

**ВСЕУКРАЇНЬСЬКА ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ  
«АСОЦІАЦІЯ СПРИЯННЯ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ»**

***Моніторинг діяльності органів  
місцевого самоврядування щодо  
створення умов для розвитку  
громадських організацій та  
органів самоорганізації населення***

**А н а л і т и ч н и й   з в і т  
за підсумками виконання проекту  
“Вплив місцевої влади на розвиток третього сектору”**

**Одеса – 2008**

***Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення умов для розвитку громадських організацій та органів самоорганізації населення. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту “Вплив місцевої влади на розвиток третього сектору” / В.І. Брудний, А.С. Крупник, О.С. Орловський. – Одеса: ХОББИТ ПЛЮС, 2008. – 152 с.***

Даний аналітичний звіт містить підсумки моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення умов для розвитку громадських організацій (ГО) та органів самоорганізації населення (ОСН) у містах Житомирі, Запоріжжі, Кіровограді, Полтаві та Сумах. Моніторинг проводився у 2007-2008 роках і є логічним продовженням попереднього дослідження [34].

В ході моніторингу здійснювався аналіз статутів та інших місцевих нормативно-правових актів на предмет того, якою мірою ці акти забезпечують належні організаційно-правові умови для формування, діяльності і розвитку ГО та ОСН у відповідних містах. Вивчалась думка громадських експертів, в якості яких виступили лідери ГО та ОСН вказаних міст, щодо ступеня відкритості місцевої влади та рівня її взаємодії з громадськістю.

Брошура адресована законодавцям, науковцям, депутатам місцевих рад, працівникам органів місцевого самоврядування, викладачам, аспірантам, слухачам і студентам соціологічних та управлінських дисциплін – усім, хто цікавиться питаннями розвитку громадянського суспільства.

***Авторська група:***

***БРУДНИЙ*** *Владимир Ісаакович*, член Правління – науковий консультант Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення», доктор філософії педагогічних наук, доцент (розділи 1, 2, 4, 5.1.2, 5.2.2, 5.3.2, 5.4.2, 5.5.2, 6);

***КРУПНИК*** *Андрій Семенович*, заступник голови Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення», директор Одеського суспільного інституту соціальних технологій, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ при Президентові України, кандидат політичних наук, доцент (розділи 1, 2, 4, 5.1.2, 5.2.2, 5.3.2, 5.4.2, 5.5.2, 6);

***ОРЛОВСЬКИЙ*** *Олексій Сергійович*, директор Програми «Посилення впливу громадянського суспільства» Міжнародного фонду «Відродження», докторант Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України, кандидат юридичних наук (на громадських засадах – розділи 3, 5.1.1, 5.2.1, 5.3.1, 5.4.1, 5.5.1, 6).



***Брошура видана при фінансовій підтримці Міжнародного фонду «Відродження» в рамках реалізації проекту «Вплив місцевої влади на розвиток третього сектору».***

© Брудний В.І., Крупник А.С., Орловський О.С., 2008

© Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення», 2008

## ЗМІСТ

|                                                                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. АКТУАЛЬНІСТЬ ТА ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ .....                                                                                                                  | 5  |
| 1.1. Актуальність створення належних умов для розвитку недержавних організацій в Україні .....                                                                 | 5  |
| 1.2. Основні заходи, які було здійснено в ході дослідження .....                                                                                               | 6  |
| 1.3. Результати виконання проекту .....                                                                                                                        | 7  |
| 2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА УМОВ ДІЯЛЬНОСТІ НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ .....                                                                             | 9  |
| 2.1. Сучасний стан недержавних організацій в Україні .....                                                                                                     | 9  |
| 2.2. Законодавча база створення та діяльності недержавних організацій в Україні .....                                                                          | 10 |
| 2.3. Європейські вимоги щодо створення умов для діяльності недержавних організацій .....                                                                       | 15 |
| 2.4. Запровадження громадської експертизи діяльності органів влади .....                                                                                       | 16 |
| 2.5. Співпраця держави з недержавними організаціями .....                                                                                                      | 18 |
| 2.6. Новітні тенденції щодо зміни статусу і ролі недержавних організацій у житті суспільства .....                                                             | 20 |
| 3. АНАЛІЗ МІСЦЕВИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЩОДО СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ .....                   | 23 |
| 4. УЗАГАЛЬНЕНА ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА УМОВ ДЛЯ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ .....                           | 27 |
| 4.1. Основні положення експертно-соціологічного дослідження .....                                                                                              | 27 |
| 4.2. Узагальнені дані експертно-соціологічного дослідження .....                                                                                               | 31 |
| 5. УМОВИ ДЛЯ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В ОБРАНИХ МІСТАХ УКРАЇНИ .....                               | 48 |
| 5.1. ЖИТОМИР .....                                                                                                                                             | 48 |
| 5.1.1. Аналіз місцевих нормативно-правових актів щодо створення та діяльності громадських організацій та органів самоорганізації населення у м. Житомирі ..... | 48 |
| 5.1.2. Громадська оцінка місцевих умов для створення та діяльності громадських організацій та органів самоорганізації населення у м. Житомирі ...              | 56 |

|                                                                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.2. ЗАПОРІЖЖЯ .....                                                                                                                                                                      | 63  |
| 5.2.1. Аналіз місцевих нормативно-правових актів щодо створення та діяльності громадських організацій та органів самоорганізації населення у м. Запоріжжі .....                           | 63  |
| 5.2.2. Громадська оцінка місцевих умов для створення та діяльності громадських організацій та органів самоорганізації населення у м. Запоріжжі ...                                        | 71  |
| 5.3. КІРОВОГРАД .....                                                                                                                                                                     | 78  |
| 5.3.1. Аналіз місцевих нормативно-правових актів щодо створення та діяльності громадських організацій та органів самоорганізації населення у м. Кіровограді .....                         | 78  |
| 5.3.2. Громадська оцінка місцевих умов для створення та діяльності громадських організацій та органів самоорганізації населення у м. Кіровограді ..                                       | 87  |
| 5.4. ПОЛТАВА .....                                                                                                                                                                        | 95  |
| 5.4.1. Аналіз місцевих нормативно-правових актів щодо створення та діяльності громадських організацій та органів самоорганізації населення у м. Полтаві .....                             | 95  |
| 5.4.2. Громадська оцінка місцевих умов для створення та діяльності громадських організацій та органів самоорганізації населення у м. Полтаві ....                                         | 105 |
| 5.5. СУМИ .....                                                                                                                                                                           | 112 |
| 5.5.1. Аналіз місцевих нормативно-правових актів щодо створення та діяльності громадських організацій та органів самоорганізації населення у м. Суми.....                                 | 112 |
| 5.5.2. Громадська оцінка місцевих умов для створення та діяльності громадських організацій та органів самоорганізації населення у м. Суми .....                                           | 123 |
| 6. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ .....                                                                                                                                                         | 131 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....                                                                                                                                                          | 137 |
| ДОДАТОК А. ПРОЕКТ РІШЕННЯ МІСЬКОЇ РАДИ ЩОДО ПОКРАЩЕННЯ УМОВ ДЛЯ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ (на прикладі міста Кіровоград) ..... | 140 |
| ДОДАТОК Б. ІНФОРМАЦІЯ ПРО ВСЕУКРАЇНСЬКУ ГРОМАДСЬКУ ОРГАНІЗАЦІЮ «АСОЦІАЦІЯ СПРІЯННЯ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ» .....                                                                       | 149 |

## 1. АКТУАЛЬНІСТЬ ТА ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

### 1.1. Актуальність створення належних умов для розвитку недержавних організацій в Україні

Недержавні організації (НДО), зокрема громадські організації (ГО) та органи самоорганізації населення (ОСН), відіграють особливу роль у становленні демократії в Україні, захисті прав і свобод громадян, вивчаючи, акумулюючи й озвучуючи суспільні потреби та пропонуючи державним інститутам нові ідеї та варіанти розв'язання цих проблем на загальнонаціональному та місцевому рівнях. Співпраця влади з цими організаціями служить з одного боку індикатором, з іншого – потужним чинником розвитку громадянського суспільства.

Якщо спробувати з'ясувати юридичну природу утворення та діяльності таких організацій, то можна віднайти принаймні дві найбільш важливих ознаки такої природи: **перша** – право громадян на свободу об'єднання (свобода асоціацій) (ст. 36 Конституції України), **друга** – право на діяльність, яка впливає із реалізації інших громадянських прав, гарантованих Конституцією України [1, ст. 34, 35, 37, 41, 47]. Відповідники усіх цих прав можна віднайти і в таких відомих міжнародних правових документах, як “Загальна Декларація прав людини” від 10 грудня 1948 року та Міжнародний Пакт про економічні, соціальні та культурні права” від 19 грудня 1966 року [45].

Вплив “третього сектору” на соціальну й економічну ситуацію в країні безпосередньо залежить від взаємодії НДО з органами місцевого самоврядування та виконавчою владою на місцях. Але ці процеси йдуть нерівномірно в регіонах України внаслідок різного рівня активності територіальних громад, різного ступеня готовності до співпраці органів влади та їх посадових осіб.

Разом із тим ефективна міжсекторна взаємодія неможлива, перш за все, без створення належних нормативно-правових умов не тільки на загальнодержавному, а й на локальному рівні. Створення цих умов в багатьох регіонах і містах України є суттєвою проблемою, яка у переважній більшості випадків обумовлена бездіяльністю органів місцевого самоврядування у цій сфері і навіть нехтуванням ними законодавчих норм. Тобто, навіть якщо певні нормативні акти на місцевому рівні й приймаються, досить часто вони не відповідають чинному законодавству України і унеможливають ефективну діяльність НДО.

Як показали результати попередніх досліджень, а також за даними інформаційних обмінів між організаціями третього сектору у всеукраїнській мережі, в деяких регіонах України органи місцевого самоврядування фактично відгородилися від громади, інтереси якої вони насамперед покликані представляти та захищати. У своїй практичній діяльності вони не забезпечують належних умов для розвитку НДО та не мають належного розуміння ролі «третього сектору» у вирішенні місцевих проблем. Внаслідок цього НДО в таких містах працюють і розвиваються недостатньо ефективно. Зокрема, це стосується міст Житомира, Запоріжжя, Кіровограда, Полтави та Сум.

Показовим в цьому плані є вкрай низька активність НДО згаданих міст при поданні заявок на отримання технічної підтримки від Міжнародного фонду “Відродження”, про що свідчить, зокрема, офіційна статистика цього Фонду (див. [www.irf.kiev.ua](http://www.irf.kiev.ua)). Не менш проблемною є і пасивна роль багатьох місцевих ЗМІ у висвітленні діяльності НДО та формуванні інформаційного підґрунтя для підвищення громадської активності.

Виявленню причин нерівномірності розвитку «третього сектору» в згаданих містах та залежності розвитку місцевих НДО від діяльності органів місцевого самоврядування і присвячене системне **моніторингове дослідження “Вплив місцевої влади на розвиток третього сектору”**, яке було проведене Всеукраїнською громадською організацією “Асоціація сприяння самоорганізації населення” в 2007-2008 роках у вказаних п’яти містах України за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та за участю партнерських організацій цих міст. Основні підсумки цього дослідження наведені нижче.

## 1.2. Основні заходи, які було здійснено в ході дослідження

В ході виконання проекту здійснювались наступні **заходи**:

- проведено **аналіз** відповідності чинному законодавству України рішень місцевих рад та їх виконкомів, розпоряджень міських голів у сфері створення умов для розвитку місцевих НДО та їхньої участі у процесах прийняття управлінських рішень;

- серед 400 громадських експертів з вказаних міст України проведено анкетне **опитування** для оцінки ступеня інформованості широкої громадськості про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, участі громадян у підготовці та прийнятті рішень, створенні в містах умов для діяльності НДО, в тому числі у контексті виконання **партійних програм** та передвиборчих обіцянок щодо підтримки НДО депутатськими фракціями тих партій, які представлені в міських радах V скликання в обраних містах;

- на базі зібраних матеріалів, а також з урахуванням думок та пропозицій, які надійшли від НДО та представників органів місцевої влади в ході проведених у вказаних містах круглих столів, разом із партнерськими організаціями розроблено та надано на розгляд відповідних міських рад **проекти рішень** цих рад, спрямованих на покращення умов для створення та діяльності в містах НДО і залучення їх до прийняття суспільно значущих рішень.

Ці проекти рішень передбачають заходи з підвищення рівня відкритості діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; запровадження механізмів участі представників організованої та неорганізованої громадськості у підготовці та прийнятті суспільно значущих рішень; залучення НДО до виконання певних завдань розвитку територіальних громад і надання соціальних послуг з делегуванням ним органами влади частки власних повноважень і ресурсів.

Крім того, проекти вказаних рішень спрямовані на запровадження громадського контролю діяльності органів, установ, підприємств та організацій, які виконують соціальні функції; підвищення рівня соціально-управлінської освіченості та професіоналізму представників місцевого самоврядування та лідерів НДО; встановлення регулярних стосунків між НДО і партійними фракціями у місцевих радах з метою взаємодії на користь територіальної громади; прийняття і реалізація органами місцевого самоврядування цільових програм сприяння розвитку НДО і розширенню участі громадськості в управлінні місцевими справами та ін.

### **1.3. Результати виконання проекту**

В результаті здійснення передбачених проектом заходів отримані наступні основні короткотермінові та довготермінові результати:

#### ***Короткотермінові результати:***

- на круглих столах, які відбулися в досліджуваних містах за участю виконавців проекту, представників НДО, органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, обговорені проблеми щодо створення умов для діяльності та розвитку НДО;

- виявлено, наскільки діяльність органів місцевого самоврядування в обраних містах реально сприяє чи перешкоджає ефективному розвитку НДО та їхній участі у процесах прийняття управлінських рішень з суспільно значущих питань, у тому числі в контексті виконання передвиборчих обіцянок щодо підтримки НДО та забезпечення в обраних містах належних умов для їхнього створення і діяльності з боку партій, які представлені в міських радах поточного скликання;

- розроблені рекомендації щодо подолання проблем і труднощів взаємодії органів місцевого самоврядування та НДО для кожного з п'яти обраних міст;

- оприлюднені та обговорені результати дослідження в обраних містах за участю представників місцевих НДО, органів місцевого самоврядування, ЗМІ, намічені подальші кроки щодо удосконаленню умов для діяльності НДО;

- розроблені проекти рішень міських рад, які спрямовані на створення умов для розвитку громадських організацій та ОСН і залучення їх до процесів управління місцевими справами;

- протягом усього періоду виконання проекту громадськість дізнавалася про діяльність за проектом та його результати завдяки регулярного виходу інформаційних матеріалів у друкованих та електронних ЗМІ.

#### ***Довготермінові результати:***

- визначені конкретні заходи щодо створення нормативно-правових та організаційних умов для розвитку ГО та ОСН в обраних містах, для дотримання органами місцевого самоврядування чинного законодавства у сфері взаємодії з

НДО та налагодження ефективної співпраці між органами місцевого самоврядування та НДО;

- підвищена зацікавленість з боку ЗМІ у висвітленні питань розвитку «третього сектору»;

- посилена участь представників громадськості у процесах підготовки, прийняття та реалізації органами місцевого самоврядування рішень з соціально значущих питань місцевого розвитку;

- підвищено авторитет та вплив в обраних містах НДО, представники яких брали участь у здійсненні проекту, зміцнилися партнерські зв'язки між цими організаціями у загальноукраїнському просторі;

- активізувалися процеси впровадження демократичних механізмів у діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема механізму громадського моніторингу, що супроводжується підвищенням соціальної ефективності управлінської діяльності органів місцевої влади в обраних містах та за їхнім зразком – і в інших містах України.

**Інтегральним підсумком** здійсненого проекту можна вважати опанування організаціями «третього сектору» моніторингової технології громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та владних політичних інституцій щодо забезпечення належних умов для створення і діяльності НДО на місцевому рівні.

Крім того, узагальнені висновки проведеного дослідження лягли в основу рекомендацій щодо удосконалення законодавства, яке регламентує створення та діяльність ГО та ОСН, статутної нормотворчості на локальному рівні, а також удосконалення засад законодавства про місцеве самоврядування в Україні у цілому.



## 2. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА УМОВ ДІЯЛЬНОСТІ НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

### 2.1. Сучасний стан недержавних організацій в Україні

Світовий досвід переконує, що однією з найефективніших форм самоорганізації суспільства є утворення НДО, мета діяльності яких зорієнтована на вирішення певних проблем територіальних спільнот. На складних етапах трансформації та розвитку держав, особливо під час криз, НДО здатні перебирати на себе медіаційну роль, спрямовуючи енергію населення на творчу діяльність, тим самим знижуючи надмірне соціальне напруження у суспільстві.

Як форма вираження певних інтересів соціальних груп суспільства, НДО на противагу політичним партіям є більш «конкретні», «приземлені» до базових потреб населення. Звідси їх різноманітність та численність: профспілки, асоціації підприємців, селянські, жіночі, молодіжні організації та рухи, ветеранські об'єднання, науково-технічні товариства і об'єднання, асоціації споживачів, опікунські організації, екологічні об'єднання і рухи та багато інших.

За даними багатьох досліджень, сучасну політику та практичну діяльність органів місцевого самоврядування в більшості міст України щодо створення умов для розвитку НДО та їхньої участі у процесах прийняття рішень **не можна вважати ефективною**. Хоча тут слід відмітити і поодинокі позитивні зрушення, які зазвичай є результатами реалізації рішень, спрямованих на налагодження ефективної взаємодії між «третім сектором» та органами місцевого самоврядування. Щодо масштабних проектів у цій сфері можна відзначити проекти “Голос громадянськості” (Світового банку, ПАДКО, МЦПД), проекти «Сприяння співробітництву між громадянським суспільством та владою» Фонду «Європа XXI» та інші.

Такі проекти більш спрямовані на роботу саме з НДО, на підвищення їхніх спроможностей. Але поруч із відносно успішними у цьому сенсі містами і регіонами завжди є регіони, які відстають від інших в плані розвитку недержавного сектору. Є міста, де влада не створює належних умов для такого розвитку. І незважаючи на всі зусилля з підвищення потенціалу місцевих НДО, вони залишаються в недосконалому правовому полі та змушені діяти в несприятливому середовищі завдяки діяльності чи бездіяльності місцевої влади.

Разом із тим, в окремих містах органи місцевого самоврядування намагаються створити сприятливі умови для розвитку НДО – як в нормативному, так і в організаційному плані. Реалізуються програми соціального замовлення, надаються пільги по оренді приміщень, при структурах місцевого самоврядування діють громадські консультативно-дорадчі органи, впроваджуються спільні проекти та програми. До цих міст, зокрема, можна віднести Одесу, Миколаїв, Львів, Вінницю, Бердянськ тощо.

Так, наприклад, в Одесі вдалося створити демократично спрямовану локальну нормативну базу щодо утворення та діяльності ОСН, міською радою прийнята та за рахунок бюджетних коштів реалізується міська програма сприяння розвитку ОСН, проводиться навчання їх керівників.

За період з впровадження у 2000 році в поточну практику Одеської міської ради механізму соціального замовлення в місті відбулося вже сім конкурсів соціальних проєктів, спрямованих на вирішення пріоритетних соціальних проблем територіальної громади. В цих конкурсах узяло участь 240 громадських і благодійних організацій, органів самоорганізації населення, що подали на конкурс усього 332 соціальних проєкти. 138 найбільш сильних соціальних проєктів, підтриманих конкурсною комісією, були реалізовані організаціями-виконавцями соціального замовлення в тісній співпраці з відповідними профільними управліннями міської ради – замовниками соціального замовлення. При цьому на вирішення пріоритетних соціальних проблем з міського бюджету було витрачено 2 млн. 162 тис. грн., а додатково залучено виконавцями з небюджетних джерел 8 млн. 841 тис. грн., що більш ніж у 4 рази перевищило об'єм бюджетного фінансування.

Значним є і соціальний ефект від застосування механізму соціального замовлення як інструменту соціальної політики міської ради. Цей ефект досягається завдяки тому, що в ході застосування даної соціальної технології значно поліпшується якість соціальної діагностики найважливіших сфер життя городян, росте творча активність громадських об'єднань, за допомогою яких на вирішення пріоритетних проблем мобілізуються внутрішні ресурси територіальної громади. В результаті підвищується якість життя і ступінь взаємної довіри між мешканцями міста і органами міської влади.

## **2.2. Законодавча база створення та діяльності недержавних організацій в Україні**

Згідно ст. 36 Конституції України, громадяни України мають право на вільне об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав та свобод і задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» [9], об'єднанням громадян є добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав та свобод, задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

Законодавча база створення і діяльності НДО в Україні містить чимало нормативних актів. Крім згаданого вище Закону «Про об'єднання громадян» [9] слід назвати також Закони України «Про органи самоорганізації населення» [4], «Про благодійність та благодійні організації» [6], «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [7], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [8], «Про свободу совісті та релігійні організації» [9], «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [10], «Про захист прав споживачів» [18] та ін.

Нормативно-правовою базою участі організованої (в НДО) та неорганізованої громадськості у підготовці та прийнятті управлінських рішень, в інших формах участі громадян в управлінні місцевими справами слугують, зокрема, статті

3, 7, 8, 9, 13, 14, 18, 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.97 [2].

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 [3] визначає повноваження та обов'язки місцевих державних адміністрацій по відношенню до НДО та забезпеченню реалізації конституційних прав громадян на участь в управлінні місцевими справами. Зокрема, ст. 38 встановлює, що державні адміністрації забезпечують додержання прав і свобод громадян. Закон передбачає, що місцеві державні адміністрації сприяють роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, фондів, асоціацій, жіночих, молодіжних, дитячих та інших громадських організацій (п. 9 ст. 22), сприяють громадським, релігійним організаціям, благодійним фондам, окремим громадянам у поданні допомоги соціально незахищеним громадянам (п. 6 ст. 23).

Згідно Закону [3], до прав місцевих державних адміністрацій належить право залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до проведення перевірок, підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій, а також одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від громадських і релігійних організацій (ст. 28).

Місцеві державні адміністрації взаємодіють з громадськими, релігійними організаціями, професійними спілками та їх об'єднаннями для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, екологічних, соціальних, культурних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяють виконанню статутних завдань та забезпечують додержання законних прав цих об'єднань громадян. Громадські, релігійні організації, професійні спілки та їх об'єднання можуть вносити пропозиції з питань їх діяльності на розгляд місцевих державних адміністрацій. У цих випадках представники зазначених організацій мають право бути присутніми під час розгляду внесених ними питань, давати необхідні пояснення (ст. 37).

Законодавчу базу участі громадськості в управлінні складають і прийняті протягом останніх років укази Президента та акти уряду України. Маються на увазі, перш за все, Укази «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31.07.2004 [21] та «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15.09.2005 [22], а також Постанови Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» від 29.08.2002 [23] та «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 15.10.2004 [24].

Першим урядовим актом, який започаткував правову регламентацію заходів державної політики щодо розвитку громадянського суспільства в Україні, є розпорядження Кабінету Міністрів «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» від 21.11.2007 [29], а також ухвалюване щорічно для реалізації цієї Концепції урядове розпорядження «Про затвердження плану заходів щодо реалізації у відповідному році вказаної Концепції». Таке завдання, зокрема, вирішує розпорядження уряду від 28.05.2008 [30].

Галузеві механізми здійснення громадського контролю у сфері благоустрою та охорони навколишнього природного середовища були започатковані наказами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» від 18.12.2003 [31] та Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» від 16.01.2007 [32].

Цілий комплекс чинних законодавчих актів регламентує участь громадськості, зокрема НДО, у здійсненні громадської експертизи діяльності і актів органів публічної влади. Зокрема, це Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню **громадської експертизи** діяльності органів виконавчої влади» від 05.11.2008 [26] та ряд спеціальних законів.

Так, Закон «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10.02.1995 [11, ст. 11, 25] прямо передбачає **здійснення громадської експертизи** у будь-якій сфері наукової і науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, встановлює механізм здійснення цієї експертизи і те, що її висновки беруться до уваги державними органами поряд з висновками державної експертизи при прийнятті рішень про реалізацію науково-технічних програм, проектів і розробок.

Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13.12.1991 [12, ст. 17, 18] надає право органам державної влади **залучати громадські наукові організації** до участі у підготовці та реалізації рішень стосовно наукової і науково-технічної експертизи програм, проектів і розробок та у взаємодії з ними інформувати населення про безпеку, екологічну чистоту, економічну та соціальну значущість, екологічні та соціально-економічні наслідки реалізації цих програм, проектів і розробок.

Згідно із Законом України «Про забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення» від 24.02.1994 [15, ст. 4], громадяни мають право на участь у розробці, обговоренні та **громадській експертизі проектів програм і планів** забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, внесення пропозицій з цих питань у відповідні органи.

Водний Кодекс України від 06.06.1995 [16, ст. 11] надає можливість громадянам та їх об'єднанням, іншим громадським формуванням проводити **громадську екологічну експертизу**, обнародувати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення щодо розміщення, проектування та будівництва нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, пов'язаних з використанням вод.

Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений Постановою КМУ від 18.07.2007 [27], містить спеціальну главу 2 «Відносини з громадськістю», де йдеться про те, що КМУ створює умови для здійснення **громадського контролю** за діяльністю органів виконавчої влади шляхом оприлюднення звітів за результатами моніторингу виконання своїх рішень та іншої інформації про свою

діяльність у засобах масової інформації, на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади, проведення роз'яснювальної роботи щодо цілей, змісту та механізму реалізації державної політики. А з питань, що належать до його компетенції, КМУ забезпечує надання об'єднанням громадян інформації, необхідної для досягнення їх цілей і виконання відповідних завдань (§175).

Проведення **консультацій з громадськістю** з питань формування та реалізації державної політики КМУ забезпечує за визначеними у Регламенті процедурами (§176).

**Пропозиції (звернення) об'єднань громадян**, адресовані КМУ та його керівництву з питань, що належать до повноважень КМУ, розглядаються за процедурою, визначеною §12 Регламенту. Про результати розгляду пропозицій (звернень) об'єднанням громадян повідомляють у місячний строк керівники КМУ або уповноважена ними посадова особа. Пропозиції (звернення) об'єднань громадян, що стосуються питання, вирішення якого не належить до повноважень КМУ, надсилаються за належністю відповідному органу чи посадовій особі у порядку, встановленому §12 Регламенту, про що повідомляється об'єднанням громадян (§177).

Для забезпечення **співпраці з громадськістю** при КМУ утворюється Громадська рада (§178), порядок утворення та діяльності якої визначається Положенням, затвердженим постановою КМУ від 15.10.2004 [24].

**Інформаційний запит** об'єднання громадян щодо доступу до офіційних документів, запит щодо надання письмової або усної інформації про діяльність Кабінету Міністрів, що надійшов до Кабінету Міністрів, Секретаріат Кабінету Міністрів вивчає на предмет можливості його задоволення. За результатами вивчення запиту Секретаріат Кабінету Міністрів задовольняє його або протягом 10 днів повідомляє об'єднанню громадян, що запит буде задоволено протягом місяця чи запит не може бути задоволено з обґрунтуванням причини. При цьому інформація з окремих питань діяльності керівництва КМУ на запит об'єднання громадян доводиться до їх відома керівництвом КМУ письмово, усно, по телефону чи шляхом публічного виступу (§ 179).

Разом із тим, за висновками експертів, українське законодавство для об'єднань громадян зберігає **низку серйозних недоліків**, а саме:

- реєстрація громадських об'єднань відбувається на основі критерію території діяльності організації: що ширше територія діяльності, закріплена в статуті, то складніше правила її реєстрації;

- заборонена діяльність незареєстрованих НДО;

- заборона участі юридичних осіб як членів і засновників НДО (крім деяких НДО);

- заборона участі як засновників і членів ГО іноземних громадян та осіб без громадянства;

- заборона на здійснення економічної діяльності безпосередньо ГО, без створення окремої юридичної особи;

- процедура реєстрації громадських об'єднань залишається складною і коштовною та ін.

