



КЕРІВНИЦТВО

ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ

ПРИНЦИПІВ

ДОБРОГО УПРАВЛІННЯ

у процесі врегулювання земельних
відносин та розвитку сільських територій

Для розробників політики, урядових та неурядових
організацій, громадських активістів
та представників мас-медіа

Розроблено на основі практичного досвіду двох громадських платформ, які було створено у різних регіонах України в рамках проекту програми МАТРА, що реалізується за підтримки Міністерства закордонних справ Нідерландів та посольства Нідерландів в Україні

Передмова

Вирішення проблем розвитку сільських територій та врегулювання земельних відносин в Україні потребує удосконалення та розвитку політики і законодавства на державному рівні. Для вирішення цього завдання важливим є використання європейських демократичних принципів Доброго управління, що передбачають залучення зацікавлених сторін та громадськості до процесу реформ.

Запровадження принципів Доброго управління у практиці роботи державних та недержавних установ є запорукою сталих та успішних реформ в Україні. Добре управління забезпечить довіру суспільства до уряду, сприятиме залученню інвестицій в аграрний сектор та розвиток сільських територій.

Нові демократичні інструменти державного управління передбачають поєднання традиційного підходу «зверху-донизу» при формуванні основних стратегічних напрямків державної політики з потужним впливом та за участю громадськості, тобто підходу «знизу-догори». За такого поєднання права людей, їхні бачення та побажання враховують напряму у стратегічних документах уряду, під час розробки законодавства та інструментів його впровадження. Суспільство не тільки схвалює чи погоджує рішення уряду, але й активно бере участь у розробці політики від самого

початку. Процес формування державної політики стає більш прозорим та ефективним, унеможливорює існування корупції.

У Керівництві викладено основні принципи Доброго управління та проілюстровано їхнє впровадження на прикладі роботи двох громадських платформ, що створені в рамках реалізації проекту програми голландського уряду Матра «Ініціативи щодо участі зацікавлених сторін на місцевому рівні у реформуванні земельних відносин та розвитку сільських територій». Проект підтримують Міністерство закордонних справ Нідерландів та Посольство Королівства Нідерландів в Україні.

Добре управління – це природне існування сучасних демократичних інституцій у розвинутих демократичних країнах світу, як на рівні Міністерств та відомств, так і на рівні місцевих органів влади, громад та приватних компаній. Важливо, щоб Добре управління стало зрозумілим та сприйнятим у суспільстві. Тому Керівництво призначене для широкого кола розробників політики, урядових та неурядових організацій, громадських активістів та представників мас-медіа.



ЗМІСТ

Що таке Добре управління, і чому воно потрібне?	4	Висновки та рекомендації для поширення досвіду громадських платформ	16
Досвід Європейського союзу	5		
Зацікавлені сторони та їхня роль	10	Подальший розвиток практики Доброго управління на місцевому та національному рівнях	16
Інструменти впливу	11	Післямова	18
Практичний досвід громадських платформ проекту програми Матра	12	Подяка	19

Що таке Добре управління, і чому воно потрібне?

П'ять принципів Доброго управління	
Відкритість	суспільству процесів реформ у галузях економіки шляхом постійного інформування громадськості через засоби масової інформації
Участь	громадськості та зацікавлених сторін у формуванні та реалізації галузевої політики шляхом утворення громадських платформ та діалогів на національному та регіональному рівнях
Звітність	урядових організацій та політичних сил перед громадськістю та зацікавленими сторонами, розподіл відповідальності між усіма учасниками формування та впровадження політики
Ефективність	процесів розвитку та реалізації реформ, що забезпечується поєднанням зусиль, координацією та налагодженням комунікації між усіма зацікавленими сторонами
Взаємозв'язок	з процесами реформування у суміжних галузях економіки та з природними, інфраструктурними, соціально-економічними та організаційними факторами під час планування та виконання проектів розвитку сільських територій

Необхідність запровадження Доброго управління під час розробки та впровадження державної політики у сфері земельних відносин та розвитку сільських територій в Україні пояснюється наступними факторами:

