні, а іноді навіть національні ЗМІ можуть в процесі інформування про консультації зіграти важливу роль. Організатор консультацій, маючи це на увазі, повинен зробити усе можливе для того, щоб ЗМІ були союзниками і прихильниками ретельних консультацій. Якщо місцева влада підготує публічні консультації таким чином, щоб забезпечити умови для справжньої громадянської участі, буде виконана основна умова для участі засобів масової інформації, як доброзичливого спостерігача і об'єктивного доповідача про перебіг консультацій.

ЗМІ повинні бути адресатом всіх інформацій, що стосується повного процесу публічних консультацій. У відносинах із засобами масової інформації слід враховувати інформацію організаційно-логістичного характеру, яка полегшує роботу обом сторонам; керівництво і склад команди, відповідальної за підготовку та проведення консультацій, розподілені між ними завдання і контактні реквізити.

З команди потрібно вибрати одну людину, яка братиме участь у всіх етапах консультацій і буде найкраще поінформована. Ця людина за погодженням з прес-службою бере на себе відповідальність за детальне

інформування ЗМІ, в тому числі надання їм матеріалів в електронному вигляді, що надзвичайно полегшує роботу журналістів. Інформування про консультації – це завдання управління гміни.

Прес-служба

Прес-служба, у порозумінні з працівником, відповідальним за консультації, а також з підрозділом, який пов'язаний з предметом консультацій, розробляє інформаційну політику, пов'язану з консультаціями не тільки на етапі інформування про їх проведення. Йдеться про пояснення в якості відповіді на запити в засобах масової інформації, інформацію про наступні етапи, інформування про важливі події в ході консультацій, наприклад, ознайомчих поїздках, цікавих експертизах, результатах дебатів, досліджень і т. д. Така позиція і роль прес-служби дозволяє уникнути шкідливого для консультацій так званого інформаційного шуму в ЗМІ і навіть дезінформації. Отже, прес-службу слід залучити до процесу підготовки консультації з самого початку.

Перевагою прес-служби у цьому плані являється її постійний зв'язок зі ЗМІ, знайомство процедур, законодавства про інформацію та ЗМІ, специфіки професії і т. д. Ці навички дозволяють підготувати і провести відповідну кампанію в ЗМІ, яка буде включати в себе комплексну інформаційну роботу задля ретельного інформування.

У невеликих гмінах, особливо сільського типу, обов'язок інформування розосереджений між різними підрозділами, з одного боку, це підрозділ, який по суті пов'язаний з предметом консультацій, з іншого – чиновник, серед обов'язків якого є, зокрема, питання публічних консультацій, а ще з іншого – чиновник, відповідальний за зв'язки зі ЗМІ, або в крайньому випадку сам бургомістр. Таке розосередження не сприяє ефективному інформуванню і, безумовно, вимагає поліпшення.

Зворотній зв'язок для учасників консультацій

Зворотній зв'язок – це інформування учасників консультацій в широкому розумінні про реакцію влади на будь-які зауваження, відгуки та інші форми активності населення в ході консультацій. Це не лише правило хороших консультацій, а й правова вимога і умова побудови партнерських відносин між владою і суспільством.

Зворотній зв'язок має бути на кожному етапі, в рамках якого партнери надають свої коментарі, відгуки, зауваження та висновки. Зацікавлені сторони повинні отримати інформацію про реакцію влади на ці форми участі у консультаціях.

Всі адресати консультацій повинні бути проінформовані про результати досліджень громадської думки або висновки додаткових експертиз, аналізів і т. д. Питання про зворотній зв'язок з учасниками консультацій має бути обговорене в постанові про принципи і порядок проведення публічних консультацій з місцевим населенням. Про це слід повідомляти в розпорядженнях про проведення консультацій і на зустрічах з громадськістю. Зворотна інформація включає не лише питання, що стосуються сфери використання владою представлених пропозицій, зауважень та висновків, а й також причини, чому організатор консультацій деякі з них не врахував.

3.7. ЗВІТ ЗА ПУБЛІЧНИМИ КОНСУЛЬТАЦІЯМИ

Звіт за публічними консультаціями увінчує весь процес консультацій. Підсумовує їх та надає обом сторонам, тобто місцевій владі і громадськості основну для них інформацію. Владі про те, чи консультації були проведені грамотно і професійно, чи викликали зацікавлення серед громадськості, і чи дозволили реалізувати поставлені цілі, зокрема оптимізацію предмета консультації у поєднанні із схваленням проекту заходу. Своєю чергою для мешканців найважливіша інформація, яку включає звіт, стосується рівня схвалення владою думок і позицій, заявлених ними в ході консультацій.

Звіт в деякому розумінні являється, непрямо, інструментом для оцінювання. Включає інформацію важливу для організаторів про:

- участь адресатів у різних формах консультацій,
- оцінку обґрунтованості та ефективності використовуваних методів консультації,
- оцінку обґрунтованості прийнятих часових рамок.

Звіт повинен містити опис всіх найважливіших елементів всього процесу консультацій в хронологічному порядку.

Вступ до звіту

Вступ до звіту – це представлення потреби, яка призвела до проведення публічних консультацій. У цій частині слід вказати заявника або ініціатора, правові підстави, незалежно від цього, чи консультації проводилися в обов'язковому чи факультативному порядку.

Предмет і цілі консультації

Предмет та цілі консультацій повинні бути вказані за документом, на основі якого вони проводяться. Якщо цілі консультацій були розширені в ході консультацій, слід про це згадати в звіті.

Документація про запланований захід

Під час консультацій часто появляється проект заходу, щодо якого висловлюються оцінки, думки і висновки. У цій частині звіту повинні бути представлені матеріали в тій формі, в якій вони використовувалися під час консультацій.

Інформація про графік консультацій

Наступна частина – інформація про графік, етапи, адресатів та форми консультацій. В основному мова йде про розширення інформації, що міститься в постанові виконавчого органу. Необхідно вказати дату початку наступних етапів і завершення консультацій; вказати адресатів консультацій і детально представити використані форми, наприклад, анкета в паперовій та електронній формі, кількість відкритих зустрічей з населенням, панельні дискусії і т. д. В цьому розділі слід описати спосіб формування мешканців про консультації (форми і місця).

Інформація про перебіг консультацій

У звіті необхідно описати кожну форму, яка була використана в ході консультацій.

Консультативна зустріч з мешканцями

- дата і місце, час початку і закінчення,

- спосіб інформування та надання інформації про предмет та мету консультації,
- кількість осіб, які брали участь відповідно до списку учасників (список учасників, як додаток до звіту),
- присутні представники влади,
- присутні експерти (іменний список),
- модератор (ім'я та прізвище),
- фото залу зустрічі з учасниками
- порядок зустрічі, перебіг, в тому числі:
 - поставленні запитання та надані відповіді
 - заявлені пропозиції

Подібним чином слід описати всі консультаційні зустрічі з громадськістю.

Публічна презентація позиції інституційних суб'єктів за участю громадськості

- дата, місце,
- присутні представники влади,
- модератор – ім'я, прізвище,
- наданні інформації присутнім про спосіб інформування адресатів консультацій про консультації та запрошення їх до участі, прочитати список запрошених до консультацій адресатів,
- представники інституційних суб'єктів зачитують свої позиції.

У звіті в цьому розділі можна подати короткий огляд або висновок щодо позиції, яку в повному обсязі долучити у вигляді додатку в частині звіту під назвою додатки.

Мобільний консультаційний пункт

- тривалість акції, дата початку і закінчення,
- опис місця, робочий графік, місць базування,
- подати – наскільки це можливо – число людей, які скористалися інформаційними послугами і тих, хто висловив свою думку.

Консультації з використанням форми для відгуків

- форми для відгуків,
- паперова версія (місця збору відгуків, адреси, робочий графік, урна, тривалість),

- електронна версія (адреса електронної пошти, тривалість),
- зміст форми для відгуків,
- кількість учасників,
- соціодемографічні характеристики відповідно до даних, що містяться у формі,
- презентація представлених відгуків, згідно прийнятих організатором критеріїв, наприклад:
 - Оцінка,
 - Претензії,
 - Постулати.

Опис інших форм консультацій

Опис результатів консультацій

- кількість мешканців, які взяли участь в консультаціях, явка,
- кількість інших адресатів та кількість адресатів, яких запросили до участі в консультаціях,
- кількість виражених думок (відповідно до застосовуваних форм і критеріїв агрегації),
- перелік зареєстрованих заявок, наприклад, за формулою:

№	Заявник	Дата надходження заявки	Резюме заявки	Яким чином враховано або невраховано заявку

(також можете зробити агрегації заявок, якщо вони дуже схожі або однакові, і коментувати їх),

- рекомендації експертів.

Експерти можуть зробити рекомендації щодо заявлених зауважень або думок за критерієм їх придатності для поліпшення якостей проєктованого заходу.

Використання результатів консультацій

Це, мабуть, найважливіший і найбільш очікуваний ефект консультацій. Влада повинна надати інформацію місцевому населенню та іншим

адресатам консультацій про спосіб їх використання, тобто ступеня врахування думок, виражених в ході консультацій і причини їх неврахування.

Цьому питанню слід приділяти надзвичайну увагу. Від ставлення влади до думок, виражених мешканцями в ході консультацій, залежить ефективність подальших консультацій.

Додатки

З метою представлення повноти широких консультацій, численних етапів та форм, активної участі багатьох адресатів і т. д., необхідно долучити у вигляді додатків ряд документів, матеріалів, звітів, експертиз, записів, повідомлень ЗМІ і т. д.

3.8. УЧАСТЬ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ЗОВНІШНІХ КОМПАНІЙ У ПІДГОТОВЦІ ТА ПРОВЕДЕННІ КОНСУЛЬТАЦІЙ

Місце управління

Одна з багатьох бід, крім вищезгаданих, у сфері проведення консультацій в одиницях місцевого самоврядування в Польщі, є їх дуже низька позиція в ієрархії та в адміністративній структурі. У малих і середніх гмінах немає окремого підрозділу, який би займався цим завданням. Також рідко можна зустріти в цих управліннях чиновника, в обов'язки якого входили б публічні консультації, як один з найважливіших обов'язків. Окремі підрозділи, основним завданням яких є організація консультації, існують тільки у великих містах, що певною мірою можна пояснити, враховуючи те, що у великих містах консультації більше поширені і це потребує багато часу (великі інвестиції, громадський бюджет, проблеми освіти і культури, стратегії, мала архітектура і т. д.).

Неможливо реалізувати і нерозумно було б очікувати, що в кожній гміні або повіті буде створено підрозділ з питань публічних консультацій або окремий чиновник, відповідальний лише за консультації. На сьогодні поки ще не так багато консультацій у малих і середніх гмінах і повітах, які б вимагали таких організаційних зусиль. Однак з уваги на важливі аргументи, в кожній гміні має бути, принаймні, один чиновник, один і той

же протягом відносно тривалого періоду, до службових обов'язків якого входили б публічні консультації.

Уповноважений представник з питань консультацій

Цей чиновник у ранзі уповноваженого представника віта з питань публічних консультацій мав би повноваження, необхідної для координації усіх заходів, пов'язаних з консультаціями. До його обов'язків і завдань належить:

- ініціювати заходи, пов'язані з прийняттям або зміною постанови ради гміни про принципи та порядок проведення публічних консультацій,
- аналіз заявок на проведення публічних консультацій, які надходять до органу виконавчої влади від уповноважених суб'єктів (які повертаються з метою доповнень та усунення формальних недоліків, надання рекомендацій виконавчому органу, допомога заявникам),
- підготовка проекту розпорядження виконавчого органу про проведення публічних консультацій (час, форма, інструменти, адресати, територіальне охоплення, форма зворотного зв'язку і т. д.),
- координація участі (діяльності) в консультаціях підрозділів адміністрації і підпорядкованих підрозділів, які по суті пов'язані з предметом консультацій,
- нагляд (можливо виконання) над усіма етапами і діями в рамках консультацій:
 - підготовка постанови про предмет консультацій,
 - надання інформації, включаючи зворотний зв'язок,
 - форми консультацій,
 - організація громадських зустрічей з модератором,
 - в обґрунтованих випадках, вибір і співпраця зі спеціалізованою зовнішньою компанією,
 - співпраця зі ЗМІ,
 - звіт (протокол) за консультаціями,
 - інше.
- оцінка витрат на консультації, як позиція в бюджеті на наступний рік.

Завдяки відстеженню проблематики консультації на публічному форумі (дослідження, публікації, форуми, семінари, хороші практики тощо)

та участі у навчанні, уповноважений був би надзвичайно компетентним і відповідальним за професійну сторону консультацій і, в деякій мірі, за їх ефективність.

Участь зовнішніх компаній в консультаціях

Сфера публічних консультацій піддається все більшій професіоналізації. Це пов'язано з фактом поширення практики консультацій в органах місцевого самоврядування, з одного боку, як юридичної вимоги, з іншого – їх сприйняття як необхідної складової процесу хорошого управління. Зростає зацікавлення консультаціями з боку різних суб'єктів, зокрема, неурядових організацій, супроводжується соціальним контролем. Вдавані і формальні консультації повільно зникають з численними застереженнями, сформульованими в цілому щодо практики консультацій, про що йшлося неодноразово. Позитивні зміни, які ми бачимо, стосуються участі в консультаціях зовнішнього фактора у вигляді спеціалізованих компаній з сучасним потенціалом, які займаються консультаціями, або, вірніше, їх специфічними частинами.

Важко провести фахові консультації без залучення компетентного співробітника в управлінні гміни або повіту. Тим не менш, важко сподіватися, що навіть дуже компетентний співробітник матиме знання і досвід в галузі досліджень на репрезентативній вибірці мешканців, організації та проведення деліберативного опитування, інтерпретації мапи соціальних загроз, широкомасштабного визначення наслідків демографічних тенденцій для гміни або регіону, формулювання професійного запитальника фокусованого групового інтерв'ю, не кажучи про багато інших питаннях.

Хоча для організації переважної більшості публічних консультацій достатньо використати найпростіші інструменти і форми, які не вимагають залучення спеціалізованої компанії, то нерідко зустрічаємо ситуації, коли для організації деяких етапів консультацій, особливо у випадках спірних великих інвестицій, така допомога буде необхідна.

Побіжний огляд власних завдань гміни та повіту, обов'язкова розробка ряду документів, демонструють досить великий спектр залучення спеціалізованих компаній ззовні в цих одиницях місцевого самоврядування. Це стосується, головним чином, наступних документів:

- стратегія розвитку,
- стратегія вирішення соціальних проблем,
- генеральний план,
- звіт про вплив на навколишнє середовище,
- галузеві програми розвитку,
- плани тепло-, електро- та газопостачання,
- інвентаризація природних ресурсів та багато інших.

У разі проведення великих публічних консультацій співпраця з експертною компанією може стосуватися:

- дослідження громадської думки, уподобань населення, оцінки ступеня задоволення потреб і багатьох інших за допомогою різних методів та інструментів дослідження,
- консультацій в області правильного підбору методів і прийомів проведення консультацій та дослідницьких інструментів з точки зору їх придатності і методичної відповідності,
- модерації громадських зустрічей,
- оформлення аналізів та експертиз,
- допомоги в розробці звіту за проведеними консультаціями,
- моніторингу та оцінки консультацій,
- підготовки персоналу в області проблематики консультації.

Залучаючи зовнішні компанії слід пам'ятати, що крім багатьох переваг такої співпраці, частина з цих компаній у відносинах з органами місцевого самоврядування характеризується декількома негативними якостями, зокрема:

- недостатнім ознайомленням з проблемами і особливостями функціонування конкретних гмін,
- досить часто проводять поверхневий аналіз проблем, головним чином, на основі документації,
- перекладають обов'язки і відповідальність на плечі чиновників,
- зосереджуються на ефектних новинках,
- застосовують занадто теоретичний підхід,
- виконують неякісні послуги, копіюючи раніше виконані замовлення з незначною їх адаптацією до місцевих умов.

3.9. МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА

Моніторинг полегшує реалізацію відповідним чином і у відповідному часі всіх запланованих в рамках процесу консультацій дій. Його мета – верифікація перебігу кожної дії відповідно до прийнятого графіка і запланованих результатів.

Оцінка – це систематичний збір інформації для оцінки ступеня реалізації прийнятих для консультації припущень і цілей. Це є важливим для консультацій, особливо, з точки зору соціальних цілей консультації. Необхідно відстежити кожен етап і елемент консультацій. Її правильне виконання надасть інформацію про обґрунтованість та ефективність прийнятих форм, методів та інструментів, а також про те, чи враховано всі зацікавлені сторони. Оцінка стосується також способу реалізації кожного етапу з точки зору прийнятих припущень. Таким чином, вона дозволяє сформулювати об'єктивну думку про роботу експертів, модераторів, умови проведення зустрічей, контакти зі ЗМІ. Повинна детально показати основні цілі, сформульовані до проведення консультацій. Однією з основних цілей являється визначення ступеня урахування владою заявлених громадськістю в ході консультацій думок щодо предмета консультацій, а особливо, чи і який їх вплив на остаточне рішення.