В Україні існує цілий ряд реєстрів, в яких ведеться облік НДО. Наказом Мін'юсту від 19.12.2008 № 2226/5 запроваджується **Єдиний реєстр громадських формувань**. Бажано, щоб терміни його остаточного введення у дію (жовтень 2009 року) були додержані та громадськість отримала реальний доступ до цієї інформації як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні.

Міністерство юстиції веде реєстри благодійних організацій, порядок ведення яких встановлює Кабінет Міністрів України. Дані цього реєстру мають бути оприлюднені в офіційних виданнях Мін'юстом України. На практиці це робиться не завжди. До того ж вкрай необхідним є **реєстр неприбуткових організацій**.

З набуттям чинності Закону «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб підприємців» в Україні впроваджено єдиний державний реєстр юридичних осіб. Проте, доступ до цього реєстру визначається самим законом і не відповідає публічності реєстрів НПО.

Цивільний кодекс України (2003) містить норми, що створюють правову основу для утворення як некомерційних організацій, заснованих на членстві (ГО), так і некомерційних організацій, які засновуються на виділенні майна і не мають членства (фонди). На жаль практика застосування цих норм обмежена.

Своїми численними положеннями, в тому числі загаданих вище законодавчих актів українське законодавство не відповідає статті 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, статті 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та іншим міжнародним документам, учасницею яких є Україна [44, с. 26].

На думку експертів «третього сектору», чинний Закон України «Про об'єднання громадян» як базовий нормативний акт не відповідає сучасним потребам громадянського суспільства. А закони, які регулюють діяльність окремих видів громадських організацій, в свою чергу, часто є ще більш застарілими, а іноді навіть суперечать як новітньому законодавству, так і базовому Закону.

Підготовлені за ініціативою НДО поправки до Закону України «Про об'єднання громадян» містять наступні принципові новації: запровадження єдиної плати за реєстрацію для всіх НДО; скасування територіальних статусів для громадських організацій; надання права юридичним особам бути засновниками та членами громадських організацій; надання можливості громадським організаціям захищати інтереси не тільки своїх членів, але й інших осіб; запровадження терміну повної реєстрації громадської організації не більший ніж два тижні; запровадження вільного доступу громадян до державних реєстрів НДО та ін.

Першочерговим завданням в сфері реєстрації невідприємницьких організацій є прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо реєстрації юридичних осіб», який передбачає покладення на Міністерство юстиції функцій державного реєстратора НДО. Особливості реєстрації НДО, визначені статтею 3 Закону, полягають у тому, що видаватиметься одне свідоцтво про державну реєстрацію та стягуватиметься один реєстраційний збір.

Протягом останніх років Український незалежний центр політичних досліджень здійснює щомісячний моніторинг прийнятих актів та проектів актів центральних органів державної влади, що окреслюють рамки діяльності НДО, а також робиться експертна оцінка позитивного та негативного впливу ухвалених рішень на створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства в Україні.

Найбільше занепокоєння викликають ініціативи, що уможлиблюють установлення зовнішнього контролю над НДО шляхом поширення на неприбуткові організації режиму санації або банкрутства. Не менш істотні обмеження конституційних прав на свободу вираження поглядів та мирних зібрань. Крім того, у законодавчих пропозиціях простежується тенденція ускладнити набуття НДО права власності на земельні ділянки та інші об'єкти нерухомості чи користування ними.

Крім того, попри деякі законодавчі ініціативи, законодавче регулювання соціальної реклами та електронного документообігу залишається неефективним. Кілька ініціатив стосовно підтримки волонтерського руху, зеленого туризму та участі НДО у соціальній роботі і соціальній реабілітації окремих груп залишилися наразі на підготовчій стадії або були відхилені [43, с. 11-13].

### **2.3. Європейські вимоги щодо створення умов для діяльності недержавних організацій**

Україна яка є членом Ради Європи і реалізує програму своєї євроінтеграції, має також дотримуватись рекомендацій відповідних європейських керівних інституцій.

Зокрема, йдеться про Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу **неурядових організацій** у Європі № CM/Rec (2007) 14<sup>4</sup>, прийняті 10.10.2007 на підставі статті 15 "b" Статуту Ради Європи [33]. Нижче наведено основні положення цих Рекомендацій.

#### ***Комітет Міністрів Ради Європи:***

- усвідомлюючи важливий внесок НДО у розвиток та здійснення демократії і прав людини, зокрема за рахунок сприяння просвіті суспільства, участі в громадському житті та забезпечення прозорості і підзвітності державної влади, і не менш важливий внесок НДО в культурне життя та соціальний добробут демократичних спільнот;

- відзначаючи, що внесок НДО відбувається шляхом найрізноманітніших форм діяльності, від слугування засобом комунікації між різними сегментами суспільства та державними органами і до сприяння внесенню змін до законодавства та державної політики, надання допомоги нужденним, розробки технічних і професійних стандартів, моніторингу дотримання чинних зобов'язань відповідно до національного та міжнародного законодавства, надання можливостей для особистої самореалізації і для досягнення, просування та захисту спільних інтересів;



- враховуючи статтю 5 Європейської соціальної хартії («переглянутої») (ETS No. 163), статті 3, 7 і 8 Рамкової Конвенції про захист національних меншин (ETS No. 157) та статтю 3 Конвенції про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (ETS No. 144), *рекомендує державним органам держав-членів:*

- керуватися в розробці національного законодавства, державній політиці та практиці мінімальними стандартами, встановленими цією Рекомендацією, зокрема:

- НДО повинні мати право на свободу висловлення поглядів та будь-які інші права і свободи, що мають гарантії у міжнародних або регіональних договорах та можуть належати таким організаціям.

- НДО не підлягають управлінню з боку органів державної влади.

- законодавчі та податкові норми, що застосовуються до НДО, повинні заохочувати їх утворення і тривалу діяльність.

- НДО не повинні розподіляти будь-який прибуток, що може виникнути внаслідок їх діяльності, між своїми членами або засновниками, але можуть використовувати цей прибуток для реалізації своїх завдань.

- НДО повинні мати можливість вільно здійснювати дослідження, навчання і представництво громадських інтересів з питань, що мають суспільне значення, незалежно від того, чи збігається їх позиція з державною політикою або вимагає змін законодавства.

- урядові та квазіурядові органи всіх рівнів повинні забезпечувати ефективну участь НДО без дискримінації в обговоренні та консультаціях щодо завдань і рішень у сфері державної політики. Така участь повинна забезпечувати свободу висловлювання різноманітних думок, поглядів осіб щодо функціонування суспільства. Сприяння такій участі та співпраці повинно включати належне розкриття публічної інформації або доступ до такої інформації.

- консультації з НДО мають бути обов'язковими у рамках підготовки проєктів законодавчих актів будь-якого рівня, які впливають на статус НДО, їх фінансування або сфери діяльності.

## **2.4. Запровадження громадської експертизи діяльності органів влади**

5 листопада 2008 року Кабінет Міністрів України своєю постановою № 976 ухвалив «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [26]. Це означає що НДО отримали реальну процедуру, за якою можуть провести оцінку ефективності діяльності будь-якого органу виконавчої влади, а також процедуру врахування органами отриманих результатів експертизи.

Громадська експертиза дає можливість провести оцінку ефективності діяльності певного органу виконавчої влади, оцінити виконання державної програми



або витрачання бюджетних коштів, оцінити якість надання адміністративних послуг або виконання законодавства. Згідно з Постановою, органи виконавчої влади зобов'язані сприяти НДО у проведенні громадської експертизи, розглядати висновки експертизи за спеціальною прозорою процедурою та оприлюднювати свої рішення.

Відповідно до пункту 6 Порядку, «пропозиції, підготовлені НДО за результатами проведеної громадської експертизи враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності».

Експертний висновок та рішення органу влади щодо його врахування або аргументованого неврахування має бути розміщено на веб-сайті органу та в електронному реєстрі даних про стан і результати проведення громадської експертизи.

Щоб громадська експертиза стала реальністю, залишилось відповідно до Постанови № 976 розробити й ухвалити Положення про електронний реєстр даних про стан і результати проведення громадської експертизи. Оптимальним вирішенням питання, хто візьме на себе функцію адміністратора цього реєстру, НДО вважають покладання функції адміністратора на Секретаріат Кабінету Міністрів, зокрема, Управління у зв'язках з громадськістю.

Прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Електронний реєстр даних про стан і результати проведення громадських експертиз» дозволить забезпечити сприятливі умови для доступу громадськості до інформації про стан і результати проведення громадських експертиз в органах виконавчої влади, унормувати питання створення та ведення Електронного реєстру даних про стан і результати проведення громадських експертиз.

Крім того, необхідно провести серію регіональних семінарів для активістів НДО для поширення знань і навичок з використання нового правового механізму громадської експертизи. Також доцільно провести семінар для відповідальних працівників управлінь відділів внутрішньої політики та зв'язків із громадськістю щодо виконання нового механізму громадської експертизи.

Але головним суб'єктом, від кого залежить успішність реалізації громадської експертизи, є самі НДО. Саме вони мають опанувати нову технологію та на професійному рівні, збалансовано й неупереджено проводити громадські експертизи з усіх актуальних питань.

Поширення професійних громадських експертиз та їх врахування органами влади забезпечить ефективність державних рішень, покращення якості адміністративних послуг та участь громадськості в ухваленні рішень.

А забезпечення функціонального зв'язку між владою та суспільством, надання державній політиці більшої легітимності, забезпечення її прозорості та розширення громадської підтримки є необхідними умовами демократичної політичної культури європейського зразка.

## 2.5. Співпраця держави з недержавними організаціями

Вважається, що завдяки «третьому сектору» в суспільстві з'являтимуться соціально активні громадяни, залучені до різних соціальних структур, які сповідуватимуть загальні гуманістичні ідеї свободи і добровільного співробітництва, більш широкі, ніж поняття свободи членів ідеологічних кланів чи вільного ринку.

Важливу роль у цьому контексті відіграє ідея дорадчої демократії, що передбачає значну активність громадян, об'єднаних у різноманітні організації та асоціації з метою контролю за державною владою, здійснення місцевого самоврядування тощо [40, с. 20].

Так, наприклад, Ю. Хабермас вважає, що «сучасна модель взаємин держави і громадян має вибудовуватися не за традиційним принципом суб'єкт-об'єктних відносин (керуючі-керовані), а на механізмах «комунікативної поведінки», тобто на суб'єкт-суб'єктних відносинах, на принципах визначення рівноправності як людини суспільної, так і людини «приватної», що передбачає як головну демократичну процедуру «діалогову комунікацію» державної влади і «вільної громадськості» [41, с. 30-31].

Згідно з моделлю розвитку демократичного суспільства західного зразку, НДО мають утворити консолідований громадський рух, який складатиметься з окремих не підпорядкованих одна одній, але взаємодіючих організацій, які спрямовували б енергію громадян на творчу діяльність і тим самим знижували б соціальну напругу в суспільстві. Це можливо лише в демократичному суспільстві, де існує достатньо НДО, здатних впливати на хід суспільно-політичних процесів, і переважна більшість з них не є антагоністами, тобто вони не тяжіють до взаємовиключних політичних, економічних чи соціальних полюсів.

Важливим аспектом у питанні спроможності НДО виступати представниками інтересів суспільства у громадсько-політичній сфері є їхня спроможність ефективно взаємодіяти з державними органами влади та органами місцевого самоврядування.

Постійна співпраця НДО та органів державної влади, залученість НДО до прийняття політичних рішень служить як індикатором, так і чинником розвитку громадянського суспільства. Наявність налагоджених, ефективно діючих каналів комунікації між органами влади та «третім сектором» виступає важливим чинником адекватності та послідовності державної політики, її підконтрольності суспільству, відповідності стратегічним національним інтересам.

НДО, як структурний елемент громадянського суспільства, тісно пов'язані і взаємообумовлені з політичною системою суспільства. Адже політична система відображає інтереси різних суспільних верств, які безпосередньо, або через громадські організації і рухи взаємодіють із державою.

Тому увага НДО має бути зосереджена на розвитку суспільного діалогу не тільки з державою, а й з політичними партіями. «Третій сектор» може виступати як свого роду додатковий простір для дискусії та досягнення компромісу між політичними силами. На думку дослідників, субординація НДО щодо певної політичної сили – це «дитяча хвороба», характерна не тільки для України, але й

для більшості «перехідних країн», і обумовлюється слабкістю чинного законодавства та національної економіки [40, с. 22].

### **Державі вигідно співпрацювати з НДО з кількох причин:**

1) Більшість ГО створюються для вирішення тих же проблем, що й державні та муніципальні органи – турбота про малозабезпечених, хворих, соціально незабезпечених громадян, сприяння вихованню та освіті дітей та підлітків, збереження та розвиток культури тощо. Причому, вони здійснюють діяльність не на комерційній чи ринковій основі.

2) В деяких випадках дії «третього сектору» є успішнішими та економічнішими, ніж дії державних установ. Тому державі вигідніше передавати частину коштів ГО, отримуючи за це виконання чітких та контрольованих зобов'язань, ніж самій створювати додаткові структури.

3) Очевидна необхідність існування неурядових «мозкових центрів», які паралельно з діючими державними аналітичними службами створюють свій продукт, який істотно впливає на розробку матеріалів державними інституціями. Адже відомо, що державні аналітичні служби, репрезентуючи матеріал, сформований на замовлення уряду, виходять з передумов кон'юнктурно-кланової необхідності, а не з аналізу об'єктивної реальності.

**Пріоритетними напрямками** подальшого розвитку НДО в Україні є такі:

- законодавче врегулювання багаторівневої системи відносин між органами державної влади та НДО;
- створення належних організаційних та ресурсних умов для діяльності НДО;
- часткове делегування НДО окремих функцій державних органів разом із відповідними ресурсами;
- широке інформування населення про діяльність НДО, висвітлення у ЗМІ участі НДО у соціальному житті громад, показ «круглих столів», дискусій представників НДО з представниками гілок влади тощо.

Відзначимо також, що у посткомуністичних країнах, зокрема, в сучасній Україні, співтовариство НДО може розглядатися як ядро, центральна частина громадянського суспільства, тому що в цьому співтоваристві найбільшою мірою зберігся пріоритет моральних цінностей. Саме звідси моральна нормативність поширюється на політичне співтовариство – у вигляді заперечення імморалізму в політиці, і на економіку – у вигляді соціальної відповідальності бізнесу та корпоративної моралі.

На пострадянському просторі НДО одержали чимало серйозних викликів з боку авторитарних (або напівдемократичних) політичних режимів. Тому умови функціонування інститутів громадянського суспільства в більшості перехідних країн і в Україні, зокрема, відрізняється від аналогічних умов у державах із розвиненою економікою і глибокими демократичними традиціями. Помітна тенденція: чим нижче рівень демократії в країні, тим більше відхилень у процесі становлення НДО від загальноприйнятих норм, тим вище рівень політизації «третього сектора» [42, с. 9-13].

## 2.6. Новітні тенденції щодо зміни статусу і ролі недержавних організацій у житті суспільства

На сучасному етапі суспільного розвитку створюються нові передумови для докорінної зміни місця та ролі НДО як суб'єктів суспільного життя і реалізації соціальної політики. Виражаючи інтереси різних соціальних спільностей, соціальних груп, верств населення, НДО здатні зробити вагомий внесок у стабілізацію процесів соціального розвитку.

Для кожної НДО характерне задоволення специфічних соціальних інтересів і потреб її членів, які можуть бути реалізовані ними лише в межах організації. Зазначене об'єктивно розширює соціальну основу, суспільне поле реалізації особистістю в певних організаціях своїх соціальних потреб.

НДО перебирають на себе все більше функцій, насамперед у соціальній сфері, які донедавна виконували суто державні інституції. Світовою практикою доведено: НДО мають можливості надавати суспільні послуги якісніше, з більш ефективним використанням як матеріальних, так і фінансових ресурсів, аніж державні установи. Відчутною перевагою стає те, що люди, залучені цими організаціями до суспільно корисної праці, відчують свою причетність до вирішення громадських справ, до них повертається відчуття можливості само-реалізації [35, с. 267].

У звіті ООН (1995 р.) з питання світового урядування нараховувалося майже 29 000 міжнародних НДО, і ця кількість непинно зростає. Кількість НДО в кожній окремій країні зараз теж, як правило, зростає. Лише у США існують 2 млн. НДО, більшість з яких створено за останні 30 років. У Росії, де ще двадцять років тому їх майже не було, вже існують 65 000 [35, с. 268]. В Україні на 01.07.2007 було зареєстровано майже 52 700 НДО, а разом з місцевими осередками – більше 115 тисяч [44, с. 18].

Що стосується НДО, які надають гуманітарну допомогу, то переважна більшість витрат на розвиток та допомогу, що виділяється на подолання наслідків стихійних лих, проходить через них. Між 1990 і 1994 рр. частка допомоги від ЄС, що проходила через НДО, зросла від 47% до 67%. Червоний Хрест вважає, що НДО сьогодні надають більше фінансової допомоги, ніж Світовий Банк.

Уряди розвинених країн вважають за необхідне фінансувати діяльність НДО. Так, організація «Лікарі без кордонів», що отримала нещодавно Нобелівську премію, отримує 46% доходів від урядових джерел. А фінансування з боку західних урядів – це основна риса та головна умова бурхливого розвитку НДО. Недержавні організації стають урядовими підрядниками. Уряди бажають надавати допомогу через НДО тому, що це дешевше і ефективніше, ніж через інших виконавців.

В Україні сьогодні відсутні базові передумови для стабільного розширення діяльності НДО у суспільстві. Порівняно з іншими країнами Центральної і Східної Європи досить повільно відбувається і їхнє організаційне утворення.

Низька ефективність реформ в Україні «консервує» фактори негативного впливу, обмежує можливості виявлення конструктивних ініціатив. З 5 000 опитуваних респондентів у нашій країні тільки 11 є членами громадських організацій і лише 161 респондент знає, що такі існують [36, с. 34].

Як суб'єкти соціальної політики НДО розглядають В. Скуратівський, О. Палій, Е. Лібанова, справедливо зазначаючи: «Розширення кількості суб'єктів соціальної політики, багатосуб'єктність її здійснення, розмаїття застосовуваних ними способів досягнення поставленої мети – істотні чинники, що створюють умови для багатоманітних форм розвитку соціального буття, його збагачення» [37, с. 12].

Багатоманітність суб'єктів соціальної політики передбачає наявність у суспільстві таких механізмів взаємодії між ними, які б впорядковували їх відносини і зберігали цілісність і стабільність суспільства як єдиного організму. Нині у більшості регіонів України НДО намагаються співпрацювати з політичними партіями. За цього традиційно частина громадських організацій є «сателітами» різних політичних сил.

Особливо це стосується молодіжних організацій, оскільки більшість партій прагнуть створити прихильні для себе структури, і насамперед – молодіжне крило. Потужні і структуровані політичні організації намагаються тримати біля себе молодіжні, жіночі, ветеранські, культурологічні, екологічні, бізнесові асоціації. До недоліків такої співпраці належить певна фінансова і кадрова залежність НДО від політичних партій.

Вказані недоліки не дозволяють на повну потужність використовувати закладені в НДО потенційні можливості щодо залучення громадян до суспільних дискусій та участі в управлінні. Однак завдяки наявності прошарку НДО деякі партії отримують ширші можливості для своєї діяльності і популяризації своїх ідей, чим успішно і користуються [38].

Політизація НДО є одним із чинників ускладнення взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства, особливо напередодні виборчих кампаній, коли основні політичні гравці створюють або залучають «під себе» так звані низові структури суспільної підтримки у вигляді коаліцій і форумів НДО. Ці структури відіграють роль «імітатора допомоги» з боку політичної сили певним групам населення.

Крім подібних форм поєднання політичних і громадських структур, НДО інколи вдається залучати партійні кошти для реалізації окремих проектів. Подекуди вони спільно працюють у дорадчих органах над проектами рішень і розробкою рекомендацій щодо політики місцевих органів влади із соціальних питань.

Актуальною є проблема налагодження партнерства між самими НДО, створення ними коаліцій. Суттєві переваги надає створення коаліцій НДО, заснованих на принципах чіткого розподілу ролей, визначення процедур та цілей. Ключове питання організації коаліції – згуртувати зацікавлених людей, налаш-

тованих на отримання спільного результату, з урахуванням напрямків їх діяльності та реальних можливостей.

Повноцінними суб'єктами соціальної політики НДО можна вважати лише в тому випадку, коли вони:

- успішно представляють інтереси відповідних соціальних груп у процесі ухвалення рішень, які безпосередньо чи опосередковано їх стосуються;
- ефективно взаємодіють з владою, бізнесовими структурами, політичними партіями та іншими суб'єктами при розробці державної соціальної політики;
- беруть активну участь у реалізації заходів впровадження соціальної політики.

Розвиток інституційної спроможності НДО в Україні є однією з умов оптимізації та підвищення ефективності соціальної політики держави. Запобігти втраті незалежності НДО допомагають їх професійність та соціальна відповідальність, дотримання принципу позапартійності та етичних принципів діяльності. Необхідні значні інвестиції у просвіту суспільства стосовно ролі НДО як важливої складової системи суб'єктів соціальної політики держави [39, с. 245].

Сприяння становленню громадянського суспільства, сприяння створенню ефективної законодавчої та нормативної бази місцевого самоврядування є одними з головних статутних завдань ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення».

### **3. АНАЛІЗ МІСЦЕВИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЩОДО СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ**

Однією із важливих характеристик, яка об'єктивно свідчить про фактичний рівень розвитку ОСН, а також громадських організацій, є стан місцевої нормативно-правової бази, яка формується, перш за все, за рахунок рішень, що ухвалюють відповідні місцеві ради та їх виконавчі комітети. Навіть високий рівень зацікавленості членів територіальних громад в розвитку громадських організацій та ОСН сам по собі не призведе до створення належних умов для їх розвитку, а також до їхнього залучення до вирішення питань місцевого значення.

Адже, наявність належної нормативно-правової бази в частині, що стосується предмету дослідження, є одним із важливих факторів, який сприятиме налагодженню конструктивного діалогу між представниками органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами з однієї сторони, і суспільно-активною громадськістю – з іншої. Тим більше, що значна частина питань, які постають у процесі створення та діяльності ОСН та громадських організацій, можуть бути розв'язані саме на рівні органів місцевого самоврядування – перш за все, місцевими радами.

Слід звернути увагу на те, що у більшості міст, які потрапили до сфери дослідження, на момент його проведення були ухвалені статuti територіальних громад, де, в основному, і має бути сконцентрована більшість правових норм, які стосуються створення умов та розвитку громадських організацій та ОСН. І лише місто Житомир виявилося єдиним з обраних міст, де статут територіальної громади досі не прийнятий.

В цілому зазначимо, що кожне із досліджених міст спробувало виробити свій власний, унікальний підхід до формування взаємовідносин між міською радою з ОСН та громадськими організаціями. Проте, як свідчить проведений аналіз, в переважній більшості випадків розробникам локальних нормативно-правових актів (йдеться не лише про статuti територіальних громад) вдалося тільки фрагментарно заповнити наявні нормативні прогалини. В цілому ж у кожному з досліджених міст спостерігається (якщо оцінювати узагальнено) середній або, навіть нижче середнього рівень правової регламентації досліджуваної категорії взаємовідносин.

Аналіз місцевих нормативно-правових актів щодо ОСН засвідчив, що в більшості міст органи місцевого самоврядування так і не змогли визначити належним чином місце ОСН у системі місцевого самоврядування. Показовим в цьому сенсі є той факт, що лише Кіровоградська міська рада на рівні Статуту територіальної громади віднесла ОСН до однієї із форм участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Інші міськради або взагалі про це не згадали, або помилково віднесли ОСН до елементів «системи міської влади» (м. Суми), або до «органів і посадових осіб місцевого самоврядування» (м. Полтава).

Хоча місцева влада у досліджених містах і намагається приділяти певну увагу формуванню нормативних умов для створення та забезпечення діяльності ОСН, все ж наявний сьогодні рівень не можна визнати достатнім. Особливо це стосується відсутності необхідної деталізації питань ініціювання створення ОСН, проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання, порядку подачі пакету документів в органи місцевого самоврядування, ухвалення рішення про надання згоди на створення ОСН з боку міської ради, розмежування повноважень між ОСН різного рівня, що діють на одній і тій же території, проведення виборів персонального складу цих органів, їх легалізації, створення фінансової і матеріально-технічної основи діяльності і т.д.

Показовою в цьому сенсі є ситуації із Статутом територіальної громади міста Запоріжжя, де безпосередньо ОСН присвячена лише одна стаття, яка фактично зводиться до відсилання до Закону України «Про органи самоорганізації населення». Схожий підхід було обрано і авторами Статуту територіальної громади міста Полтави.

Майже скрізь органи місцевого самоврядування поряд із статутами територіальних громад спробували унормувати значну кількість питань створення, організації діяльності та ліквідації ОСН за допомогою окремих нормативно-правових актів. Так було зроблено, зокрема, в містах Житомирі, Сумах, а також у Полтаві (на рівні районів у місті). В окремих випадках, на жаль, органи місцевого самоврядування обмежилися відтворенням окремих положень чинного законодавства без належного нормативного заповнення існуючих прогалин. Особливо показовою є діяльність Житомирської міської ради, яка в Положенні про органи самоорганізації населення в м. Житомирі фактично відтворила текст чинного Закону України «Про органи самоорганізації населення». Значно краще ситуація в цьому сенсі спостерігається в містах Полтаві та Сумах.

Важливим показником місцевої політики щодо ОСН в останні декілька років стало ухвалення окремими місцевими радами міських програм, які безпосередньо або опосередковано стосуються діяльності ОСН. Подібні документи з'явилися, зокрема, в Запоріжжі, Кіровограді, Полтаві. Щоправда вони, як правило, стосуються дуже вузького кола питань та не мають системного впливу на існуючу ситуацію (за винятком м. Полтави).

Звертає на себе увагу і той факт, що в більшості міст органи місцевого самоврядування спробували започаткувати формування типових документів, які мали би спростити вирішення низки організаційних моментів, перш за все, для ініціативних груп по створенню ОСН. Подібний підхід слід визнати актуальним в контексті слабкої, на жаль, обізнаності цих груп щодо особливостей національного законодавства у цій сфері. Таким шляхом пішли, зокрема, Житомир, Суми, а також Полтава (на рівні міських районів). Щоправда, в багатьох з цих типових документів є певні неузгодженості, а іноді і протиріччя чинному законодавству.



Чимало проблем спостерігається на місцевому рівні і в питаннях нормативно-правового забезпечення загальних зборів членів територіальної громади. Означена форма локальної демократії є надзвичайно важливою для створення та забезпечення поточної діяльності ОСН. Перш за все, окремі міста в статутах передбачають можливість проведення загальних зборів не членів територіальної громади, а громадян, тим самим позбавляючи права брати участь у таких заходах осіб без громадянства та іноземців.

Майже скрізь не деталізується порядок проведення конференцій представників членів територіальної громади, які найчастіше і скликаються на практиці. Жоден із досліджених статутів територіальних громад не містить чіткого визначення квоти представництва на конференціях, не зважаючи на те, що відповідне право відноситься до повноважень міської ради, яка і ухвалює статут відповідної територіальної громади.

Крім того, виходячи із змісту ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», саме статут територіальної громади має стати єдиним нормативно-правовим актом на локальному рівні, через який унормовуються питання проведення загальних зборів членів територіальної громади. Проте, в обраних містах це було зроблено достатньо фрагментарно, а іноді із порушенням окремих вимог чинного законодавства. Наприклад, подібна ситуація спостерігається в м. Запоріжжі, де Статут територіальної громади наділив міського голову правом фактично одноосібно вирішувати усі питання, пов'язані із скликанням загальних зборів, визначати квоту представництва на конференціях тощо. Дуже схожа ситуація спостерігається і в м. Кіровограді.