- Немає сприйнятих суспільством та затверджених на державному рівні стратегії та програми розвитку сільських територій
- Процес реформування земельних відносин є непрозорим та непередбачуваним
- Незрозуміла роль зацікавлених сторін у формуванні та реалізації державної політики у сфері управління водними та земельними ресурсами на сільських територіях
- Існує корупція в управлінні земельними ресурсами і орендних відносинах
- Недостатній моніторинг і контроль за формуванням та впровадженням державної політики з боку громадськості
- Ризики для українських та міжнародних інвесторів

Досвід Європейського союзу

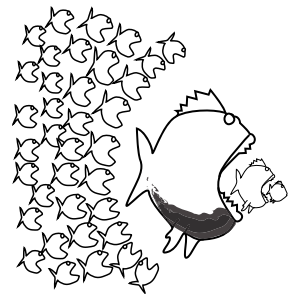
Загальна методологія державного управління у країнах ЄС



Зверху донизу



Знизу догори



Добре управління (Good Governance) широко застосовують в усьому світі.

- ЄС визначив Добре управління як основу для усієї системи державного управління, так само як і інші провідні міжнародні організації, такі як ООН, FAO, Worldbank тощо.
- Загальновизнаними на міжнародному рівні є п'ять основних принципів Доброго управління, які впроваджують під час роботи державних та недержавних установ.
- Добре управління застосовують на різних рівнях: національному, регіональному, місцевому, у державних та недержавних установах, приватних компаніях.
- Добре управління забезпечує відкритість суспільства, довіру до влади та створює сприятливе середовище для залучення інвестицій.

У країнах Європейського союзу існує формальна та неформальна участь громадськості в управлінні	
Формальна участь	Неформальна участь
Принцип: зверху донизу (управління після виникнення проблем та скарг)	Принцип: знизу догори (управління на основі конструктивної участі громадськості)
Ґрунтується на законі	Базується на місцевих ініціативах
Управління шляхом адміністрування	Відсутнє адміністративне управління
Визначено певні правила: • розробка програм та планів • експертиза • період скарг • звернення до суду	Застосовують інструменти впливу та постійно підтримують робочий процес
	Здебільшого починається на місцевому рівні

Приклади запровадження п'яти принципів Доброго управління у різних країнах ЄС



Відкритість/Прозорість

Система кадастру у Нідерландах є абсолютно прозорою щодо процедур реєстрації земельних ділянок та надання інформації про власників землі. Наприклад, у кадастровій системі можна легко знайти покупця та ціну, за якою придбано конкретний будинок у певному місті на певній вулиці. Також можна знайти ім'я власника, розміри та ціну земельної ділянки для сільськогосподарського виробництва (ніхто не приховує своїх володінь, вся інформація є відкритою для суспільства). За деяку інформацію необхідно сплачувати, щоб отримати її через кадастрову інформаційну систему на веб-сайті Кадастру, інша є повністю безкоштовною.



Участь громадськості

У Галісії, північній провінції Іспанії, існує постійна проблема лісових пожеж. Місцева влада визнала, що ця проблема стосується дуже великої кількості організацій та громад, а також приватних компаній. Тому для вирішення даної проблеми зацікавлені сторони створили громадську платформу. Громадська платформа розробила регіональну Стратегію боротьби з пожежами. Було визначено, хто з числа залучених організацій буде реалізовувати конкретні стратегічні заходи, хто за що буде відповідати чи не відповідати, щоб запобігти виникненню пожеж. Після спільної роботи над Стратегією усі учасники її розробки підписали угоду, яка закріпила відповідальність та план дій для кожного окремого учасника процесу.



Звітність

У Литві прикладом запровадження широкої звітності є Національний геопортал. Будь-який мешканець країни – бізнесмен, науковець чи простий громадянин може знайти та проаналізувати велику кількість геоінформаційних даних, що представлені на цьому порталі, спостерігати за будь-якими змінами та доповненнями цієї інформації. На порталі також у відкритому доступі представлено інформацію щодо державних процедур, проведення тендерів та прийняття рішень, яку може постійно відслідковувати та контролюватися громадськістю. Це стимулює уряд постійно поновлювати інформацію на порталі, що робить усі рішення уряду підконтрольними громадськості.