Правильно виконана оцінка дуже важлива з освітньої точки зору і має істотне значення для проведення майбутніх консультацій.



МЕТОДИ І ПРИЙОМИ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

4.1. ПРИНЦИПИ СОЦІАЛЬНОЇ КОМУНІКАЦІЇ В КОНСУЛЬТАЦІЯХ

Перед прийняттям рішення про вибір методу, слід усвідомити, що публічні консультації, як один з проявів соціального діалогу, являються формою соціальної комунікації і як такі підлягають всім правилам процесу спілкування. Саме тому чиновники, делеговані участі у консультаціях, повинні своєю поведінкою зміцнювати в людях почуття суб'єктності, демонструвати відносини партнерства, доброзичливості і справжнього зацікавлення учасниками консультацій. Майте на увазі, що відкрита демонстрація більших знань, компетентності, досвіду та дистанції може викликати почуття неповноцінності і неприязні у людей, чию думку ми хочемо почути. Організатори консультацій мають відзначатися високою особистою культурою, бути симпатичними і надійними, а також вміти коротко і конкретно формулювати речення. Важливо також, щоб вони вміли слухати і зосереджуватися на співрозмовнику. Це важливі передумови ефективної комунікації, роль яких постійно недооцінюється.

Істотним фактором, що обумовлює перебіг консультації з точки зору комунікації, є адаптація вербальної інформації, письмових матеріалів, графічних презентацій до можливостей сприйняття їх адресатами. Люди відрізняються, серед іншого, рівнем освіти, професією, матеріальним статусом, приналежністю до різних середовищ. Це впливає на їх погляди і оцінки, які посилюються суб'єктивними власними інтересами або інтересами групи, і можуть істотно вплинути на інтерпретацію предмета

консультацій. У цьому контексті особливу роль відіграє мова, якою ми спілкуємося з місцевими жителями. Мова таких документів, як звіт про вплив інвестицій на навколишнє середовище, план бюджету або попередній план реконструкції дорожньої артерії, для середньостатистичного жителя є незрозумілою. Через це на організаторах консультацій покладається обов'язок підготувати всю інформацію таким чином, щоб вона була чіткою, вичерпною, але, перш за все, зрозумілою для кожного мешканця гміни. Слід пам'ятати, що навіть найкраще підготовлені публічні консультації можуть провалитися, якщо в ході їх підготовки не буде враховуватися соціально-культурний контекст групи або груп, до яких ми маємо намір звернутися з метою ознайомлення з їх думкою по даному питанню. Предмет консультацій не може бути абстрактною проблемою, яка не існує у свідомості громадян, тому що вони її не відчувають або не усвідомлюють, що така проблема взагалі існує. Йдеться також про форму і мову, за допомогою яких буде представлено предмет і принципи проведення консультацій. Необхідно пам'ятати, що формулювання і передача інформації зовсім не означає, що вона потрапила до адресата, який зрозумів її відповідно до наміру відправника. Отож в суспільній сфері ми використовуємо просту (не грубу) і однозначну мову відповідно до мовних компетенцій середньостатистичного громадянина. Погано підготовлені листівки або презентації можуть бути перешкодою для участі в консультаціях, гірше того, можуть сприймаються як навмисна діяльність організаторів з метою приховання від жителів якоїсь важливої інформації, або бути розцінені як «вдавані консультації», оскільки рішення по суті вже прийнято.

4.2. ВИБІР МЕТОДІВ І ПРИЙОМІВ КОНСУЛЬТАЦІЇ

Підготовка публічних консультацій вимагає проведення аналізу (задуму) на предмет підбору методів, прийомів та інструментів, з метою їх використання в ході діалогу з громадянами. Від цього рішення буде залежати, чи консультації виявляться вичерпними і ефективними. Мова йде не про використання таких методів та інструментів, якими організатор консультацій буде епатувати учасників з-за їх назви, модерності, оригінальності або складності. Необхідно застосувати прості, зрозумілі

і не дуже трудомісткі для населення методи та інструменти. Перефразовуючи таке поняття, як корисність інформації, можна сказати: яке буде запитання, така буде відповідь. Специфіка публічних консультацій полягає, зокрема, в тому, що вони проходять по-різному, так як відрізняються цілями, для яких проводяться. Іноді ціль буде проста і обмежена (наприклад, думка жителів села щодо проекту відновлення ставка в центрі села), коли достатньо буде організувати відкриту зустріч для мешканців села. В іншому випадку це буде не одна, а кілька цілей, наприклад, під час консультування будівництва атомної електростанції. В цьому випадку спектр методів, прийомів і засобів матиме важливе значення.

При підготовці процедури публічних консультацій ми використовуємо класичні методи дослідження, які використовуються в соціальних науках, зокрема, опитування, інтерв'ю, спостереження та аналіз документів. Аналогічним чином ми можемо використати дослідницькі прийоми, хоча слід зазначити, що на основі досвіду останніх десятиліть розроблено нові, сучасні прийоми діалогу з громадянами, які зарезервовані виключно для консультацій.

При виборі цих категорій необхідно враховувати різні умови і передумови, які інколи виступають сумарно, що має велике значення під час здійснення правильного вибору. Особливу увагу слід приділити наступним питанням:

- 1) предмет консультацій (консультуємо складну проблему чи просте питання);
- 2) цілі консультації (думка, вибір, підтримка, освіта, розширення інформаційних ресурсів, запобігання конфліктам і т. д.);
- 3) кількість і вид адресатів консультацій (чи населення розглядається як єдине ціле, чи крім громадськості ми виділимо різні цільові групи, наприклад, неурядові організації, асоціації, галузеві спілки, адміністрацію тощо). Прийоми консультацій необхідно підібрати в залежності від рівня професійної компетентності, комунікативних здібностей, знань і ступеня участі потенційних співрозмовників;
- 4) репрезентативність: чи хочемо ми, щоб відгуки отримані в ході консультацій відображали не лише думку жителів спільноти, але й пропорції і широкомасштабність в контексті цілого співтовари-

ства. Це не стосується маленьких громад, в яких можлива участь всіх жителів у дослідженні думки або референдумі. В умовах великого мегаполісу, що складається з багатьох шарів суспільства, які презентують різні погляди, позиції і, що не менш важливо, іноді розбіжні інтереси, а крім того, враховуючи той факт, що більшість мешканців неохоче бере участь у консультаціях, може бути надзвичайно важко визначити реальні очікування громадськості щодо предмета консультацій. У великих містах в консультаціях і референдумах явка незначна, в них беруть участь зацікавлені особи, тому позиція «пасивної і відсутньої більшості» не враховується. Саме з уваги на ці передумови місцеві органи влади у великих містах проводять консультації за рахунок формування репрезентативної вибірки (в даному випадку застосовується опитування, інтерв'ю і т. д.). Істотним обмеженням застосування репрезентативних досліджень являється їх висока вартість, пов'язана з участю спеціалізованої компанії, що займається дослідженням громадської думки;

- 5) організаційні та персональні ресурси установи. Крім технічних можливостей, потрібно врахувати кількість працівників, необхідних для ефективного проведення процедури, а також їх відповідні кваліфікації;
- 6) фінансові можливості гміни. Перед вибором конкретного прийому необхідно оцінити його вартість;
- 7) час, відведений на консультації. Майте на увазі, що деякі прийоми вимагають довготривалої підготовки, а їх застосування, а пізніше обробка потребують багато часу;
- 8) територіальне охоплення. Село, солецтво, гміна, повіт чи мікрорайон – визначення територіального охоплення, звичайно, пов'язане з предметом консультацій, який має відношення до даної громадськості,;
- 9) етап консультацій. На кожному етапі (інформування, дискусії, діалоги, презентації, переговори і т. д.) публічних консультації застосовуються дещо інші прийоми та інструменти.

Слід відзначити, що вибір прийомів залежить від характеру цільової групи або груп, з якими ми маємо намір проводити консультації. Ця інформація є обов'язковою, і тому необхідно здійснити вторинний аналіз

даних²⁸ (desk research), який сам по собі є одним з прийомів дослідження, а в даному випадку відповідає на питання, представники яких груп повинні бути залучені до участі в консультаціях.

4.3. ПРИЙОМИ ДОСЛІДЖЕННЯ, ЩО ВИКОРИСТОВУЮТЬСЯ В ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЯХ

Відкриті зустрічі з населенням

Це одна з найпопулярніших і рекомендованих форм публічних консультацій. Щоб громадська зустріч з населенням принесла бажані результати, необхідно ретельно підготуватися. Слід заздалегідь підготувати сценарій такої зустрічі, а її проведення доручити досвідченому модератору. Підготуйте мультимедійні презентації (наприклад, проект об'єкта, репланування і т. д.), листівки, буклети. Відкриті зустрічі з населенням мають ряд переваг, в першу чергу, це пряме спілкування, в ході якого громадяни можуть вільно ставити запитання. Дозволяють ознайомитися з передумовами заходу, його перевагами та недоліками, а завдяки присутності експертів жодне питання з боку жителів не залишиться без відповіді. Такі зустрічі, хоча мають велике освітнє значення та інтегрують громадськість, але тягнуть за собою певні ризики. Інколи трапляється, що без участі ефективного і досвідченого модератора, коли з'являється агресивна, конфліктна група чи особи, ситуація може вийти з-під контролю. Так чи інакше, відкрита зустріч з місцевими жителями це в будь-якому випадку цінне джерело інформації про різноманітні очікування жителів.

²⁸ Це аналіз наявних вторинних даних (документів, статистичних даних, складених на інші потреби зведень і розробок і т. д.). Див. А. Gójska і „Konsultacje społeczne w przestrzeni wielkomiejskiej. Ochocki model dialogu obywatelskiego” (*Публічні консультації в великому місті. Охотська модель громадянського діалогу*), Warszawa 2012, с. 48-51.

Збір відгуків громадськості у письмовій формі

Збір відгуків відбувається у формі одного або двох відкритих питань, на які жителі дають відповіді, наприклад: «Просимо висловити вашу думку про...», «Що ви думаєте про...?», «Чи погоджуєтесь ви на...». Цей спектр думок дозволяє сформулювати: діапазон очікувань, домінуючі тенденції, прояви та причини занепокоєння, постулати, тобто пакет інформації, яка є метою проведення консультацій. Застосування цього прийому полягає на тому, що мешканці формують свої думки у письмовій формі, залишаючи відповіді у спеціально відведених місцях, найчастіше це урни, встановлені в управлінні гміни і підпорядкованих підрозділах гміни. Наступною формою цього прийому являється висловлення своєї думки в електронному вигляді. Успіх цієї форми залежить від доступності інформації про проведені консультацій та наявність форм для зворотного зв'язку.

Письмова думка

Являє собою доповнюючий прийом, адресований до інституційних зацікавлених сторін, тобто установ і громадських служб, технічної інфраструктури, а також неурядових організацій. Беручи до уваги предмет їх діяльності, а також досвід, урахування їх точки зору є вкрай необхідним. Частина їх позицій, виражених ними в ході консультацій, може мати характер технічних узгоджень, які повинен враховувати інвестор.

Публічна презентація (зачитування) позицій

Цей прийом полягає на публічній презентації позицій запрошених до консультації установ, підприємств та організацій. Присутні під час презентації мешканці безпосередньо можуть спостерігати за представниками запрошених установ, які озвучують позицію статутного органу суб'єкта. Слід підкреслити, що презентація не супроводжується дебатами чи полемікою, оскільки ці позиції остаточні. Цей прийом має велике освітнє значення, оскільки місцеві жителі мають можливість поглибити свої знання про різні аспекти предмета консультацій, наприклад обмежень, постулатів про зміни, необхідність внесення змін, коригування, а іноді відмови від деяких елементів проекту. Ще однією важливою пе-

ревагою цього прийому являється прозорість процесу прийняття рішень і, отже, елімінація можливих обвинувачень у маніпуляції.

Анкета

Анкетування – це один з прийомів, який найчастіше використовується місцевими органами влади. Її основна перевага пов'язана з тим, що дозволяє швидко отримати інформацію від більшої групи респондентів. Вимагає підготовки дослідницького інструмента у вигляді опитувальника, який містить питання та інструкцію щодо його заповнення. Дослідження з використанням опитування можуть бути спрямовані до всіх, хто цікавиться консультаціями; можуть стосуватися обраної, репрезентативної групи жителів однієї спільноти або спеціально відібраної групи чи цільових груп. Незалежно від вибору форми цього метода (приймів), основою являється правильно підготовлена анкета. Перш ніж приступити до розробки анкети опитування, необхідно чітко визначити, що ми хочемо дізнатися, з якою метою звертаємося з питаннями до жителів. Чи нас цікавлять відгуки по даному питанню, позиції, можливо ви хочете ознайомитися з потребами і очікуваннями жителів. Слід добре подумати, чи мешканці знають щось на тему питання, про які ми хочемо їх розпитати, чи ними цікавляться і в якій мірі ці питання зачіпають їх життєво важливі інтереси. Майте на увазі, що інколи анкетування не приносить очікуваних результатів через відсутність зацікавлення і небажання брати в ньому участь.

Принципи складення анкети²⁹:

- бланк анкети має бути естетичним, графічно гармонійним і зрозумілим, коротко кажучи, анкету можна легенько прочитати, не може бути занадто довгою,
- на початку розміщується інформація про те, яка установа проводить консультації і для чого проводиться опитування,
- інструкція по заповненню анкети,
- ввічливі форми звертання Ви (пан/пані),
- наприкінці анкети має бути розміщена так звана метрика, тобто інформація про персональні дані, тобто вік, стать, освіту, професію, сімейну ситуацію і т. д. Однак, слід підкреслити, що з уваги на

²⁹ E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce* (Соціальні дослідження на практиці), PWN 2003, с. 270-303.

анонімну участі в опитуванні, слід уникати подання певних даних, оскільки вони можуть вказувати на автора відповіді. Анонімність анкети також слід забезпечити в ході отримання заповнених анкет та їх зберігання.

Принципи формулювання питань:

- можна використати три види питань: закриті, відкриті і напіввідкриті. Закриті питання – це питання, до яких у нас є перелік готових відповідей. Просимо співрозмовника вибрати відповідь, яку він вважає за доцільну. Майте на увазі, що список наданих відповідей має бути вичерпним (слід врахувати всі можливості), але і розділовим (окремі відповіді не можуть в будь-якій частині збігатися). Відкриті питання – це питання, коли респондент сам повинен сформулювати відповідь. Як показує практика соціальних досліджень, цей вид питань часто в опитувальнику пропускається. Напіввідкриті питання містять перелік готових відповідей, а відмінність полягає в тому, що в кінці розміщена категорія «Інше», в якій респондент може вільно висловити свою думку.

Крім того:

- питання повинні бути простими, зрозумілими і однозначними,
- слід подбати про чіткість питань, респондент повинен точно розуміти, про що його запитують,
- уникайте занадто загальних питань, які охоплюють складні теми,
- питання повинні бути короткими і легкозрозумілими,
- уникайте складних синтаксичних форм, складних речень, в яких невідомо, на яку частину речення треба відповісти,
- терміни, які використовуються в анкеті, мають бути адаптовані до можливостей респондентів,
- обов'язково уникайте питань, що бентежать співрозмовника,
- питання не можуть пропонувати відповіді,
- слід звернути увагу на порядок питань, не можна стрибати з теми на тему, але розмістити їх у тематичних та логічних блоках,
- завжди слід розпочати від більш загальних питань, переходячи до подробиць,
- так звані важкі питання обов'язково ставимо в кінці.

Успіх цього прийому залежить від його ретельної підготовки. З цією метою готовий опитувальний лист необхідно протестувати на обраній

групі респондентів. Це дасть можливість внести необхідні корективи і доповнення. Необхідно пам'ятати, що погано підготовлений набір питань, наприклад, не внесення істотних проблем або даних, дасть неповну і хибну картину питання, що консультується. Коротко кажучи, використовуючи цей інструмент, ми отримуємо тільки ту інформацію, яку ми запросимо, і нічого крім неї. В процедурі публічних консультацій використовується анкета, яку найчастіше адресується широкому колу жителів і в основному торкається одного або двох обговорюваних питань.

Анкетування може здійснюватися декількома способами:

- 1) поштова анкета – анкети розсилаються до жителів, охоплених публічними консультаціями, з проханням їх заповнити та відправити у прикріплених і заадресованих конвертах. Слабкість цього прийому – невелика кількість відісланих анкет;
- 2) пряме опитування – PAPI – це пряме інтерв'ю з респондентом на основі підготовленої анкети. Його проводить відповідно підготовлений інтерв'юер.
- 3) пряме опитування з використанням комп'ютера – CAPi здійснюється на основі електронної анкети, розміщеної в ноутбучі інтерв'юера. Безумовно, цей прийом дозволяє уникнути помилок, типових для введення відповідей в ручну, також вона просто і швидко обробляється.
- 4) опитування по телефону – CATi здійснюється інтерв'юером по телефону, який задає питання розміщені в анкеті на комп'ютері і зазначає отримані відповіді.
- 5) анкета по інтернету – SAWi інструмент, який місцеві органи влади у спілкування з громадянами використовують дуже часто. Організатор консультацій розміщує на своєму сайті анкету, за допомогою якої кожен громадянин може висловити свою думку. Звісно, що необхідно інформувати зацікавлені сторони про існуючі можливості (не слід сподіватися, що жителі без всякої причини переглядатимуть сайти місцевих органів). Сильною стороною такого опитування є його анонімність, однак не варто забувати, що версія on-line насамперед доступна молодому поколінню та більш освіченим респондентам. З уваги на це анкета по інтернету, скоріше за все, буде доповненням до інших інструментів, які використовуються в ході консультацій.