Слід також звернути увагу на спроби органів місцевого самоврядування врегулювати певні організаційні питання проведення загальних зборів на рівні окремих актів. Так було зроблено, наприклад, в м. Сумах, де міська рада затвердила спеціальне Положення. Проте, нечіткість визначення порядку розрахунку квоти представників на конференціях, певна відірваність цього документу від потреб саме ОСН тощо не дають можливості стверджувати, що органам місцевого самоврядування цього міста вдалося владнати наявні проблеми.

Чимало проблем спостерігається і в процесі надання дозволів на створення ОСН з боку міських рад. Типовими помилками, притаманними для такої категорії рішень, є нечітке визначення території діяльності ОСН, одночасне надання одним рішенням згоди на створення декількох ОСН, неузгодженість назви одного й того ж ОСН в рамках одного рішення тощо. Слід звернути увагу також на те, що в більшості міст згода на створення ОСН надається тільки на період каденції відповідної міської ради. Подібний підхід не створює умови для стабільного розвитку ОСН та викликатиме в майбутньому цілу низку організаційних проблем.

Що стосується питань системного та повсякденного вирішення питань налагодження взаємодії між органами місцевого самоврядування та ОСН, то єдиним містом, яке спробувало приділити цьому питанню належну увагу, став

Житомир. Тут, міська рада створила окремий власний виконавчий орган – Управління муніципального розвитку Житомирської міської ради, яке має сприяти створенню умов для розвитку ОСН та забезпечувати їхню поточну взаємодію з органами місцевого самоврядування. В інших містах, як правило, подібними питаннями опікуються підрозділи, які відповідальні за організаційну роботу. Подібний підхід слід визнати хибним, оскільки призводить до фрагментарності подібних взаємовідносин.

На неналежному правовому рівні поки що формуються відносини органів місцевого самоврядування із громадськими організаціями. Слабкою залишається регламентація цих відносин на рівні статутів територіальних громад (найкраща ситуація в цьому сенсі у м. Суми, а найгірша в м. Кіровограді). Як свідчить проведений аналіз, така взаємодія, як правило, обмежується безсистемними та спорадичними відносинами. Переважно підтримка діяльності громадських організацій з боку органів місцевого самоврядування зводиться до цільового виділення грошових сум на діяльність соціального та гуманітарного характеру, на передплату газет і т.п. (отримувачами такої матеріальної підтримки, як правило, є ветеранські організації, організації пенсіонерів тощо). Практика же конкурсного розподілу бюджетних коштів на вирішення пріоритетних проблем фактично відсутня.

Найбільш системний підхід до формування місцевої політики у цій сфері спробували започаткувати у містах Житомирі та Полтаві, де були створені консультативно-дорадчі органи при міськраді або міському голові (на зразок громадських рад). Проте, відсутність єдиних міських нормативно-правових актів, які би визначали загальні основи політики органів місцевого самоврядування щодо громадських організацій, все одно не дають можливості говорити про системну роботу у цьому напрямку.

Таким чином, можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування в досліджених містах роблять певні спроби щодо створення умов для розвитку громадських організацій та ОСН через місцеві нормативно-правові акти. Проте, наявний рівень регламентації знаходиться переважно на середньому або незадовільному рівнях. Особливо це стосується регламентації процедурних питань, що виникають в процесі утворення ОСН, їхньої участі та участі громадських організацій в управлінні місцевими справами.

## 4. УЗАГАЛЬНЕНА ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА УМОВ ДЛЯ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ

### 4.1. Основні положення експертно-соціологічного дослідження

#### 1) Мета, завдання, об'єкт та предмет дослідження

У січні-червні 2008 року у п'яти обраних за проектом містах – Житомирі, Запоріжжі, Кіровограді, Полтаві та Сумах – було проведено експертно-соціологічне дослідження серед лідерів найбільш активних громадських організацій та органів самоорганізації населення.

**Метою** дослідження було з'ясування думки інформованої громадськості вказаних міст про те, якою мірою діяльність органів місцевого самоврядування забезпечує практичну реалізацію вимог законодавства щодо сприяння діяльності НДО та створенню належних умов для їхнього розвитку і залучення до процесів прийняття управлінських рішень з соціально значущих питань.

В процесі цього дослідження були реалізовані наступні **завдання**:

- з'ясована думка громадських експертів щодо **інформованості** їх самих та громадськості відповідних міст про діяльність органів місцевого самоврядування та про існуючі можливості участі НДО в розробці та ухваленні органами міської влади управлінських рішень з питань, які зачіпають інтереси широкої громадськості;

- оцінено умови та можливості **практичної участі** НДО і жителів відповідних міст у підготовці та ухваленні рішень та розпоряджень органів місцевого самоврядування, оцінена результативність цієї участі;

- отримана громадська **інтегральна оцінка впливу** НДО на діяльність місцевої влади по розвитку досліджуваних міст та вирішенню проблем їх мешканців;

- з'ясована думка експертів щодо ефективності участі громадськості у здійсненні **громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, а також отримані пропозиції від громадських експертів стосовно того, що необхідно зробити, щоб громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб був систематичним і ефективним;

- детально оцінено стан і форми співпраці НДО з органами місцевого самоврядування у вирішенні життєво важливих проблем мешканців відповідних міст, визначені перешкоди, що заважають налагодити таку співпрацю, а також надані пропозиції щодо її покращення на благо територіальних громад.

**Об'єктом** експертно-соціологічного дослідження була думка громадських експертів з питань діяльності органів місцевого самоврядування по створенню організаційно-правових умов для діяльності НДО.

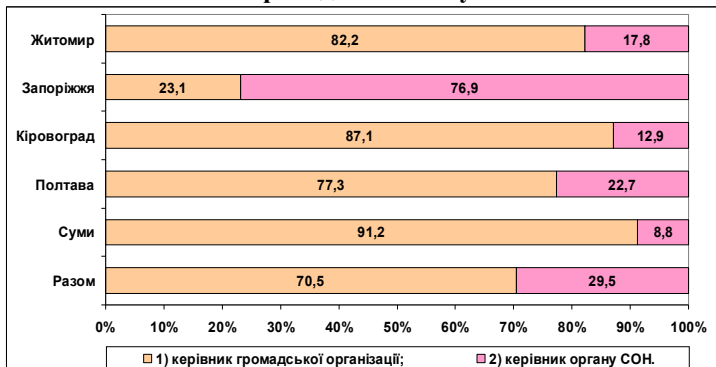
**Предметом** дослідження була оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування по створенню належних умов для діяльності НДО в обраних містах.

## 2) Склад громадських експертів

У якості **громадських експертів** як найбільш інформованих та авторитетних виразників громадської думки на місцях виступили лідери активних місцевих громадських організацій (**70,5%**) та ОСН (**29,5%**) (**діаграма 1-1**).

**Діаграма 1-1**

### Відомості про респондентів Громадський статус



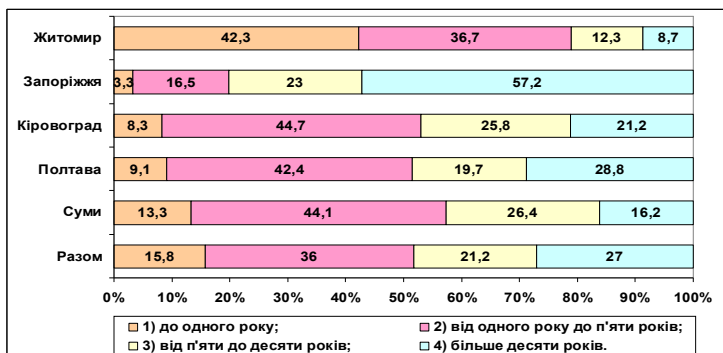
Загальна кількість опитаних у п'яти містах склала **400 осіб**, у тому числі:

в Житомирі – 90 осіб; в Полтаві – 66 осіб;  
в Запоріжжі – 91 особа; в Сумах – 68 осіб.  
в Кіровограді – 85 осіб;

**Стаж громадської діяльності** осіб, обраних у якості громадських експертів, складає: до одного року – **15,8%**; від одного до п'яти років – **36,0%**; від п'яти до десяти років – **21,2%** та більше десяти років – **27,0%**. Отже, за стажем громадської діяльності більшість громадських експертів є доволі досвідченими і вже не один рік працюють на цих теренах (**діаграма 1-2**).

**Діаграма 1-2**

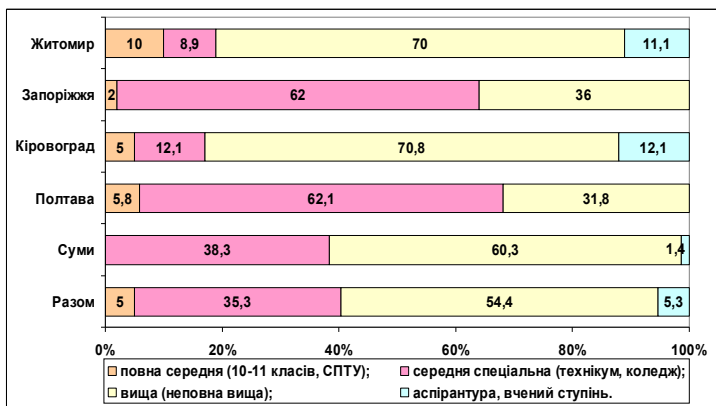
### Стаж громадської діяльності експертів



За **освітою** склад громадських експертів характеризується такими даними: повну середню освіту мають **5,0%** опитаних, середню спеціальну освіту – **35,3%**, вищу освіту – **54,4%**, закінчили аспірантуру і мають вчений ступінь – **5,3%**. Жодного представника з початковою або навіть з незавершеною середньою освітою серед обраних експертів взагалі не було. Таким чином, переважна більшість громадських експертів (**95%**) має середню спеціальну, неповну вищу і вищу освіту. Тобто їх освітній рівень є значно вищий, ніж в цілому освітній рівень населення (**діаграма 1-3**).

**Діаграма 1-3**

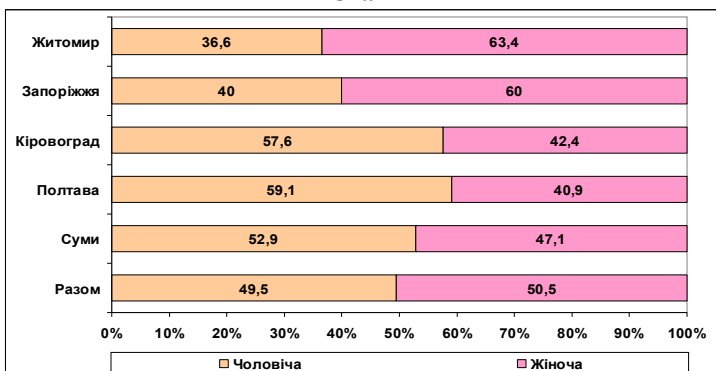
### Освіта



Серед громадських експертів кількість **жінок і чоловіків** виявилася майже однаковою: жінок – **50,5%**, чоловіків – **49,5%** (**діаграма 1-4**).

**Діаграма 1-4**

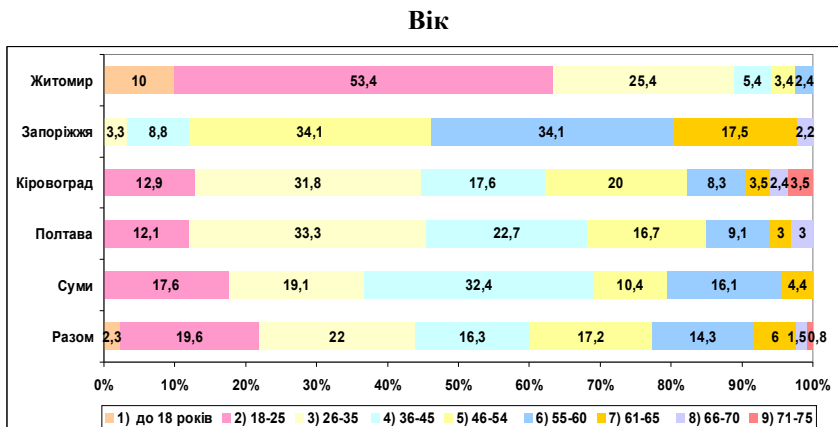
### Стать



Стосовно **віку громадських експертів** можна констатувати, що до їх складу увійшли представники більшості вікових груп. Зокрема, у віці до 18 років

виявилось **2,3%** осіб; від 18 до 25 років – **19,6%**; від 26 до 35 років – **22,0%**; від 36 до 45 років – **16,3%**; від 46 до 54 років – **17,2%**; від 55 до 60 років – **14,3%**; від 61 до 65 років – **6,0%** і старше 66 років – **2,3%**. Тобто, середній вік громадських експертів виявився трохи більшим за 40 років (**діаграма 1-5**).

**Діаграма 1-5**



### 3) Методика та організація дослідження

Дослідження здійснювалося у формі **анкетного опитування** громадських експертів шляхом проведення індивідуальних інтерв'ю.

Опитувальник, що був використаний у дослідженні, містив **29 запитань** закритого та закрито-відкритого типу, спрямованих на з'ясування наступних питань:

- оцінка інформованості громадських лідерів та у цілому громадськості міст про діяльність органів місцевого самоврядування та про існуючі можливості участі НДО в розробці та ухваленні рішень міськими органами влади;
- практична участь НДО у підготовці та ухваленні рішень, розпоряджень органів місцевого самоврядування, оцінка результативності такої участі та інтегральна оцінка впливу НДО на діяльність міської влади по розвитку міста та вирішенню проблем його мешканців;
- оцінка ефективності участі громадськості міста у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- визначення того, що, на думку представників НДО, треба зробити, щоб громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб був систематичним і ефективним;
- оцінка ефективності співпраці НДО з органами місцевого самоврядування у вирішенні життєво важливих проблем мешканців, визначення перешкод, що заважають налагодити плідну співпрацю, та вироблення пропозицій щодо її покращення;

- демографічні характеристики респондентів та відомості про громадські організації та ОСН, які представляють ці респонденти.

В ході дослідження були здійснені наступні **заходи**: організаторами дослідження розроблено програму та інструментарій дослідження (анкета, план, пам'ятки), проведено навчання та інструктаж регіональних координаторів проекту.

На місцях проаналізована діяльність усіх існуючих у містах ГО, ОСН та визначено найбільш активні та дієві серед них, проведено опитування лідерів цих НДО у якості громадських експертів, зібрані та попередньо оброблені дані опитування.

Отримані дані централізовано узагальнено та проаналізовано, на підставі чого підготовлено цей аналітичний звіт та надані пропозиції щодо покращення стану справ на місцях, зокрема шляхом прийняття місцевими радами програм сприяння створенню і діяльності в місті ГО та ОСН і залучення їх до прийняття управлінських рішень.

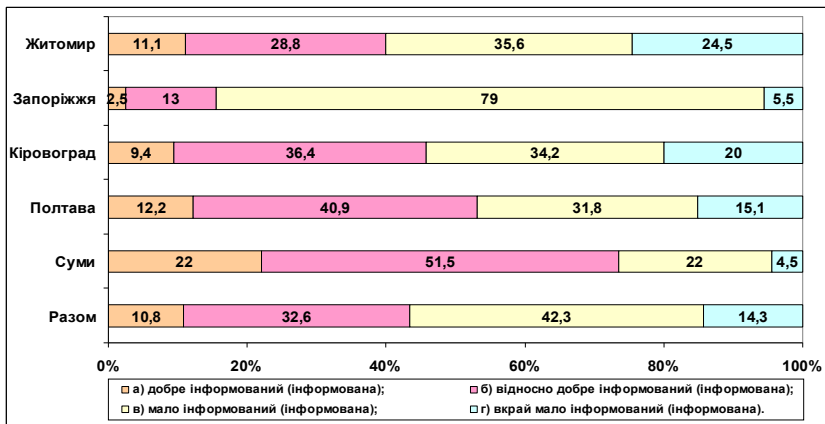
#### 4.2. Узагальнені дані експертно-соціологічного дослідження

Нижче наведено **аналіз експертних думок** лідерів громадськості з питань, які складають предмет дослідження.

**Добре інформованими** про діяльність органів місцевого самоврядування відповідних міст відчують себе **10,8%** опитаних, відносно добре інформованими – **32,6%**, мало інформованими – **42,3%** і вкрай мало інформованими – **14,3%** експертів. Причому **найбільший** відсоток добре і відносно добре інформованих експертів виявився у **Сумах** – **73,5%** (відповідно **22,0%** і **51,5%**), а **найменший** – у **Запоріжжі** – **15,5%** (відповідно **2,5%** і **13,0%**) (діаграма 2).

**Діаграма 2**

**Якою мірою Ви особисто відчуваєте себе інформованими про діяльність органів місцевого самоврядування Вашого міста?**

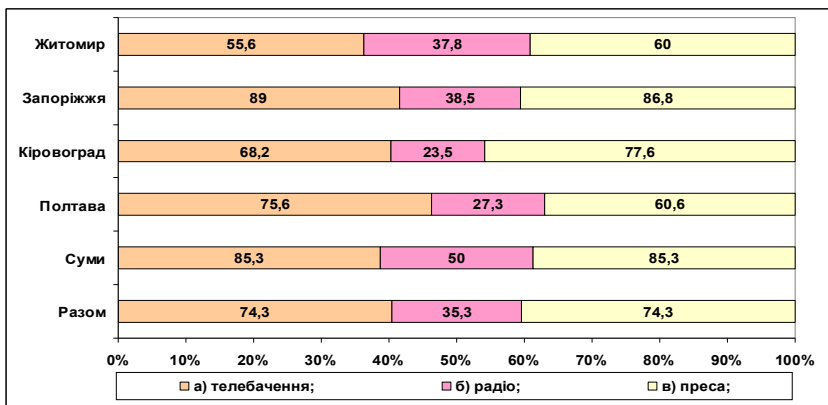


**Основними джерелами інформації** про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови) для більшості опитаних громадських експертів виявилися телебачення і преса – по **74,3%**. Найменш значущими джерелами інформації для громадських лідерів виявилися листівки, які розносять жителям по домах (**2,0%**) та систематичні звіти керівників підрозділів міської ради (**2,3%**).

Серед досліджуваних міст значущість різних видів інформаційних джерел та співвідношення між ними істотно відрізняються. Так, телебачення вважають найбільш важливим джерелом інформації о діяльності міської влади **89,0%** громадських експертів **Запоріжжя** і **85,3%** експертів **Сум**. Саме у цих містах віддають перевагу і пресі: у **Запоріжжі** – **86,8%** опитаних, а в **Сумах** – **85,3%**. Серед інших джерел інформації достатньо високий рейтинг отримало і радіо – в **Сумах** (**50,0%**) та організовані владою загальні збори і громадські слухання – в **Полтаві** (**39,4%**). Найбільш активно черпають інформацію з Інтернету громадські лідери **Сум** (**60,3%**) та **Запоріжжя** (**23,1%**) (діаграма 3).

**Діаграма 3**

**Звідки Ви переважно отримуєте інформацію про роботу міськради, міськвиконкому, міського голови? ( перші 3 позиції з 11 запропонованих)**



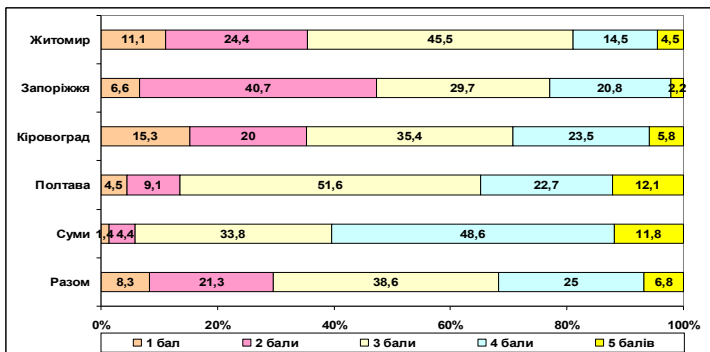
**Рівень обізнаності лідерів НДО** про чинні закони та інші нормативні акти, які містять вимоги щодо підтримки та розвитку громадських об'єднань органами місцевого самоврядування, виявився у цілому не дуже високим. Позитивно цей рівень оцінили лише менше третини громадських експертів (**31,8%**), а загалом більше двох третин вважають цей рівень недостатнім (**38,6%**), низьким (**21,3%**) і дуже низьким (**8,3%**).

Серед досліджених міст найвищий рівень обізнаності стосовно законодавчих норм, спрямованих на підтримку НДО з боку місцевої влади, продемонстрували громадські експерти **Сум** (добре і достатньо добре обізнані у цьому **60,4%** опитаних), а найнижчий – громадські експерти **Запоріжжя** (усього **23,0%** опитаних вважають себе добре і достатньо добре обізнаними в цьому) (діаграма 4).



**Діаграма 4**

**Якою мірою Ви інформовані про існуючі можливості участі громадських об'єднань в розробці і ухваленні рішень органами місцевого самоврядування?**



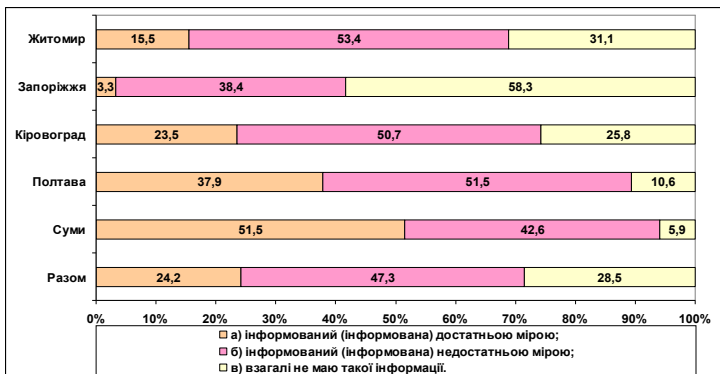
Щодо можливості участі громадських об'єднань в розробці та ухваленні рішень органами місцевого самоврядування достатньою мірою вважають себе інформованими менше чверті усіх опитаних громадських експертів (24,2%). Решта (75,8%) респондентів вважають себе інформованими в недостатній мірі (47,3%) і взагалі не мають у своєму розпорядженні такої інформації (28,5%).

Найвищу інформованість у цьому питанні продемонстрували громадські експерти Сум, серед яких 51,5% вважають себе добре поінформованими, 42,6% – недостатньо поінформованими і лише 5,9% взагалі не мають у своєму розпорядженні такої інформації.

Найгіршу інформованість у цьому питанні продемонстрували експерти Запоріжжя, серед яких вважають себе інформованими в недостатній мірі (38,4%) і взагалі не мають у своєму розпорядженні такої інформації (58,3%). При цьому лише 3,3% опитаних оцінюють свій рівень поінформованості як добрий (діаграма 5).

**Діаграма 5**

**Якою мірою Ви інформовані про існуючі можливості участі громадських об'єднань в розробці і ухваленні рішень органами місцевого самоврядування?**



Важливою характеристикою взаємовідносин влади і громади у будь-якому населеному пункті є **практична участь представників НДО** чи просто мешканців міст у підготовці та ухваленні рішень, розпоряджень органів та посадових осіб місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови).

На запитання, чи доводилося об'єднанню, яке представляє громадський експерт, або йому самому (їй самій) як лідерів НДО брати участь у підготовці та ухваленні владних рішень, виявилось, що доволі часто у цьому брали участь **10,0%** НДО та експертів як їхніх керівників, зрідка – **33,0%** і ніколи – **57,0%**.

Серед обстежених міст **лідерами** громадської участі виявилися Суми і Полтава.

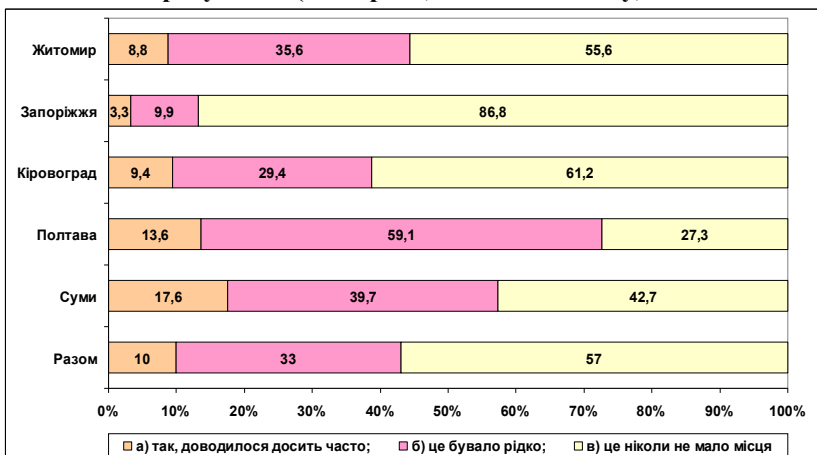
В **Сумах** доволі часто у підготовці та ухваленні рішень та розпоряджень органів місцевого самоврядування брали участь **17,6%** опитаних представників НДО, зрідка брали – **39,7%** і взагалі ніколи не брали у цьому участь **42,7%** громадських експертів.

В **Полтаві** доволі часто у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень органів та посадових осіб місцевого самоврядування брали участь **13,6%** опитаних представників НДО (трохи менше, ніж в Сумах), але зрідка брали таку участь **59,1%** і взагалі ніколи не брали у цьому участі **27,3%** опитаних.

**Найнижчу** активність у процесах підготовки та ухвалення рішень та розпоряджень органів та посадових осіб місцевого самоврядування проявляють НДО та їхні лідери у **Запоріжжі**, де лише **3,3%** опитаних визнали, що часто брали у цьому участь. Ніколи не брали участі у підготовці та ухваленні актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування **86,8%** опитаних і лише **9,9%** інколи долучались до цього (діаграма 6).

**Діаграма 6**

**Чи доводилося Вашому об'єднанню або Вам, як його лідерів, брати участь у підготовці та ухваленні рішень, розпоряджень органів та посадових осіб місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови)?**



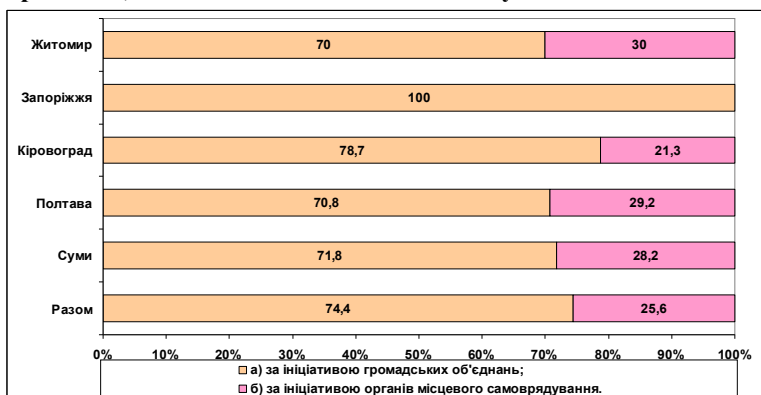
Для з'ясування готовності влади до співпраці з НДО дуже важливо знати, за чією ініціативою відбувається ця співпраця. Тому тим громадським експертам, які тією чи іншою мірою брали участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, було адресоване запитання стосовно **ініціатора цієї співпраці**.

Дослідження показало, що вказана участь відбувалась переважно за ініціативою самих НДО. Про це зазначили **74,4%** від числа опитаних громадських експертів, які брали у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень. І лише чверть з опитаних (**25,6%**) зазначила, що їх НДО залучались до підготовки та ухвалення актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування за ініціативою самих цих органів і посадових осіб.

Причому найвищу активність у цьому проявляли органи місцевого самоврядування у **Житомирі (30,0%)**, а найнижчу – у **Запоріжжі**, де на думку кожного з громадських експертів влада не виявила такої ініціативи (**діаграма 7**).