Ефективність

У Німеччині існує дуже ефективна система організації великих інфраструктурних проектів, таких як будівництво доріг, каналів тощо. Під час планування розвитку нової інфраструктури визначають, яким чином це може вплинути на землекористування у агроландшафтах, як враховувати існуюче землеволодіння та землекористування, існуючу мережу доріг, природні території тощо? Тому кожний великий інфраструктурний проект супроводжується проектами консолідації земель, що ґрунтуються на справедливому обміні земельних ділянок, врахуванні бачення мешканців та фермерів. У процесі широкого діалогу з громадськістю з декількох варіантів плану розвитку інфраструктури обирають найбільш ефективний з урахуванням інтересів усіх зацікавлених сторін на цій території



Взаємозв'язок

На місцевості де Віерс у Фландрії (Бельгія) державні установи на національному та регіональному рівнях вирішили розвинути цю територію відповідно до бачення місцевих громад. Для цього було утворено координаційну наглядову раду, що об'єднала 13 основних зацікавлених організацій. Координаційна рада розробила інтегрований план розвитку території. У процесі розробки плану було досягнуто порозуміння та компромісу між великою кількістю різноманітних інтересів. Усі учасники процесу досягли того, чого вони бажали шляхом відкритого діалогу та взаємопов'язаних скоординованих дій.



Добре управління передбачає різноманітні інструменти залучення громадськості до управління



Найвищий рівень – це участь у прийнятті рішень, тобто коли пропозиції та рекомендації від громад враховують у державних документах та законодавстві.

При впровадженні принципів Доброго управління важливим є організація діалогу між зацікавленими сторонами та досягнення ситуації виграш/виграш для усіх. Це така «стратегічна гра», заснована на принципі «щось давати та отримувати».

Зацікавлені сторони та їхня роль

У процесі державного управління на різних рівнях задіяна певна кількість зацікавлених сторін та відповідальних виконавців. Усі вони повинні бути залучені та відігравати певну зрозумілу для усіх роль у процесі формування та впровадження державної політики. У таблиці 1 наведено ролі зацікавлених сторін у процесі формування та впровадження державної політики розвитку сільських територій.

Роль зацікавлених сторін у формуванні та впровадженні державної політики

Таблиця 1

Зацікавлені сторони	Визначення проблем та постановка завдань для зміни політики та законодавства	Розробка стратегій, державних програм та законодавства	Впровадження політики	Оцінка ефективності та пропозиції щодо коригування політики та законодавства
На національному рівні				
Комітети Верховної ради	●	●		●
Міністерства та відомства (МАПП, Мінрегіонбуд, Мінекології, Держводагенство, ДСГКК)		●	●	
Наукові інститути, університети	●	●		●
Неурядові організації та міжнародні проекти	●	●		●

Таблиця 1 (продовження)

На регіональному та місцевому рівнях				
Обласні та районні державні адміністрації	•		•	
Представники агробізнесу, фермери та підприємці	•		•	
Органи місцевого самоврядування, громадські платформи, місцеві НГО	•	•	•	•

Інструменти впливу

Щоб реально впливати на формування державної політики та законодавства, регіональні програми розвитку, громади повинні навчитися самостійно формувати та надсилати до конкретних урядових установ свої пропозиції та рекомендації, чітко визначаючи, у яких державних документах та законодавчих актах вони повинні бути враховані. При цьому важливо обирати певний стиль та формат звернення відповідно до адресата.