Інтерв'ю

Різниця між анкетною і інтерв'ю полягає в тому, що перша є кількісним дослідженням, спрямованим до більшої кількості респондентів, і тому використовується для дослідження широкої громадської думки, а інтерв'ю – це, якісний метод, орієнтований на отримання більш детальної та поглибленої інформації в ході особистого контакту з респондентом. У рамках цього методу існує ряд прийомів: структуроване інтерв'ю, яке заздалегідь нав'язує форму запитань; індивідуальне поглиблене інтерв'ю і вільне інтерв'ю, під час якого дослідник працює за заздалегідь підготовленим планом, по ходу справи керує розмовою і формулює питання.

Слід мати на увазі, що для спостерігача вільне інтерв'ю може бути звичайною, не складною розмовою, хоча це прийом реалізується за заздалегідь обміркованим планом. Безумовно, варто його використовувати на стадії планування консультацій, тому що поглиблені індивідуальні інтерв'ю з лідерами, впливовими особами та іншими добре орієнтованими у громадських справах жителями, безумовно, можуть розширити спектр питань, які повинні бути враховані під час розробки процедури.

Фокусоване групове інтерв'ю

Фокусоване групове інтерв'ю³⁰ це якісний метод, який не дає репрезентативної картини поглядів жителів, але дозволяє ознайомитися з джерелом поглядів, переконань і переваг, що стосуються обраної області, їх загального суспільного досвіду. До участі в інтерв'ю підбирається цільова група, у складі осіб, ознайомих з проблемою з уваги на їхню професійну, соціальну чи дослідницьку діяльність. В інтерв'ю бере участь, як правило, від 6 до 12 осіб. Протягом однієї або декількох (декількох годинних) сесій обговорюється проблема, яку представив модератор. Учасники інтерв'ю аналізують її через призму своїх знань і досвіду. Завдяки фокусному інтерв'ю можна поглиблено вивчити причини, які лежать в основі такого чи іншого ставлення деяких груп жителів. Фокусоване групове інтерв'ю являє собою цінний прийом, який доповнює публічні консультації і часто використовується на початкових етапах консультацій.

³⁰ *ABC konsultacji. Krótki przewodnik po metodach i technikach prowadzenia konsultacji społecznych. Projekt społeczny (ABC konsultacji. Krótkий посібник про методи і прийоми проведення публічних консультацій. Соціальний проект) 2012, Warszawa 2010.*

Громадянська панель

Це прийом для циклічного консультування з громадянами. Випадково відібрана репрезентативна групи жителів бере участь у дослідженні громадської думки протягом декількох років. Контакт з респондентами відбувається по телефону або особисто. Вимагає величезного організаційного залучення влади гміни і та значних витрат. Деяку складність може представляти забезпечення репрезентативності групи з-за природного пересування населення. Безсумнівно, її перевагою є швидке ознайомлення з думкою громадян і можливість фіксування змін у ставленні та уподобаннях населення.

Ознайомча поїздка

Це прийом консультацій використовується в особливо спірних випадках та при інвестиціях, які викликають великі емоції. Полягає на визначенні впливових груп, що представляють різні погляди щодо консультованого заходу і запрошенні їх до участі в ознайомчій поїздки до міста/села, в якому знаходиться схожий до предмета консультацій об'єкт (найчастіше за кордоном). Зверніть увагу на те, щоб об'єкт, який ми плануємо показати, був дуже схожий або ідентичний до консультованого об'єкта. В іншому випадку противники інвестиції можуть звинуватити вас у наданні неповної та неправдивої інформації; можуть використати відмінності в якості аргументів, що свідчать про несумлінно представлені матеріали. Ознайомча поїздка повинна дозволити не тільки ознайомитися з об'єктом, але й дати можливість поспілкуватися з інженерами об'єкту, а також жителями міста, в якому він розташований. Проте бувають ситуації, коли ця дуже об'єктивна форма стикається з опором. У разі недовіри варто розглянути варіант, щоб група сама вибрала ціль (місце) ознайомчої поїздки.

Презентації, покази, консультаційні пункти

З метою заохочення місцевих жителів до участі в консультаціях, можна провести виставки і покази на тему обговорюваного питання. Ви можете організувати їх при нагоді великих масових заходів або встановити в місцях, де перебуває багато людей, наприклад, парки, торгові центри,

пішохідні зони. Поряд можна встановити консультаційні пункти, тобто позначені місця, де кожен бажаючий може отримати інформацію, листівку або форму для вираження думки. Працівники таких пунктів повинні бути готові надати відповідь на будь-яке запитання. Цікавим рішенням є мобільний консультаційний пункт. Мобільні пункти використовуються, як правило, у випадку невеликих ініціатив місцевого характеру, для того, щоб ознайомитися з думкою громадян, яких обговорюване питання стосується.

Дорадче опитування

Дорадче опитування являє собою досить складний і дорогий прийом. Незважаючи на те, що вимагає великих організаційних зусиль та залучення ряду фахівців, влада великих міст часто його використовує, оскільки дозволяє інтегрувати представників співтовариства, а також дає повне уявлення про розподіл очікувань громадян. Необхідно провести випадковий відбір репрезентативної групи серед жителів, в рамках якої проводиться попереднє опитування. Потім з числа опитаних відбирається група у складі близько 30% учасників (130-150 осіб) до участі у поглибленому обговоренні. Перед зустріччю учасники отримують роздаткові матеріали про предмет обговорення, і опис різних поглядів і точок зору по цьому питанні різних груп. В опитуванні також задіяні модератори та експерти. Дискусія розпочинається з пленарного засідання, під час якого обговорюються методи роботи (тобто в чому полягає участь в дорадчому опитуванні) і відбувається розподіл на менші групи. Кожній з груп призначається модератор, який має допомогти під час розмов присвячених вирішенню даної проблеми. Роль експертів зводиться виключно до відповіді на запитання. Наступним етапом є повторне пленарне засідання за участю всіх учасників опитування. Відбувається загальне обговорення і обмін думками. Опитування завершується таємним голосуванням а, по суті, черговим дослідженням думок і уподобань обраних жителів. Порівняння результатів початкового та завершального опитування вказує на те, що участь у спільних дебатах має великий вплив на зміну ставлення.

Громадський суд

Громадський суд – це прийом, який можна застосувати в інтегрованих групах, які ототожнюють себе з місцем проживання, де предмет кон-

сультатії (пропоноване рішення, інвестиція) може викликати конфлікти. З числа громадян здійснюється відбір кільканадцяти чоловік (12-16) – не фахівців. Вони, як неупереджені присяжні, виносять вердикт. В ході інтенсифікованих дебатів їм представляють і описують предмет спору, а також різні точки зору і аргументи різних зацікавлених сторін. Після завершення дискусії «присяжні» йдуть на обговорення в нарадчу кімнату і виносять спільний вердикт, тобто пропонують оптимальне і справедливе рішення. Воно, що правда, не є обов'язковим для органів влади, але може стати істотною передумовою для прийняття корисного для всіх жителів рішення. Єдине застереження, яке можна висунути щодо даного прийому, – це визначення критеріїв неупередженості призначених «присяжних». Не можна розглядати цей прийом як основний, а лише як форму пара-консультацій.

Семінари з питань соціального діалогу

Семінари з питань соціального діалогу не являються основним прийомом публічних консультацій, але площиною для громадянської освіти і способом залучення громадськості до соціального діалогу. Вони використовуються в якості додаткового прийому в ході консультацій для поглибленого ознайомлення громадськості з консультованим заходом. Перед семінаром проводиться попередній діагноз для визначення області питань, яких стосуватиметься семінар і які соціальні настрої їх супроводжують. Семінари адресовані жителям, представникам різних верств суспільства. В ході зустрічей учасники семінару ознайомляться з поглибленими презентаціями проблеми, а потім за допомогою прийомів, які використовуються під час семінарів (наприклад, мозковий штурм, дерево проблем і т. д.) розробляють висновки і пропозиції рішень, конструктивні зауваження тощо. Цей прийом вимагає активної участі учасників, тому по суті не може використовуватися у загальних консультаціях.

Крім вищезгаданих прийомів, в літературі, присвяченій публічним консультаціям, можна зустріти ряд інших, які з різною інтенсивністю застосовуються польськими органами місцевого самоврядування. Не завжди вимагають спеціалізованих знань, але через постійну дистанцію громадян щодо залучення в громадські справи, мають обмежений обсяг і коло адресатів. Мова про:

- семінари за методом шаретт (*charette*)
- місцеві форуми
- громадянські наради
- оцінки участі
- відкритий простір
- частковий круглий стіл
- дослідницькі прогулянки
- семінари майбутнього
- метод Дельфі
- самоанське коло
- імітаційні ігри



КОНФЛІКТИ В ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЯХ

5.1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОНФЛІКТІВ

Конфлікти пронизують всі виміри суспільного життя. Публічні консультації часто дозволяють виявити існуючі розломи; крім того, з уваги на предмет консультацій, усвідомлюють населенню те, що їх розділяє розбіжне ставлення і відмінні очікування щодо рішень, затверджуваних органами місцевого самоврядування. Всупереч поширеній думці, конфлікти не є тільки шкідливим і руйнівним фактором. Звичайно, вони можуть завдати великої шкоди, дезінтегрувати спільноту, однак часто спонукають до пошуку змін і ширшого спектру можливого вирішення проблем. Конфлікти стимулюють людей до соціальної активності, підвищують мотивацію до конкретних дій, наприклад, самоосвіти в певній галузі, поглиблюють соціальні зв'язки і, що важливо для нас, можуть викликати почуття суб'єктності у людей, які належать до даного співтовариства.

За етимологією слово «конфлікт» означає сутичку. Походить від латинського терміну *conflictus* – зіткнення. Означає будь-яке зіткнення суперечливих устремлінь, розбіжність цілей, інтересів, думок, антагонізм, колізію, спір, суперечку. За допомогою цього терміну вказується наявність суперечливих або конкуруючих інтересів суб'єктів, які прагнуть до задоволення своїх потреб, особливо в ситуації, коли існують обмежені ресурси для їх задоволення. Конфлікт у такому розумінні є грою з нульовою сумою – ти виграєш, я втрачаю, тому що задовольняєш свої потреби за мій рахунок, твоя користь – це моя втрата. Однак поняття конфлікту значно ширше і виходить поза рамки інтересів у вузькому ро-

зумінні, оскільки причини конфліктів часто мають свої джерела в різних системах цінностей учасників конфлікту, та впливають з різних оцінок реальності.

Іншою, важливою причиною конфліктів може бути погана комунікація, а в наслідку цілий ряд непорозумінь, взаємні стереотипи і упередження, які викликають сильні емоції між людьми, а також попередній негативний досвід, що стоїть на заваді розумному і конструктивному діалогові. Врешті-решт, причиною конфлікту може бути відсутність симетричного доступу до інформації, важливої з точки зору конфліктуючих сторін. Варто звернути увагу на те, що частина конфліктів має уявний характер, впливає зі страху, упередження, незнання і взаємної ворожості між людьми, а не з приводу несумісних інтереси. Це удавана гра за ресурси, а її учасники настільки зосереджені на демонстрації та виправдуванні своїх позицій, що втрачають здатність реально оцінювати свої інтереси. Слід мати на увазі те, що люди, які перебувають у конфліктних відносинах, підлягають типовим психологічним механізмам, які впливають на спосіб сприйняття ситуації та іншої сторони конфлікту. Це нормальна з точки зору суперечливої ситуації поведінка, яка має вплив на сприйняття, переживання емоцій і здатність до спілкування.

З огляду на причини, які провокують конфлікти, їх можна розділити на³¹:

- 1) конфлікт інтересів – стосується конкуренції щодо задоволення матеріальних, психологічних, соціальних або політичних потреб. В даному випадку одна сторона може задовольнити свої потреби або прагнення за рахунок іншої сторони;
- 2) конфлікт цінностей – впливає з різних систем цінностей учасників конфлікту. Цінності – з уваги на міцний зв'язок з нормами, які визначають правила поведінки і способи задоволення своїх потреб – сильно детермінують уявлення людей про рішення, які приймаються у різних ситуаціях. Різні ієрархії цінностей не завжди ведуть до конфлікту, тільки відсутність толерантності і поваги до іншого світогляду та завзята демонстрація переваги власних цінностей над іншими можуть привести до конфлікту;
- 3) структурний конфлікт – його основою є, як правило, певні зовнішні обмеження, пов'язані з дефіцитом якогось блага, відсутність часу,

³¹ C.W. Moore, *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów* (Медіація. Практичні стратегії вирішення конфліктів), Wolters Kluwer, Warszawa 2009, с. 76.

відсутність повноважень для прийняття рішень, проблем і технічних перешкод, функцій людей в групах чи установах;

- 4) конфлікт даних – виникає тоді, коли сторони не мають різні дані, неінформовані або невірно поінформовані, роблять інші висновки на основі тих-же даних, або в умовах асиметричного доступу до інформації;
- 5) конфлікт відносин – його основу складають сильні бар'єри психологічної природи, що впливають з усталених станів незадоволення на основі негативного досвіду, стереотипів або просто страху.

Конфлікти можуть бути явними або прихованими. Прихований конфлікт є тоді, коли висловлення претензії повністю або частково заборонено, або коли особи або групи розділені конфліктами уникають антагоністичної взаємодії, побоюючись, що її результат може виявитися менш вигідним, ніж є насправді. Перехід від прихованого конфлікту до явного стану зазвичай відбувається після подолання порога терпимості у суб'єктивному почутті кривди або використання, в якому перебуває одна зі сторін конфлікту. Конфлікт розкриває сторона, для якої ситуація стає неприйнятною.

Серед можливих способів вирішення конфліктів виділяються п'ять основних:

- 1) уникнення – в принципі, це втеча від проблеми, навіть за рахунок задоволення своїх інтересів. Передбачає ігнорування проблеми через небажання конфронтації, відмову від співпраці з партнером, зволікання;
- 2) адаптація – полягає у відмові від частини власних інтересів заради вирішення конфлікту і продовження співпраці. Як правило, відбувається у випадку асиметричної позиції сторін, тому слабкіша сторона конфлікту змінює (адаптує) свою власну позицію відповідно до очікувань сильнішого партнера, лиш би уникнути неприємної конфронтації;
- 3) суперництво – відносини суперництва означають, по суті, класичні переговори з метою вирішення конфлікту за будь-якою ціною, маючи на увазі тільки власну користь. Така стратегія вирішення конфлікту викликає в людях ряд негативних емоцій, на базі яких можливі погрози, обман, тиск і інша негативна поведінка. Суперництво, як спосіб вирішення конфлікту, притаманне особами, для

яких джерелом високої самооцінки являється досягнення перемоги та демонстрація переваги. Не в кожному випадку суперництво слід оцінювати негативно. В протистоянні з жорстким і безжалісним опонентом це єдиний спосіб, який дозволяє захистити свої права;

- 4) компроміс – це, по суті, пошук рішення в умовах, коли всі сторони свідомо відмовляються від частини своєї вигоди, погоджуються на втрати задля досягнення порозуміння. Компроміс, як такий, не приносить сторонам повного задоволення, оскільки не заспокоює усіх попередніх очікувань. З іншого боку, дозволяє відносно швидко досягти згоди, особливо якщо сторони зацікавлені в ефективному вирішенні питання;
- 5) співпраця (вирішення проблеми) – спрямована на пошук такого рішення, яке враховує можливість задоволення потреб всіх сторін конфлікту. Вона являє собою стратегію, в якій враховуються цілі всіх суб'єктів конфлікту, спрямовуючи увагу і зусилля, тих, хто шукає їх вирішення, на справжню сутність спору, а не просто перелік сформульованих очікувань. Це найкраща стратегія вирішення конфліктів, оскільки замість суперництва сторони починають співпрацювати між собою, поліпшується комунікація і взаємини між людьми.

5.2. СТРАТЕГІЯ КОНСТРУКТИВНОГО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ³²

Використання цієї стратегії передбачає чотири стадії, які ведуть до вирішення конфлікту:

- визначення проблеми – означає поглиблені розмови про важливі питання для окремих сторін, чому вони очікують саме такого її вирішення. Учасники намагаються зрозуміти наміри і аргументи опонентів, передумови їхніх інтересів. В умовах триваючого конфлікту на цьому етапі необхідно провести діалог присвячений причинам неприязні чи ворожнечі між сторонами-учасницями, а також скласти декларацію про взаємоповагу;

³² М. Czurczak, А. Penconek, *Rozwiązywanie konfliktów i negocjacje* (Вирішення конфліктів і переговори) w: Iwińska К. (ред.), *Konsultacje społeczne...*, (Публічні консультації) цитована робота, сс. 76-77.