**Діаграма 7**

**Якщо Ви брали участь у підготовці та ухваленні вказаних рішень і розпоряджень, то за чією ініціативою це відбувалося найчастіше?**

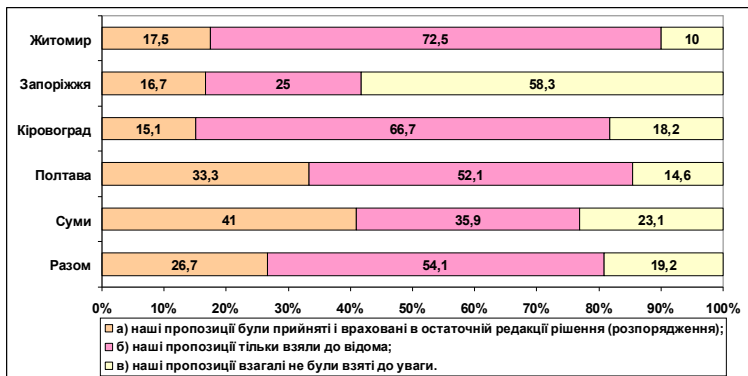


Стосовно ефективності участі представників НДО у підготовці та ухваленні актів органів місцевого самоврядування думки експертів розділились наступним чином: **26,7%** опитаних вважають, що їхні пропозиції були прийняті та враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження). Більшість же опитаних (**54,1%**) вважають, що їхні пропозиції тільки були взяті до відома, а решта експертів (**19,2%**) відмітили, що їхні пропозиції взагалі не були взяті до уваги.

Співвідношення оцінок експертів щодо реакції влади на пропозиції НДО значною мірою відрізняються у досліджуваних містах. Так, найвищий рівень врахування пропозицій громадськості органами місцевого самоврядування був відмічений у **Сумах (41,0%)**. В **Житомирі** найбільша кількість експертів, які брали участь у підготовці та ухваленні актів (**72,5%**), вважають, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома. А **58,3%** експертів Запоріжжя з тих, що долучились до цього процесу, констатують, що їхні пропозиції взагалі не були взяті до уваги (**діаграма 8**).

**Діаграма 8**

**Якщо Ви брали участь у підготовці та ухваленні вказаних рішень та розпоряджень, яка була ефективність цієї участі?**

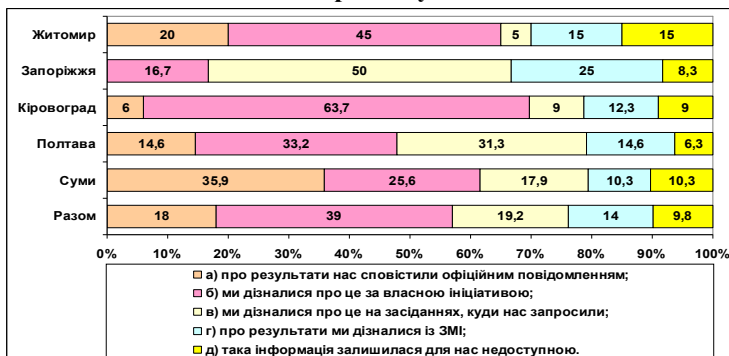


**Результативність співпраці влади і громади** характеризує не тільки активність участі представників НДО у підготовці та ухваленні управлінських рішень, а й наступна доля цих актів, зокрема їхнє впровадження як результат співпраці. Тому в опитувальник було включене запитання стосовно обізнаності представників НДО, які брали участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень, про їх впровадження.

Лише **18%** опитаних експертів, які брали участь у підготовці та ухваленні актів, були офіційно сповіщені органами влади про результати впровадження цих актів. За власною ініціативою про це дізнались **39,0%** експертів, **19,2%** дізналися про це на засіданнях, куди їх запросили, а **14,0%** про результати дізналися із ЗМІ. На жаль, така інформація залишилась недоступною для **9,8%** опитаних учасників процесу підготовки і ухвалення рішень і розпоряджень (діаграма 9).

**Діаграма 9**

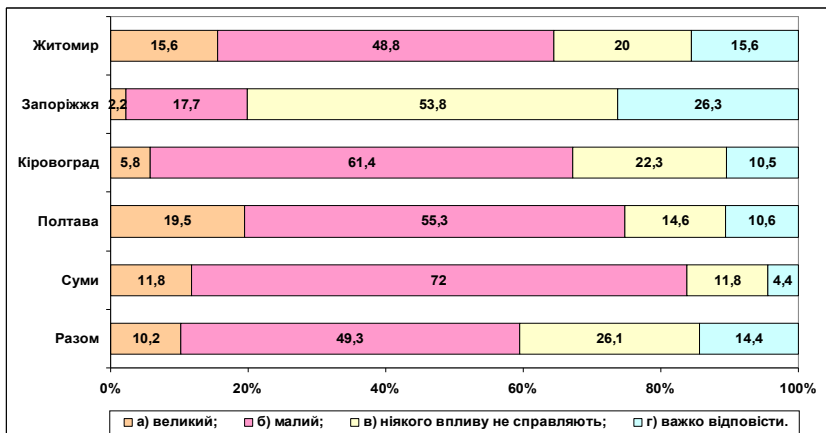
**Наскільки Ви були обізнані про впровадження ухвалених рішень і розпоряджень, в підготовці яких Ваше об'єднання або Ви, як його лідер, брали безпосередню участь?**



Одне з найважливіших завдань дослідження – інтегральна оцінка **впливу громадських об'єднань** на діяльність місцевої влади по розвитку міста і вирішенню його проблем. Оцінюючи цей вплив, лише десята частина опитаних (**10,2%**) вважають, що він є великим. Малим вплив громадськості на соціальну діяльність влади вважають **49,3%** експертів. А те, що НДО ніякого впливу на владу не справляють, вважають **26,1%** опитаних (**діаграма 10**).

**Діаграма 10**

**Як Ви вважаєте, який вплив справляють громадські об'єднання на діяльність місцевої влади у розвитку міста та вирішенні міських проблем?**



Дедалі більшого значення на шляху демократизації і підвищення соціальної ефективності влади набуває **громадський контроль** її діяльності з боку НДО. Оцінці готовності громадськості брати участь у цьому відповідальному виді співпраці влади і громади та визначенню дієвості існуючих механізмів громадського контролю було присвячено декілька запитань до громадських експертів.

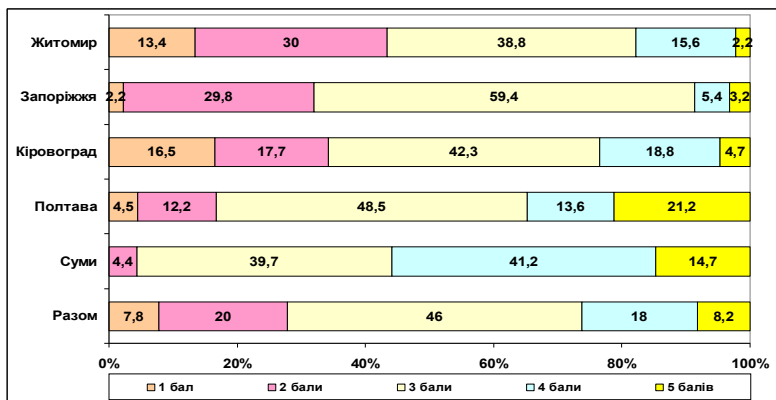
Перш за все, **рівень власної обізнаності** про чинні закони та інші нормативні акти, які регламентують здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, самі громадські експерти вважають **не досить високим**.

Зокрема, найвищою оцінкою **5 балів** цей рівень оцінили лише **8,2%** опитаних.

Достатньо високим (**оцінка 4**) рівень власної обізнаності про нормативну базу громадського контролю вважають **18,0%** експертів.

Більшість же опитаних оцінила власний рівень обізнаності як задовільний (**3 бали**). Таку думку висловили майже половина (**46,0%**) експертів. І зовсім низькими оцінками **1 і 2 бали** оцінили свій рівень обізнаності **27,8%** опитаних (**діаграма 11**).

**Діаграма 11**

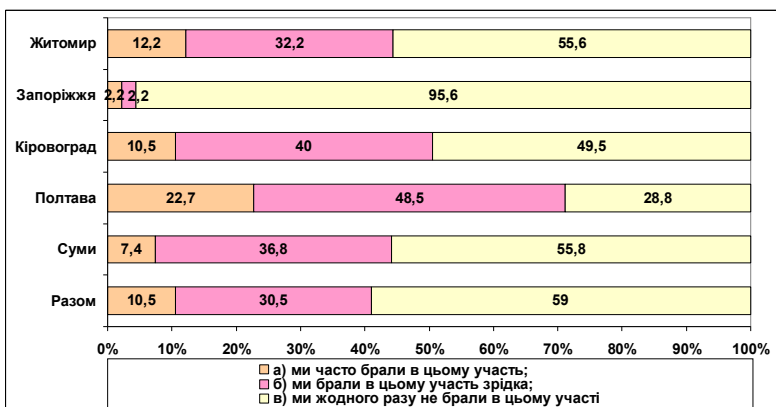


Цікавою є інформація про **досвід участі НДО**, які представляли громадські експерти, та самих цих громадських лідерів у здійсненні **громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Виявилося, що **часто** брали безпосередню участь у здійсненні громадського контролю у тій чи іншій формі лише **10,5%** опитаних – особисто та у складі своїх громадських об'єднань. **Зрідка** до процедури громадського контролю долучались **30,5%** експертів. Більша же частина з них (**59,0%**) взагалі жодного разу не брали в цьому участі (діаграма 12).

**Діаграма 12**

**Чи доводилося Вашому об'єднанню або Вам, як його лідерів, брати участь у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб?**

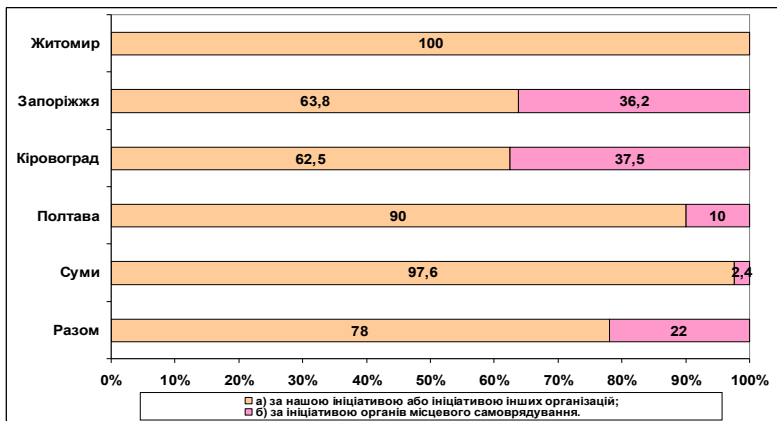


Стосовно **ініціативи**, за якою відбувалась участь НДО та їх лідерів у здійсненні громадського контролю діяльності органів та посадових осіб місцевого

самоврядування, **78,0%** опитаних повідомили, що це відбувалось за їх власною ініціативою та **ініціативою самих НДО**. І лише **22,0%** експертів наголосили на тому, що громадський контроль здійснювали за ініціативою **самих підконтрольних органів** та посадових осіб міського самоврядування (діаграма 13).

**Діаграма 13**

**Якщо Ваше об'єднання або Ви, як його лідер, брали участь в здійсненні громадського контролю, то за чиєю ініціативою?**



Дослідження **форм громадського контролю**, в якому брали участь опитані експерти, показало різноманітність цих форм у різних містах з числа досліджених. Так, за оцінками експертів, найчастіше громадський контроль здійснювався у формі громадських слухань по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження. Цю форму громадського контролю згадали **31,4%** експертів.

Трохи рідше використовувався громадський контроль у формі публічних звітів посадових осіб, з якими можна було познайомитися під час спеціальних засідань з вільним доступом громадськості – **20,7%**.

У громадському контролі через участь у роботі таких НДО, як „Громадський контроль”, комітет захисту прав споживачів та інших брали участь **15,2%** експертів. А про їх участь у складі колегіального органу місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, райадміністрації) як специфічну форму громадського контролю згадали **14,6%** опитаних. І поки що лише **11,6%** респондентів змогли скористатися за допомогою Інтернету інформацією на веб-сайті органу місцевого самоврядування з можливістю вільного доступу до всіх ухвалених рішень і розпоряджень.

У розрізі досліджених міст активність використання згаданих форм громадського контролю дещо відрізняється.

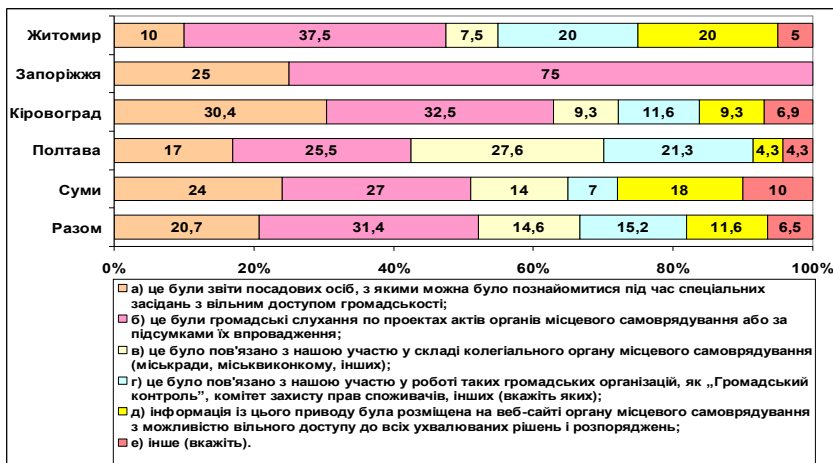
Так, найбільш активно такою формою громадського контролю, як публічні звіти посадових осіб, з якими можна познайомитися під час спеціальних засідань з вільним доступом громадськості, на думку опитаних, громадськість ко-

ристується у **Кіровограді (30,4%)**. Частіше за усе представники НДО брали участь в здійсненні громадського контролю у формі громадських слухань по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження у **Запоріжжі (75,0%)**.

З участю у складі колегіальних органів місцевого самоврядування здійснення громадського контролю частіше за усе було пов'язано у експертів **Полтави (27,6%)**. Частіше за інші міста **полтавські експерти** також відмітили власну участь у здійсненні громадського контролю у складі таких НДО, як „Громадський контроль”, комітет захисту прав споживачів та інших **(21,3%)**. А експерти **Житомиру** частіше за інших скористалися у цілях громадського контролю доступом до інформації щодо діяльності міської влади за допомогою мережі Інтернет **(20,0%)** (діаграма 14).

**Діаграма 14**

**У яких формах за минулий рік здійснювався громадський контроль?**



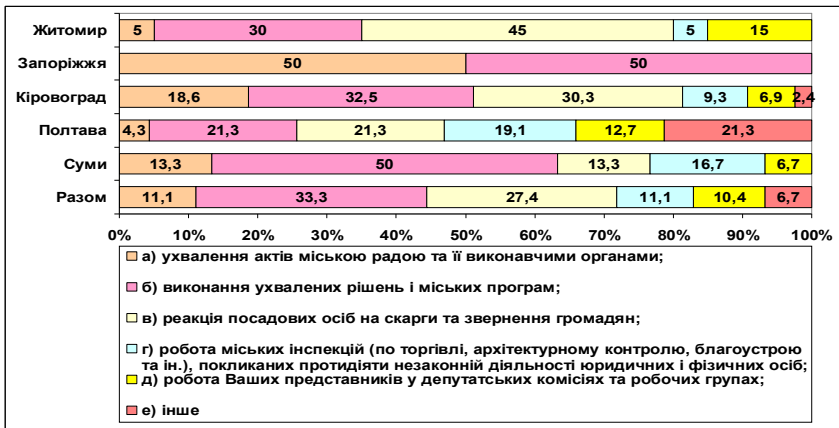
**Які ж сторони діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб найчастіше піддавали громадському контролю громадські експерти та їхні громадські об'єднання? На це запитання відповіді розподілилися наступним чином:**

- виконання ухвалених рішень і міських програм – **33,3%**;
- реакція посадових осіб на скарги та звернення громадян – **27,4%**;
- ухвалення актів міською радою та її виконавчими органами – **11,1%**;
- робота міських інспекцій (по торгівлі, архітектурному контролю, благоустрою та ін.), покликаних протидіяти незаконній діяльності юридичних і фізичних осіб – **11,1%**;
- робота представників НДО в депутатських комісіях і робочих групах – **10,4%** (діаграма 15).



**Діаграма 15**

**Якщо Ваше об'єднання або Ви, як його лідер, брали участь в практичному здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, то до яких сторін їх діяльності це відносилось?**



Важливим для оцінки ефективності здійснюваного НДО громадського контролю є з'ясування того, якою мірою **громадськість** здатна довести свої зауваження, скарги та пропозицій до відома органів влади і якою є **їхня реакція** на ці звернення.

Тому серед запитань до громадських експертів з'ясовувалося, чи доводилося їм звертатися до органів міської влади та її посадових осіб із заявами і пропозиціями стосовно поліпшення тих чи інших сторін життя міста, де в ході громадського контролю були виявлені недоліки, і якщо так, то в який термін і якого змісту була отримана відповідь.

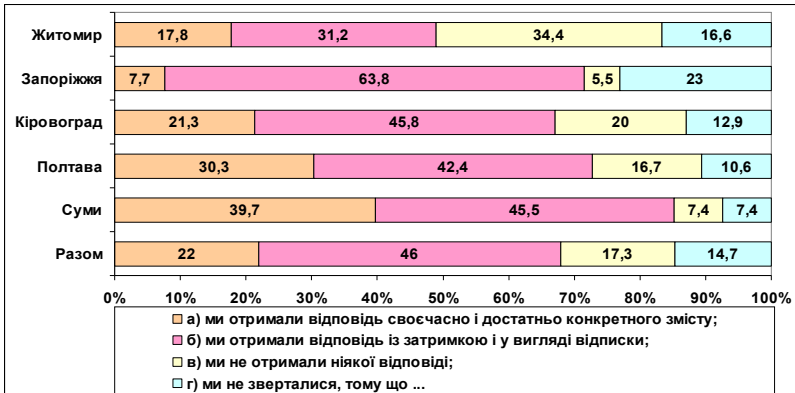
На це запитання відповіді громадських експертів розподілилися таким чином. **14,7%** НДО до органів влади взагалі **не зверталися**. Серед тих, хто звертався до органів міської влади зі своїми зауваженнями та пропозиціями, своєчасно і достатньо конкретного змісту відповідь від них отримали **22,0%** експертів. Причому найвищий показник тут досягнуто в **Сумах**, де влада відреагувала на це належним чином на думку **39,7%** опитаних.

Найчастіше за усе громадські експерти отримали відповідь від органів міської влади із затримкою або у вигляді відписки. Про це заявили **46,0%** опитаних. Найгірша ситуація тут мала місце у **Запоріжжі**, де на таку реакцію влади звернули увагу **63,8%** громадських експертів.

Взагалі ніякої відповіді від органів влади не отримали на свої зауваження та пропозиції **17,3%** опитаних, причому найчастіше – у **34,4%** випадків така картина спостерігалася у **Житомирі**, а рідше за усіх – у **Запоріжжі** (**5,5%**) (діаграма 16).

**Діаграма 16**

**Чи доводилося Вашому об'єднанню або Вам, як його лідерів, звертатися в органи місцевого самоврядування (міськрада, міськвиконком), до їхніх посадових осіб із заявами і пропозиціями по поліпшенню різних сторін життя міста? Якщо так, то в який термін і якого змісту Ви отримали відповідь?**



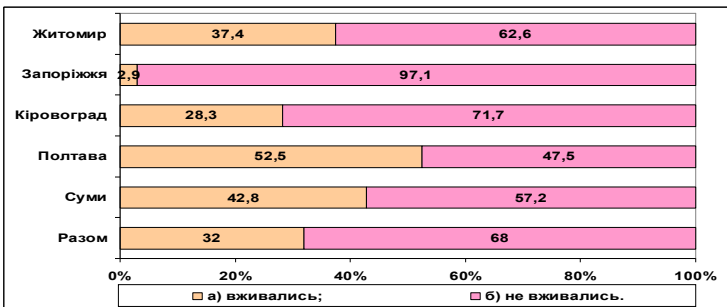
Про **ефективність впливу** звернень НДО на діяльність органів місцевої влади та її посадових осіб свідчить оцінка опитаних стосовно того, чи приймалися реальні, конкретні заходи по суті цих звернень.

Більше двох третин (**68,0%**) громадських експертів вважають, що реальних, конкретних заходів на зауваження та пропозиції, які надійшли від НДО в ході громадського контролю діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, цими органами та посадовими особами **не приймалося**.

Особливо категоричними і одноставними у цьому питанні виявилися громадські експерти Запоріжжя, серед яких переважна більшість (**97,1%**) додержується такої думки. У той же час більше половини (**52,5%**) громадських експертів Полтави вважає, що органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами у відповідь на зауваження та пропозиції НДО вживалися конкретні заходи по суті цих звернень (діаграма 17).

**Діаграма 17**

**Чи вживалися реальні, конкретні заходи по суті Вашого звернення?**



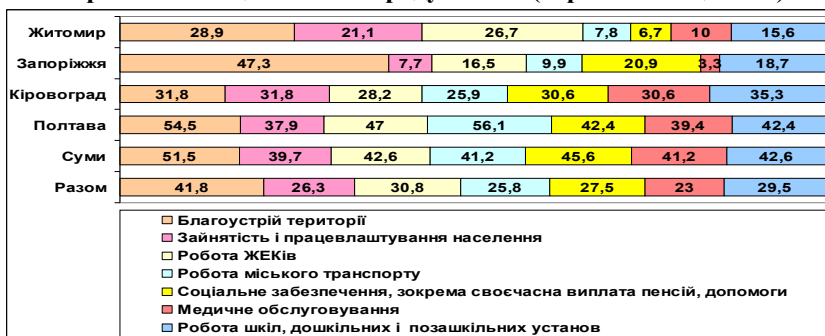
Серед **пропозицій громадських експертів** стосовно того, що необхідно зробити, щоб громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб був систематичним та ефективним, **найчастіше були такі**: удосконалити нормативно-правову базу громадського контролю – як на рівні законодавства, так і на локальному рівні; створити постійно діючі контрольні громадські ради; забезпечити вільний доступ до управлінської інформації; активніше залучати ЗМІ до висвітлення недоліків, виявлених в ході громадського контролю; збільшити чисельність та активність громадських організацій та ОСН, накопичивши у містах критичну масу організацій третього сектора; об'єднатися місцевим НДО у здійсненні громадського контролю; забезпечити регулярні звіти міського керівництва та керівників окремих служб перед громадянськістю; розширювати форми та сфери роботи НДО із владою; змінити главу місцевої адміністрації та переобрати склад депутатського корпусу. Були і такі, хто вважає, що всі зусилля будуть даремними.

На запитання про те, в яких із **основних сфер життя** громади відбувається найактивніша співпраця НДО з органами місцевого самоврядування, були отримані такі відповіді. Співпраця відбувається практично в усіх 19 названих основних сферах життєзабезпечення міста, до яких належать: благоустрій території, зайнятість і працевлаштування населення, робота ЖЕКів, робота міського транспорту, соціальне забезпечення, зокрема своєчасна виплата пенсій та допомоги, медичне обслуговування, робота шкіл, дошкільних і позашкільних установ, охорона навколишнього середовища, охорона громадського порядку, надання допомоги малозабезпеченим, збереження історичних пам'яток, організація дозвілля, ремонт доріг, водопостачання, теплопостачання, подача електрики, телефонний зв'язок, вивіз сміття, боротьба з підтопленням будинків та ін.

Найбільш активно, за відповідями громадських експертів, співпраця очолюваних ними НДО із органами влади відбувається у сферах благоустрою (41,8%), роботи ЖЕКів (30,8%), роботи шкіл, дошкільних і позашкільних установ (29,5%), соціального забезпечення (27,5%), зайнятості і працевлаштування (26,3%), роботи міського транспорту (25,8%), медичного обслуговування (23,0%), (діаграма 18).

**Діаграма 18**

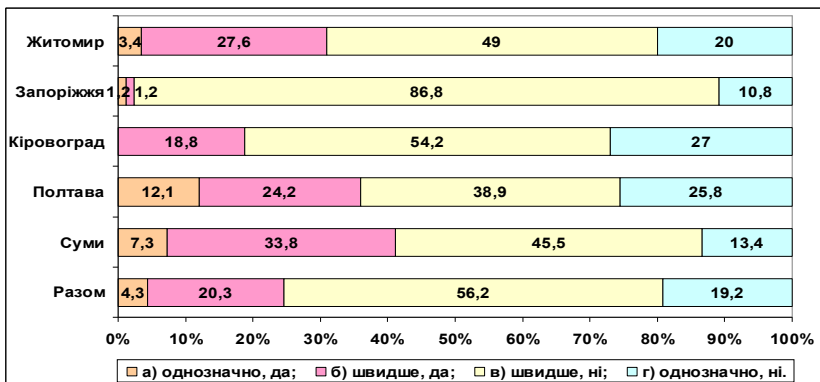
**В яких з вказаних нижче сфер життя міста (району в місті) і якою мірою Ваше об'єднання і Ви, як його лідер, найактивніше співробітничаете з органами місцевого самоврядування? (перші 7 позицій з 19)**



Стосовно ступеня сумарного рівня задоволеності лідерів НДО співпрацею з органами місцевого самоврядування опитані висловили наступні думки. Однозначно задоволені цією співпрацею лише **4,3%** опитаних. Швидше задоволеними виявилось **20,3%** громадських експертів. Більше же половини з опитаних (**56,2%**) швидше не задоволені співпрацею з органами місцевого самоврядування, а **19,2%** однозначно не задоволені нею (діаграма 19).

**Діаграма 19**

**Якою мірою Ви задоволені співпрацею з органами місцевого самоврядування?**

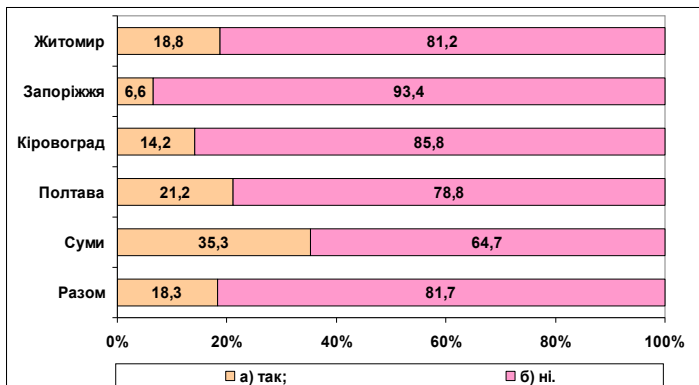


Декілька запитань були спрямовані на з'ясування того, сприяє чи, навпаки, не сприяє місцева влада діяльності НДО через **створення матеріально-технічних умов** для цієї діяльності.

Виявилося, що лише **18,3%** громадських організацій та ОСН, керівників яких було опитано, орендують у міської влади приміщення, які належать до комунальної власності територіальної громади (діаграма 20).

**Діаграма 20**

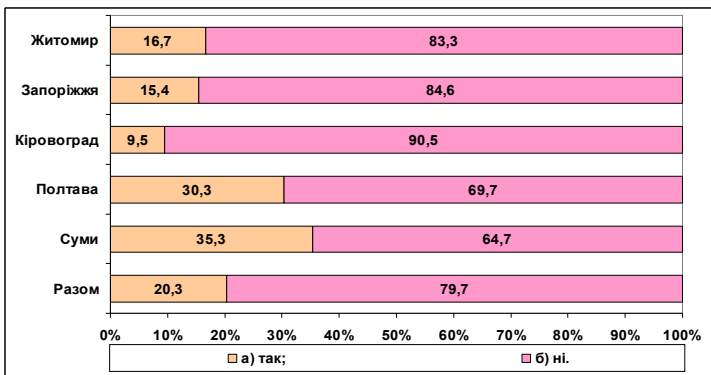
**Чи орендує Ваше об'єднання приміщення у міської влади?**



Майже стільки ж опитаних (**20,3%**) відмітили, що очолюване ними НДО чи ОСН має пільги по орендній платі (**діаграма 21**).