Перелік інструментів для здійснення впливу з боку громадськості

- Залучення експертів та громадських активістів для допомоги в організації процесу об'єднання та впливу громад
- Налагодження діалогу громад з обласними та районними державними адміністраціями для їхнього інформування та залучення
- Утворення громадських платформ за участю усіх груп зацікавлених сторін на місцевому рівні
- Проведення інтерактивних семінарів для визначення проблем та завдань

розвитку територій, розробка пропозицій та рекомендацій до уряду та місцевої влади, розробка плану дій та інструментів впливу

- Застосування різноманітних методів комунікацій з урядовцями та розробниками політики: офіційні листи-звернення з конкретними пропозиціями, коментарі на урядових сайтах, зустрічі у міністерствах та відомствах, зустрічі з депутатами Верховної ради, організації круглих столів на національному рівні
- Висвітлення результатів роботи громадських платформ у місцевих газетах, на сайтах держадміністрацій та через інші інтернет-ресурси (власний веб-портал та сторінка у «Фейсбукі»)
- Участь у робочих групах міністерств та відомств
- Участь у національних дебатах, парламентських слуханнях та виступи на телебаченні тощо
- Налагодження зв'язків та співробітництво із громадськими організаціями на національному рівні

Практичний досвід громадських платформ проекту програми Матра



У рамках виконання проекту європейської програми Матра «Ініціативи щодо участі зацікавлених сторін у реформуванні земельних відносин та розвитку сільських територій» на місцевому рівні двох пілотних територій здобутий практичний досвід впровадження принципів Доброго управління. Міжнародна громадська організація «Прімавера» здійснювала навчання громад та координацію

їхньої діяльності під час створення та розвитку громадських платформ.

На пілотних територіях розглядали конкретні проблеми земельних відносин та сільського розвитку, що пов'язані з вирішенням наступних завдань:





- Відновлення та стале використання зрошуваних земель – територія Білозерського району Херсонської області

- Забезпечення збалансованого управління земельними та водними ресурсами для цілей сільськогосподарського виробництва, розвитку рекреації та охорони навколишнього середовища

– територія п'яти сільських рад у басейні річки Ірпінь Фастівського району Київської області

Для відпрацювання принципів Доброго управління на пілотних територіях було створено громадські платформи, організовано робочі зустрічі та інтерактивні семінари за участю зацікавлених сторін на місцевому, районному та обласному рівнях. У ході роботи громадські платформи розробили пропозиції та рекомендації до уряду стосовно вирішення земельних проблем та розвитку сільських територій. Результати роботи громадських платформ були представлені на Національному круглому столі, для участі у якому було запрошено представників відповідних міністерств та відомств, інших зацікавлених сторін на національному рівні.

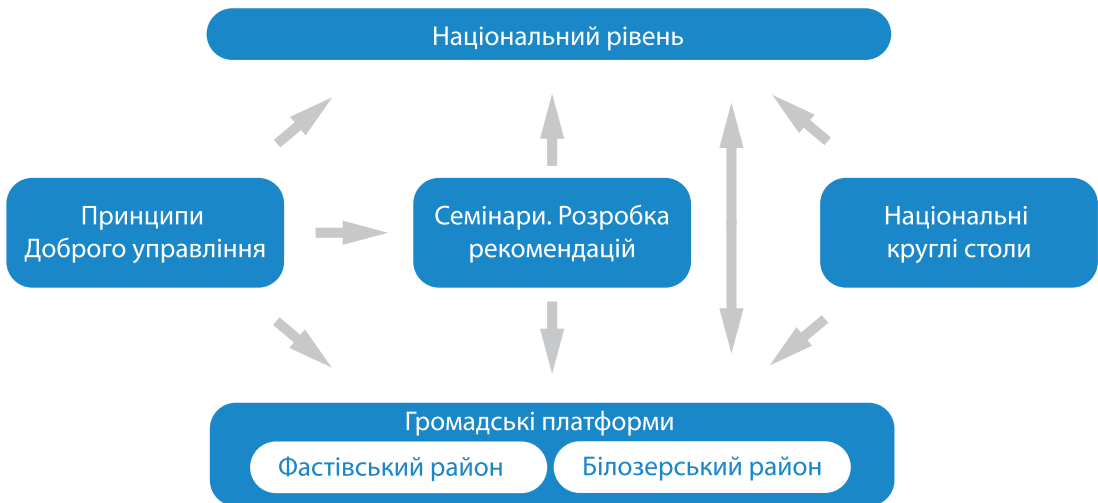


Схема залучення громад до процесу реформ

Виходячи з досвіду громадських платформ на пілотних територіях, організація місцевих ініціатив та запровадження Доброго управління включає наступні дії:

- Аналіз зацікавлених сторін (громадські, державні та приватні організації й об'єднання): з'ясування їхніх проблем, інтересів, відповідальності та бачення
- Утворення громадських платформ
- Проведення робочих зустрічей та інтерактивних семінарів
- Розробка громадськими платформами пропозицій та рекомендацій щодо існуючих державних стратегічних та програмних документів, нормативно-правової бази
- Висвітлення результатів на місцевому та обласному рівнях у засобах масової інформації та через Інтернет (www.goodgovernance.org.ua)
- Комунікація з громадськими організаціями, урядом та участь у заходах на місцевому, регіональному та національному рівнях

Досягнуті результати

1. На пілотних територіях активно діють громадські платформи, які також бажають продовжити свою роботу після завершення проекту у серпні 2015 року.

2. Пропозиції та рекомендації щодо реформування земельних відносин та сталого розвитку сільських територій, що розроблені ГП, направлені до уряду та вже частково враховані у законодавчих ініціативах та стратегічних документах.

3. Формується пілотний проект щодо відновлення та розвитку зрошення у Білозерському районі Херсонської області та започатковані місцеві ініціативи щодо організації інвестиційних проектів щодо розвитку біоенергетики та зеленого туризму на пілотній території у Фастівському районі.

4. П'ять сільських рад Фастівського району, що утворили громадську платформу, ведуть активний діалог з урядом щодо формату добровільного об'єднання громад у ході адміністративно-територіальної реформи, яку проводить уряд. Вони продовжують застосовувати різноманітні інструменти впливу для досягнення результату саме добровільного об'єднання.

Процес розвитку місцевих ініціатив на пілотних територіях



Висновки та рекомендації для розповсюдження досвіду громадських платформ

- Громадська платформа є дієвим інструментом добровільного об'єднання громад навколо реальних проблем та завдань розвитку території.
- Недовіру та скепсис громад можна подолати послідовними практичними діями щодо забезпечення взаємодії громад та урядовців.
- Крім офіційних листів-звернень, для досягнення результату потрібні зустрічі та спілкування громад з керівництвом міністерств та відомств.
- Інтерактивні обговорення на семінарах у окремих групах надають можливість кожному учаснику висловити свою думку та сформулювати свої пропозиції, зважаючи на думки та пропозиції інших учасників.
- Сучасні інформаційні технології не замінюють прямого контакту громад з розробниками політики та їхньої участі у громадських слуханнях, обговореннях та дебатах на національному рівні.
- Для того щоб рекомендації громад були почуті, необхідно створити спеціальний «майданчик» на сайті міністерств та відомств у вигляді постійно діючого діалогу при Міністерстві аграрної політики та продовольства.
- Громадські організації є помічниками громад у розвитку місцевих ініціатив. Вони можуть допомогти громадам повірити у себе, змінити своє ставлення щодо їхньої ролі у визначенні та вирішенні проблем на своїх територіях, надихнути людей до об'єднання та конкретних конструктивних дій.

Подальший розвиток практики Доброго управління

Для поширення практики Доброго управління на національному, регіональному та місцевому рівнях важливим є запровадження певних заходів, як на рівні уряду, так і на рівні громад та громадських організацій, засобів масової інформації. Ці заходи полягають в організації місцевих ініціатив, їхній підтримці та розвитку, налагодженні постійного діалогу між урядом та громадськістю, контролю з боку громадських організацій за здійсненням Доброго управління та інформуванні громадськості щодо досвіду громадських платформ та успішних місцевих

ініціатив. За пропозиціями від громадських організацій, що брали участь у Національному круглому столі проекту програми Матра, розроблено наступний перелік заходів щодо організації, підтримки та розвитку цього процесу:

На рівні Державних установ

- внесення змін до Положення про роботу Державних установ на усіх рівнях державного управління (національному, обласному, районному), що містять вимоги щодо використання принципів Доброго управління (відкритість, участь громадськості, ефективність, відповідальність, взаємозв'язок), у тому числі, завдання зі стимулювання та підтримки місцевих ініціатив;
- створення на сайтах державних установ відкритого реєстру громадських ініціатив, на якому збиратимуться пропозиції та рекомендації від громадських платформ і де відбуватиметься зворотній зв'язок щодо врахування рекомендацій громадських платформ під час прийняття рішень чи пояснюватимуться причини відхилення пропозицій чи перенесення рішень на пізніші терміни;
- організація на національному рівні при Кабінеті Міністрів України постійно діючої Національної Громадської платформи та Координаційної міжвідомчої групи з питань розвитку сільських територій та вирішення земельних проблем (із залученням представників різних відомств, інститутів громадянського суспільства, депутатів) для просування громадських ініціатив на рівень прийняття рішень державними установами та парламентським комітетами та постійного контролю за їхнім виконанням;
- організація регулярних зустрічей керівництва міністерств та відомств з представниками громадських платформ національного та місцевого рівнів із залученням представників депутатського корпусу та юристів, що займаються написанням законодавства для звітування щодо врахування громадських ініціатив та рекомендацій від громадських платформ;
- визначення нової процедури розробки державної політики та законодавства з залученням громадянського суспільства, що змінить існуючу бюрократичну непрозору систему.

На рівні громад та громадських організацій

- поєднання зусиль громадських організацій та органів місцевого

самоврядування для створення громадських платформ та розробки місцевих ініціатив, а також забезпечення допомоги щодо використання всіх можливих інструментів впливу для їхнього просування та реалізації;

- організація звернень до депутатів від різних політичних сил для підтримки місцевих ініціатив та врахування їх у законотворчому процесі, при підготовці депутатських звернень до урядових організацій;
- координація всіх існуючих ініціатив та пропозицій, що зараз виносяться від окремих громадських організацій, громадських платформ та міжнародних проектів для впливу на прийняття урядових рішень та законотворчий процес;
- визначення та просування заходів та дій, які можливо вживати для покращення ситуації вже зараз, без змін існуючого законодавства;
- підсилення впливу експертного середовища та залучення його для допомоги у формуванні та просуванні рекомендацій від громадськості.

На рівні засобів масової інформації

- розповсюдження через печатні видання та Інтернет інформації про досвід проекту програми Матра та інші місцеві ініціативи для стимулювання створення та розвитку діяльності громадських платформ по всіх регіонах України.

Післямова

Після Революції гідності Україна безповоротно обрала шлях розвитку сучасного демократичного суспільства на основі використання європейських цінностей, що включають також запровадження Доброго управління у системі державного управління. На цьому шляху творча енергія та вільне волевиявлення громад є запорукою успіху реформ.

Поєднання діяльності уряду та місцевих ініціатив дасть важливий поштовх для розвитку економіки та суспільного життя. Енергія та досвід громад, так само, як і природні ресурси та агропотенціал українського села, повинні бути реалізовані через нову систему державного управління.

Подяка

Громадські платформи проекту програми Матра та Міжнародна громадська організація Прімавера висловлюють подяку Посольству Королівства Нідерландів в Україні, експертам голландського сервісу управління водними та земельними ресурсами, європейському проекту твінінг «Допомога в розвитку відкритого і прозорого ринку сільськогосподарських земель в Україні» за підтримку в організації та виконанні проекту. Ми також вдячні колегам з громадських організацій, що активно брали участь у заходах проекту.

Нові знання та отриманий досвід, щодо використання Доброго управління надихають громади, дають їм віру та знання для розбудови нашої країни та конкретних справ розвитку сільських територій.

Керівництво розроблено експертами МГО «Прімавера»

О. Жовтоног та Х. Муном за підтримки та участі голови громадської платформи від пілотної території Фастівського району **Пашун Олени Василівни**

Тел.: (067) 459 98 07 та голови громадської платформи Білозерського району Херсонської області **Стець Станіслава Миколайовича** Тел.: (050) 219 73 40

Контакти для довідок:

МГО «Прімавера», директор МГО, керівник проекту

Жовтоног Ольга Ігорівна, моб.: (050) 357 00 65,

e-mail: Ukr_REP@bigmir.net, olgzhovtonog@aim.com