- генерація можливих рішень – це вкрай важливий етап, в ході якого сторони намагаються спільно досягти прийнятне для всіх сторін рішення. Великою складністю в даному випадку являється утримання всіх учасників розмов від будь-яких оцінок і звинувачень партнерів. Слід узгодити кілька рішень;
- вибір найкращого рішення – цей етап означає загальну оцінку кожної пропозиції з точки зору вигоди і втрат для окремих суб'єктів. В остаточному розрахунку сторони разом здійснюють вибір рішення;
- впровадження рішення в життя і перевірка результатів. На цьому етапі визначається строк виконання обраного рішення і спосіб його моніторингу. Доцільно, щоб після завершення впровадження розробленої стратегії сторони знову зустрілися і разом оцінили ефективність способу вирішення проблеми.

Представлена стратегія конструктивного вирішення проблеми – це певна форма переговорів між сторонами конфлікту. Базовані на принципах³³ предметні переговори є одним з найоптимальніших методів ефективного об'єднання суперечливих очікувань конфліктуючих суб'єктів. Для їх застосування потрібна не тільки добра воля, але і знайомство принципів ведення переговорів. В ситуації триваючого конфлікту, в рамках якого сторони ставляться до себе підозріло і неприязно, хорошим рішенням буде залучення незалежної сторони з метою налагодження діалогу необхідного для вирішення проблеми. Є кілька варіантів залучення третьої сторони:

- 1) медіація – хоча і нагадує переговори, проте її особливістю є участь неупередженого медіатора, завданням якого є допомогти сторонам досягти порозуміння. Участь у медіації є добровільною, завдання медіатора – створити можливість для досягнення порозуміння сторонами на основі процедури медіації. Медіатор узгоджує зі сторонами порядок зустрічі, яким чином будуть обмінюватися пропозиціями, стежить за додержанням установлених правил спілкування, координує дії учасників, допомагає зрозуміти проблему і наслідки прийнятих рішень;
- 2) фасилітація – з латинської мови *facilis* – «легкий» – це метод, схожий до медіації, оскільки також передбачає залучення третьої сторони, однак її вплив на процес досягнення порозуміння менший, і в кінцевому підсумку рішення приймають тільки учасники кон-

³³ R. Fisher, W. Ury, B. Patton, *Dochodząc do TAK. Negocjowanie bez poddawania się, (Досягаючи TAK. Переговори без піддавання)* PWE, Warszawa 1994, сс. 54-72.

флікту. Фасилітатор проводить зустрічі і слідкує за дотриманням узгоджених і затверджених правил. Допмагає уточнити і впорядкувати елементи рішень, але не оцінює, не критикує, не пропонує власних ідей і рішень. Одним з різновидів фасилітації є консенсус-семінари (*Consensus Workshop Method*), які проводять досвідчені фасилітатори. Фасилітація – це один з найефективніших методів вирішення конфліктів на рівні місцевої спільноти;

- 3) арбітраж – передбачає звернення до незалежного в даній області експерта, чия пропозиція (спираючись на об'єктивні дані і передумови) вирішення конфлікту не є юридично обов'язковою, а лише можливою;
- 4) адмоніція або суд – це дуже формальні інструменти, які використовуються дуже рідко. Звернення до суду передбачає значні витрати, займає багато часу і може зруйнувати взаємини між сторонами. Своєю чергою адмоніція – це ситуація, в якій втручається вищестояща влада, дійшовши висновку, що конфлікт може загрожувати значущим суспільним інтересам, що в кінцевому підсумку означає прийняття рішення понад головами конфліктуючих сторін.

5.3. СФЕРИ КОНФЛІКТІВ У КОНСУЛЬТАЦІЯХ НА РІВНІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Сфери відповідальності органів місцевого самоврядування для задоволення конкретних потреб населення і число суб'єктів, що формулюють різні потреби навіть в одних і тих же сферах, створює поле для потенційних конфліктів. Аналізуючи конфлікти, які відбуваються на рівні місцевих громад, можна чітко зауважити, на яких полях вони є найбільш інтенсивними, а саме.

Охорона навколишнього середовища

Впродовж останніх років склалося враження, що охорона навколишнього середовища є головною проблемою, яка найбільше турбує українців. Важко знайти громаду, в якій не було б малого або великого конфлікту довкола навколишнього середовища. Причин є багато: від-

сутність інформації, страх перед змінами і наслідками, міжособистісні антагонізми, комерційні мотиви, неправильні рішення про розміщення інвестицій або запроваджені технології і т. д. Будівництво заводу з термічної утилізації відходів, тобто заводу для спалювання сміття, призведе до конфлікту з місцевим населенням та екологами. Люди протестуватимуть, оскільки вважають, що такий завод матиме негативний вплив на їхнє здоров'я, а кологи побоюватимуться шкідливого впливу викидів на стан навколишнього середовища. Така ж ситуація з біогазовими системами, хоча сотні таких установок працює у багатьох країнах Західної Європи. Однак їх будівництво не супроводжувалося протестами.

Що стосується екологічних конфліктів, слід зазначити, що час від часу виникають великі протести, ініційовані екологічними організаціями проти запланованих інвестицій, шкідливих за їх оцінкою для навколишнього середовища. По суті, одна, вони переслідують інші цілі, наприклад, очікують, що інвестор фінансово підтримає їхню статутну діяльність.

Є також інший вид конфліктів, в рамках яких громадяни виступають проти прийняття нормативно-правових актів, які порушують інтереси мешканців і добробут природи.

Бувають також конфлікти на тлі навколишнього середовища, викликані по суті опонентами місцевої влади (опозицією), для яких охорона навколишнього середовища є лиш інструментом для послаблення органів виконавчої влади.

Конфлікт цінностей

Це поняття з численними конотаціями створює на місцевому рівні поле для багатьох конфліктів. Суперечки виникають, наприклад, щодо назви вулиць, площ, скверів або громадських будівель, перейменування вулиць. Прикладом такого спору є відмінне ставлення до найбільш знакових пам'яток. У пошуках регіональної ідентичності частина жителів прагне до реконструкції об'єктів минулої культури, які неприйнятні для іншої частини з уваги на глибoku символіку чужої культури.

Просторове планування

Однією з основних сфер відповідальності влади гміни є просторове планування, яке здійснює гміна, базуючись на нормативно-правових ак-

тах. Попри значні повноваження в цій галузі, прийняття ряду рішень зустрічається з великим опором зі сторони різних соціальних груп і професійних кіл. Дуже часто певні рішення в області просторового планування відповідають інтересам суспільства, але можуть – і так часто трапляється – порушувати інтереси певних груп. У багатьох сільських гмінах, особливо поблизу великих міста, спостерігається сильний тиск на владу гмін щодо внесення змін у місцеві плани просторового планування з точки зору будівництва нових житлових районів. Найчастіше це стосується сільськогосподарських земель переведених під будівництво, які в місцевому просторовому плані були землями сільськогосподарського призначення. Опір гміни випливає часто з економічних причин, адже гміна нестиме витрати пов'язані із забезпеченням технічної інфраструктури.

По суті розумні ідеї гмін щодо ревіталізації певних ділянок міста зустрічаються з великим громадським опором, що пов'язано часто з переселенням мешканців, знесенням окремих гаражів у дворах або ряду гаражів в інших місцях. Адміністративні рішення по цих питаннях досить часто оскаржуються у судах. Саме це питання, яке викликає ряд конфліктів і спорів, є результатом переплетіння багатьох обставин, пов'язаних з нерегульованими правами власності, помилковими адміністративними рішеннями в минулому, недбайливим ставленням до архітектурного ладу, відсутністю послідовної політики міста в плані розвитку і, врешті-решт, егоїстичним сприйняттям своїх інтересів деякими групами. Публічні консультації, які в певній мірі охоплюють ці спірні питання, є досить складними, але водночас мають велике освітнє значення для громадськості.

Фінансова економіка гміни

Діяльність, пов'язана з генеруванням доходів в гміні, а також з витратами, часто викликає конфлікти. Говорячи про доходи, мова йде про встановлення плати за воду, стічні води, сміття. У багатьох гмінах ці рішення викликали протести серед місцевих жителів. Ще більше проблем викликають витрати, тобто поділ в рамках бюджету. Однією з основних причин конфліктів є глибока неграмотність багатьох жителів, в тому числі, на жаль, іноді місцевих депутатів, які не розуміють механізмів формування бюджету, а особливо доходів гміни. Мешканці, як правило, не

орієнтуються у структурі доходів (субвенції, дотації, власні доходи, зовнішнє фінансування), не мають знань щодо вимог пов'язаних з витратами, заборгованістю гміни і, по суті, багато з них вважають, що гміна може без жодних обмежень приймати будь-які рішення у сфері фінансів.

Соціальна інфраструктура

Установи сфери соціальної інфраструктури (школи, дитячі садки, будинки культури, бібліотеки, театри, рекреаційно-спортивні об'єкти і т. д.) задовольняють важливі колективні потреби жителів і, як правило, затратні, а в невеликих гмінах, особливо сільського типу, ці видатки поглинають більше половини бюджету. У складних фінансових умовах переважна більшість громад робить все можливе для того, щоб мінімізувати витрати. Це стосується, в першу чергу, витрат в сфері даної інфраструктури. Проекти багатьох рішень, які мають на меті заощадження коштів, часто зустрічаються з величезним опором і зазвичай викликають відкриті, гострі конфлікти. У більшості випадків це стосується шкіл. Керуючись демографічними, економічними передумовами, а також критерієм якості освіти, влада гміни намагається раціоналізувати мережу освітніх установ. Звичайно, трапляються неправильні рішення в цій області, де ліквідація здійснюється на основі непередметних факторів. Батьки, які захищають ці установи, не погоджуються з аргументами влади, у відповідь формулюють свої суб'єктивні аргументи, вказуючи на відстань до школи від місця проживання і пов'язану з цим безпеку дітей, тісний контакт з педагогами, сприйняття школи як єдиного центру культурного життя в селі.

У багатьох гмінах влада не вміє у зрозумілій для батьків формі представити переконливо представити переваги, які б компенсували ці втрати. В деяких гмінах влада знайшла спосіб на ефективну комунікацію з батьками, досягнувши розуміння і підтримку, уникаючи таким чином гострого конфлікту. Варто відзначити, що важливу роль в даному випадку відіграють причина рішення. Якщо воно дозволить зекономити витрати і підвищити якість навчання, є шанси на уникнення ескалації і завершення конфлікту. Однак, якщо рішення винесено з інших міркувань, наприклад, зміна призначення об'єкта або передача його іншому суб'єкту, який виконуватиме ті ж функції, тоді конфлікт неминучий.

Політичне суперництво в гміні

Політичне суперництво в гміні є природною особливістю демократичної політичної системи, тому є цілком природним явищем. Якщо вона відбувається у формі зіткнення різних політичних сил і конкуренції між ними на базі основних канонів політичної культури, тоді це активна участь політична громадян, прозора діяльність еліт влади і школа демократії на місцевому рівні. Часто, однак, це лише гарні постулати, а реальність зовсім інша. Таким чином, існує безліч дій у сфері суперництва, які призводять до вибуху конфліктів, більше того, до глибокого розламу місцевого співтовариства.

5.4. ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТАМ І МЕТОДИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Без сумніву, немає універсального методу, який допоможе ефективно запобігти конфліктам, викликаних різними потребами, прагненнями і усвідомленими чи не усвідомленими інтересами окремих середовищ на рівні місцевого співтовариства. Безперечно, однак, відправною точкою для реалізації будь-яких завдань у сфері інвестицій, або прийняття рішень, важливих з точки зору мешканців, являється глибоке і ретельне розуміння всіх істотних умов, які можуть впливати на хід консультацій. Якщо предмет планової консультації явно спірний, і влада розуміє, що може виникнути сильний опір з боку частини суспільства, слід заздалегідь передбачити можливі сценарії розвитку подій і підготувати адекватні стратегії дій. Це завдання можна реалізувати за допомогою мапи соціального конфлікту (проблеми)³⁴, в основі якої лежить аналіз середовища³⁵ з метою здійснення ранньої діагностики існуючих на даній території умов і факторів ризику, сприяючих появі соціальних протестів. Перш за все необхідно визначити і описати перелік всіх суб'єктів, які можуть за-

³⁴ W. Durka, M. Zychowicz, *Sytuacje konfliktowe (zapobieganie, przeciwdziałanie, rozwiązywanie)*, w: *Konsultacje społeczne...*, (Конфліктні ситуації (профілактика, запобігання, вирішення), в: Публічні консультації) op. cit., ss. 97-101.

³⁵ A. Jastrzębska, K. Lignar-Paczocha, *Komunikacja społeczna w sytuacjach konfliktowych*, w: *Konsultacje społeczne wokół inwestycji...* (Соціальна комунікація в конфліктних ситуаціях, в: Публічні консультації з питань інвестицій) op. cit., ss. 59-66.

ймати різні позиції по даному питанні. Можна це зробити за допомогою розмов та інтерв'ю з місцевими жителями, різними їх представниками, впливовими особами, та людьми з міцною позицією в рамках співтовариства. Важливо, щоб спрогнозувати, які групи можуть викликати конфлікт, відповісти на питання, чому вони мають саме такі очікування. Чим краще знатимемо, тим більше шансів щоб уникнути конфлікту завдяки хорошій стратегії спілкування з місцевими жителями. З цієї точки зору необхідно провести аналіз наслідків реалізації рішення ще до його прийняття, тобто аналіз *ex ante*. Необхідно ретельно проаналізувати наслідки рішення, перш ніж його приймемо. Це дозволить внести зміни, або – в крайніх випадках – утриматися від дій, щоб не зробити кардинальної дурниці і запобігти конфліктові.

У багатьох гмінах, з уваги на демографічні зміни та економічні умови, приймаються рішення про ліквідацію шкіл. Влада гміни припускає, що ці плани зустрінуться із протестами зі сторони батьків. Однак, вказуючи на причини, посилається, як правило, виключно для економічні фактори, забуваючи про те, що є ряд інших, не менш важливих для обох сторін обставин. Щоб уникнути відкритого конфлікту, необхідно якомога швидше почати діалог з батьками і представити їм перелік аргументів по суті на користь даного рішення, вказуючи на можливі переваги, наприклад:

- школа знаходиться в старій будівлі, яка потребує ремонту, не має хорошого опалення, протікає дах, отже, витрати на її утримання будуть значними,
- у школі об'єднані класи через малу кількість дітей,
- якість навчання на низькому рівні, оскільки в поганій та маленькій школі не хочуть працювати хороші вчителі,
- немає можливості організувати позакласні і додаткові заходи,
- це неправда, що школа є єдиним центром культурного життя в сільській місцевості, як відомо, після 16:00 школа завжди закрита,
- дітей буде привозити і відвозити школярик,
- діти отримують обід,
- завдяки вчителям різних предметів діти отримують кращі знання і авички, а отже зможуть продовжити навчання в кращих школах,
- зекономлені кошти будуть спрямовані на (вказати привабливу ціль, яку підтримує громадськість, або: зекономлені кошти дозволять й надалі фінансувати... питання, на яке в даний час не вистачає коштів).

Консультації повинні проводитися на максимально ранній стадії запланованих інвестицій, ще до подання проекту заходу, щоб була можливість ознайомитися із сприйняттям ідеї, попередніми думками зацікавлених осіб, завоювати їх довіру та залучити до процесу прийняття рішення. Негативне ставлення до великих інфраструктурних інвестицій на стільки універсальне, що в науковій літературі, присвяченій публічним консультаціям, описується кілька типових синдромів³⁶:

- синдром **NIMBY** – з англ. Not In My BackYard, тобто не в моєму дворі. Суть цього синдрому полягає у протестах щодо розташування об'єкта в безпосередній близькості від протестуючих. Сама інвестиція може бути оцінена як корисна і необхідна, проте, в ідеалі, краще її реалізувати в іншому місці. Синдром Nimby, як правило, базуються на побоюваннях з приводу фактичних або уявних неприємностей, пов'язаних з функціонуванням запланованого об'єкта;
- синдром **LULU** – з англ. Locally Unacceptable Land Use, тобто небажаний благоустрій території. Це трохи інша форма NIMBY, тому що вона зосереджена не на протестах проти інвестиції, але на інших очікуваннях щодо благоустрою території (або залишити її в нинішній формі), на якій має здійснюватися інвестиція;
- синдром **BANANA** – з англ. Built Absolutely Nothing, Anywhere Near Anything, тобто не будуйте геть-чисто нічого, ніде і ніде поруч. З таким ставленням можна зустрітися досить рідко; воно пов'язане, перш за все, з дуже високим рівнем недовіри до влади, інвесторів, які сприймаються зазвичай як «чужий». Синдром BANANA виступає в спільнотах доволі консервативних і недовірливих щодо цивілізаційних змін, і оскільки він зачіпає сферу системи цінностей, то протистояти йому надзвичайно складно.