**Діаграма 21**

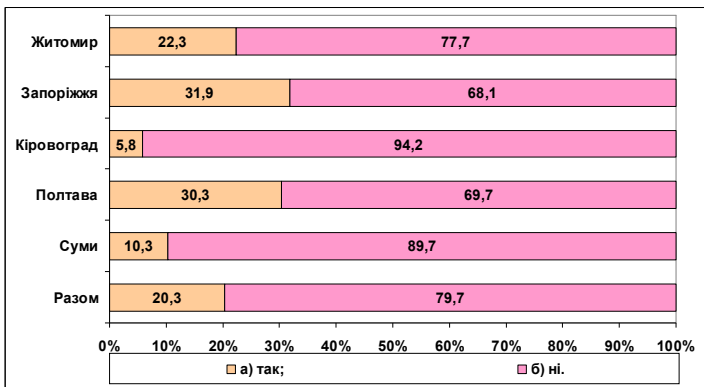
**Чи має Ваше об'єднання пільги по орендній платі?**



Фінансову підтримку з місцевого бюджету у будь-якій формі отримують також **20,3%** НДО, керівників яких було опитано (**діаграма 22**).

**Діаграма 22**

**Чи отримує Ваше об'єднання фінансову підтримку з місцевого бюджету?**



**Стосовно повноважень**, які на думку громадських експертів, мають додатково отримати очолювані ними НДО від органів місцевого самоврядування для більш активної участі громади у вирішенні актуальних проблем міста, частіше за усе називалися такі: громадський контроль за виконанням основних функцій органами влади, участь у складі тимчасових та інших органах самоврядування, участь в роботі сесій міської ради, аналіз документації з питань управління, що зачіпають інтереси широкої громадськості, формування міського бюджету та контроль за його використанням, реалізація соціального замовлення, здійснення соціальних проектів, надання соціальних послуг, конт-

роль за виконанням будівельних норм, проведення соціологічних досліджень, охорона громадського порядку, збереження пам'яток історії, участь у виділенні субвенцій і субсидій та ін.

**До недоліків у діяльності органів місцевого самоврядування**, що перешкоджають розвитку громадських об'єднань і підвищенню ефективності їх роботи і які необхідно усунути в першу чергу, громадські експерти найчастіше за усе віднесли: непрозорість, небажання співробітничати, закритість, бюрократизм байдужість, безвідповідальність, корупція, самовпевненість, інертність мислення, лобіювання особистих інтересів, низька компетенція, самоправство та ін.

Запитання стосовно **недоліків у діяльності самих громадських об'єднань**, які необхідно усунути у першу чергу і які заважають налагодженню співпраці із владою, дозволило опитаним лідерам НДО самокритично оцінити власну діяльність. Серед цих недоліків громадські експерти назвали: пасивність, непрофесіоналізм, фіктивність дій, неорганізованість, нестача інформованості, відсутність спільної мови, неpubлічність, упереджене відношення до органів самоврядування, страх перед владою, низька активність у вирішенні проблем суспільства, відсутність стратегії розвитку, відсутність діалогу з громадськістю, відсутність умов для діяльності, нестача приміщення, нестача фінансування, роз'єднаність НДО, відсутність гідних лідерів, відсутність прямого зв'язку із ЗМІ та ін.

Стосовно того, які найбільш **невідкладні проблеми життя тих міст**, де мешкають опитані експерти, треба зараз вирішувати місцевій владі обов'язково спільно з громадськими об'єднаннями, щоб досягти бажаного результату, спектр пропозицій виявився дуже широким. Однак частіше за все громадські експерти висловлювали такі соціальні проблеми: проблеми благоустрою та житлово-комунального обслуговування, тарифів на ЖКП, покращення медичного обслуговування, екологічні проблеми, боротьба з корупцією захист підприємництва, створення безбар'єрного середовища для інвалідів, реабілітація та соціальна адаптація дітей-інвалідів, налагодження взаєморозуміння у суспільстві, ремонт під'їздів, дахів, будинків, створення ОСН, покращення роботи транспорту, організація дозвільних центрів для молоді, розв'язання проблем кризових сімей, правовий захист населення, подолання корупції і хабарництва, розвиток публічності і прозорості діяльності влади, духовне відродження міст тощо.

Знайомство із сферами життя, де найбільш активно діють НДО, які в опитуванні були представлені громадськими експертами, показало, що вони охоплюють практично усі основні сфери життя територіальних громад. Найбільшої уваги при цьому НДО приділяють вирішенню проблем житлово-комунального господарства (**29,5%**), соціального захисту і соціальної допомоги (**24,5%**), захисту прав людей (**24,5%**), освіти і вихованню (**22,0%**), місцевому розвитку та розвитку структур громадянського суспільства (**18,3%**) та ін. (**діаграма 23**).

У якій сфері життя територіальної громади найактивніше діє Ваше громадське об'єднання?



Серед головних завдань, які мають намір вирішувати громадські об'єднання у найближчій перспективі, їхні лідери-громадські експерти, крім згаданих вище видів діяльності, назвали такі: створення ОСББ, вирішення проблем бездомних і малозабезпечених, робота з обдарованою молоддю, допомога ветеранам, захист їх прав, забезпечення рівної участі чоловіків і жінок в процесі ухвалення владних рішень, робота з громадськістю, створення об'єднання молодіжних організацій, моніторинг взаємодії влади і НДО, навчання представників ЗМІ, проведення конкурсу «Таланти багатодітної сім'ї», створення дитячих клубів, євроінтеграція, поліпшення спортивно-оздоровчої роботи, створення учбового центру для активістів громадських організацій, активізація зв'язків з українськими громадами за кордоном, захист та реалізація свободи слова, створення мережі суспільних активістів по сільських районах області, робота по профілактиці суїцидів у виправних колоніях, моніторинг діяльності влади, приватизація гуртожитків, допомога фермерам, розвиток соціального житла, впровадження програми відповідального батьківства, тісна співпраця з вузами тощо.

## 5. УМОВИ ДЛЯ СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ В ОБРАНИХ МІСТАХ УКРАЇНИ

### 5.1. ЖИТОМИР

#### 5.1.1. Аналіз місцевих нормативно-правових актів щодо створення та діяльності ГО та ОСН у м. Житомирі

Під час реалізації проекту аналізу були піддані нормативно-правові акти, ухвалені Житомирською міською радою та їх виконавчим комітетом за період 1997-2008 років в частині, що стосується створення органами місцевого самоврядування умов для розвитку НДО на території міста. Ключова роль в процесі аналізу означеної категорії питань мала бути відведена Статуту територіальної громади міста Житомир, проте, як з'ясувалося, означений документ станом на період проведення дослідження ухвалений ще не був.

Не зважаючи на те, що з моменту ухвалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пройшло більше 11 років, Житомирська міська рада так і не прийняла Статут територіальної громади міста Житомира (далі – Статут). Таким чином, Житомир виявився **єдиним містом**, із числа тих, що потрапили у сферу моніторингу, де не був ухвалений цей ключовий локальний нормативно-правовий акт. Враховуючи, що саме в Статуті повинні закладатися правові основи для розвитку різних форм локальної демократії (а відносно деяких форм локальної демократії Статут є єдиним нормативним джерелом), подібна ситуація фактично повністю виключає можливість їх легальної реалізації на території міста.

Враховуючи цей факт, акцент дослідження був зроблений на рішення міської ради, її виконкому, а також розпорядження Житомирського міського голови.

Ключовим актом, який був чинним на момент проведення дослідження та регламентував міську політику щодо ОСН, стало рішення Житомирської міської ради № 608 від 01 серпня 2007 р. «Про органи самоорганізації населення в м. Житомирі». Означеним нормативно-правовим актом були затверджені Порядок надання дозволу на створення органу самоорганізації населення в м. Житомирі, Положення про органи самоорганізації населення в м. Житомирі, а також було скасовано раніше ухвалене рішення Житомирської міської ради від 29 вересня 2005 р. № 570 «Про затвердження Положення про органи самоорганізації населення в місті Житомирі».

Порядок надання дозволу на створення органу самоорганізації населення в м. Житомирі за логікою назви цього документу мав би регламентувати виключно питання, пов'язані із процедурою утворення ОСН. Проте, зміст цього документу значно ширше, ніж заявлена ним назва. Так, розділ 1 «Загальні положення» виходить за межі цього питання, оскільки тут наводяться декілька положень, які визначають статус ОСН. Це ж відноситься, наприклад, і до розділу 4, який встановлює порядок припинення повноважень ОСН.



ОСН визначені як представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території міста Житомира, для вирішення завдань, передбачених Законом України «Про органи самоорганізації населення». Крім цього, вони визнані однією із форм участі членів територіальної громади міста Житомира у вирішенні окремих питань місцевого значення.

Пункт 1.3 Положення дослівно дублює текст ч. 3 ст. 3 Закону України «Про органи самоорганізації населення», яка закріплює основні завдання ОСН. В ст. 1.4 Статуту закріплені рівні, на яких можуть створюватися ОСН, а також закріплюється територія, в межах якої вони утворюються:

- будинкові комітети (у межах території будинку, кількох будинків);
- вуличні комітети (у межах території вулиці, кількох вулиць);
- квартальні комітети (у межах території кварталу);
- комітети мікрорайонів (у межах території житлово-експлуатаційної організації);
- комітети районів у місті (у межах одного або кількох районів у місті).

Звертає на себе увагу той фат, що автори цього рішення міської ради не обмежили можливість створення ОСН, які діють на рівні вулиць та кварталів районами індивідуальної забудови, як цього вимагає п. б) ч. 1 ст. 7 Закону України «Про органи самоорганізації населення».

Розділ 2, присвячений порядку надання дозволу на створення ОСН в м. Житомирі, який має назву «Порядок ініціювання створення органу самоорганізації населення», фактично відтворює ст. 8 Закону України «Про органи самоорганізації населення».

Серед новачій, які містяться в цьому розділі та розвивають положення вказаного Закону, є закріплення переліку питань, по яких має прийматися рішення на зборах (конференції) жителів за місцем проживання. Йдеться про вирішення таких питань: а) ініціювання створення ОСН; б) визначення назви ОСН; в) ухвалення основних напрямів діяльності ОСН; г) визначення території, в межах якої має діяти ОСН, кількість населення; д) обрання ініціативної групи, члени якої будуть представляти інтереси жителів - учасників зборів (конференції) у Житомирській раді; е) доручення ініціативній групі щодо подання до Житомирської ради заяви про ініціювання створення ОСН.

Аналіз вказаного розділу свідчить про наявність цілої низки прогалин щодо регламентування порядку проведення загальних зборів (конференції). Зокрема, Порядок не передбачає будь-якого інформування органів місцевого самоврядування про заплановані до проведення загальні збори чи конференцію. Окрім запобігання можливих майбутніх звинувачень їх організаторів щодо реальності проведення загальних зборів (конференції), саме виконавчі органи Житомирської міської ради мають відповідно до чинного законодавства надавати організаційну допомогу у проведенні таких заходів. А без попереднього інформування це зробити вони навряд чи зможуть.

Порядок не містить деталізації процедури визначення квоти представництва на конференціях. Враховуючи надзвичайні складнощі з проведенням загальних зборів, конференції на практиці є ледве чи не єдиним варіантом реалізації цієї форми локальної демократії. Оскільки визначення квоти представництва на конференції відноситься, зокрема, до компетенції міських рад, та враховуючи відсутність в місті Статуту територіальної громади, ці питання було би доцільно деталізувати саме в тексті Порядку. Проте цього не зроблено.

В означеному розділі також йдеться про необхідність прийняття на загальних зборах (конференціях) рішення про „кількість населення”. Що саме мали на увазі автори Порядку, сказати важко.

Наступний розділ 3 Порядку стосується регламентації процесу надання дозволу на створення ОСН. Фактично, окрім відтворення положень ст. 9 Закону України „Про органи самоорганізації населення” до Порядку нічого не додано. Єдиний процедурний момент, який було визначено додатково, це те, що подані до Житомирської міської ради документи спрямовуються до постійної комісії з питань житлово-комунального господарства, благоустрою та екології. Означений факт засвідчив, що в міськраді відсутня спеціальна профільна комісія, яка має опікуватися питаннями розвитку ОСН, оскільки діяльність останніх не обмежується проблематикою ЖКГ та благоустрою.

Як вже було зазначено, розділ 4 Порядку регламентує питання припинення повноважень ОСН. Серед принципових положень цієї частини виділимо п. 4.1, відповідно до якого ОСН обираються на термін повноважень міської ради. Подібний підхід є недоцільним з організаційної та управлінської точки зору. Було би правильніше визначити максимальний термін повноважень відповідного ОСН, який не мав би перевищувати 5-річний термін (термін повноважень місцевих рад в Україні), та вираховувати його від дати утворення кожного окремо взятого ОСН.

Мабуть, найбільш важливими частинами Порядку є додані до нього зразки декількох типових документів. Йдеться про зразок заяви про створення ОСН, протоколів загальних зборів (конференції) за місцем проживання, списку учасників зборів (конференції) жителів за місцем проживання з ініціювання створення ОСН. Проте, слід зазначити, що і в текстах цих документів припущені помилки.

Так, наведений зразок заяви про створення ОСН свідчить про те, що одним таким документом можлива одночасна постановка питання перед міськрадою про надання дозволу на створення відразу декількох ОСН різного рівня. Такий підхід представляється помилковим, оскільки одночасне проведення загальних зборів по утворенню декількох ОСН різного рівня навряд чи можливо. Крім того, матеріали, які необхідні для надання дозволу на створення ОСН різного рівня, хоча і будуть по комплектації однаковими, але змістовно вони будуть істотно відрізнятися.

Декілька принципових зауважень є і до тексту зразка протоколу. Так, в ньому чомусь міститься посилання на можливість брати участь у роботі зага-

льних зборів (конференції) представників таких виконавчих органів ради, як Житомирської «міської державної адміністрації», а також районної у м. Житомирі «державної адміністрації». Таке твердження суперечить Конституції України, оскільки місцеві органи державної виконавчої влади не можуть утворюватися на рівні міста Житомира та його районів.

Навряд чи можна погодитися із пропозицією фіксувати в протоколі загальних зборів (конференції) кількість жителів, які були присутні при розгляді кожного із питань порядку денного. Оскільки рішення мають ухвалюватися більшістю голосів учасників загальних зборів (конференції), кількість яких фіксується на їх початку, з'ясування кількості присутніх під час розгляду кожного рішення представляється таким, що суперечить чинному законодавству.

Окрім Порядку надання дозволу на створення ОСН в м. Житомирі рішенням Житомирської міської ради від 1 серпня 2007 р. № 608 було також затверджено Положення про органи самоорганізації населення в м. Житомирі. Саме така назва цього документу вказана в тексті рішення міськради. Проте, як виявляється, до рішення додано документ вже з іншою назвою: „Типове положення про органи самоорганізації населення”. Чому йдеться саме про „Типове положення” сказати важко, оскільки означений документ стосується усіх без винятку ОСН міста.

Виходячи із назви заявленого рішенням документу, саме тут слід було би очікувати регламентацію основних питань міської політики щодо ОСН. Проте, як виявляється, затверджений міськрадою документ лише дублює зміст Закону України „Про органи самоорганізації населення”. Якої-небудь додаткової деталізації порядку проведення загальних зборів (конференцій), в тому числі не пов'язаних із створенням ОСН, порядку проведення виборів персонального складу ОСН, фінансово-економічної основи їхньої діяльності, гарантій захисту прав ОСН тощо в означеному документі не спостерігається.

Таким чином, рішення Житомирської міської ради від 1 серпня 2007 р. № 608 «Про органи самоорганізації населення в м. Житомирі» не змогло вирішити питання удосконалення нормативно-правової регламентації ОСН на локальному рівні, а сам документ в багатьох випадках звівся до відтворення норм чинного законодавства України.

Слід зазначити, що основний етап легалізації ОСН в м. Житомирі прийшовся на період з 2007 року. Зокрема, в цей період міськрада надала дозвіл на створення цілої низки ОСН, які діють на рівні будинків та вулиць. Мова йде, наприклад, про рішення Житомирської міської ради № 310 від 1 серпня 2007 р. „Про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення „Будинковий комітет Східна 71”, № 380 від 5 вересня 2007 р. „Про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення „Будинковий комітет ”Відродження” на Хлібній, 25”, № 420 від 21 листопада 2007 р. „Про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення Вуличний комітет „Смолянка” в межах вулиці Магазинної та I, III, IV, V Магазинних провулків” тощо.

В цілому, слід визнати, що означені рішення відповідають вимогам Закону України „Про органи самоорганізації населення”. Цікавим є той факт, що не всім ОСН міська рада надавала дозвіл на здійснення однакових повноважень. Наприклад, ОСН „Будинковий комітет Східна 71” було надано лише два повноваження: здійснення контролю за якістю житлово-комунальних послуг та якістю проведених ремонтних робіт, а також інформування громадян про діяльність ОСН, організація обговорення проектів його рішень з найважливіших питань. Чому було ухвалено саме таке рішення і цьому ОСН не були надані усі передбачені ст. 14 Закону України „Про органи самоорганізації населення” повноваження, зробити висновок на підставі наявних у моніторингової групи документів важко. Припускаємо, що саме такі повноваження були запитані для ОСН рішенням загальних зборів (конференції), які ініціювали створення цього ОСН.

Поряд із достатньо слабкою нормативною регламентацією правового статусу ОСН на локальному рівні, слід особливо відзначити створення в місті самосійного виконавчого органу Житомирської міської ради, який за своїми функціональними обов’язками є відповідальний за сприяння розвитку системи ОСН. Йдеться про Управління муніципального розвитку Житомирської міської ради (начальник управління, депутат міської ради Олександр Круківський). Свою роботу Управління розпочало в березні 2007 року. Відзначимо, що подібних виконавчих органів в інших містах, які були піддані аналізу, немає.

За своїм правовим статусом Управління підзвітне і підконтрольне міській раді, яка його утворила, та підпорядковане її виконавчому комітету. Куратором діяльності Управління є міський голова. Основним завданням Управління є сприяння розбудові та зміцненню місцевого самоврядування. Відповідно до Положення про Управління, міська рада та її виконавчий комітет зобов’язані створювати умови для нормальної роботи і підвищення кваліфікації працівників Управління, забезпечувати їх окремим приміщенням, телефонним зв’язком, сучасними засобами оргтехніки для виконання службових обов’язків, доступом до необхідної інформації, літературою, що стосується діяльності Управління.

**Управління відповідно до покладених на нього завдань:**

- сприяє створенню різних форм самоорганізації населення;
- налагоджує співпрацю громади, громадських організацій, міської ради, виконавчого комітету та виконавчих органів міської ради з міжнародними та урядовими фондами;
- проводить навчання представників ОСН, громадських організацій, міської ради, виконавчого комітету та виконавчих органів міської ради для ефективного використання їхніх ресурсів та взаємодії;
- проводить аналіз та надає рекомендації з приводу роботи та взаємодії ОСН, міської ради, виконавчого комітету та виконавчих органів міської ради та підприємств комунальної форми власності;
- видає інформаційно-методичні бюлетені;

- сприяє підвищенню прозорості роботи міської ради, виконавчого комітету та посадових осіб;

- проводить іншу діяльність не заборонену законодавством та іншими нормативними актами.

Серед **прав**, наданих Управлінню, в контексті цього дослідження, відзначимо такі:

- залучати в установленому порядку відповідних спеціалістів для підготовки проектів рішень, розпоряджень та інших документів, а також для розробки і здійснення заходів, які проводяться Управлінням відповідно до покладених на нього обов'язків;

- вносити питання для розгляду на засіданнях виконавчого комітету та інших органів міської ради;

- укладати в установленому порядку угоди та налагоджувати прямі стосунки з фондами, громадськими організаціями відповідно до покладених на управління завдань.

Управління очолює начальник, який призначається на посаду і звільняється з посади міським головою в установленому законом порядку. Положенням про Управління встановлені кваліфікаційні вимоги до осіб, які претендують на посаду начальника Управління, а також інших співробітників цього виконавчого органу Житомирської міської ради. Так, на посаду начальника Управління може бути призначена особа, яка має повну вищу освіту, досвід роботи з міжнародними або українськими фондами та співпраці з громадою не менше двох років (щоправда, не зовсім зрозуміло, що вкладається в словосполучення «співпраця з громадою»). Інші працівники Управління повинні мати щонайменше вищу освіту.

Перші результати діяльності Управління були проаналізовані вже через рік після його утворення на засіданні виконавчого комітету Житомирської міської ради (рішення від 15.05.08 № 331 «Про роботу управління муніципального розвитку міської ради»). Проте, жодного слова ані в тексті рішення, ані в довідці, яка була підготовлена на засідання міськвиконкому, про ОСН не сказано, окрім посилання на проведення Управлінням значної роботи по виконанню Закону України «Про органи самоорганізації населення». Яка саме проводилася робота в цьому напрямку з рішення міськвиконкому та довідки не видно. В означених документах йдеться виключно про діяльність Управління по розвитку системи об'єднань співвласників багатоквартирних будинків.

Одним із важливих моментів покращення співпраці між представниками громадськості та міською владою має стати Громадська рада, яка була утворена розпорядженням Житомирського міського голови від 4 червня 2008 р. № 338 «Про Громадську раду при Житомирському міському голові». Враховуючи, що на момент проведення цього аналізу її діяльність тільки розпочиналася, робити висновки про ефективність її роботи ще зарано. Через це зупинимось виключно на питаннях нормативно-правової регламентації її статусу.

Як зазначено в тексті розпорядження, Громадська рада при Житомирському міському голові створюється з метою забезпечення реалізації громадської ініціативи у вирішенні питань місцевого значення у межах Конституції і законів України та врахування громадської думки в процесі підготовки й реалізації рішень органів місцевого самоврядування.

До первинного складу Громадської ради, відповідно до вказаного розпорядження міського голови, було включено 25 представників різних соціальних груп: лідери громадських організацій, ОСББ, представники медичних та навчальних закладів, релігійні діячі тощо.

Положення про Громадську раду при Житомирському міському голові визначає її статус в якості консультативно-дорадчого органу, який утворюється із зацікавлених представників громадських, релігійних та професійних об'єднань, а також представників влади, бізнесу, готових брати активну участь в реалізації громадської експертизи проектів рішень органів місцевого самоврядування та сприяти реалізації ініційованих громадою соціальних проектів. Конфесійні, національні чи політичні переконання не можуть бути перешкодою членства у Раді.

Рада має на меті підвищення громадської ініціативності житомир'ян, створення потужного осередку активних громадян шляхом залучення їх до діяльності Ради, а також налагодження ефективного механізму здійснення громадської експертизи проектів рішень органів місцевого самоврядування.

Основними **завданнями** Ради визначені такі:

- згуртування представників різних громадських, релігійних, професійних об'єднань, влади й бізнес-структур навколо вирішення загальноміських проблем;

- налагодження дієвого механізму взаємодії Ради, ОСН і владних структур для забезпечення якісного аналізу стану основних напрямів життєдіяльності міста та визначення напрямків розвитку місцевого самоврядування;

- організація збору громадських ініціатив, забезпечення їх фахової експертизи та сприяння впровадженню;

- здійснення громадської експертизи проектів рішень органів місцевого самоврядування тощо.

Виходячи із цього, Раді відповідно до покладених на неї основних завдань надано право готувати та подавати пропозиції до плану проведення консультацій міського голови з громадськістю, щодо строків проведення публічних громадських обговорень; розробляти та подавати на розгляд пропозиції до плану проведення консультацій з громадськістю за визначеною тематикою із зазначенням переліку питань, строків та етапів, порядку оприлюднення інформації про проведення консультацій та врахування їх результатів; здійснювати інші заходи щодо організації та проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики тощо.

З метою реалізації власних повноважень, Рада наділена досить широким переліком **повноважень**, зокрема:

- утворювати в разі необхідності постійні та тимчасові робочі органи (комітети, комісії, експертні групи тощо); залучати до участі в них представників органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, вітчизняних і міжнародних експертних та наукових організацій та окремих фахівців;

- одержувати в установленому порядку необхідну для діяльності інформацію та матеріали;

- проводити асамблеї, конференції, збори та інші заходи;

- вносити міському голові пропозиції з питань, що належать до компетенції Ради;

- здійснювати громадський контроль за обґрунтованістю прийняття та виконання органами місцевого самоврядування рішень. У разі виявлення невідповідності прийнятих рішень вимогам Конституції та законам України й інтересам територіальної громади, або їх неякісного виконання, Рада дає відповідні рекомендації. У разі неможливості вирішення питань Рада має право звертатись із відповідними пропозиціями та рекомендаціями до депутатів міської ради, а також до громадськості міста.

Досить вдалою виглядає запропонована Положенням про Громадську раду при Житомирському міському голові і структура Ради. Визначено, що склад Ради має формуватися з урахуванням принципу виборного представництва (за поданнями релігійних і громадських організацій та об'єднань міста, державних установ тощо) та галузевості (члени Ради, як правило, мають представляють інтереси різних галузей життєдіяльності міста).

Основною формою роботи Ради є засідання, які проводяться в міру потреби, але не рідше одного разу на місяць. Засідання Громадської ради є правомочним, якщо на ньому присутні більшість від загальної кількості членів Ради. Рішення Ради є правомочним, якщо воно приймається простою більшістю голосів її членів, присутніх на засіданні. У разі рівного розподілу голосів визначальним є голос головуєчого на засіданні.

Раду очолює голова, який обирається з числа членів Ради більшістю голосів. Голова має заступників, які обираються з числа членів Ради за його поданням. Голова, заступники голови, члени Ради працюють на громадських засадах.

Рішення Ради є обов'язковими до розгляду в установленому порядку органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами. Рішення Ради вводяться в дію розпорядженнями міського голови або рішеннями інших органів місцевого самоврядування в установленому порядку.

Очевидно, що у разі успішної реалізації ідеї залучення широкої громадськості міста до вирішення питань місцевого значення в місті частково можуть бути створені умови для ефективної співпраці влади і громади.



Підсумовуючи, слід визнати, що в місті Житомирі останнім часом спостерігається певний прогрес щодо розвитку нормативно-правових актів щодо системи ОСН. Проте, ухвалені на місцевому рівні акти значною мірою лише відтворюють положення чинного законодавства, не приділяючи належної уваги заповненню наявних нормативних прогалин.

Суттєві проблеми виникають також через відсутність в місті Статуту територіальної громади. Через це поза межами правового регулювання залишилися велика кількість питань розвитку різноманітних форм локальної демократії, в тому числі щодо створення, організації діяльності та ліквідації ОСН. Наявність цих прогалин стримуватиме і в подальшому ефективний розвиток ОСН на території міста, породжуватиме конфлікти та непорозуміння між органами місцевого самоврядування та ОСН.

Не зважаючи на започаткування Громадської ради при Житомирському міському голові залишається недостатньою регламентація питань взаємодії між громадськими організаціями та органами місцевого самоврядування. Це з особливою гостротою ставить питання про необхідність розробки та ухвалення на місцевому рівні окремої програми, яка має бути спрямована на посилення залученості ГО та ОСН до вирішення питань місцевого значення, створення умов для їхнього ефективного функціонування тощо. Ухвалення окремих рішень, якими, наприклад, виділяються цільові кошти на підтримку діяльності окремих категорій ГО, для забезпечення ефективної та системної взаємодії на рівні «органи місцевого самоврядування – громадські організації» вже недостатньо.

Вихід з ситуації, що склалася, вбачається у скорішому ухваленні Статуту територіальної громади міста Житомира, внесенні змін до чинних актів, шляхом насичення їх норм додатковими положеннями, або через ухвалення спеціалізованих актів, що регламентують відповідні питання місцевого розвитку.