Як вже згадувалося раніше, єдиним ефективним методом подолання відкритого протистояння і запобігання конфліктом є проведення попереднього діагнозу на основі аналізу середовища і визначення, чого саме бояться жителі. Наприклад, якщо планується будівництво сміттєспалювального заводу, і відомо, що ідея зустріне опір з боку громадськості,

³⁶ K. Iwińska, *Programy promocyjno-konsultacyjne w realizacji inwestycji infrastrukturalnych, w: Konsultacje społeczne wokół inwestycji...* (Рекламно-консультаційні програми в реалізації інфраструктурних інвестицій, в: Публічні консультації навколо інвестицій), op. cit., с. 49.

перш за все, необхідно почати з ретельного дослідження громадської думки на репрезентативній вибірці жителів, завдяки якому ознайомимося з побоюваннями жителів, які не погоджуються на будівництво сміттєспалювального заводу. Якщо дослідження показало, що більшість жителів боїться:

- негативного впливу на здоров'я,
- погіршення стану навколишнього середовища,
- зниження інвестиційної привабливості (цін на нерухомість) ділянок, розташованих поблизу інвестицій,

необхідно задіяти експертів та організувати ознайомчі поїздки для подолання сумнівів та стереотипного сприйняття. Необхідно буде звернення до провідних лікарів, які однозначно підтвердять відсутність впливу інвестиції на стан здоров'я мешканців. Важливою буде також думка експертів-інженерів, які нададуть інформацію зацікавленим сторонам про те, що рівень викидів шкідливих сполук на звичайному сміттєзвалищі вище, ніж в цих установках. Щодо тверджень про можливе погіршення стану навколишнього середовища, необхідно буде залучити інституційні авторитети які підтвердять, що немає негативного впливу інвестицій на природу. Крім того, важливо чітко і зрозуміло роз'яснити причини підготовки до реалізації проекту і користь, яку принесе будівництво.

Наступним прикладам інвестицій, для якої важко отримати підтримку населення, є будівництво біогазового заводу. У цьому випадку слід залучити до консультації з місцевим співтовариством високоосвічені авторитети, з багатим досвідом та високими етичними якостями. Під час консультації необхідно представити з точки зору суб'єктивної вигоди жителів, переваги будівництва біогазового заводу, наприклад:

- надходження до бюджету гміни,
- десяток робочих місць в об'єкті,
- джерело збуту для фермерів, які для біогазового заводу можуть виробляти сировину.

Так само можна зробити презентацію, вказуючи на мінімізацію незручностей, наприклад:

- будівництво об'єкта здійснюватиметься на підставі суворих технологічних норм,
- та на відповідній відстані від житлових будинків.

Наступним ефективним методом, спрямованим на послаблення неприхильного ставлення до інвестицій, являється демонстрація пристрою в процесі експлуатації. З цією метою доцільно організувати ознайомчу поїздку до подібного об'єкта. В ознайомчій поїздки, в першу чергу, повинні взяти участь найбільш непримиренні противники будівництва об'єкта і представники ЗМІ. Після поїздки слід оприлюднити інформацію про неї та представити погляди її учасників.

У ситуаціях, в яких консультації мають ознаки конфлікту, що розвивається, для проведення зустрічей, семінарів, презентацій, ознайомчих поїздок, панельних дискусій необхідно залучати неупереджених фахівців з проведення дебатів і інших обговорюваних форм, тобто модераторів або фасилітаторів. Учасники консультацій сприймають їх як особи безпосередньо не пов'язані з владою та інвесторами.

Нерідко ми стикаємося з ситуацією відновлення конфлікту, незважаючи на те, що, як здавалося б, його було вирішено. Це класичний приклад синдрому Nimby. В результаті консультацій вдалося переконати місцеве співтовариство, яке неприхильно ставилося до проекту рішення про реалізацію інвестицій про її доцільність, однак частина населення зайняла негативну позицію і приєдналася до акції протесту з приводу розташування об'єкта поблизу їх житлових будинків. У такій ситуації слід використати інший метод вирішення конфлікту, тобто медіацію. Медіація за участю професійного медіатора спрямована на досягнення підтримки зацікавленими особами місця розміщення інвестиції в обмін на всілякі поступки, вигоди з боку місцевої влади. Наприклад, в обмін на підтримку місця розміщення інвестицій, місто відмовиться від стягування плати за вивезення сміття, податку на нерухомість, а також збудує поблизу будинок культури, надасть жителям пільги в установах культури, спорту і відпочинку і т. д. Усі обіцянки повинні бути реальними, щоб не склалося враження, що це ідеї *ad hoc*, видумані для того, щоб за будь-яку ціну переконати противників інвестицій.

ПОРЯДОК ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ В ДЕЯКИХ СФЕРАХ ДІЯЛЬНОСТІ ГМІН

Публічні консультації все частіше виходять поза рамки предметної області, передбачені законом в деяких випадках як обов'язкові. З увага на важливі питання, з приводу яких проводяться, їх значення зміцнюється. Оскільки органи місцевого самоврядування, в основному гміни, в багатьох сферах своєї діяльності декларують волю проведення публічних консультацій, ця форма громадської участі потребує професійної підготовки, як з боку публічної адміністрації, так і громадян.

У цьому розділі буде представлено головні питання стосовно порядку проведення публічних консультацій в деяких областях завдань гміни або стосовно гміни. Під час вибору предмета публічних консультацій застосовано ряд критеріїв, в основному:

- предмет консультацій для місцевої спільноти,
- тривалість консультацій,
- кількість етапів консультацій,
- обсяг консультацій,
- вартість заходу,
- кількість суб'єктів – адресатів консультацій,
- інструменти консультацій,
- ступінь складності, пов'язаний з підготовкою та проведенням консультацій.

З огляду на вищезазначені критерії, в розділі будуть представлені пропозиції щодо процедур з наступних питань:

- Стратегія розвитку гміни

- Великі інвестиції в області технічної інфраструктури
- Інвестиції в області малої архітектури

6.1. СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ГМІНИ

Стратегія розвитку гміни (повіту, воєводства) – це базовий програмний документ в області розвитку. В принципі, можна сказати, що це довгостроковий план розвитку гміни, який включає в себе цілі та напрямки, а також способи їх досягнення. Проблематика розробки стратегії в цій роботі являється прикладом важливих рішень і дії у самоврядуванні в контексті участі населення та інших суб'єктів в різних формах консультації, і тому представлений матеріал торкається тільки невеликої частини проблематики стратегії розвитку.

У дев'яності роки стратегія розвитку була певним нововведенням в рамках діяльності гмін, була модною новинкою, тому часто мала поверхневий характер, не найвищу якість і, як наслідок, була малоприсадатна, або взагалі непридатна. Реформи місцевого самоврядування призвели до цього, що довгострокове стратегічне планування в гмінах, повітах та воєводствах стало необхідністю, і все частіше використовувалося. Впродовж останнього часу одиниці місцевого самоврядування змушені були розробляти не тільки стратегії розвитку, а й інші довгострокові плани. Це пов'язано з необхідністю комплексного і сталого розвитку.

Поправна стратегія розвитку – це важливий документ з точки зору соціально-економічного розвитку гміни. Вважаємо, що він повинен включати, принаймні такі основні питання, як:

- Перспективний діагноз;
- Проблеми гміни в перспективі 10-15 років;
- SWOT-аналіз в ключових областях;
- бачення і місія гміни;
- стратегічні та оперативні цілі, в тому числі:
 - формулювання і опис стратегічних і оперативних цілей
 - очікувані результати
 - основні суб'єкти реалізації цілей
 - інструменти.
- Програми та інші документи для реалізації стратегії;

- Умови реалізації стратегії, в тому числі:
 - відповідність з іншими документами розвитку – вертикально і горизонтально на рівні воєводства і країни
 - показники та індикатори реалізації
 - моніторинг та оцінка
 - порядок оновлення стратегії
 - фінансування

Вважаємо, що стратегія розвитку гміни має бути складена в певному зв'язку зі стратегіями розвитку сусідів, завдяки чому буде досягнуто синергетичного ефекту та створено можливість для інтеграції заходів. Спектр дій і суб'єктів, пов'язаних з розробкою стратегії розвитку, є достатньою причиною для того, щоб вважати підготовку стратегії без публічних консультацій в широкому розумінні абсурдною. З уваги на значущі наслідки цього документа, участь населення та інших суб'єктів у консультаціях щодо підготовки стратегії являється обов'язковою.

Як потрібно проводити публічні консультації в даному випадку? Найпростіша відповідь: всебічно і поглиблено. Ми вважаємо, що вказівкою для їх проведення може бути запропонована пропозиція, яку ми розглядаємо як рамкову.

Метод розробки стратегії

Стратегію можна розробити за допомогою трьох методів:

- на основі власних ресурсів,
- з залученням зовнішніх експертів,
- метод залучення експертів та громадської участі.

Перші два методи тягнуть за собою ризики здійснення різних помилок в процесі розробки стратегії. Це стосується усіх гмін, але в першу чергу малих та середніх, в яких, як правило, недостатньо власних людських ресурсів для розробки стратегії. Своєю чергою доручення цього завдання команді фахівців ззовні може призвести, в силу недостатнього розуміння проблем, до побіжного та поверхневого розгляду проблематики.

Метод залучення експертів та громадської участі, в якому в значній мірі при розробці стратегії задіяний потенціал гміни і фахівців ззовні, поєднує переваги та мінімізує недоліки обох цих методів. У цій моделі публічні консультації повинні зіграти і, як правило, відіграють дуже важливу роль.

Мета публічних консультацій

Метою публічних консультацій з місцевими жителями є ознайомлення з їхніми зауваженнями, думками і пропозиціями щодо основних цілей і напрямків розвитку гміни. Відповідно до цієї мети, громадськість висловлює свої думки і зауваження щодо поточних потреб і проблем, слабких і сильних сторін, шансів для розвитку гміни, а також її місії і бачення.

Формування групи для розробки стратегії

Для ефективного процесу розробки стратегії та забезпечення участі жителів і різних середовищ доцільно сформувати як мінімум дві групи – одну, яка формує думку, до складу якої входять авторитетні особи, що представляють різні соціальні групи та установи, екологічні, професійні кола та громадськість. Ця група під назвою Рада стратегії розвитку, являється свого роду форумом для обміну думками та поглядами щодо найважливіших цілей та напрямків, місії та бачення гміни.

Друга група, наприклад, комітет або робоча група з питань розробки стратегії, займається організацією роботи по суті та іншою діяльністю, пов'язаною з розробкою стратегії. До її складі повинні входити, в основному, видатні фахівці-практики та представники наукових кіл, місцеві депутати, представники важливих установ і компетентні чиновники з різних організаційних підрозділів адміністрації органів самоврядування та підпорядкованих структурних підрозділів. Група, у порозумінні з відповідним представником управління гміни, розробляє графік та принципи проведення публічних консультацій, пов'язаних з розробкою стратегії.

Адресати консультацій

Дуже складно перерахувати потенційних адресатів консультацій, до числа яких слід зарахувати якомога більше зацікавлених сторін. Їхня кількість формується з урахуванням розміру гміни, її характеру, домінуючих функцій розвитку, сусідів, географічного положення та багатьох інших факторів.

У невеликих гмінах адресатами консультації повинні бути колективно жителі і допоміжні підрозділи (солецтва), а також всі соціальні та професійні середовища, неурядові організації.

У великих гмінах, особливо мегаполісах, число і вид адресатів значно збільшується, і варто пам'ятати, що думки багатьох з них можуть мати важливе значення для стратегії розвитку. Широковідомий спектр адресатів включає в себе: місцевих жителів і окремо допоміжні підрозділи міста, наукове середовище, бізнес-середовище, оточення бізнесу, представників культури, науково-технічні асоціації, представників освіти і просвіти, туризму, спорту і відпочинку, комунікації, безпеки, охорони навколишнього середовища, галузі технічної інфраструктури та інші.

У багатьох містах існують різні галузі, характерні тільки для даних міст, наприклад, морська економіка, добувна промисловість, металургійна промисловість і т. д. Бувають також міста стигматизовані з економічної, соціальної та професійної точки зору з уваги на діяльність одного великого підприємства. Публічні консультації з представниками галузі або такого заводу є невід'ємною частиною консультації.

Етапи консультацій

Перший етап консультацій з місцевими жителями спрямований на вираження їхньої думки на тему актуальних проблем і потреб, бачення, викликів і основних цілей розвитку. Для цього можна використати коротеньку анкету, звертаючись до якнайбільшого числа жителів. Ця анкета в електронній та друкованій версії має торкатися наступних питань:

- Оцінка умов життя в гміні в певних областях (кількість областей залежить від розміру гміни);
- Пропозиція заходів, які, на думку жителів, має здійснити влада у визначених областях;
- Думки про основні переваги, слабкі сторони, ризики і можливості розвитку гміни;
- Думка про можливі особливості та унікальний характер гміни.

Анкета у вступній частині повинна містити відомості про розробку стратегії, її цілі, значення і вплив на її форму відгуків населення, інформація про анонімний характер.

На цьому етапі, який триває 2 місяці, необхідно зібрати достатню кількість думок, які група з питань розробки стратегії використовує у підготовці наступних частин стратегії: перспективний діагноз, проект бачення і місії, виклики гміни, пропозиція стратегічних та опера-

тивних цілей, пропозиція найбільш важливих проєктів до реалізації, SWOT-аналіз.

Другий етап консультацій з різними середовищами та галузями, а також з місцевими жителями може відбутися після підготовки групою з питань розробки стратегії попередньої версії стратегії, що включає повний перспективний діагноз і проєкт для обговорення інших основних елементів. Це найважливіший і найдовше триваючий етап консультацій, який охоплює широке коло зацікавлених сторін. Може тривати, в залежності від розміру гміни, від одного до чотирьох-п'яти місяців. На цьому етапі формуються важливі зауваження, відгуки та постулати різних середовищ.

Третій етап – презентація стратегії Раді з питань розробки стратегії та передача проєкту в остаточні редакції Раді гміни, яка, після проведення дебатів, затверджує остаточну версію. Застосування конкретних форм залежить від розміру гміни, мережі поселень, кількості і виду зацікавлених сторін, а також ступеня деталізації і часу реалізації стратегії.

Форми та інструменти консультації

Анкета – це широко використовувана форма консультацій. При її розробці необхідно пам'ятати про основні правила, завдяки яким ця форма буде ефективною (див. Розділ 4). Анкету, доступну також в електронному вигляді і в різних відведених для цього місцях, слід вручати жителям і представникам різних організацій і середовищ при різних нагодах, тобто в ході консультаційних зустрічей та в різних громадських місцях.

Зустрічі з місцевими жителями – це найбільш поширена форма публічних консультацій при розробці стратегії. У гмінах з сільськими територіями вони також можуть проводитися у великих солецтвах, в містах – у приміщеннях рад дільниць.

Письмова думка – форма консультацій, яка часто зустрічається. Можна звернутися з проханням про її підготовку до деяких середовищ, організацій або установ, передбачивши відповідний час на її оформлення (близько 1 місяця).

Галузеві зустрічі, зустрічі з середовищами – це форма проблемних консультацій. В ході таких зустрічей необхідно сформулювати зрозумілі та чіткі позиції.

Мобільні консультаційні пункти – розміщені в різних частинах міста зони з мультимедійними презентаційними пристроями. Презентації можуть включати короткі, візуалізовані попередні версії проекту стратегії у поєднанні з проханням до місцевих жителів висловити свою думку.

Місцеві ЗМІ також можуть бути інструментом консультацій. У засобах масової інформації можуть бути представлені результати робіт, попередні версії, дискусії, обговорення, презентація позицій і думок, що, безсумнівно, пов'язане з консультаціями.

Збір інформації про думки, зауваження та позиції

Дуже важливо в ході консультацій зібрати інформацію, отриману під час зустрічей і при використанні інших форм. На завершення кожної зустрічі слід оформити протокол, вказуючи перебіг зустрічі, відгуки, позиції і уваги та їх авторів. Список учасників з адресними даними для можливого контакту будуть служити не тільки статистичним цілям. Будь-які зауваження і позиції по можливості слід розмістити у зведеній формі, щоб більш ефективно використовувати їх та коментувати.

Звіт за консультаціями

Орган, що проводить публічні консультації, повинен у звіті представити відомості про їх хід та результати. Йдеться про:

- тривалість, включаючи окремі етапи
- кількість жителів, які взяли участь
- кількість і вид інших суб'єктів
- кількість і вид зустрічей
- кількість отриманих відгуків (анкет та інших).

У другій частині потрібно розмістити внесені у зведеній формі зауваження, пропозиції, позиції і думки, а також інформацію про те, які з них і яким чином були враховані в остаточній формі стратегії. Причини неврахування інших зауважень повинні також бути оприлюднені.

Звіт повинен бути доступний в електронній і друкованій версії і оприлюднений в порядку, вказаному в постанові ради гміни про принципи і порядок проведення публічних консультацій.