Зокрема, мова може йти про розробку і ухвалення міською радою рішень «Про створення умов для розвитку громадських організацій та органів самоорганізації населення в місті Житомирі та залучення їх до процесів прийняття рішень», «Про соціальне замовлення в місті Житомирі», «Про затвердження Положення про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Житомира окремими власними повноваженнями Житомирської міської ради, фінансами та майном» і т.п.).

### **5.1.2. Громадська оцінка місцевих умов для створення та діяльності ГО та ОСН у м. Житомирі**

В експертно-соціологічному опитуванні у місті Житомирі взяли участь **90 громадських експертів** – керівників громадських об'єднань, серед яких 74 особи або **82,2%** склали керівники громадських організацій та 16 осіб або **17,8%** – голови ОСН. Серед громадських експертів було 38 чоловіків (**36,6%**) та 52 жінки (**63,4%**).



Серед експертів м. Житомира особи із **стажем громадської діяльності** до одного року складали **42,3%** (найвищий показник серед усіх обстежених міст); від одного року до п'яти років – **36,7%**; від п'яти до десяти років – **12,3%**; більше десяти років – **8,7%**. Тобто, у цілому громадські експерти м. Житомира виявилися володарями **найменшого досвіду** громадської діяльності серед інших обстежених міст України.

За **рівнем освіти** серед громадських експертів м. Житомира взагалі були відсутні особи з початковою та неповною середньою (8-9 класів) освітою. З повною середньою освітою (10-11 класів, СПТУ) серед опитаних виявилось **10,0%** осіб (найвищий показник серед усіх обстежених міст); із середньою спеціальною освітою (технікум, коледж) – **8,9%** (найнижчий показник серед усіх обстежених міст); з вищою та неповною вищою освітою – **70,0%**; закінчили аспірантуру, мають вчений ступінь – **11,1%**.

За **віковими групами** громадські експерти м. Житомира розподілилися наступним чином: до 18 років – **10,0%** (найвищий показник серед усіх обстежених міст); 18-25 років – **53,4%** (найвищий показник серед усіх обстежених міст); 26-35 років – **25,4%**; 36-45 років – **5,4%** (найнижчий показник серед усіх обстежених міст); 46-54 роки – **3,4%** (найнижчий показник серед усіх обстежених міст); 55-60 років – **2,4%** (найнижчий показник серед усіх обстежених міст). Представників більш старшого віку серед громадських експертів не було. Отже, переважна більшість (**78,8%**) громадських експертів м. Житомира належить до вікової групи 18-35 років, тобто виявилися у своїй основній масі **наймолодшими** серед усіх громадських експертів в обстежених містах.

Нижче наведено **аналіз думок** громадських експертів м. Житомира у розрізі запитань проведеного експертно-соціологічного дослідження.

**Добре інформованими** про діяльність міських органів місцевого самоврядування відчують себе **11,1%** опитаних, відносно добре інформованими – **28,8%**, мало інформованими – **35,6%** і вкрай мало інформованими – **24,5%** житомирських експертів (найвищий показник серед усіх обстежених міст).

**Основними джерелами інформації** про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови) для більшості опитаних громадських експертів Житомира виявилися преса (**60,0%**) і телебачення (**55,6%**) (обидва – найнижчі показники серед усіх обстежених міст). Найменш значущими джерелами інформації для громадських лідерів Житомира виявилися систематичні звіти керівників підрозділів міської ради (**2,2%**) та листівки, які розносять жителям по домах (**4,4%**).

**Рівень власної обізнаності лідерів НДО** м. Житомира про чинні закони та інші нормативні акти, які містять вимоги щодо підтримки та розвитку громадських об'єднань органами місцевого самоврядування, виявився у цілому нижчим, ніж в середньому по досліджених містах. Позитивно (оцінками 4 і 5) цей рівень оцінили лише менше однієї п'ятої (**19,0%**) громадських експертів Житомира, решта же (**81,0%**) вважають свій рівень обізнаності недостатнім (**45,5%**), низьким (**24,4%**) і дуже низьким (**11,1%**).

**Щодо можливості участі НДО** в розробці та ухваленні рішень органами місцевого самоврядування достатньою мірою вважають себе інформованими лише **15,5%** усіх опитаних громадських експертів **Житомира**. Решта же з них (**84,5%**) вважають себе інформованими недостатньою мірою (**53,4%**) і взагалі не мають у своєму розпорядженні такої інформації (**31,1%**). Значення цих показників, як і у попередньому разі, також виявилися **нижчими** ніж у середньому по досліджених містах.

**Оцінюючи свою практичну участь від імені НДО** у підготовці та ухваленні рішень, розпоряджень органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови), громадські експерти м. Житомира так відповіли на запитання, чи доводилося об'єднанню, яке представляє громадський експерт, або йому самому (їй самій) як лідерів НДО брати участь у підготовці та ухваленні владних рішень: доволі часто у цьому брали участь **8,8%** опитаних, зрідка – **35,6%** і ніколи не брали участі у підготовці та ухваленні рішень, розпоряджень органів місцевого самоврядування **55,6%** опитаних. Ці показники виявилися на рівні середніх по усіх досліджених містах.

Оцінюючи **готовність влади до співпраці з НДО**, громадські експерти м. Житомира, які тією чи іншою мірою брали участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, висловились стосовно **ініціатора цієї участі**. Відповіді показали, що така участь мала місце переважно за ініціативою самих НДО та їхніх лідерів. Це зазначили **70,0%** від числа опитаних учасників підготовки та ухвалення актів міської влади. Інші **30,0%** експертів зазначили, що їх НДО залучались до підготовки та ухвалення актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування за ініціативою самих цих органів і посадових осіб. Причому цей рівень їхньої активності виявився **найвищим** серед досліджених міст.

**Стосовно ефективності участі представників НДО** у підготовці та ухваленні актів органів місцевого самоврядування думки житомирських експертів розділились наступним чином: **17,5%** опитаних вважають, що їхні пропозиції були прийняті та враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження). Більшість же опитаних (**72,5%**) вважають, що їхні пропозиції тільки були взяті до відома (найвищий показник серед усіх обстежених міст), а решта експертів (**10,0%**) відмітили, що їхні пропозиції взагалі не були взяті до уваги (найнижчий показник серед усіх обстежених міст).

**Результативність співпраці влади і громади** характеризує у тому числі подальша доля вказаних вище актів, зокрема їхнє впровадження. На запитання до житомирських експертів, які брали участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень, стосовно наступного впровадження цих рішень і розпоряджень, були отримані такі відповіді.

**20,0%** опитаних експертів, які брали участь у підготовці та ухваленні актів, були офіційно сповіщені органами влади про результати впровадження цих актів. За власною ініціативою про це дізнались **45,0%** експертів, **5,0%** дізналися про це на засіданнях, куди їх запросили (найнижчий показник серед усіх

обстежених міст), а **15,0%** про результати дізналися із ЗМІ. На жаль, така інформація залишилась недоступною для **15,0%** опитаних учасників процесу підготовки і ухвалення рішень і розпоряджень у м. Житомирі (найгірший показник серед усіх обстежених міст).

**Інтегральна оцінка впливу НДО** на діяльність місцевої влади по розвитку міста і вирішенню його проблем серед опитаних громадських експертів м. Житомира виглядає наступним чином. **15,6%** опитаних вважають, що вплив НДО на владу в місті є **великим** (цей показник дещо перевищує середній по обстежених містах). Малим вплив громадськості на діяльність влади вважають **48,8%** експертів. А те, що НДО ніякого впливу на владу не справляють, вважають **20,0%** опитаних (трохи менше, ніж в середньому по усіх обстежених містах).

**Рівень власної обізнаності** про чинні закони та інші нормативні акти, які регламентують здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, самі громадські експерти м. Житомира вважають **не досить високим**. Зокрема, найвищою оцінкою **5 балів** цей рівень оцінили лише **2,2%** опитаних у Житомирі (найгірший показник серед усіх обстежених міст). Достатньо високим (**оцінка 4**) рівень власної обізнаності про нормативну базу громадського контролю вважають **15,6%** експертів.

Більшість же житомирських експертів (**38,8%**) оцінили власний рівень обізнаності як задовільний (**3 бали**). Зовсім низькими оцінками **1 і 2 бали** оцінили свій рівень обізнаності більшість з опитаних (**43,4%**) (найгірший показник серед усіх обстежених міст).

Цікавою є інформація про **досвід участі НДО** м. Житомира та їх лідерів у здійсненні **громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Опитування показало, що **часто** брали безпосередню участь у здійсненні громадського контролю у тій чи іншій формі **12,2%** громадських експертів. Цей показник трохи перевищує середнє значення по досліджених містах.

**Зрідка** до процедури громадського контролю долучались **32,2%** експертів. Більша же частина з них (**55,6%**) взагалі жодного разу **не брали в цьому участі**.

Усі **100%** громадських експертів, хто безпосередньо або у складі своїх НДО брали участь у здійсненні громадського контролю органів та посадових осіб органів міської влади, відмітили, що це відбувалось за їх власною ініціативою та **ініціативою НДО** (найвищий показник серед усіх обстежених міст).

Серед **форм громадського контролю**, в яких брали участь опитані експерти, частіше за усе (**37,5%**) згадувались громадські слухання по проектах актів органів місцевого самоврядування та за підсумками їхнього впровадження.

Інші форми громадського контролю, зокрема, участь у роботі таких НДО, як „Громадський контроль”, комітет захисту прав споживачів та інших, а також отримання через Інтернет з веб-сайту органу місцевого самоврядування інформації про ухвалені рішення та розпорядження згадувались однаковою кількістю експертів – по **20,0%**. Причому громадські експерти Житомиру ви-

явилися найбільш активними серед експертів інших досліджених міст у використанні Інтернету як форми громадського контролю.

**10,0%** громадських експертів Житомиру брали участь у здійсненні громадського контролю через участь в спеціальних засіданнях, де заслуховувалися звіти посадових осіб, з вільним доступом громадськості (найнижчий показник серед усіх обстежених міст). А **7,5%** опитаних долучилися до громадського контролю через участь у складі колегіальних органів місцевого самоврядування.

**Стосовно тих сторін діяльності** органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які громадські експерти Житомира та їхні НДО найчастіше піддавали громадському контролю, опитування дало наступні результати:

- реакція посадових осіб на скарги і звернення громадян – **45,0%**;
- виконання ухвалених рішень і міських програм – **30,0%**;
- робота представників НДО в депутатських комісіях і робочих групах – **15,0%**.
- ухвалення актів міською радою та її виконавчими органами – **5,0%**;
- робота міських інспекцій (по торгівлі, архітектурному контролю, благоустрою та ін.), покликаних протидіяти незаконній діяльності юридичних і фізичних осіб – **5,0%**;

На запитання, чи доводилося їм звертатися до органів міської влади та їх посадових осіб із заявами і пропозиціями щодо поліпшення тих чи інших сторін життя міста, а також стосовно того, якою була реакція цих органів та осіб, від громадських експертів м. Житомира були отримані наступні відповіді. **16,6%** опитаних лідерів НДО взагалі до органів міської влади **не зверталися**. Серед тих, хто звертався до органів міської влади зі своїми зауваженнями та пропозиціями, своєчасно і достатньо конкретного змісту відповідь від них отримали **17,8%** експертів. **31,2%** з числа тих громадських експертів, хто звернувся до міської влади, отримали відповідь із затримкою або у вигляді відписки (найнижчий показник серед усіх обстежених міст). Однак, частіше за усе (**у 34,4% випадках**) ті лідери НДО, що зверталися до органів влади та посадових осіб, взагалі не отримали ніякої відповіді на свої зауваження та пропозиції (цей показник є найгіршим серед усіх досліджених міст).

Стосовно того, чи приймалися реальні, конкретні заходи органами влади по суті вказаних вище звернень, майже дві третини (**62,6%**) опитаних громадських експертів з числа тих, що зверталися до влади зі своїми зауваженнями та пропозиціями, вважають, що реальних, конкретних заходів на зауваження та пропозиції, які надійшли від НДО в ході громадського контролю діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, цими органами та посадовими особами **не приймалося**.

У той же час **37,4%** громадських експертів Житомира вважає, що органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами у відповідь на зауваження та пропозиції НДО вживалися конкретні заходи по суті цих звернень.

Стосовно того, що необхідно зробити, щоб громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб був систематичним та ефективним, від **громадських експертів** м. Житомира поступили такі **пропозиції**: забезпечити вільний доступ громадськості до інформації про діяльність міської влади (9 пропозицій), активніше відображати інформацію щодо діяльності місцевих органів влади в ЗМІ (4), залучати фахівців до здійснення громадського контролю (3), утворити контрольний орган з членів ОСББ (2), позбавитися в місті від корупції та корумпованого керівництва (2), переглянути законодавство (2), удосконалити систему взаємозалежності органів самоврядування від місцевої громади (1), проводити постійні звіти посадових осіб (1). Дехто з громадських експертів вважає, що усі зусилля будуть даремними (2).

З відповідей на запитання про те, в яких із **основних сфер життя** міської громади відбувається найактивніша співпраця очолюваних експертами НДО з органами місцевого самоврядування, виявилось, що ця співпраця відбувається **в усіх дев'ятнадцяти** названих основних сферах життєзабезпечення міста, до яких належать: благоустрій території, зайнятість і працевлаштування населення, робота ЖЕКів, робота міського транспорту, соціальне забезпечення, зокрема своєчасна виплата пенсій та допомоги, медичне обслуговування, робота шкіл, дошкільних і позашкільних установ, охорона навколишнього середовища, охорона громадського порядку, надання допомоги мало імущим, збереження історичних пам'яток, організація дозвілля, ремонт доріг, водопостачання, теплопостачання (ТЕЦ), подача електрики, телефонний зв'язок, вивіз сміття, боротьба з підтопленням будинків та ін.

Найбільш активно, на думку громадських експертів Житомира, співпраця очолюваних ними НДО із органами влади відбувається у сферах організації дозвілля (**30,0%**), благоустрою території (**28,9%**), роботи ЖЕКів (**26,7%**), покращення екологічної ситуації (**25,6%**) тощо.

**Стосовно ступеня сумарного задоволення** лідерів НДО співпрацею з органами місцевого самоврядування м. Житомира опитані висловили наступні думки. Однозначно задоволені цією співпрацею лише **3,4%** опитаних. Швидше задоволеними виявилось **27,6%** громадських експертів (це значення перевищує середнє по досліджених містах). Майже половина опитаних (**49,0%**) швидше не задоволені співпрацею з органами місцевого самоврядування, а **20,0%** однозначно не задоволені нею.

Декілька запитань були спрямовані на з'ясування того, сприяє чи ні місцева влада м. Житомира діяльності НДО через **створення матеріально-технічних умов** для цієї діяльності. Виявилось, що лише **18,8%** громадських організацій та органів самоорганізації населення, керівників яких було опитано, орендують у міської влади приміщення, що належать до комунальної власності територіальної громади. Ще менше опитаних (**16,7%**) відмітили, що очолюване ними НДО має пільги по орендній платі. Фінансову підтримку з місцевого бюджету у будь-якій формі отримують також не дуже багато – **22,3%** НДО, керівників яких було опитано.

**Стосовно повноважень**, які на думку громадських експертів Житомира, мають додатково отримати очолювані ними НДО від органів місцевого самоврядування для більш активної участі громади у вирішенні актуальних проблем міста, частіше за усе називалися такі: громадський контроль за виконанням основних функцій органами влади, охорона громадського порядку, організація дозвілля, збереження історичних пам'ятників, участь у виділенні земельних ділянок, субвенцій та субсидій. Дехто з громадських експертів вважає, що часткове делегування НДО повноважень органів місцевого самоврядування доцільно здійснити в усіх сферах діяльності цих органів.

**До недоліків у діяльності органів місцевого самоврядування**, що перешкоджають розвитку громадських об'єднань і підвищенню ефективності їх роботи, які необхідно усунути в першу чергу, громадські експерти м. Житомира віднесли: корупцію (6 відповідей), закритість (3), слабка реакція посадових осіб на звернення громадян (2), самоуправство (2), безвідповідальність, боягузливість, некомпетентність, егоїзм, власний розвиток на збиток розвитку міста.

**Серед недоліків у діяльності самих НДО**, які треба усунути у першу чергу і які заважають налагодженню співпраці із владою, опитані громадські лідери назвали: пасивність (3 відповіді), відсутність професіоналізму (2), нестача фінансування (2), безініціативність (2), халатність і байдужість.

**Найбільш невідкладними проблемами життя м. Житомира**, які зараз треба вирішувати місцевій владі обов'язково спільно з громадськими об'єднаннями, щоб досягти бажаного результату, опитані експерти вважають: проблеми благоустрою та житлово-комунального обслуговування (7 відповідей), покращення медичного та соціального обслуговування (4), покращення екологічної ситуації в місті (4), підвищення рівня культури (2) тощо.

До основних сфер суспільного життя, де найбільш активно діють НДО м. Житомира, які в опитуванні були представлені громадськими експертами, належать усі основні сфери життя територіальних громад. Найбільшої уваги при цьому НДО приділяють вирішенню проблем освіти і виховання (37,8%), культури, мистецтва, охорони історичної спадщини (32,2%), захисту прав людей (31,1%), соціального захисту і соціальної допомоги (27,8%), місцевого розвитку та розвитку структур громадянського суспільства (25,6%) та ін.

**Серед головних завдань**, які мають намір вирішувати громадські об'єднання м. Житомира у найближчій перспективі, їхні опитані лідери назвали такі: вирішення екологічних проблем (4 відповіді), вирішення проблеми покращення якості житлово-комунальних послуг (4), вирішення проблем безпритульних і малозабезпечених (3), створення ОСББ (3), вирішення соціальних проблем (2), надання допомоги постраждалим від домашнього насильства (2), робота з обдарованою молоддю тощо.

## 5.2. ЗАПОРІЖЖЯ

### 5.2.1. Аналіз місцевих нормативно-правових актів щодо створення та діяльності ГО та ОСН у м. Запоріжжі

Під час реалізації проекту аналізу були піддані нормативно-правові акти, прийняті Запорізькою міською радою та її виконавчим комітетом за період 1997-2008 років в частині, що стосується створення органами місцевого самоврядування умов для розвитку НДО на території міста Запоріжжя. Ключова роль в процесі аналізу означеної категорії питань була відведена Статуту територіальної громади міста Запоріжжя. Цей базовий нормативний документ локального регулювання був ухвалений міською радою 15 лютого 2006 року.

Преамбула Статуту, яка відбиває мету ухвалення «локальної конституції» Запоріжжя обмежується лише загальним посиланням на те, що Статут визначає основи життєдіяльності територіальної громади міста, засади, форми та порядок здійснення нею місцевого самоврядування. Проте, вже в статті 1 зазначено, що Статут має вищу юридичну силу на території міста та визначає форми, порядок і гарантії безпосередньої участі населення міста у вирішенні питань місцевого значення.

Суттєве протиріччя спостерігається в тексті Статуту щодо розмежування термінів «мешканець» та «житель». Статут визнає мешканцями міста виключно громадян України (ст. 3). В той же час ст. 15 Статуту встановлює, що територіальна громада складається з жителів, до числа яких віднесені вже не тільки громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства, а також біженці. Неузгодженість цих позицій в кінцевому рахунку в розумінні першого із наведених термінів може призвести до дискримінації по відношенню до іноземців та осіб без громадянства, які також проживають на території міста та мають користуватися певними правами та виконувати обов'язки, передбачені чинним законодавством України та Статутом територіальної громади міста Запоріжжя, зокрема в сфері, яка є предметом даного дослідження.

В статті 9 Статуту «Система місцевого самоврядування» відтворено положення ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, до числа суб'єктів місцевого самоврядування м. Запоріжжя справедливо віднесені і ОСН.

З іншого боку, стаття 16 Статуту окремо закріплює форми, за допомогою яких члени територіальної громади міста можуть реалізовувати своє право на участь в здійсненні місцевого самоврядування. До цих форм, зокрема, віднесені місцевий референдум, вибори міського голови, вибори депутатів міської та районної в місті рад, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. В той же час в перелік не потрапили ОСН, які, без сумніву, мали би бути віднесені до числа форм локальної демократії.

Власне регламентації правового статусу ОСН на рівні міста присвячено розділ VII Статуту «Органи самоорганізації населення». Означений розділ складається із однієї, досить короткої статті 49. Вона встановлює, що ОСН – це



представницькі органи, що створюються частиною жителів, які проживають на відповідній території у межах міста, а також закріплює перелік ОСН, які можуть створюватися на території міста Запоріжжя (Тепличний селищний комітет, вуличні комітети, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, будинкові комітети, комітети районів міста). Крім цього, встановлено, що правовий статус, порядок організації та діяльності ОСН визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про органи самоорганізації населення», іншими законами України та рішеннями Запорізької міської ради.

Проте, означений розділ-стаття не є єдиною нормою Статуту, в якому містяться положення, що так чи інакше регламентують статус ОСН. Означене питання зачіпається й іншими нормами Статуту.

Важливою формою локальної демократії, від ефективності функціонування якої напряму залежить створення чи не створення ОСН, а також забезпечення їхнього ефективного функціонування, є загальні збори членів територіальної громади (по тексту Статуту – громадян). Перш за все, слід звернути увагу, що автори Статуту в назві та тексті ст. 19 Статуту відтворили положення статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій законодавець помилково передбачив проведення загальних зборів громадян, а не членів територіальної громади або жителів, що суперечить не тільки статті 1 цього ж Закону, але й демократичним стандартам.

Ще більш дивним є термін, який використовується в ч. 1 ст. 19 Статуту. Тут вже йдеться про «збори громадян територіальної громади». Кого мали на увазі автори Статуту в цьому разі, зовсім незрозуміло.

Серед повноважень, які Статут закріпив в означеній статті за загальними зборами, є право утворювати ОСН, затверджувати їх положення, вносити зміни і доповнення до них, вирішувати питання про дострокове припинення повноважень (розпуск) ОСН, а також про відставку окремих їх членів. Означений перелік повноважень загальних зборів виглядає занадто обмеженим, оскільки із цього формулювання, наприклад, не випливає, що саме загальні збори мають обирати персональний склад ОСН, заслухувати його щорічні звіти про його діяльність, ліквідовувати ОСН тощо. Не зовсім вдалим виглядає застосування терміну «відставка» по відношенню до дострокового припинення повноважень членів ОСН.

Частина 4 ст. 19 Статуту передбачає перелік суб'єктів, які можуть брати участь у загальних зборах. До числа таких віднесені міський голова, Тепличний селищний голова, народні депутати України, депутати обласної, міської ради, Тепличної селищної ради, посадові особи органів місцевого самоврядування, представники органів державної влади, об'єднань громадян, установ, організацій та підприємств, які зацікавлені у вирішенні питань, що розглядаються на зборах. Як видно із наведеного переліку, до числа можливих учасни-



ків загальних зборів не включені представники ОСН, що, виглядає абсурдним з огляду на той вплив, який повинні мати загальні збори на долю ОСН.

Недемократичною виглядає процедура скликання загальних зборів. Статут передбачає, що загальні збори може скликати міський голова за власною ініціативою, за ініціативою депутатів міської ради, за ініціативою не менш 1/3 загальної кількості громадян, які проживають на відповідній території. Він також може доручити скликати загальні збори головам відповідних районних адміністрацій міської ради, Тепличному селищному голові.

Таким чином, члени територіальної громади, які, наприклад, вирішили провести загальні збори з ініціювання створення ОСН чи зібратися для вирішення якогось іншого питання його поточної діяльності самі, без міського голови, вирішити це питання не можуть. Для цього вони мають завчасно (не пізніше як за 15 робочих днів (!) до запропонованої дати проведення зборів) повідомити міського голову про наявність в них такого бажання. У повідомленні зазначаються вид, дані про ініціаторів, час, дата, порядок денний і місце проведення зборів, коло запрошених учасників зборів. Неподання такого повідомлення та інформації є підставою для визнання їх місцевою радою нечинними, а рішення, ними ухвалені, такими, що не мають юридичних наслідків. При цьому, міський голова зовсім не зобов'язаний скликати запропоновані загальні збори: щонайменше, такого обов'язку у нього за текстом Статуту немає. Такий бюрократичний та антидемократичний підхід створює умови для жорстокої централізації, що, фактично, перешкоджає реалізації права членів територіальної громади на використання цієї форми локальної демократії.

Необхідно також відзначити, що Статут передбачає можливість проведення замість загальних зборів конференцій (зборів представників) членів територіальної громади. Але і тут спостерігається жорстка централізація: вирішення питання про проведення зборів представників здійснюється за «рішенням міського голови». Не повторюючись щодо недемократичності такого підходу, про що вже було сказано вище, звернемо також увагу на те, що міський голова не ухвалює саме «рішення» – такі нормативно-правові акти може ухвалювати лише місцева рада або її виконком.

Ще одним проявом недемократичності закладеної у Статуті процедури є те, що право визначення квоти представництва на зборах представників також віднесено до виняткової прерогативи міського голови. Окрім можливих проявів суб'єктивізму, що може призводити до формування різних підходів до різних громадських ініціатив, є ще проблема правового характеру.

В Україні досі діє Постанова Верховної Ради України № 3748-ХІІ від 17 грудня 1993 року «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні». Цей документ чітко визначає перелік суб'єктів, які мають право визначати норму представництва на конференціях. До означеного переліку суб'єктів міський голова не належить. Тому міській раді, яка наділена даною Постановою правом визначати норму представництва на конференціях, було би правильніше встановити цю загальну норму в Стату-

ті. Це дало би можливість уникнути можливих звинувачень міського голови у суб'єктивізмі при визначенні квоти представництва, спростити процес скликання конференцій представників, і, що найголовніше, – не вводити у протиріччя із чинним законодавством.

На жаль, це не єдиний приклад порушення норм чинного законодавства статутними нормами у тій частині, що прямо чи опосередковано стосується діяльності ОСН. Так, в ч. 8 ст. 19 йдеться про те, що збори представників громадян є правомочними за умови присутності на них не менш 2/3 обраних або призначених представників. Відмітимо, що це загальне положення ніяким чином не може стосуватися зборів, на яких вирішуються питання про створення та діяльність ОСН. Відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» конференція представників є правомочною, якщо у цьому заході було представлено більше половини жителів, які мешкають на відповідній території.

Недемократичним також є й те, що головуючого визначають не загальні збори чи конференція їх представників, а міський голова, або орган який скликав ці збори.

Рішення загальних зборів є обов'язковими для виконання відповідними ОСН.

Торкаючись можливого впливу ОСН на розвиток інших форм локальної демократії на території міста Запоріжжя, зазначимо, що автори Статуту надали ОСН право ініціювати проведення громадських слухань. Дещо дивно, але подібне право не надано громадським організаціям, які за логікою теж повинні були б мати таке право. Щоправда, скликання громадських слухань знов же таки залежить виключно від волі міського голови, оскільки саме він визначає як єдиний суб'єкт, який може вирішувати це питання. Більш того, зовсім не обов'язково, що представники ОСН та громадських організацій будуть запрошуватись на самі громадські слухання: Статут називає їх серед можливих суб'єктів, які можуть (а не зобов'язані) бути запрошені для участі в них.

В контексті регламентації взаємовідносин «міська рада – ОСН» відмітимо, що ст. 38 Статуту лише відтворює відповідні норми ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», закріплюючи в якості виключної компетенції міської ради вирішення питань про прийняття рішень про надання дозволу на створення ОСН, про наділення їх окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

Важливим є той факт, що статтею 40 Статуту ОСН поряд із трудовими колективами та об'єднаннями громадян надано право вносити пропозиції щодо питань для розгляду міською радою. Це право вони можуть реалізовувати через міського голову, постійні комісії ради, виконавчий комітет, депутатів міської ради, депутатські фракції та групи.

Слід також відмітити, що Статут окремо закріплює права членів територіальної громади щодо ОСН. Так, ст. 22 закріпила за членами територіальної

громади право звертатися до органів та посадових осіб місцевого самоврядування та порушувати питання про утворення, реорганізацію або ліквідацію ОСН. Відповідно до ч.2 ст. 23 члени територіальної громади мають право брати участь у засіданнях відповідного ОСН.

Слід зазначити, що питанням регламентації прав та обов'язків ГО у тексті Статуту також приділяється певна увага. Так, ст. 24 Статуту цілком присвячена питанням участі у здійсненні місцевого самоврядування міських, районних у місті осередків політичних партій, громадських організацій, творчих спілок, їх об'єднань. В контексті цього дослідження відзначимо, що означена стаття встановила право членів територіальної громади брати участь у здійсненні місцевого самоврядування через міські, районні у місті осередки громадських організацій, творчих спілок, профспілок, їх об'єднань. Закріплено, що вони в межах, встановленим законодавством:

- 1) беруть участь в організації місцевих виборів;
- 2) через своїх депутатів у міській та районних радах беруть участь у виробленні та здійсненні міської політики;
- 3) сприяють залученню членів територіальної громади до обговорення важливих питань соціально-економічного та культурного розвитку міста;
- 4) через своїх представників беруть участь у роботі громадської ради та інших консультативних органів при міському голові.

Профспілки, їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, об'єднання підприємців та промисловців отримали право разом з виконавчим комітетом міської ради утворювати раду соціального партнерства міста та щорічно укладати регіональну угоду для здійснення співробітництва в процесі формування та реалізації соціально-економічної політики, узгодження та вирішення питань, що виникають у соціально-трудовій сфері.

Окрім наведених окремих положень ст. 24, в тексті Статуту небагато інших посилань на ГО. Винятком в цьому сенсі є положення про обов'язковість для виконання для об'єднань громадян рішень, ухвалених на місцевому референдумі (ст. 12), закріплення за членами територіальної громади права брати участь у діяльності ГО, професійних і творчих спілок як однієї із форм участі у місцевому самоврядуванні (ст. 16), можливість брати участь у загальних зборах членів територіальної громади за місцем проживання (ст. 19), можливість започатковувати на добровільних засадах ГО (лікарняні каси), основною метою яких є додаткове фінансування різних форм медичної допомоги, що надається їхнім членам (ст. 29).

В той же час, в Статуті є низка посилань на окремі права підприємств, установ та організацій, які діють на території міста. Очевидно, що до числа останніх можуть бути віднесені і ГО. Переліченим суб'єктам надано право бути відзначеними Почесною грамотою виконавчого комітету міської ради, Подякою міського голови чи Вітальним адресом за певні досягнення у власній діяльності. З іншого боку, на них покладені обов'язки по виконанню актів органів місцевого

самоврядування, по розгляду пропозицій загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання тощо.

Слід зазначити, що Запорізька міська рада протягом періоду, що аналізується, не обмежилась лише ухваленням Статуту. За цей період головний представницький орган міста ухвалив цілу низку інших нормативно-правових актів, які стосуються предмету цього дослідження.

Так, 27 червня 2007 року Запорізькою міською радою було затверджено рішення № 61 «Про затвердження Програми «Фінансування проведення конкурсу-огляду «Кращий двір» в м. Запоріжжі на 2007-2008 роки». Цей документ було ухвалено з метою благоустрою, забезпечення порядку на прибудинкових територіях житлового фонду м. Запоріжжя та залучення мешканців щодо збереження чистоти та належного стану дворів. Серед основних завдань в тексті Програми була названа, зокрема, підтримка ініціативи ОСН в питаннях реалізації завдань культурного і соціального розвитку міста, благоустрою прибудинкових територій та збереження житлового фонду.

Було передбачено, що конкурс має проводитися в два етапи. На першому етапі в межах районів міста мали бути визначені найкращі двори. За підсумками проведеного конкурсу-огляду проводиться преміювання дворів переможців по кожному району у розмірі 50 тис. грн. на благоустрій двору. Співрозпорядником зазначених коштів має виступати будинковий комітет.

На другому етапі конкурсу оцінюється ефективність співпраці будинкового комітету з працівниками житлово-експлуатаційних організацій щодо освоєнню виділених коштів. За результатами проведеного огляду дворів – переможців першого етапу визначається загальний переможець конкурсу, якому за рішенням конкурсної комісії присвоюється почесне звання “Кращий двір міста”. Мешканці двору одержують пріоритетне право на проведення (в разі необхідності) капітального, поточного ремонтів та на ремонт покриття внутрішньодворових доріг на загальну суму 50 тис. грн.

За підсумками конкурсу-огляду вирішено розробити міську програму підтримки ініціативи ОСН в питаннях реалізації завдань культурного і соціального розвитку міста, благоустрою прибудинкових територій та збереження житлового фонду.

Залучення ОСН до вирішення проблем у сфері благоустрою здійснювалося і на рівні інших актів міської ради. Так, наприклад, Правила благоустрою, забезпечення чистоти, порядку і дотримання тиші в м. Запоріжжі, які були затверджені рішенням Запорізької міської ради від 13.06.2007 № 10, встановили, що ОСН поряд із виконавчим комітетом Запорізької міської ради, районними адміністраціями Запорізької міської ради та відділами комунального господарства районних адміністрацій Запорізької міської ради, управлінням комунального господарства Запорізької міської ради, управлінням з питань екології Запорізької міської ради, органами державного санітарного нагляду, районними інспекціями з благоустрою, громадськими інспекторами, екологічною міліцією, міським управлінням УМВС України в Запорізькій області, іншими орга-

нами місцевого самоврядування та відповідними компетентними органи державної влади здійснюють контроль за станом благоустрою на території міста.

Погоджуючись в цілому із необхідністю залучення ОСН до виконання такого роду функцій (вони впливають, перш за все, із Законів України «Про органи самоорганізації населення» та «Про благоустрій населених пунктів»), зазначимо, що міська рада в Правилах не деталізувала форми та методи, використовуючи які ОСН можуть виконувати покладені на них означені функції.

В цілому, слід зазначити, що підвищення уваги з боку органів місцевого самоврядування до діяльності ОСН призвела до активізації процесу звернень з боку мешканців міста до міської ради з проханням надати дозвіл на створення відповідних ОСН. Особлива активність припадає на період 2006-2008 років, коли міська рада надала дозвіл на створення багатьох нових ОСН (які переважно діють на рівні будинків та кварталів). Наприклад, 25 червня 2008 року Запорізька міська рада рішенням № 17 надала дозвіл на створення ОСН – квартального комітету в межах вулиць Сйська, Приозерна, Кабардинська, а 19 листопада 2008 року рішенням № 19 – на створення ОСН – будинкового комітету по вул. Чарівній, 40-А тощо.

Розвиток системи ОСН неминуче позначився на необхідності удосконалення управлінських аспектів взаємодії органів місцевого самоврядування з ОСН. Слід зазначити, що в Запорізькій міській раді функції по взаємодії з ОСН та об'єднаннями громадян покладені на постійну комісію з гуманітарних питань. Враховуючи, що основна сфера повноважень цієї комісії припадає на питання освіти, науки, культури та молодіжної політики, тобто на питання, які переважно є далекими від повноважень ОСН, закріплення цих повноважень саме за вказаною комісією навряд чи було доцільним.

Що стосується питань взаємодії районних адміністрацій з ОСН, то, як правило, відповідні обов'язки покладені на відділи організаційної та кадрової роботи. Показовим є особливості формулювання характеру взаємовідносин цих підрозділів з ОСН. Так, згідно із даними офіційного порталу Запорізької міської влади <http://www.meria.zp.ua> цей підрозділ:

- в Ленінській райадміністрації забезпечує взаємозв'язок з трудовими колективами та ОСН,
- в Шевченківській райадміністрації здійснює координацію роботи ОСН, сприяє виконанню ними повноважень та контролює їх діяльність,
- в Заводській райадміністрації – координує діяльність ОСН: квартальних, вуличних, домових комітетів тощо.

Як видно, навіть в межах одного міста існують зовсім різні підходи до розуміння характеру взаємовідносин з ОСН.

Ще далі пішли в Орджонікідзевській райадміністрації, де утворили комісію з організації та проведення огляду роботи ОСН з утримання територій кварталних та будинкових комітетів у належному санітарному стані. Доцільність, а головніше, законність утворення комісії саме такого спрямування викликає

серйозні сумніви. Здійснення контролю за виконанням не делегованих, а власних повноважень ОСН, які до того ж виконуються на добровільних засадах, навряд чи можливо.

Підсумовуючи викладене, слід визнати, що в місті Запоріжжі останнім часом спостерігається активний процес розвитку нормативно-правових актів щодо розвитку системи ОСН. Враховуючи відсутність у Запоріжжі районних у місті рад, основні зміни тут відбуваються на міському рівні.

У той же час залишаються не до кінця врегульованими питання взаємодії ОСН з районними адміністраціями. Значною мірою означені проблеми обумовлені поки ще недостатнім рівнем правової регламентації статусу ОСН. На жаль, Статут територіальної громади міста Запоріжжя не зміг врегулювати велику кількість питань щодо створення, організації діяльності та ліквідації ОСН. Наявність цих прогалин, а місцями і протиріччя окремих норм Статуту та інших місцевих нормативно-правових актів чинному законодавству України стримуватиме і надалі розвиток ОСН на території міста, породжуватиме конфлікти та непорозуміння між органами місцевого самоврядування та ОСН.

Слабкість регламентації питань взаємодії між ГО та органами місцевого самоврядування з особливою гостротою ставить питання про необхідність розробки та ухвалення на місцевому рівні окремої програми, яка має бути спрямована на посилення ступеня залученості ГО та ОСН до вирішення питань місцевого значення, створення умов для їхнього ефективного функціонування тощо. Ухвалення рішень, якими, наприклад, виділяються цільові кошти на підтримку діяльності окремих категорій ГО для забезпечення ефективної та системної взаємодії на рівні «органи місцевого самоврядування – громадські організації» вже недостатньо.

Вихід з ситуації, що склалася, бачиться у внесенні змін до чинних актів міської ради, перш за все у Статут територіальної громади міста Запоріжжя, шляхом насичення його норм додатковими положеннями або через ухвалення спеціальних актів, що регламентують відповідні питання місцевого розвитку. Зокрема, мова може йти про розробку і ухвалення міською радою рішень «Про створення умов для розвитку громадських організацій та органів самоорганізації населення в місті Запоріжжі та залучення їх до процесів прийняття рішень», «Про соціальне замовлення в місті Запоріжжі», «Про затвердження Положення про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Запоріжжя окремими власними повноваженнями Запорізької міської ради, фінансами та майном» і т.п.).

Говорячи про питання управління системою самоорганізації населення як на міському, так і на районному рівнях, враховуючи специфіку статусу та особливостей розвитку цієї складової системи місцевого самоврядування, а також активізацію процесу створення ОСН, доцільно створити на міському та районному рівнях спеціалізовані підрозділи, які би відповідальні виключно за питання взаємодії органів місцевого самоврядування з ОСН.

### 5.2.2. Громадська оцінка місцевих умов для створення та діяльності ГО та ОСН у м. Запоріжжі

В експертно-соціологічному опитуванні у місті Запоріжжі взяли участь **91 громадський експерт** – керівники громадських об'єднань, серед яких 21 особа або **23,1%** склали керівники громадських організацій та 70 осіб або **76,9%** – голови ОСН. Серед громадських експертів було 37 або **40,0%** чоловіків та 54 або **60,0%** жінок.

Серед експертів м. Запоріжжя особи із **стажем громадської діяльності** до одного року склали **3,3%** (найнижчий показник серед усіх обстежених міст); від одного року до п'яти років – **16,5%**; від п'яти до десяти років – **23,0%**; більше десяти років – **57,2%**. Тобто, у цілому громадські експерти м. Запоріжжя виявилися **найдосвідченішими** громадськими діячами серед інших обстежених міст України.

За **рівнем освіти** серед громадських експертів м. Запоріжжя взагалі були відсутні особи з початковою та неповною середньою (8-9 класів) освітою. З повною середньою освітою (10-11 класів, СПТУ) серед опитаних виявилося лише **2,0%** осіб (найнижчий показник серед усіх обстежених міст); із середньою спеціальною освітою (технікум, коледж) – **62,0%**; з вищою та неповною вищою освітою – **36,0%**; жодний з громадських експертів Запоріжжя не закінчував аспірантури та не мав вченого ступеня.

За **віковими групами** громадські експерти м. Запоріжжя розподілилися наступним чином: не було жодного експерта у віці до 25 років; 26-35 років – **3,3%** (найнижчий показник серед усіх обстежених міст); 36-45 років – **8,8%**; 46-54 роки – **34,1%** (найвищий показник серед усіх обстежених міст); 55-60 років – **34,1%** (найвищий показник серед усіх обстежених міст); 61-65 років – **17,5%** (найвищий показник серед усіх обстежених міст); 66-70 років – **2,2%**. Отже, переважна більшість (**87,9%**) громадських експертів м. Запоріжжя належить до вікової групи старше 46 років, тобто виявилися у своїй основній масі **найстаршими** серед усіх громадських експертів в обстежених містах.

Нижче наведено **аналіз думок** громадських експертів м. Запоріжжя у розрізі запитань проведеного експертно-соціологічного дослідження.

**Добре інформованими** про діяльність органів місцевого самоврядування у м. Запоріжжі відчують себе лише **2,5%** опитаних громадських експертів (найнижчий показник серед усіх обстежених міст); відносно добре інформованими – **13,0%** (найнижчий показник серед усіх обстежених міст); мало інформованими – **79,0%** (найвищий показник серед усіх обстежених міст) і вкрай мало інформованими – **5,5%** експертів.

**Основними джерелами інформації** про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови) для більшості опитаних громадських експертів Запоріжжя виявилися телебачення (**89,0%**) і преса (**86,8%**) (обидва – найвищі показники серед усіх обстежених міст).



Зовсім незначущими джерелами інформації громадські лідери Запоріжжя вважають оголошення, вивіски, рекламні щити, біг-борди на території міста, зустрічі з депутатами, систематичні звіти керівників підрозділів міської ради та листівки, які розносять жителям по домах. Ці види інформаційних джерел не згадав у своїх відповідях на це запитання **жодний** громадський експерт Запоріжжя.

**Рівень власної обізнаності лідерів НДО** м. Запоріжжя про чинні закони та інші нормативні акти, які містять вимоги щодо підтримки та розвитку громадських об'єднань органами місцевого самоврядування, виявився у цілому нижчим, ніж в середньому по досліджених містах. Позитивно (**оцінками 4 і 5**) цей рівень оцінили лише менше однієї чверті (**23,0%**) громадських експертів Запоріжжя; решта же (**77,0%**) вважають свій рівень обізнаності недостатнім (**29,7%**), низьким (**40,7%**) і дуже низьким (**6,6%**).

**Щодо можливості участі НДО** у розробці та ухваленні рішень органами місцевого самоврядування достатньою мірою вважають себе інформованими лише **3,3%** усіх опитаних громадських експертів Запоріжжя (найнижчий показник серед усіх обстежених міст). Решта же експертів (**96,7%**) вважають себе інформованими недостатньою мірою (**38,4%**) і взагалі не мають у своєму розпорядженні такої інформації (**58,3%**) (найгірший показник серед усіх обстежених міст).

**Оцінюючи свою практичну участь від імені НДО** у підготовці та ухваленні рішень, розпоряджень органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови), громадські експерти м. Запоріжжя так відповіли на запитання, чи доводилося об'єднанню, яке представляє громадський експерт, або йому самому (тій самій) як лідерові НДО брати участь у підготовці та ухваленні владних рішень: доволі часто у цьому брали участь **3,3%** опитаних, зрідка – **9,9%** і ніколи не брали участі у підготовці та ухваленні рішень, розпоряджень органів місцевого самоврядування **86,8%** опитаних. Слід зазначити, що усі ці показники виявилися **найгіршими** серед усіх досліджених міст.

Оцінюючи **готовність влади до співпраці з НДО**, громадські експерти м. Запоріжжя, які тією чи іншою мірою брали участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, висловились стосовно **ініціатора цієї участі**. Відповіді показали, що така участь мала місце виключно за ініціативою самих НДО та їхніх лідерів. Це зазначили **100,0%** від числа опитаних учасників підготовки та ухвалення актів міської влади. Цей показник виявився **найвищим** серед усіх досліджених міст.

**Стосовно ефективності участі представників НДО** у підготовці та ухваленні актів органів місцевого самоврядування думки запорізьких експертів розділились наступним чином: **16,7%** опитаних вважають, що їхні пропозиції були прийняті та враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження). Чверть опитаних (**25,0%**) вважають, що їхні пропозиції тільки були взяті до відома (найнижчий показник серед усіх обстежених міст), а решта експертів



**(58,3%)** відмітили, що їхні пропозиції взагалі не були взяті до уваги (найгірший показник серед усіх обстежених міст).

**Результативність співпраці влади і громади** характеризує у тому числі подальша доля вказаних вище актів, зокрема їхнє впровадження. На запитання до запорізьких експертів, які брали участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень, стосовно наступного впровадження цих рішень і розпоряджень, були отримані такі відповіді.

**Жодний** з опитаних експертів Запоріжжя, які брали участь у підготовці та ухваленні актів, не були офіційно сповіщені органами влади про результати впровадження цих актів. За власною ініціативою про це дізнались **16,7%** експертів (найнижчий показник серед усіх обстежених міст); **50,0%** дізнались про це на засіданнях, куди їх запросили (найвищий показник серед усіх обстежених міст); **25,0%** про результати дізнались із ЗМІ. На жаль, така інформація залишилась недоступною для **8,3%** опитаних учасників процесу підготовки і ухвалення рішень і розпоряджень у м. Запоріжжі.

**Інтегральна оцінка впливу НДО** на діяльність місцевої влади по розвитку міста і вирішенню його проблем серед опитаних громадських експертів м. Запоріжжя виглядає наступним чином. Лише **2,2%** опитаних вважають, що вплив НДО на владу в місті є **великим** (найнижчий показник серед усіх обстежених міст). Малим вплив громадськості на діяльність влади вважають **17,7%** експертів. А те, що НДО ніякого впливу на владу не справляють, вважають **53,8%** опитаних (найнижчий показник серед усіх обстежених міст). І більше чверті опитаних (**26,3%**) взагалі не змогли визначитись з цього питання.

**Рівень власної обізнаності** про чинні закони та інші нормативні акти, які регламентують здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, самі громадські експерти м. Запоріжжя вважають **доволі низьким**. Зокрема, найвищою оцінкою **5 балів** цей рівень оцінили лише **3,2%** опитаних. Достатньо високим (**оцінка 4**) рівень власної обізнаності про нормативну базу громадського контролю вважають **5,4%** експертів (найнижчий показник серед усіх обстежених міст).

Більшість же запорізьких експертів (**59,4%**) оцінили власний рівень обізнаності як задовільний (**3 бали**). Зовсім низькими оцінками **1 і 2 бали** оцінили свій рівень обізнаності **32,0%** опитаних.

Цікавою є інформація про **досвід участі НДО** м. Запоріжжя та їх лідерів у здійсненні **громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Опитування показало, що **часто** брали безпосередню участь у здійсненні громадського контролю у тій чи іншій формі лише **2,2%** громадських експертів (найнижчий показник серед усіх обстежених міст).

**Зрідка** до процедури громадського контролю долучались також лише **2,2%** експертів. Переважна же більшість з них (**95,6%**) взагалі жодного разу **не брали в цьому участі**.

З тих громадських експертів, хто безпосередньо або у складі своїх НДО брали участь у здійсненні громадського контролю органів та посадових осіб органів міської влади, **63,8%** відмітили, що це відбувалось за їх власною ініціативою та **ініціативою НДО**. У той же час **36,2%** опитаних визнали, що брали участь у здійсненні громадського контролю за ініціативою органів місцевого самоврядування.

Серед **форм громадського контролю**, в яких брали участь опитані експерти Запоріжжя, частіше за усе (**75,0%**) згадувались громадські слухання по проєктах актів органів місцевого самоврядування та за підсумками їхнього впровадження (найвищий показник серед усіх обстежених міст).

Серед інших форм громадського контролю, у яких брали участь громадські експерти Запоріжжя, у **25,0%** відповідей була згадана їхня участь у спеціальних засіданнях, де заслуховувалися звіти посадових осіб з вільним доступом громадськості.

**Стосовно тих сторін діяльності** органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які громадські експерти Запоріжжя та їхні НДО найчастіше піддавали громадському контролю, опитування дало наступні результати:

- виконання ухвалених рішень і міських програм – **50,0%**;
- ухвалення актів міською радою та її виконавчими органами – **50,0%**.

На запитання, чи доводилося їм звертатися до органів міської влади та їх посадових осіб із заявами і пропозиціями щодо поліпшення тих чи інших сторін життя міста, а також стосовно того, якою була реакція цих органів та осіб, від громадських експертів м. Запоріжжя були отримані наступні відповіді. **23,0%** опитаних лідерів НДО взагалі до органів міської влади **не зверталися**. Серед тих, хто звертався до органів міської влади зі своїми зауваженнями та пропозиціями, своєчасно і достатньо конкретного змісту відповідь від них отримали **7,7%** експертів (найнижчий показник серед усіх обстежених міст). Переважна більшість, тобто **63,8%** з числа тих громадських експертів, хто звернувся до міської влади, отримали відповідь із затримкою або у вигляді відписки (найвищий показник серед усіх обстежених міст). У **5,5%** випадках ті лідери НДО, що зверталися до органів влади та посадових осіб, взагалі не отримали ніякої відповіді на свої зауваження та пропозиції (цей показник є найкращим серед усіх досліджених міст).

Стосовно того, чи приймалися реальні, конкретні заходи органами влади по суті вказаних вище звернень, переважна більшість (**97,1%**) опитаних громадських експертів з числа тих, що зверталися до влади зі своїми зауваженнями та пропозиціями, вважають, що реальних, конкретних заходів на зауваження та пропозиції, які надійшли від НДО в ході громадського контролю діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, цими органами та посадовими особами **не приймалося**.

Усього **2,9%** громадських експертів Запоріжжя вважає, що органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами у відповідь на зауваження та пропозиції їх НДО вживалися конкретні заходи по суті цих звернень.

Стосовно того, що необхідно зробити, щоб громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб був систематичним та ефективним, від **громадських експертів** м. Запоріжжя поступили такі **пропозиції**: брати участь у засіданнях органів місцевого самоврядування (8 відповідей), дотримуватися владі і НДО чинного законодавство (6), створити єдиний ресурсний центр для НДО (4), проводити громадські слухання роботи міськвиконкому (4), бути більш ініціативними (4), прийняти закон про громадський контроль (4), бути більш активними і наполегливими (3), залучати владу до співпраці (5), активніше брати участь у всіх заходах міста і самим проявляти ініціативу (3), сприяти поверненню влади лицем до народу, бути більш жорсткішими у своїх вимогах і влада буде вимушена прислухатися, наполегливіше пропонувати владі співпрацю, громадські організації повинні бути представлені в органах місцевого самоврядування, дотримуватися Конституції, створити громадську раду з функціями контролю, потрібно щоб молоді очолили владу, тоді буде толк, повинна бути єдність громадських організацій, представники НДО повинні бути представлені в громадській раді органів місцевого самоврядування, спочатку отримувати хоч якусь інформацію, а потім контролювати, проявляти ініціативу, якби Закони виконувалися, то нічого не треба було би робити тощо.

З відповідей на запитання про те, в яких із **основних сфер життя** міської громади відбувається найактивніша співпраця очолюваних експертами НДО з органами місцевого самоврядування, виявилось, що ця співпраця відбувається **в усіх дев'ятнадцяти** названих основних сферах життєзабезпечення міста, до яких належать: благоустрій території, зайнятість і працевлаштування населення, робота ЖЕКів, робота міського транспорту, соціальне забезпечення, зокрема своєчасна виплата пенсій та допомоги, медичне обслуговування, робота шкіл, дошкільних і позашкільних установ, охорона навколишнього середовища, охорона громадського порядку, надання допомоги малозабезпеченим, збереження пам'яток історії, організація дозвілля, ремонт доріг, водопостачання, теплопостачання (ТЕЦ), подача електрики, телефонний зв'язок, вивіз сміття, боротьба з підтопленням будинків та ін.

Найбільш активно, на думку громадських експертів Запоріжжя, співпраця очолюваних ними НДО із органами влади відбувається у сферах телефонного зв'язку (**60,4%**), благоустрою території (**47,3%**), охорони громадського порядку (**35,2%**), подачі електрики (**34,1%**) тощо.

**Стосовно ступеня сумарного задоволення** лідерів НДО співпрацею з органами місцевого самоврядування м. Запоріжжя опитані висловили наступні думки. Однозначно задоволені цією співпрацею лише **1,2%** опитаних (менше, ніж у середньому по обстежених містах). Швидше задоволеними виявилось теж лише **1,2%** громадських експертів (найгірший показник серед усіх обстежених міст). Майже усі опитані громадські експерти Запоріжжя (**97,6%**) ви-

явилися швидше та однозначно незадоволеними співпрацею з органами місцевого самоврядування.

Декілька запитань були спрямовані на з'ясування того, сприяє чи, навпаки, не сприяє місцева влада м. Запоріжжя діяльності НДО через **створення матеріально-технічних умов** для цієї діяльності. Виявилось, що лише **6,6%** громадських організацій та органів самоорганізації населення, керівників яких було опитано, орендують у міської влади приміщення, що належать до комунальної власності територіальної громади (найнижчий показник серед усіх обстежених міст). Також небагато опитаних (**15,4%**) відмітили, що очолюване ними НДО має пільги по орендній платі. Але ж фінансову підтримку з місцевого бюджету у будь-якій формі отримують значно більше запорізьких НДО – **31,9%**, що є найвищим показником серед усіх обстежених міст).

**Стосовно повноважень**, які, на думку громадських експертів Запоріжжя, мають додатково отримати очолювані ними НДО від органів місцевого самоврядування для більш активної участі громади у вирішенні актуальних проблем міста, частіше за усе називалися такі: контроль за витрачанням бюджетних коштів (15 відповідей), контрольні функції, звітування органів влади (9), більше інформації (4), співпраці із владою (4), участь в засіданнях міськвиконкому з питань ЖКГ (4), допомагати місцевій владі (2), представники громадських організацій повинні бути представлені в громадських радах, громадські організації повинні бути представлені у виконкомі, один раз в квартал влада повинна проводити з НДО зустрічі і ухвалювати спільні рішення, органи місцевого самоврядування мають регулярно звітувати перед ОСН, ОСН мають контролювати конкретне виконання міських програм та ін.

**До недоліків у діяльності органів місцевого самоврядування**, що перешкоджають розвитку громадських об'єднань і підвищенню ефективності їх роботи, які необхідно усунути в першу чергу, громадські експерти м. Запоріжжя віднесли: закритість влади (16 відповідей), байдужість влади до нужд населення (14), корупцію (7), інертність влади (5), небажання влади співпрацювати з НДО (5), непрозорість діяльності влади (4), небажання прислухатися до думки громадськості (4), незрозуміння потреб власників житла (3), байдужість до питань ЖКГ по ОСМД і ЖЕК (3), інертність у вирішенні проблем ОСН (2), незацікавленість влади в існуванні НДО (2), відсутність ширості у відносинах з громадськістю (2), відсутність у влади координатора по зв'язках з ОСН, чиновники повинні приходити у владу для вирішення проблем, бути відкритими для роботи, а не закриватися, заангажованість влади, небажання влади вести діалог з НДО, співробітничати з ними, однобоке трактування законодавства, сама робота влади перешкоджає розвитку ОСН, інформаційна недоступність місцевих органів влади, пасивність у виконанні своїх обов'язків тощо.