6.2. ВЕЛИКА ІНВЕСТИЦІЯ В ТЕХНІЧНУ ІНФРАСТРУКТУРУ

Розвинена технічна інфраструктура є одним з головних визначників соціально-економічного розвитку держав, регіонів і місцевих громад. Незважаючи на очевидність цієї констатації, реалізація ряду інвестицій в області технічної інфраструктури часто зустрічається із численними перешкодами. Це відбувається, як правило, через досить глибоке втручання інвестиції в соціальний, природний, а іноді й економічний простір. До цих перешкод, які заважають «ефективному процесові реалізації» необхідно додати проблематику публічних консультацій у зв'язку з інвестиціями, у всій їх складності.

Три найважливіші зацікавлені сторони цих інвестицій, тобто:

- інвестор
- місцеве співтовариство
- громадські організації (неурядові), що займаються питанням охорони навколишнього середовища і часто презентують різні очікування.

Публічні консультації, в даному випадку обов'язкові, попри положення, які забезпечують участь суспільства і, незважаючи на певний прогрес, ще не досягли належного стану, який дозволить нівелювати тривалі суперечки і конфлікти навколо цих інвестицій.

Проведені в Польщі дослідження, присвячені публічним консультаціям в області інфраструктурних інвестицій, вказують на необхідність виправлення ряду різних питань, що стосуються процесу консультацій.

Це в основному відноситься до:

- раннього етапу початку консультації,
- збільшення їх тривалості,
- сприйняття консультації сторонами як гри з нульовою сумою,
- переконання громадської сторони про відсутність впливу на прийняття рішень і недоцільність участі в публічних консультаціях,
- постулату підвищення почуття впливу громадської сторони завдяки освітнім заходам,
- поширення прикладів доброї практики.³⁷

³⁷ M. Troszyński, *Konsultacje społeczne w inwestycjach infrastrukturalnych: raport z badania*

Консультації, пов'язані з великими інвестиціями в інфраструктуру, значно виходять поза рамки передбачених дій в ході звичайних консультацій; складні і вимагають спеціальної підготовки і підтримки. Багатий досвід у цьому питанні має ряд «старих» держав-членів Європейського Союзу, в яких реалізовано багато інфраструктурних інвестицій. Цей досвід вказує на те, зокрема, що всупереч побоюванням, які є на початку, переваги з приводу організації справжніх, професійних публічних консультацій очевидні і дозволяють вибрати оптимальне рішення³⁸.

Публічні консультації, пов'язані з великими інвестиціями з галузі технічної інфраструктури, можуть відрізнятися в багатьох питаннях, наприклад, час їх проведення, число адресатів, кількість етапів, форм, прийомів та інструментів. Однак вони мають багато спільних характеристик.

Для позначення основних елементів публічних консультацій в якості прикладу великої інвестиції в області технічної інфраструктури візьмемо завод по термічній переробці комунальних відходів. Враховуючи негативні конотації поняття «завод для спалювання відходів», прийнятий ефемізм можна вважати специфічним початком публічних консультацій. Такі заводи в країнах Західної Європи досить популярні, а, наприклад, в Польщі були причиною занепокоєння місцевих жителів і в результаті – їх негативного ставлення. Побудовані заводи доводять, що при апробації жителів це можливо.

Враховуючи вкрай критичне ставлення до них з боку громадськості, необхідно підготувати процес публічних консультацій таким чином, щоб він виконував також освітні функції. Всі елементи інвестиційного процесу повинні бути прозорі і ретельно підготовлені. Крім обов'язків накладених положеннями національного законодавства, які покликані

opinii, w: Konsultacje społeczne wokół inwestycji..., (Публічні консультації в інфраструктурних інвестиціях: звіт з дослідження громадської думки: Публічні консультації навколо інвестицій) op.cit., s. 121 та інші.

³⁸ Por. Y. Ennesser, *Jak włączyć społeczeństwo do podejmowania decyzji dotyczących rozwoju terytorialnego*, w: W. Lenart, red., *Rola konsultacji i negocjacji społecznych w procedurze uzgadniania inwestycji zmieniających środowisko, (Як залучити суспільство до прийняття рішень про територіальний розвиток, в: W. Lenart, red., Роль консультацій і соціальних переговорів у процедурі узгодження інвестицій, що змінюють середовище) Gdańsk 2000; Y. Ennesser, *Problemy związane z niedostatecznym udziałem społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji, (Проблеми, пов'язані з недостатньою участю громадськості в процесі прийняття рішень) в: W. Lenart, red., ibid., s. 26.**

забезпечити участь громадськості у консультаціях щодо таких інвестицій, на нашу думку, слід враховувати принаймні наступні елементи.

Публічне оголошення про намір реалізувати захід

Початок співпраці з громадськістю у питанні будівництва заводу термічної переробки відходів, має відбуватися на досить ранній стадії. Інвестор (гміна або суб'єкт комерційного права) має публічно оголосити про такий намір, коли все ще можливо приймати будь-які рішення, в тому числі про відмову від наміру.

На порівняно великій площі, слід вказати кілька можливих місць розташування такої інвестиції, із зазначенням найбільш оптимального розташування. Можна це зробити на основі багатокритеріального аналізу можливостей розміщення.

Етап інформування про проект

На цьому етапі необхідно презентувати умови наміру будівництва інвестицій, основні технічні параметри, переваги, витрати та інші дані.

Етап дослідження ставлення населення до ідеї будівництва заводу

У підготовленому запитальник анкети в першій частині необхідно вказати основні відомості про намір будівництва, умови цього наміру, переваги, а потім, за допомогою декількох питань, проконсультуватися про ставлення до ідеї будівництва.

Анкета служить також вивченню причин для занепокоєння жителів. Дослідження проводиться на репрезентативній вибірці жителів тільки міста, на території якого передбачено розміщення інвестиції. Тривалість анкетування – близько 50 днів.

Консультаційні зустрічі

Необхідно розробити графік відкритих консультаційних зустрічей з місцевими жителями. Припускаючи, що буде велике зацікавлення, вони повинні відбуватися у досить просторих приміщеннях. Детальний графік та порядок зустрічі необхідно оприлюднити.

В ході зустрічей слід презентувати основні відомості, зокрема: дані про проект, умови рішення, переваги, вартість, прогнозована тривалість інвестиції та інші. На зустрічах повинні бути присутні представники інвестора, експерти з різних галузей промисловості, у тому числі лікарі, експерти з країни, в якій такі інвестиції є поширеними.

Варто подбати, щоб в таких зустрічах брав участь високопоставлений представник органів влади міста, наприклад, заступник мера або мер. Хорошою практикою є проведення таких зустрічей незалежним модератором, відповідно до Правил організації зустрічей (див. Розділ 4). В ході зустрічей необхідно (по можливості) забезпечити всім бажаним можливість виступити.

Протокол з зустрічі про її перебіг повинен бути оприлюднений як частина звіту. Необхідно підготувати список учасників для мешканців.

Кількість зустрічей залежить від величини міста. Можна припустити, що у великому місті буде не менше 10 зустрічей, а в середньому – не менше 4-ох. Зустрічі слід проводити в усіх містах (гмінах), вказаних в якості потенційних інвестиційних місць. Такі зустрічі можна організувати всіх етапах підготовки інвестицій, особливо у ситуаціях, коли виникають нові обставини, або напередодні важливих рішень, навіть протягом всього року.

Презентація результатів анкетного опитування

Анкетування проводилося в цілях, визначених інвестором. Його результати слід оприлюднити разом з необхідним науковим коментарем. Хорошим рішенням є організація прес-конференції і відповідь на висловлені в ході дослідження побоювань і звинувачення.

Панельні дискусії

Через складний характер інвестицій та неоднаковий рівень знань про них різних соціальних груп, необхідно провести кілька відкритих панельних дискусій за участю експертів з різних галузей, особливо експертів з питань управління відходами, енергетиків, лікарів, економістів, екологів. Хід дискусії або широкий звіт необхідно оприлюднити.

Інформаційно-консультаційні пункти

У ході консультацій можна, в декількох доступних, часто відвідуваних пунктах міста, організувати інформаційно-консультаційні пункти, в яких компетентні особи представлятимуть презентації, нададуть інформацію та – по можливості – відповідь на питання зацікавлених осіб.

Звіт про вплив на навколишнє середовище

Звіт про вплив на навколишнє середовище є одним з елементів процедури оцінки впливу на навколишнє середовище планованого заходу. Звіт оприлюднюється в рамках публічних консультацій усім зацікавленим особам. Звіт повинен бути доступний в приміщенні мерії, а також розміщений на спеціальному веб-сайті здійснюваних консультацій.

У звіті міститься, зокрема: характеристика заходу, прогнозовані види і кількість забруднюючих речовин внаслідок функціонування планованого підприємства; визначення прогнозованого впливу на навколишнє середовище; обґрунтування запропонованої інвестиції із зазначенням її впливу на навколишнє середовище.

Презентація дослідження інвестиції та аналізів

Під час зустрічей та панельних дискусій мають бути представлені, в зрозумілій формі, результати досліджень та аналізів стосовно даної інвестиції.

Ознайомчі поїздки до заводів в інших країнах

З огляду на масштаб заходу, слід розглянути можливість організації кількох поїздок для 200-300 чоловік до подібних підприємств в країнах, в яких вони функціонують вже багато років. При відвідуванні таких підприємств учасники повинні мати доступ до об'єктивної інформації як від інвестиційного персоналу, так і від жителів міста.

Додаткові заходи, пов'язані з можливістю інформування та висловлення думки учасниками

З самого початку консультації необхідно запустити веб-сайт з повною інформацією, забезпечивши доступ до основних даних про інвестицію,

висновків компетентних осіб, звітів із відкритих зустрічей, дебатів і дискусійних панелей.

Бажаючим висловити свою думку слід надати доступ до електронної пошти і вказати місце, в яких можуть висловити свою думку в письмовій формі.

Формування громадської думки методом САТІ

Після кількох місяців консультацій, доцільно повторно ознайомитися з громадською думкою щодо даної інвестиції.

Метод САТІ, за допомогою декількох професійних інтерв'юерів, дозволяє провести дослідження на досить великій кількості жителів (навіть до 4 тис.), протягом двох місяців.

Думки, виражені в опитуванні, проведеному після консультацій, дозволяють зробити висновки щодо остаточної тенденції про підтримку або її відсутність.

Засоби масової інформації

Для багатьох хвилюючих великих інфраструктурних інвестицій, варто розробити концепцію інформування громадськості про планований захід. У цій концепції дуже важлива роль припадає ЗМІ. Інвестору належить на цьому, щоб громадськість отримала об'єктивну інформацію. Однією з умов ефективного спілкування є надання інвестором з самого початку, тобто з моменту появи інформації про необхідність інвестиції, усієї інформації усім ЗМІ. Для таких інвестицій буде корисно розробити великий інформаційний пакет спеціально для ЗМІ, в основному в електронному вигляді. Ця інформація має стосуватися всіх аспектів запланованої інвестиції і детального графіка консультацій.

Передача інформації ЗМІ має відбуватися на постійній основі. Необхідно надати можливість ЗМІ брати участь у всіх заходах, пов'язаних з консультаціями.

Тривалість консультацій

Тривалість публічних консультацій повинна враховувати їх всеосяжний і складний характер, тобто від 18 до 24 місяців.

Обслуговування

В даному випадку до процесу організації консультацій необхідно залучити спеціальний підрозділ з питань консультацій на чолі з компетентним представником мера з відповідними повноваженнями, який братиме участь у консультаціях з самого початку.

Звіт

Звіт за змістом і ступенем деталізації повинен бути адекватний до довготривалих, багатетапних і відносно складних публічних консультацій. Представляємо зміст такого звіту.

- 1) Вступ
 - висловлення необхідності даної інвестиції;
 - мультикритеріальний аналіз можливостей розміщення заводу;
 - попередній вибір найбільш оптимальних потенційних місць розміщення.
- 2) Опитування про ступінь соціального сприйняття проекту будівництва заводу, наприклад, заводу для технічної переробки відходів
- 3) Графік і хід консультаційних зустрічей в залах та в консультаційно-інформаційних пунктах
- 4) Процес консультацій в мобільних консультаційних пунктах
- 5) Перелік експертів, які беруть участь в консультаціях
- 6) Перелік думок та висновків, виконаних для потреб консультацій
- 7) Перелік та опис інформаційних додаткових заходів
 - веб-сайти проекту,
 - електронна пошта для зв'язку (надсилання думок, запитів, питань),
 - опис контактів зі ЗМІ, презентація статей, повідомлень, фільмів, звукозаписів та інших,
 - поширення інформаційних матеріалів (буклетів, листівок, плакатів, фільмів, гаджетів),
 - закордонні та вітчизняні ознайомчі поїздки.
- 8) Дослідження мотивів і ставлення до проекту заходу
- 9) Результати анкет, проведених в ході зустрічей і консультацій
- 10) Висновки з проведених публічних консультацій
- 11) Використання результатів публічних консультацій владою міста.

Вибір місця розміщення

Підтримка ідеї будівництва інвестицій дозволяє реалізувати останній етап, тобто вибір місця розміщення.

Синдром NIMBY, відповідно до якого надання згоди на інвестицію, яка тягне за собою незручності, обумовлене її розташуванням поряд сусідів, й надалі у нас є актуальним. Таким чином, вибір розміщення означає наступний – за участю меншої групи зацікавлених осіб – етап консультацій об'єднаний з переговорами. У деяких випадках жителі, які безпосередньо можуть відчувати незручності, пов'язані з розміщенням заводу, можуть погодитися на будівництво в обмін на реалізацію інвестиції, або капітальний ремонт житлових будинків. Домовленості можуть стосуватися інвестицій в малу архітектуру або соціальну інфраструктуру, наприклад, скейт-парк, боулінг, йорданівський парк, клуб літніх людей і т. д. або, наприклад, додаткові маршрути громадського транспорту.

6.3. ІНВЕСТИЦІЇ В ОБЛАСТІ МАЛОЇ АРХІТЕКТУРИ

Мала архітектура – це група невеликих будівельних об'єктів, побудованих в рамках благоустрою території. Говорячи про малу архітектуру, ми маємо на увазі:

- 1) Каплиці, придорожні хрести, релігійні фігури;
- 2) Статуї, фонтани та інші об'єкти садової архітектури;
- 3) місця для повсякденного відпочинку: пісочниці, гойдалки, стійки для чистки килимів, лавочки, а також місця для підтримання порядку, наприклад, смітник

та об'єкти, які не потрапили у вищенаведений перелік, але в силу своїх функцій ними являється, наприклад, частина міської інфраструктури (вуличні ліхтарі, інформаційні дошки, стовпи для оголошень, огорожа). За деякими оцінками, вона також охоплює контейнери на вживаний одяг або великі об'єкти, наприклад, навіси автобусної зупинки, кіоски.

Об'єкти малої архітектури часто мають надзвичайно корисний характер і їх характеризує, як правило, низька вартість виготовлення та експлуатації. Тому здавалося б, що це є простий предмет публічних консультацій. Тим часом все не так. Рідко в постановах рад гмін про

принципи і порядок проведення публічних консультацій в їх предметній області можна знайти об'єкти (пристрої) малої архітектури. Я думаю, що це пов'язано з незнанням і несвідомістю чиновників щодо важливості цих питань для громадськості. Їх не цікавить, де і як буде побудована пісочниця для дітей, на якій відстані від вікон будуть встановлені баскетбольні щити, який колір і форму, а також де будуть розташовані лавочки в парку або в житловій зоні, або яке верхнє покриття матимуть пішохідні доріжки. Враховуючи той факт, що більшість зауважень по будь-яким питанням, пов'язаним з утилітарною особливістю малої архітектури вносять користувачі, слід погодитися, що будівництво хоча б частини об'єктів малої архітектури має бути предметом публічних консультацій. Слід додати, що багатий і плідний досвід західних міст, або деяких польських міст не залишають жодних сумнівів щодо цього³⁹. З уваги на специфіку предмета і кола його користувачів, консультації повинні бути територіально обмеженими. Для обговорення питань, пов'язаних з публічними консультаціями в галузі об'єктів малої архітектури, як приклад ми взяли заміну лавок і освітлення в парку в частині (району) міста.

Ідентифікація предмета консультації

В результаті кількох відгуків місцевих жителів, які користуються перевагами місцевого парку та здійсненого на замовлення мера міста огляду, встановлено що лавки, ліхтарі і кошики для сміття є в поганому технічному стані. В результаті цієї дії проведено інвентаризацію і встановлено кількість, види пошкоджень і попередні витрати на можливу заміну. Враховуючи те, що старі об'єкти були знищені, простенькі і не мали естетичного вигляду, влада міста висловила волю замінити всі лавки, освітлення доріжок і ящиків для сміття, а також реконструювати доріжки.

Розпорядження про проведення консультацій

На основі вищезазначеного діагнозу, відповідно до прийнятої постанови про принципи та порядок проведення публічних консультацій, виконавчий орган міста розпорядився провести їх, вказавши предмет, цілі,

³⁹ Por. A. Petroff-Skiba, red., *Tak konsultowaliśmy... Warszawa dzieli się dobrymi praktykami* (Так, ми консультувалися... Варшава ділиться хорошими практиками), Warszawa 2001.

графік, у тому числі дату початку і закінчення, дату окремих етапів, форми і строки, а також спосіб оприлюднення результатів консультацій.

Мета консультації

Думка мешканців про доцільність заміни лавок і вуличного освітлення у парку, участь населення у виборі варіантів лавок і освітлення доріжок в парку.

Адресати та обсяг консультації

Однією з умов ефективних консультацій є правильний підбір їх адресатів. З огляду на характер парку і його розташування було визнано, що парком в основному користуються жителі вулиць, розташованих в сусідньому районі. Для перевірки цього припущення було проведено опитування серед відвідувачів парку. Його темою була частота користування парком і місце проживання респондентів. В результаті опитування було встановлено, що найчастіше парком користуються літні люди, а також матері з маленькими дітьми. Місце проживання цих людей знаходиться в діапазоні декількох вулиць навколо парку. Таким чином, першими адресатами консультацій визнано особи, які відповідають цим критеріям. Такий адресат є потенційно активний, в даному випадку такий, чия думка має найбільшу корисність. Ознайомлення з думкою цих мешканців для консультацій матиме головне значення (формально могли прийняти у них участь жителі всього району).

Інші потенційні зацікавлені сторони можуть виступити в іншій якості, ніж перші. Вони можуть висловити свою думку про доцільність заходу з уваги на інші раціональні причини. Одним з них може бути, якщо існує, Товариство любителів даної околиці. Було б неправильно, якби ми не врахували цю організацію в якості адресата. Існуючі в багатьох містах такі об'єднання мають численні архівні фотографії, що в разі ремонту і заміни різних елементів міського простору може мати істотне значення для його остаточної форми. Роль таких об'єднань для міста і його частини є надзвичайно важлива, незалежно від ресурсів, які воно має у своєму розпорядженні.

До консультацій в цьому випадку слід запросити експертів в області ландшафтної архітектури, адже їх думка стосовно форм малої архітектури у просторі парку є важливою.

Якщо в результаті проведеної природоохоронної інвентаризації було виявлено існування охоронюваних видів флори, фауни або обох, то серед адресатів має бути компетентна, неурядова екологічна організація і консерватор природи. Якщо охоронюваних видів не виявлено, тоді немає необхідності їх запрошувати.

Розробка концепції будівництва та розташування об'єктів. Консультації з експертами

Відповідна установа міста від імені влади міста в ході консультації з пластиками, архітекторами (у тому числі ландшафтними архітекторами), представниками любителів даного району (міста), експертом з музею, можливо, з архіву (якщо б з'ясувалося, що в далекому минулому об'єкти мали зовсім іншу форму, місцезнаходження і т. д. і фотографії, які це ілюструють є в архіві або музеї) – розробляє два, або три варіанти об'єктів і їх розташування.

Консультаційні зустрічі з мешканцями

В ході зустрічей з мешканцями необхідно представити ідею будівництва, мету консультацій, їх процес та інші питання, що впливають з графіка. Одним з найважливіших питань є презентація варіантів будівництва та розташування об'єктів з коментарями експертів. Враховуючи специфіку предмета консультації, оптимальним варіантом є візуалізація на фоні парку, що дозволяє експонувати відмінності. Мета цих зустрічей – ознайомитися з думками населення про доцільність будівництва нових об'єктів та здійснення вибору мешканцями.

Представлені в ході зустрічі відгуки, заявки та зауваження вносяться в протокол. В ході зустрічі необхідно ознайомитися з думками мешканців щодо вибору варіанту будівництва об'єктів. Серед поданих заявок можуть з'явитися такі, які стосуватимуться внесення змін до місця розташування. Про своє ставлення до цих пропозицій влада міста повідомить громадськість у звіті за консультаціями.

Звіт за консультаціями

У звіті за консультаціями необхідно представити їх детальний перебіг, починаючи з визначення об'єкта, мету, діагноз, адресатів, окремі етапи, документацію, експертів, докладні репортажі із зустрічей і т. д.

Для мешканців найважливішою частиною звіту являється ставлення влади до заявлених жителями зауважень, відгуків і заявок. Як вже згадувалося, необхідно скласти зведену інформацію про зауваження, питання, думки і заявки, а потім відповісти на запити і зайняти конкретну позицію. Якщо жителі постулювали, наприклад, змінити форму лавок на більш ергономічну, то слід відповісти в якій мірі ця пропозиція може бути реалізована, якщо ж ні, то чому. Аналогічно треба зробити за наявності пропозиції щодо часткової зміни розташування лавок або освітлення. Слід пам'ятати, що негативна позиція щодо пропозицій мешканців, особливо у випадку невеликих інвестицій, вимагає докладної аргументації.



ПРОЦЕДУРА – ПРИНЦИПИ І ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ ПУБЛІЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ З МЕШКАНЦЯМИ

Публічні консультації як форма узгодження владою багатьох проектів рішень з місцевими жителями, являються предметом багатьох нормативно-правових актах. Враховуючи величезний спектр цього поняття і його суспільний контекст, а також величезні відмінності між головними акторами на місцевій сцені неможливо, щоб був розроблений правовий акт на рівні закону⁴⁰, який повністю регулював би це важливе питання. Вже сьогодні ранг публічних консультацій – хоча й далекий від належного їм місця – є на стільки великим і багатим в численні наслідки, що вимагає розроблення спеціальних, раціональних формально-правових рамок.

Принципи і порядок проведення публічних консультацій органами місцевого самоврядування з місцевими жителями важливі з огляду на ряд причин. Якщо вони не проводяться, положення закону про консультації в органах місцевого самоврядування кожного рівня де-факто стають мертвими.

В результаті поширення знань про публічні консультації, спостерігається тенденція прийняття місцевими радами постанов про принципи і порядок проведення публічних консультацій, які все частіше враховують зростаючий ранг публічних консультацій і досвід, включаючи хорошу практику.

Однак, враховуючи то факт, що цим займається невелика кількість гмін, в даному розділі буде представлено пропозиції щодо розробки рішення органу місцевого самоврядування про принципи та порядок проведення публічних консультацій з місцевими жителями.

⁴⁰ Той факт, що ми обговорюємо в главі 2 законопроект Верховної Ради України з 2017 року не був предметом засідання парламенту, а лише підтверджує думку авторів.

При розробці цього важливого правового акта слід пам'ятати, що цей документ має бути простим, а одночасно вичерпним по даному питанні настільки, щоб виключити можливість довільної інтерпретації. Спосіб представлення основних частин з додатками повинен бути одним цілим і мати зрозумілу форму, яка забезпечить ефективне впровадження процедури консультацій.

Нижче наведено аналіз змісту окремих складових проекту такої постанови в залежності від умов, що впливають головним чином з характеру, статусу, величини і специфіки гміни. Враховуючи факт, що публічні консультації відбуваються в основному в гмінах, даний аналіз стосується саме до гмін.

Як правило, постанова має наступний зміст:

Постанова ради гміни *X* щодо принципів і порядку проведення публічних консультацій з громадськістю гміни *X*.

Більш поширеною формою є затвердження принципів і порядку у вигляді регламенту, в якості додатку до постанови.

Постанова повинна містити наступні основні компоненти:

- загальні положення,
- сфера застосування публічних консультацій, що проводяться у факультативному порядку,
- перелік суб'єктів, які мають право подавати заявку на проведення консультацій,
- заявка, а також порядок і спосіб розгляду заявки,
- розпорядження про проведення консультацій,
- форми консультацій,
- організаційне забезпечення, участь суб'єктів ззовні,
- спосіб визначення та інформування жителів про результати консультацій, юридична сила консультацій.

7.1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

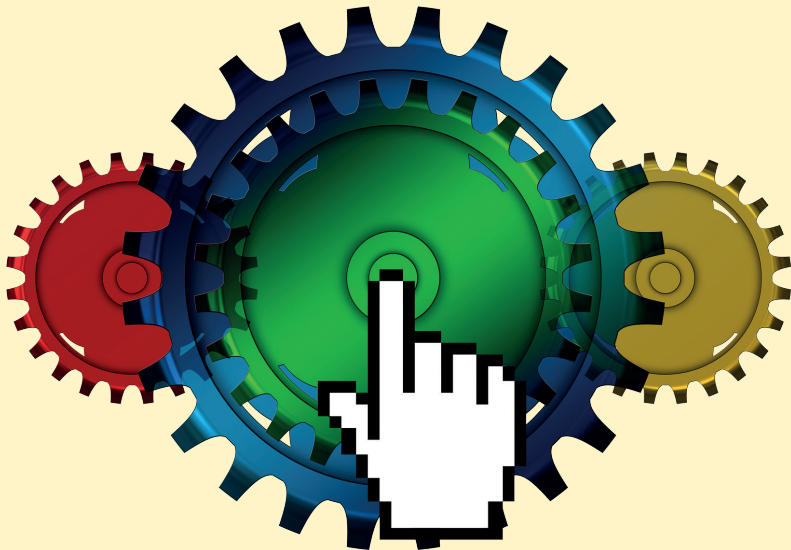
Перша частина загальних положень має характер констатації, що стосується рангу і суті публічних консультацій в гмінах. Гміни висловлюють в ній своє позитивне ставлення до консультацій. Як правило, мова йде про те, що консультації – це форма суспільної участі, яка є площин-

ною для співучасті і залучення громадськості в процес прийняття рішень з питань, важливих для функціонування і розвитку гміни. Можна також знайти положення про мету консультацій, як категорію, що виражає їх суть і сенс. Нерідко йдеться прямо про мету консультацій.

В загальних положеннях можуть бути внесені рекомендації про проведення консультацій на максимально ранній стадії. Також має бути вказаний обсяг консультацій, тобто загальні консультації, які охоплюють повністю територію гміни, і консультації обмежені за обсягом, які охоплюють територію допоміжних одиниць гміни або навіть ще меншу її частину. Також можна знайти положення про обмежений обсяг консультацій. В даному випадку застосовується критерій охоплення як елементом соціальної або соціально-професійної структури; мова йде про соціальні групи або окремі середовища.

При визначенні обсягу консультацій можна внести положення, що регулює спосіб їх проведення. Обґрунтованим є підхід, відповідно до якого консультації обмежені за обсягом могли б проводитися на основі спрощеної за формою процедури, простішої, ніж передбачено це постановою. В цьому випадку необхідно вказати нові елементи цієї процедури.

У багатьох постановах у загальній частині вказано, що консультації проводяться у випадках, передбачених законодавством, іноді вказуються



правові підстави, і що проводяться з питань, важливих для гміни. На підставі даного положення може складатися враження, що питання, передбачені законодавством, є менш важливими. Більш вдалим було б формулювання «...і в інших питаннях, важливих для гміни». У багатьох постановках в загальній частині вказуються також сфери факультативних консультацій. Це питання вимагає особливої уваги через значимість і ступінь проблеми.

7.2. ПРЕДМЕТНА ОБЛАСТЬ КОНСУЛЬТАЦІЙ, ЩО ПРОВОДЯТЬСЯ У ФАКУЛЬТАТИВНОМУ ПОРЯДКУ

Визначення предметної області вимагає обережності, щоб, з одного боку, вона не була надто великою і де-факто не була повторенням власних завдань гміни, з іншого боку, щоб в крайньому випадку не була обмежена до однієї або двох позицій. Ця остання ситуація може означати відсутність довіри до громадян. Декларація влади гміни про волю проведення консультацій також в інших випадках, непередбачених законодавством, означає, що в перерахованих областях будуть проводитися консультації з ініціативи органів влади або на вимогу уповноваженого суб'єкта. Тому перед прийняттям постанови необхідно провести аналіз, навіть у вигляді публічних консультацій, стосовно їх предмета.

Ймовірно, не варто обговорювати цю проблему у формі відкритого запитання, тому що може виявитися, що всі питання є важливими. Предметна область консультацій, вказана у постанові, не може мати універсальної, уніфікованої форми, оскільки гміни та їх громади надзвичайно диверсифіковані. Це можна відслідкувати за допомогою переліку предметів консультації, внесених до постанов рад гмін:

- стратегія розвитку гміни,
- стратегія вирішення соціальних проблем гміни,
- багаторічний фінансовий прогноз,
- бюджет гміни,
- річна програма профілактики та вирішення алкогольних проблем у гміні,
- річна програма по боротьбі з наркоманією в гміні,
- важливі інвестиції в гміні,

- будівельні проекти в гміні,
- розташування, тип і форми обладнання малої архітектури,
- справи важливі для даного солецтва, якщо будуть заявлені уповноваженим суб'єктом,
- справи важливі для мікрорайону, якщо будуть заявлені уповноваженим суб'єктом,
- назва або перейменування вулиць, площ або скверів,
- організація громадського транспорту на території гміни,
- план управління відходами.

Предметна область публічних консультацій має враховувати важливі для широкого кола мешканців питання, зокрема, стратегії розвитку, програми, бюджет, з іншого боку, також має враховувати специфіку гміни. Багато предметів консультацій, окрім їх важливої ролі для соціально-економічного розвитку, має важливе освітнє значення для громадськості, наприклад, бюджет, стратегії або різні програми, і тому заслуговують на їх включення. Слід пам'ятати також про це, що багато мешканців володіє тільки поверхневою інформацією про завдання та повноваження гміни. Застосування порівняно широкої предметної області консультацій може частково заповнити цей пробіл. Однак цей список не повинен бути надмірно розширений, щоб не склалося враження, що всі перераховані питання є дуже важливими, хоча сприймаються зовсім по іншому; також не може бути надто коротким, щоб не виглядав суто формально. В цьому списку слід вкінці вказати: та в інших важливих для гміни питаннях, якщо будуть заявлені уповноваженим суб'єктом. Таким чином перелік залишається відкритим, і дозволяє формулювати інші потреби.

7.3. СУБ'ЄКТИ, УПОВНОВАЖЕНІ ПОДАВАТИ ЗАЯВКИ НА ПРОВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ

Визначення суб'єктів, які мають право подати заявку на проведення публічних консультацій на сьогодні може викликати емоції. До сих пір ця проблема була незначною з уваги на формальний, як правило, характер консультацій. Таким чином, переважаючим варіантом було радикальне звуження спектру суб'єктів, що мають право подавати заявки. Цим суб'єктом завжди був вїт, іноді рада гміни.

На сьогодні консультації являється важливою формою громадянської участі, тому необхідно розширювати площину цієї участі громадян і створювати можливості для участі в них більшої кількості суб'єктів.

Першим формальним для визначення суб'єктів може і має бути перелік уповноважених суб'єктів виступати із законодавчою ініціативою. Отож право подавати заявку на проведення публічних консультацій слід надати також тим, кому належить право до законодавчої ініціативи. Право приймати радою гміни постанови, які мають відповідну правову силу, не може бути нижче від права проводити консультації, які не мають такої юридичної сили.

Абстрагуючи від положень статутів гмін, необхідно визнати, що до числа уповноважених суб'єктів подавати заявку на проведення публічних консультацій на рівні місцевих органів влади слід зарахувати:

- раду гміни,
- голову ради гміни,
- бургомістра,
- групу місцевих депутатів,
- профільні комітети ради гміни у питаннях, пов'язаних з предметом їх діяльності.

Враховуючи те, що органом, який приймає рішення про проведення консультацій є бургомістр, щоб уникнути незручності і нелогічності, яка



полягає в тому, що бургомістр розглядатиме власну заявку, застосовується формулювання: бургомістр за власною ініціативою.

Іноді виникають сумніви щодо ролі ради у прийнятті рішення про проведення консультацій. Рада також подає відповідну заявку. Ця заявка може мати форму постанови про волю проведення консультацій за ініціативи ради. Рада не може однак винести розпорядження про проведення консультацій, оскільки це питання перебуває у повноваженнях виконавчого органу.

Громадськість не має стільки ж суб'єктів, уповноважених подавати заявки на проведення консультацій, як місцеві органи влади. Мешканці рідко виступають в ролі суб'єкта, уповноваженого до законодавчої ініціативи на рівні гміни. Якщо вказано мінімальне число жителів, які уповноважені виступати з такою ініціативою, вони повинні в такій же кількості виступати в якості суб'єкта, уповноваженого подавати заявку на проведення публічних консультацій. Важко уявити собі причини, чому мешканці, як суб'єкт, уповноважений до законодавчої ініціативи, не мали б права подавати заявку на проведення консультацій. Встановлення меншої кількості жителів було б знеціненням законодавчої ініціативи, визначення більшої кількості було б необґрунтованою переоцінкою ролі публічних консультацій.

Визначення числа жителів як суб'єкта, уповноваженого подавати заявку на проведення публічних консультацій, являється для ряд гмін проблемним питанням оскільки здійснюється на основі не дуже чітких критеріїв, яких, по-суті, немає. Існує побоювання, що занадто мала кількість уповноважених суб'єктів може спонукати особи і конфліктогенні груп ініціювати консультації, що в крайніх випадках може викликати проблеми. Занадто велика кількість, навпаки, може становити бар'єр для громадської активності, викликаний недовірою влади до жителів і їх соціальної відповідальності.

Про масштаб відмінностей в цьому питанні свідчить таблиця 3, в якій вказано мінімальну кількість жителів деяких польських міст і гмін, уповноважених подавати заявку на проведення публічних консультацій, а також кількість населення в цих містах та гмінах.

Таблиця 3. Мінімальна кількість жителів окремих польських міст і гмін, уповноважених подавати заявку на проведення публічних консультацій і кількість населення польських міст та гмін в тис.⁴¹

№	Місто/гміна	Кількість уповноважених подавати заявку	Кількість населення в тис. (станом на 31.12.2012)
1.	Болькув	100	5,049
2.	Битув	200	17,002
3.	Ченстохова	100	235,798
4.	Кротошин	100	29,577
5.	Лодзь	200	719,000
6.	Плешев	1000	17,862
7.	Степніца	50	4,858
8.	Щецін	400	408,913
9.	Влоцлавек	300	115,546

Жителі міст і гмін можуть виступати в ролі суб'єкта, уповноваженого подавати заявку, як представник допоміжного підрозділу гміну. Слід надати таке право певній кількості жителів солецтв або на підставі клопотання жителів солецтва, затвердженого рішенням сільських зборів у питанні, що стосується виключно даного солецтва.

Право жителів допоміжної одиниці гміни подавати заявку на проведення публічних консультацій в питаннях, що стосуються цього підрозділу є рішенням, яке підвищує статус допоміжної одиниці та може позитивно впливати на активну діяльність даної громадськості.

У багатьох постановах рад гмін, в частинах, в яких йдеться про жителів, як суб'єкта, уповноваженого подавати заявку, чітко вказується, про яких жителів гміни йде мова. Відповідно до цих постанов уповноваженими є: постійні жителі гміни або зареєстровані на постійне місце проживання, або жителі, які мають активне виборче право.

⁴¹ Власна розробка на підставі рішень рад польських гмін та даних польського Головного статистичного управління.

Положення про право подавати заявку громадянами, які мають активне виборче право не дозволяє висловлювати свою думку шістнадцятирічній молоді, яка бере участь у роботі молодіжних рад міста, або в консультаціях по громадському бюджету, де більша частина потенційних проектів відноситься до молоді. На нашу думку, оптимальним рішенням буде положення, в якому вказано, що право подавати заявку мають жителі гміни, без будь-яких обмежень.

Неурядові організації

Говорячи про неурядові організації, як суб'єкт уповноваженим подавати заявку на проведення публічних консультацій ми маємо на увазі такі суб'єкти:

- 1) асоціації;
- 2) благодійні фонди;
- 3) творчі спілки;
- 4) організації роботодавців;
- 5) релігійні організації.

Організації рідко виступають у ролі уповноваженого суб'єкта, незважаючи на їх зростаючу роль у громадському житті. Проблемою, на яку звертаємо увагу, часто є конфлікт між суспільними інтересами і інтересом деяких, зокрема екологічних неурядових організацій.

При нинішньому стані взаємовідносин між неурядовими організаціями та публічною адміністрацією, які не є ворожі, але також не спрямовані на співпрацю, не слід сподіватися, що вони стануть швидко таким же суб'єктом, як жителі.

Неурядовий сектор через призму стереотипів сприймається як конкурент. Це не означає, що маємо чекати на зразкові відносини, і лише після цього неурядові організації можуть стати уповноваженим суб'єктом. Вже на сьогоднішній день ряд гмін внесла їх в число суб'єктів, уповноважених подавати заявку на проведення публічних консультацій.

У великих містах можливо і необхідно застосувати критерій, наприклад, 5-10 неурядових організацій, які мають право подавати заявку на проведення консультацій. Враховуючи кількість неурядових організацій, яких є кілька тисяч, важко собі уявити, щоб цим суб'єктом могла

бути поодиноким суб'єктом. У деяких невеликих громадах таким суб'єктом можуть бути діючі громадські ради. Ситуація дещо ускладнюється у громадах, в яких є невелика кількість організацій. Є приклади, де, незважаючи на малу кількість організацій, вони все ж таки отримали статус суб'єкта, за умови, що предметом консультацій являється питання, пов'язане з діяльністю організації, зазначеною у статуті організації. Визначення діяльності поєднує два елементи: заявлену форму і тип діяльності, що містяться в статуті, і фактичну діяльність.

Інші суб'єкти

У деяких постановах можна зустріти також інші суб'єкти, наприклад, молодіжні ради міста або ради літніх людей міста.

Перераховані в базовому спектрі суб'єкти, уповноважені подавати заявку, не вичерпують цього списку, а лише вказують на найбільш пов'язані з місцевим співтовариством. Без сумніву буде багато прикладів, коли у питанні про проведення консультацій будуть задіяні суб'єкти, позбавлені *expressis verbis* цього права. Це не означає, що ці організації цілком позбавлені можливості ініціювати проведення консультацій. Достатньо буде, якщо вони звернуться за допомогою до одного з уповноважених суб'єктів. Такий шлях можуть вибрати усі інші суб'єкти, не вказані у переліку, уповноважених суб'єктів подавати заявку на проведення публічних консультацій.

7.4. ЗАЯВКА, СПОСІБ І ПОРЯДОК ЇЇ РОЗГЛЯДУ

Суб'єкт, уповноважений подавати заявку на проведення публічних консультацій з метою ініціювання процедури, повинен подати до органу виконавчої влади відповідну заявку. Вимоги щодо адресата і змісту заявки повинні бути чітко і точно вказані в окремому пункті постанови. Серед цих вимог є:

- назва заявника, юридична адреса та адреса для кореспонденції,
- предмет консультацій,
- мета консультації,
- обсяг консультацій,
- пропозиція дати початку і закінчення консультацій,

- пропозиція форми консультації,
- обґрунтування.

Якщо заявку подають місцеві жителі, слід вказати ім'я та прізвище особи (осіб), уповноваженої представляти жителів, та поштову адресу (щоб звести до мінімуму ризику у сфері контактів із заявником, на всякий випадок краще подати контактні реквізити кількох осіб).

Враховуючи хорошу практику різних заявок на готових бланках відповідного зразка, в результаті чого заявники допускають меншу кількість помилок, заявка є більш читабельною, легко заповнюється і її простіше перевірити, доцільно було б розробити такий зразок заявки як додаток до постанови (Додаток № X до постанови).

Невід'ємною частиною заявки, що має бути вказано у постанові (регламенті), є список осіб, які підтримують заявку, який містить:

- ПІБ,
- адреса проживання,
- ідентифікаційний номер фізичної особи,
- підпис.

Кожна з пронумерованих сторінок повинна містити в заголовку інформацію про те, що це є список осіб, які підтримують заявку на проведення консультацій з даного питання (Додаток № Y).

ДОДАТОК NR 1

Місто, дата

Дані заявника

Контактні дані

ДОДАТОК NR X
до постанови (регламенту)

Місто, дата

Дані заявника

назва...
адреса...
тел./факс...
e-mail...

Контактні дані

Війт/Бургомістр місті X
адреса

1) ПІБ
adres...
тел./факс...
e-mail...
2) ...

ЗАЯВКА

про проведення публічних консультацій

1. Предмет консультацій

.....

2. Мета консультацій

.....

3. Обсяг консультацій (територіальний або інший, наприклад галузевий)

.....

4. Пропоновані строки проведення консультацій

.....

5. Пропоновані форми консультацій

.....

6. Додатки

a)...
b)...

.....

Підпис заявника

Додаток № Y (до постанови)

Список осіб, які підтримують заявку на проведення публічних консультацій у питанні...

№.	ПІБ	Адреса	Ідентифікаційний номер фізичної особи	Підпис
1.				
2.				
3.				
4.				

У постанову (регламент) слід внести положення про спосіб та порядок розгляду заявки, у тому числі зауваження, що у разі виявлення формальних недоліків заявник у визначений строк (наприклад протягом 7 днів) виправить заявку. У постанові також вказується, що у випадку недотримання встановленого строку, заявка залишається без розгляду.

Бургомістр розглядає заявку по суті, керуючись певними міркуваннями. Такими передумови можуть бути, наприклад,:

- важливість предмета консультацій для жителів,
- цілі консультацій,
- обґрунтованість пропонуванних форм (способу) проведення консультацій,
- витрати на проведення консультацій.

Про спосіб розгляду заявки необхідно повідомити заявника в письмовій формі, надсилаючи також обґрунтування у строки, вказані у постанові. Це обґрунтування може включати в себе причини призначення іншої дати або іншої форми консультацій, ніж запропоновано в заявці. Особливо ретельно слід пояснити причини відмови проводити консультації. Це повинні бути аргументи по суті, які не викликають сумнівів.

7.5. РОЗПОРЯДЖЕННЯ ПРО ПРОВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ

Розпорядження бургомістра про проведення публічних консультацій має містити:

- предмет і цілі консультацій,
- обсяг і пропоновані форми консультацій,
- строки проведення консультацій, визначення дати початку і їх закінчення,
- підрозділ управління, відповідальний за проведення консультацій (у разі доручення повністю або чітко виділених етапів консультацій спеціалізованим суб'єктам, необхідно вказати їх назву і адресу),
- порядок і форми інформування населення про початок консультацій і доступ до будь-якої інформації про них,
- строк і форма надання жителям інформації про результати консультацій.

У розпорядженні слід, зокрема, підкреслити всі питання, що стосуються доступу до інформації про консультації. Йдеться, зокрема, про місце і форми, в яких вони будуть доступні. Слід вказати назви підрозділів в управлінні гміни, їх контактні дані та графік роботи, адреси веб-сайтів управління, дошки оголошення в управлінні і, можливо, інші місця, наприклад, дошки оголошення у допоміжних підрозділах гміни. Варто нагадати, що така постанова не повинна містити зайвих деталей, оскільки це негативно вплине на сприйняття документа. Постанова не повинна мати форми суто офіційного документа, але, в міру можливості, має бути цікава, або, принаймні, має ефективно вказати джерело з привабливою інформацією про консультації.

7.6. ФОРМИ КОНСУЛЬТАЦІЙ

У постанові не слід вказувати довгого переліку форм, які можуть бути використані в ході консультацій. Більшість з них буде незрозумілою для середньостатистичного жителя. Слід вказати лише ті, які у вашій гміні найчастіше застосовуються, користуються найбільшим зацікавленням громадськості і є найбільш ефективними.

У більшості гмін використовуються відкриті зустрічі з жителями, опитування за допомогою анкет, а також звернення по електронній пошті. В ряді постанов перед перерахуванням форм вказується, що в консультаціях повинні використовуватися мінімум дві (три) форми з числа перерахованих.

Існує багато форм і прийомів, що використовуються в ході публічних консультацій, у тому числі вузькоспеціалізовані. Немає жодних підстав, щоб їх усіх перераховувати в постанові, однак, необхідно зазначити, що: допускається використання інших обґрунтованих форм з уваги на предмет і цілі консультацій.

7.7. СПОСІБ ІНФОРМУВАННЯ ЖИТЕЛІВ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ КОНСУЛЬТАЦІЙ. ЮРИДИЧНА СИЛА КОНСУЛЬТАЦІЙ

В останній частині постанови слід включити положення про дійсність консультації, незалежно від кількості учасників, і що результати консультацій не є обов'язковими. Слід розмістити інформацію про строк, в якому буде оприлюднено результати консультацій. В постановах переважно вказується строк надання результатів консультацій не пізніше, ніж за 30 днів від дня їх завершення. По-різному визначаються в постановах форми оприлюднення результатів консультацій; у деякій мові йде про звіти, часто зустрічається лаконічний термін – результати консультацій, нерідко можна зустріти запис про публікацію у вигляді протоколу.

Інформація про оприлюднення результатів консультацій має бути максимально детальною та містити:

- спосіб оприлюднення (наприклад, веб-сайти гміни, дошки оголошень, інформаційний бюлетень публічної інформації),
- характер і тип інформації (хід консультації, презентовані матеріали, внесені зауваження, заявки, результати досліджень, думки і т. д.),
- ставлення влади гміни до заявлених в ході консультації відгуків, заявок і пропозицій з детальним обґрунтуванням.

Ще одним елементом постанови в цій частині є інформація про форму представлення результатів консультацій (доповіді) раді гміни. Рада гміни в якості законодавчого органу не повинна довідатися про результати кон-

сультацій в Інтернеті або на дошці оголошень. Таким чином, виконавчий орган повинен передати результати консультацій голові ради гміни, або інформувати Раду гміни про результати консультацій на наступній сесії.

БІБЛІОГРАФІЯ

- A. Gójska i in. *Konsultacje społeczne w przestrzeni wielkomięskiej. Ochotki model dialogu obywatelskiego* (Публічні консультації в великому місті. Охотська модель громадянського діалогу), Warszawa 2012.
- A. Jastrzębska, K. Lignar-Paczocha, *Komunikacja społeczna w sytuacjach konfliktowych*, (Соціальна комунікація в конфліктних ситуаціях), *ibid.*
- Deklaracja z Johannesburga, w: http://www.ietu.katowice.pl/wpr/Dokumenty/Lista_faktow/Deklaracja_z_Johanesburga.doc
- E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce* (Соціальні дослідження на практиці), PWN 2003
- Encyclopedia of Public International Law*, vol 8, Human Rights and the Individual in International Law, International Economics Relations, Amsterdam – New York – Oxford 1985 s. 268 i n.; W. Osiatyński, *Wprowadzenie do praw człowieka* (Вступ до прав людини), Джерело: http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/WOsiatynski_HistIFilo.pdf
- G. Makowski, *Przegląd prawno-instytucjonalnych ram konsultacji społecznych na poziomie samorządu terytorialnego* (Огляд юридично-інституційних рамок публічних консультацій на рівні місцевого самоврядування), w: P. Sobiesiak-Penszko, red., *Prawo a partycypacja publiczna*. Bilans monitoringu 2012 (Закон і громадська участь. Баланс моніторингу 2012), Інститут публічних справ, Warszawa 2013.
- J. Szacki, *Ani książę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej* (Ні князь, ні торговець: громадянин. Ідея громадянського суспільства в сучасній думці), Kraków – Warszawa 1997.
- K. Iwińska, *Programy promocyjno-konsultacyjne w realizacji inwestycji infrastrukturalnych*, (Рекламно-консультаційні програми в реалізації інфраструктурних інвестицій), *ibid.*

- M. Bańko (red.), *Wielki słownik wyrazów obcych (Великий словник іноземних слів)*, PWN, Warszawa 2005.
- M. Czurczak, A. Penconek, *Rozwiązywanie konfliktów i negocjacje (Вирішення конфліктів і переговори)* w: Iwińska K. (red.), *Konsultacje społeczne...*, (Публічні консультації цитована робота), Collegium Civitas, Klub Myśli Społecznej Inicjatywy, Warszawa 2010.
- M. Mendza Drozd, *Zagadnienie konsultacji społecznych w Unii Europejskiej, Analiza wybranych instytucji i dokumentów (Питання публічних консультацій в Європейському Союзі. Аналіз вибраних інститутів і документів)*, Warszawa 2010, w: http://partycypacjaobywatelska.pl/uploads/2b_konsultacje_ue_raport.pdf
- M. Troszyński, *Konsultacje społeczne w inwestycjach infrastrukturalnych: raport z badania opinii, w: Konsultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych, (Публічні консультації в інфраструктурних інвестиціях: звіт з дослідження громадської думки: Публічні консультації навколо інфраструктурних інвестицій)* op.cit.
- M. Witkowska, *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej (Громадянське суспільство в процесі європейської інтеграції)*, UW, Warszawa 2009.
- Magna Charta Libertatum z 1215 r., джерело: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/memories-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-5/magna-carta-issued-in-1215/>
- P. Brods-Wysocki, *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce (Розвиток громадянського суспільства у Польщі)*, Warszawa 2003.
- S. R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Planning Association, т.35 № 4, 1969.
- W. Durka, M. Zychowicz, *Sytuacje konfliktowe (zapobieganie, przeciwdziałanie, rozwiązywanie)*, w: *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym, (Конфліктні ситуації (профілактика, запобігання, вирішення)*, w: *Публічні консультації в органах місцевого самоврядування*) op. cit.
- Y. Ennesser, *Jak włączyć społeczeństwo do podejmowania decyzji dotyczących rozwoju terytorialnego*, w: W. Lenart, red., *Rola konsultacji i negocjacji społecznych w procedurze uzgadniania inwestycji zmieniającego środowisko, (Як залучити суспільство до прийняття рішень про територіальний розвиток*, w: W. Lenart, red., *Роль консультацій*

і соціальних переговорів у процедурі узгодження інвестицій, що змінюють середовище) Gdańsk 2000.

- Y. Ennesser, *Problemy związane z niedostatecznym udziałem społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji*, (Проблеми, пов'язані із недостатньою участю громадськості в процесі прийняття рішень), *ibid.*