**Серед недоліків у діяльності самих НДО**, які треба усунути у першу чергу і які заважають налагодженню співпраці із владою, опитані громадські лідери назвали: інертність (22 відповіді), небажання і невміння відстоювати свої інтереси (17), боязнь влади (3), пасивність перед владою (3), нерішучість у вирі-

шенні своїх проблем (3), діє принцип: «Моя хатина з краю, нічого не знаю», недостатньо про себе заявляємо, втрачена віра в НДО, нестача навчання керівників ОСН, роз'єднаність громадських організацій, не реалізуються повною мірою норми статутів організацій, бути наполегливими в досягненні цілей діяльності громадських організацій та ін.

**Найбільш невідкладними життєвими проблемами м. Запоріжжя**, які зараз треба вирішувати місцевій владі обов'язково **спільно з НДО**, щоб досягти бажаного результату, опитані експерти вважають: реформування ЖКХ (41 відповідь), налагодження взаємовідносин з постачальниками комунальних послуг (6), запровадження енергозберігаючих технологій (9), добудувати мости (7) і нарешті вирішити проблему заторів на Бабурку (2), впорядкувати оформлення земельних ділянок (3), формування тарифів на житлово-комунальні послуги (3), укласти договір влади про співпрацю з НДО для вироблення програми поліпшення ЖКГ (2), влада повинна допомагати, а не заважати працювати НДО, зниження боргів за теплопостачання, ремонт житлового фонду, підписати договір з НДО «Вікторія» про співпрацю для вирішення проблем ЖЕК і ОСМД міста, реформувати ЖКГ на користь людей, а не монополістів, повернутися лицем до народу, залучати представників громадськості до вирішення проблем життя міста, спільно з НДО накреслити конкретні заходи по реформуванню ЖКГ, збереження пам'яток тощо.

До основних сфер суспільного життя, де найбільш активно діють запорізькі НДО, які в опитуванні були представлені громадськими експертами, належать усі основні сфери життя територіальних громад. Найбільшої уваги при цьому НДО приділяють вирішенню проблем житлово-комунального господарства (**77,8%**).

Серед **головних завдань**, які мають намір вирішувати громадські об'єднання м. Запоріжжя **у найближчій перспективі**, їхні опитані лідери назвали такі: організувати ремонт будинків, підвалів, під'їздів (27 відповідей), перехід ЖКГ на індивідуальні договори і розрахунки (8), впровадження енергозберігаючих технологій для будинку (7), підготовка документів по оформленню земельних ділянок (6), розділення на зони мережі водопостачання (5), підготовка будинків до зими (3), установка приладів обліку тепла (2), перетворення будинку в ОСМД (2), визначити виконавця послуг з водозабезпечення (2), створити дитячі майданчики (2), організувати ремонт опалювальної системи (2), організувати заміну ліфтів (2), провести благоустрій прибудинкових територій, налагодити взаємовідносини з постачальниками комунальних послуг, очистити під'їзди, провести реновацію будівель, утеплення будинків, допомагати НДО «Вікторія» вирішувати проблему відносин з монополістами комунальних послуг, проводити навчальні семінари з лідерами НДО та ін.

## **5.3. КІРОВОГРАД**

### **5.3.1. Аналіз місцевих нормативно-правових актів щодо створення та діяльності ГО та ОСН у м. Кіровограді**

Під час реалізації проекту аналізу були піддані нормативно-правові акти, прийняті Кіровоградською міською радою, районними у місті Кіровограді радами, а також їх виконавчими комітетами за період 1997-2008 років в частині, що стосується створення органами місцевого самоврядування умов для розвитку НДО на території міста. Ключова роль в процесі аналізу означеної категорії питань була відведена Статуту територіальної громади міста Кіровограда (далі – Статуту).

Статут як базовий нормативний документ локального регулювання був прийнятий рішенням Кіровоградської міської ради від 31.01.2006 № 1707.

Аналіз Статуту показує, що цей акт являє собою незначний за об'ємом як для такої категорії нормативно-правових актів документ, що містить значну кількість декларативних положень і відсилочних норм.

Серед положень, закріплених у вступі до «локальної Конституції» Кіровограда, звертає на себе увагу той факт, що автори Статуту визначили серед основних його завдань необхідність закріплення не лише системи, форм та порядку здійснення місцевого самоврядування на території міста, функцій і повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування міста, а також необхідність визначення статусу ОСН.

Враховуючи, що в Статуті справедливо визначена необхідність узгодження актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування із Статутом, закріплені в ньому положення набувають особливого значення для формування цілісного уявлення про стан справ із розвитком локальної демократії на території міста, особливо по відношенню до ОСН та ГО.

Відповідно до ст. 2.1.2 Статуту, яка фактично дублює положення ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ОСН віднесені до числа елементів системи місцевого самоврядування.

Стаття 2.2.4 Статуту окремо закріплює форми локальної демократії, в яких мешканці міста можуть реалізовувати своє право на участь в здійсненні місцевого самоврядування. До цих форм, зокрема, віднесені місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. Окремо в цьому переліку закріплено право жителів міста брати участь у роботі ОСН.

Слід звернути увагу на те, що автори Статуту в його тексті відтворили положення статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій законодавець помилково передбачив проведення загальних зборів громадян, а не членів територіальної громади або жителів, що суперечить не тільки статті 1 цього ж Закону, але й демократичним стандартам.

Питанням правової регламентації статусу ОСН присвячено окрему главу 2.9 «Органи самоорганізації населення». Ст. 2.9.1 встановлює, що міські ради (незрозуміло, чому в цьому випадку використовується множина, оскільки в місті Кіровограді діє лише одна міська рада) можуть дозволяти за ініціативою

жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші ОСН і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. ОСН визнаються однією з форм участі населення у вирішенні питань місцевого значення у межах Конституції і законів України, віднесених до відання органів міського самоврядування. Крім того, Статут справедливо визнає ОСН представницькими органами населення і складовою частиною системи міського самоврядування, що утворюються на підставі рішення міської ради з ініціативи мешканців міста.

Статут містить цілу низку положень, які дуже рідко зустрічаються в місцевих нормативно-правових актах та є надзвичайно актуальними та прогресивними. Зокрема, визнано, що строк повноважень ОСН визначається мешканцями відповідних територій міста самостійно.

Важливими є положення ст. 2.9.1, відповідно до якої ОСН звільняються від плати за реєстрацію їх положень.

Ст. 2.9.4 встановлює, що рішення і дії органів державної влади і міського самоврядування, підприємств, установ і організацій, що стосуються діяльності ОСН або зачіпають їх інтереси, можуть бути оскаржені ними в судовому порядку.

ОСН та їх голови не можуть здійснювати повноваження міської ради і несуть встановлену законодавством відповідальність за законність та наслідки своїх рішень і дій.

Неможливо обійти увагою і ст. 2.9.5, яка зобов'язує органи і посадових осіб місцевого самоврядування надавати допомогу ОСН у здійсненні ними своїх повноважень, забезпечувати їх інформацією, приміщенням, засобами зв'язку в межах кошторису, затвердженого у визначеному порядку.

Слід також відмітити положення Статуту (ч. 2 ст. 2.9.4), які закладають основи для делегування в майбутньому ОСН окремих повноважень міської ради, фінансів та майна. Визначено, що повноваження які можуть делегуватися ОСН, в першу чергу відносяться до проблем в галузі житлового та комунального господарства, побуту, торгівлі та громадського харчування, а також соціального захисту населення.

Але поряд із низкою прогресивних положень, Статут, на жаль, містить пункти, які не узгоджуються із чинним законодавством. Так, відповідно до ст. 12 Закону України «Про органи самоорганізації населення» ключовим документом, на підставі якого діє ОСН, є положення. Проте, в означеній главі Статуту скрізь згадується про можливість існування замість положення статуту відповідного ОСН. Ще однією «новацією» є положення ч. 2 ст. 2.9.2. Вона передбачає, що положення про ОСН розробляються на основі Конституції та законів України, приймаються загальними зборами громадян за місцем проживання або зборами їх представників і затверджуються на сесії міської ради (!), реєструються в реєстраційній палаті міської ради з наданням права юридичної особи. Але чинне законодавство не передбачає необхідності затвердження положення ОСН міською радою. Таким чином, можна говорити про пряме порушення Статутом територіальної громади прав ОСН.



Ст. 2.9.3 закріплює, що рішення про утворення ОСН та його персональний склад приймають на зборах не менше половини представників громадян, які проживають на відповідній території міста. Як видно із наведеного фрагменту, автори цієї статті чомусь «загубили» загальні збори, передбачивши, що ці питання можуть вирішуватися тільки на зборах представників. Крім того, означена стаття обмежує права цілої групи членів територіальної громади, оскільки вона надає право брати участь у загальних зборах лише громадянам, в той час як Закон України «Про органи самоорганізації населення» наділяє цим правом жителів, до числа яких також відносяться і особи, які не є громадянами України.

Ще одним прикладом порушення норм чинного законодавства є положення ч. 1 ст. 2.9.6, згідно з якою рішення ОСН, що не відповідають чинному законодавству, суперечать рішенням органів державної влади і органів міського самоврядування, скасовуються відповідними радами, на території яких вони знаходяться.

На відміну від наведеного положення, ч. 3 ст. 20 Закону України «Про органи самоорганізації населення» встановлює, що в цих випадках рада може лише зупинити таке рішення ОСН та одночасно звернутися до суду з метою його скасування. Таким чином, правом скасовувати рішення ОСН місцеві ради не наділені.

Окрім наведених положень Статут містить посилання на низку інших прав, а також обов'язків ОСН. Так, ОСН мають право ініціювати проведення громадських слухань (ч. 1 ст. 2.7.2), бути присутніми в особі своїх керівників на громадських слуханнях (ст. 2.7.3). З іншого боку, ОСН, зокрема, зобов'язані своєчасно розглядати звернення членів територіальної громади міста (ст. 2.6.1), виступати з доповідями та інформацією на громадських слуханнях (ст. 2.7.4).

Глава 2.5 Статуту повністю присвячена питанням проведення в місті Кіровограді загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання (по тексту Статуту, як вже зазначалося, – громадян), які є основою для створення та діяльності ОСН.

В тексті Статуту спостерігається протиріччя щодо кола суб'єктів, які можуть скликати загальні збори. Так, відповідно до ст. 2.5.1 до їх числа віднесені міський голова, виконавчі органи міської ради, а також ОСН. У той же час частини 1 і 2 ст. 2.5.3 встановлюють зовсім інший порядок скликання загальних зборів: це право надано виключно міському голові, який може скликати збори за власною ініціативою або за ініціативою депутатів міської ради, виконавчого комітету, відповідного ОСН, або за пропозицією не менш як 1/3 від загальної кількості членів територіальної громади, що мають право голосу на місцевих виборах.

Окрім очевидного протиріччя вказаних положень, звернемо також увагу на те, що, по-перше, ініціативні групи, які зацікавлені у проведенні загальних зборів, на яких, зокрема, може ініціюватися питання про створення ОСН, або обиратися його персональний склад, а, в майбутньому, і самі ОСН (якщо виходити із положень ст.2.5.3), скликати збори самі не можуть. Таким чином, фактично, вирішення питання про надання «зеленого світла» процесу створення ОСН знаходиться в руках однієї людини – Кіровоградського міського голови.



По-друге, вимога щодо необхідності збору підписів не менш як 1/3 від загальної кількості членів територіальної громади виглядає взагалі абсурдною. Для порівняння: міський референдум може бути ініційований 10% членів територіальної громади. Більш того, правильніше було би говорити не просто про членів територіальної громади, а тієї частини громади, яка мешкає на відповідній території, в рамках якої передбачається проводити загальні збори. Таким чином, говорити про створення демократичних умов для ініціювання процесу утворення ОСН на території м. Кіровограда неможливо.

Статут містить перелік питань, для вирішення яких можуть проводитися загальні збори. В контексті цього дослідження звернемо увагу на такі із них:

- заслуховування повідомлень та звітів про роботу органів та посадових осіб міського самоврядування, ОСН;

- прийняття рішення про участь на громадських засадах мешканців міста в роботах по благоустрою, у сприянні охороні громадського порядку, пам'ятників історії і культури, наданні допомоги соціально незахищеним членам територіальної громади;

- прийняття рішення про добровільні внески та пожертви мешканців міста на громадські потреби.

Останнє із наведених повноважень фактично означає можливість запровадження самооподаткування жителями відповідних територій. Враховуючи обмеженість джерел фінансування діяльності ОСН, саме самооподаткування має відігравати надзвичайно важливу роль у процесі формування їхньої матеріально-технічної бази.

У той же час слід відмітити, що Статут не визнає за загальними зборами окремих інших повноважень, які мають вирішуватися саме загальними зборами (наприклад, про ініціювання створення ОСН, про вибори керівника, заступника (заступників) керівника, секретаря та членів ОСН, про ліквідацію ОСН тощо).

Ст. 2.5.2 Статуту передбачає перелік суб'єктів, які можуть брати участь у загальних зборах. Окрім мешканців міста, які мають право голосу та проживають на території, в межах якої проводяться загальні збори, в їх роботі можуть брати участь міський голова, депутати міської ради, посадові особи органів міського самоврядування, представники органів державної влади, об'єднань громадян та підприємств, депутати рад усіх рівнів. Як видно із наведеного переліку, до числа можливих учасників загальних зборів не включені представники ОСН, що, виглядає абсурдним з огляду на той вплив, який повинні мати загальні збори на долю ОСН.

Необхідно відзначити, що Статут не містить навіть згадки про можливість проведення замість загальних зборів конференцій членів територіальної громади. Враховуючи надзвичайні складнощі з проведенням загальних зборів, конференції на практиці є ледве чи не єдиним варіантом реалізації цієї форми локальної демократії, зокрема, коли йдеться про утворення та діяльність мікрорайонних ОСН. Оскільки визначення квоти представництва на конференціях

віднесено до компетенції міської ради, ці питання доцільно деталізувати саме в Статуті. Проте, цього не зроблено.

Рішення про скликання загальних зборів має оприлюднюватися не пізніше як за 7 днів до їх проведення із зазначенням часу скликання, місця проведення та питань, які передбачається внести на їх обговорення. При цьому Статут не деталізує, як саме має оприлюднюватися інформація про скликання загальних зборів. Звернемо увагу також на те, що його автори «забули» включити в перелік інформації, яка має бути оприлюднена, інформацію про дату проведення цих загальних зборів.

Статті 2.5.4–2.5.6 деталізують окремі процедурні моменти, пов’язані із проведенням загальних зборів. Так, визначено, що загальні збори є правомочними за умови присутності на них не менше половини відповідних мешканців міста.

Дещо дивним і не зовсім демократичним виглядають положення, якими визначається головуєчий на загальних зборах. Зокрема, встановлено, що ці функції має виконувати міський голова або керівник відповідного ОСН чи особа, визначена міським головою. По-перше, Статут не містить розмежування випадків, коли на загальних зборах має головувати міський голова чи визначена ним особа, а коли керівник ОСН. По-друге, не зрозуміло, чому має головувати саме керівник ОСН, а не якась інша особа, яка уповноважена ОСНом чи обра-на безпосередньо на загальних зборах. По-третє, звуження кола суб’єктів, які можуть головувати на загальних зборах, фактично призводить до постановки загальних зборів у залежність від волі міського голови.

Частина 4 ст. 2.5.4 Статуту визначає, що міський голова, міська рада та її виконавчі органи, відповідний ОСН сприяють підготовці і проведенню загальних зборів, безкоштовно надають їх учасникам необхідні приміщення, матеріально-технічні засоби, інформаційні та довідкові матеріали. Тут слід звернути увагу на два аспекти. Дуже сумнівно, що положення про надання безкоштовного приміщення може бути адресовано до ОСН, оскільки останні, як правило, не мають приміщень, в якому можна було би провести загальні збори, навіть, на самому низовому рівні (наприклад, на рівні будинку). Крім того, відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» вирішення відповідних організаційних моментів, пов’язаних із проведенням загальних зборів, віднесено до відповідальності виконавчих органів міської ради. В наведеній частині Статуту, як бачимо, коло суб’єктів суттєво розширено.

Досить поверхнево автори Статуту поставилися і до деталізації порядку фіксації учасників загальних зборів. Встановлено, що до протоколу загальних зборів додається список їх учасників із зазначенням місця їх проживання. Фіксація у протоколі лише цих даних може ставити під сумнів правочинність самих загальних зборів.

Важко сказати, чому при цьому не передбачена необхідність фіксації дати народження, даних документу, який посвідчує особу, постановки особистого підпису тощо. Тим більше, що більшість із цих положень є обов’язковою для фіксації в протоколі загальних зборів відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення», наприклад, при вирішенні питання про створення ОСН.

Статут досить слабо регламентує питання формування взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та ГО. Об'єднання громадян згадуються в Статуті лише декілька раз. Зокрема, встановлено, що голова постійної комісії міської ради представляє комісію у відносинах з об'єднаннями громадян (ч. 8 ст. 3.2.1). Право представляти громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з об'єднаннями громадян надано міському голові (п. 14 ч. 3 ст. 3.4.1). Нарешті, встановлюється, що акти міської ради, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання об'єднаннями громадян (ч. 1 ст. 5.3.1).

В Статуті також є низка посилань на порядок формування взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування із підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності та діють на території міста. Очевидно, що до числа останніх можуть бути віднесені і ГО. Визначено, що відносини з такого роду організаціями будуються на договірній та податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом.

Переліченим суб'єктам надано право претендувати на отримання пільг по сплаті податків, які надходять до міського бюджету, у разі якщо діяльність такої організації має важливе значення для соціально-економічного і культурного розвитку міста (ст. 1.3.2), бути суб'єктами права місцевої ініціативи (ст. 2.8.2). Щоправда, Статут фактично обходить увагою процедурні аспекти реалізації цієї форми локальної демократії.

Крім цього, Статут містить низку обов'язків, які поширюються, зокрема, на підприємства, установи та організації, що не перебувають у комунальній власності. До їх числа належать **обов'язки:**

- надавати постійним комісіям міської ради необхідні матеріали і документи (ч. 7 ст. 3.2.1);
- розглядати рекомендації постійних комісій та повідомляти у встановлений ними строк про результати їх розгляду та вжиті заходи (ч. 11 ст. 3.2.1);
- керівників організацій на вимогу відповідних органів та посадових осіб місцевого самоврядування прибути на засідання цих органів для подання інформації (ч. 1 ст. 5.2.1);
- нести встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень (ч. 3 ст. 5.3.1) тощо.

Окремо завернемо увагу на те, що Статут територіальної громади міста Кіровограда передбачає можливість заохочення мешканців міста, зокрема, за благодійну, гуманістичну та громадську діяльність. Особам, які мають видатні заслуги перед територіальною громадою в означених сферах, може бути присвоєно звання «Почесний громадянин міста Кіровограда».

В процесі дослідження, окрім Статуту територіальної громади Кіровограда аналізу були піддані також інші акти органів місцевого самоврядування в міс-

ті. Як свідчить проведений аналіз, за період, що розглядається, питання діяльності ОСН неодноразово опинялося в центрі уваги міської та районних рад, а також їх виконкомів. Наприклад, рішенням Кіровоградської міської ради № 35 від 10 червня 1998 р. були затверджені Основні напрямки діяльності Кіровоградської міської ради в період з червня по серпень 1998 р. Означений документ містить перелік з 32 питань, в якому, під № 28 значиться питання про «організацію створення рад мікрорайонів».

За цей період були ухвалені окремі рішення Кіровоградської міської ради, якими, зокрема, погоджувалися Положення про ОСН, – ще до набуття сили Закону України «Про органи самоорганізації населення». Не коментуючи знову неправомірність такої категорії рішень (про це вже йшлося вище), звернемо увагу на окремі їх позитивні та негативні моменти на прикладі рішень Кіровоградської міської ради від 22.02.2000 № 466 «Про погодження Положення про раду мікрорайону «Ковалівка» територіальної громади м. Кіровограда» та від 22.02.2000 № 467 «Про погодження Положення про раду мікрорайону «Новомиколаївка» територіальної громади м. Кіровограда».

Звертає на себе увагу той факт, що в текстах самих рішень міська рада передбачила безкоштовну реєстрацію створюваних ОСН. В Положеннях про ОСН були закріплені окремі, надзвичайно важливі, права. Мова йде, наприклад, про можливість утворення ОСН своїх підприємств, право володіти, користуватися та розпоряджатися майном, придбанням ОСН за власні кошти, право користуватися земельними ділянками в порядку, передбаченому законодавством та рішенням міської ради тощо.

З іншого боку, в рішеннях № 466 та № 467 строк повноважень ОСН обмежувався лише дворічним терміном. Означені рішення закріпили, що мешканці мікрорайонів приймають рішення на зборах, конференціях, сходках та шляхом збирання підписів. Яка правова природа двох останніх форм ухвалення рішень, сказати важко. Проте, найбільш дивним моментом ухвалених рішень можна вважати порядок визначення меж діяльності ОСН. До рішень були додані плани місцевості, на яких фломастером хтось із посадових осіб від руки (!) обмалював приблизні контури (!) відповідних територій. Безумовно, подібний підхід не може бути визнаний правомірним.

На фоні цих та інших рішень виділимо питання, пов'язані із вирішенням фінансового забезпечення діяльності ОСН. Показовим в цьому сенсі є рішення виконавчого комітету Кіровоградської міської ради від 16.01.2006 № 47 «Про погодження проекту рішення Кіровоградської міської ради «Про затвердження програми фінансового забезпечення діяльності квартальних комітетів (органів самоорганізації населення) Ленінського району м. Кіровограда у 2006 році». На жаль, рекомендована міськвиконкомом до затвердження Програма не містила аналізу реального стану справ із розвитком системи самоорганізації населення в Ленінському районі міста.

Мета та завдання Програми визначалися як «створення належних умов для виконання квартальними комітетами власних повноважень ..., реалізація пропозицій і зауважень, висловлених на звітно-виборних конференціях та під час

щорічних звітів голів квартальних комітетів перед населенням, а також кадрове забезпечення діяльності квартальних комітетів, однією із передумов чого є збільшення рівня заохочення голів квартальних комітетів, обсяги роботи і відповідальність значно зросли».

На означені амбітні цілі передбачалося виділити лише 11 тисяч грн., які мали бути спрямовані виключно на матеріальне заохочення голів квартальних комітетів. Інші статті витрат, які необхідні для нормального функціонування системи ОСН (придбання обладнання, оплату комунальних послуг та зв'язку, проведення навчання, видання методичної літератури тощо), Програмою взагалі не передбачалися. Проте, очевидно, що без них отримати реальний прогрес на шляху досягнення означеної мети було важко. Показово і те, що Програма не містила навіть згадки про необхідність публічного звітування за її виконання.

Слід визнати, що правова регламентація взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та ГО не отримала належного розвитку в інших нормативно-правових актах, які діють на території міста Кіровограда. Переважно ухвалені акти стосувалися регламентації питань участі ГО у суспільно-політичних процесах. Показовими у цьому плані є, наприклад, рішення виконавчого комітету Кіровоградської міської ради від 12.03.2001 № 272 “Про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій та інших масових заходів в м. Кіровограді”, яким, зокрема, ГО пропонувалося звільнити площу перед будівлею міської ради від наметового містечка та розмістити його в іншому із запропонованого переліку місті (означені дії проводилися в рамках акції “Україна без Кучми”). Цьому ж питанню було присвячено також рішення міськвиконкому від 15.03.2001 № 320 “Про політичну ситуацію в м. Кіровограді”, яким виконавчий комітет звертався до осередків політичних партій та ГО з вимогою дотримуватись Конституції та Законів України при організації та проведенні масових заходів.

Показовим свідченням недостатності рівня уваги до питань взаємодії із ГО на початку 2000-років свідчить рішення виконавчого комітету Кіровоградської міської ради від 12.09.2001 №1168 “Про роль засобів масової інформації у формуванні іміджу виконавчої влади”. В інформаційній записці, яка додана до цього рішення, наведено лише один приклад співпраці з ГО. Мова йде про започаткування на сторінках “Вечірньої газети” щомісячної рубрики “Ветеран”, яка була створена на прохання міської організації ветеранів Великої Вітчизняної війни.

Спроба започаткувати більш інтенсивний діалог між органами та посадовими особами місцевого самоврядування м. Кіровограда із громадськістю була здійснена шляхом ухвалення Кіровоградською міською радою рішення від 14.02.2008 № 412 “Про затвердження Програми щодо забезпечення умов для більш широкої участі громадськості в обговоренні та вирішенні важливих питань місцевого значення “Діалог”. Звертає на себе увагу той факт, що термін, на який була ухвалена ця Програма, в її тексті не визначено.

Міська рада констатувала, що в місті Кіровограді станом на 1 листопада 2007 р. діяло 283 громадських організацій. Головна проблема розвитку парт-

нерських відносин між владою і громадськістю була визначена у низькій свідомості значної частини мешканців міста, яка не відповідає стандартам громадянського суспільства, внаслідок чого спостерігається розрив між владою і громадянами, що шкодить консолідації суспільства для подолання кризових явищ, самоорганізації людей з метою вирішення важливих питань громади.

Звертає на себе увагу той факт, що міськрада ніяким чином не позначила проблеми, які виникають внаслідок діяльності чи бездіяльності в означеній сфері **самих органів** місцевого самоврядування.

Загальний обсяг фінансування Програми у 2008 р. складав 18 200 грн., які передбачалося спрямувати на наступні цілі:

- проведення соцдослідження “Соціально-економічна ситуація в місті Кіровограді у 2008 році” (2 опитування з періодичністю один раз на 90 днів);
- проведення конкурсу на створення гімну міста;
- організацію фотоконкурсу “Кіровоград очима кіровоградців” та виставки робіт переможців до Дня міста;
- придбання та організація встановлення державних прапорів України у спеціально відведених місцях, на фасадах будівель, житлових будинках.

Із переліченого переліку лише перший напрямок діяльності може мати якесь опосередковане відношення до розвитку саме забезпечення умов для більш широкої участі громадськості в обговоренні та вирішенні важливих питань місцевого значення. При цьому Програма не містить чіткого визначення, що саме буде досліджуватися в рамках опитувань. Звернемо увагу на те, що жоден захід не спрямований прямо на вирішення основної проблеми, заявленої у Програмі.

Підсумовуючи, слід визнати, що в місті Кіровограді дуже повільно розвивається нормативно-правова основа для розвитку системи ОСН. На жаль, в Статуті територіальної громади поряд із цілою низкою досить прогресивних положень спостерігається надзвичайно слабка деталізація процедурних питань створення, організації поточної діяльності ОСН, не закріплюється їхня фінансова та економічна основи, гарантії діяльності тощо.

Наявні в Статуті положення зачіпають означену проблематику досить поверхнево, у той час, як наявні законодавчі прогалини могли би бути частково заповнені саме на муніципальному рівні. Проте, на рівні Статуту це фактично зроблено не було, так само, як і на рівні окремого документу, який би закріплював загальну політику щодо ОСН на території міста. Відсутність же системного підходу до вироблення нормативно-правових умов для розвитку ОСН не сприятиме їхньому подальшому формуванню в якості незалежних інститутів громадянського суспільства.

Ще більшою є проблема слабкості регламентації питань взаємодії між ГО та органами місцевого самоврядування. Наявні положення статутних норм, а також поточна діяльність органів місцевого самоврядування з особливою гостротою ставить питання про необхідність розробки та ухвалення на місцевому рівні окремої програми, яка має бути спрямована на посилення залученості громадсь-

ких організацій до вирішення питань місцевого розвитку, створення умов для їхнього ефективного функціонування тощо.

Вихід з ситуації, що склалася, вбачається у внесенні змін до чинних актів, перш за все, в Статут територіальної громади міста Кіровограда шляхом насичення його норм додатковими положеннями або через ухвалення спеціалізованих актів, що регламентують відповідні питання місцевого розвитку. Зокрема, мова може йти про розробку і ухвалення міською радою рішень «Про органи самоорганізації населення в місті Кіровограді», «Про затвердження Положення про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Кіровограда окремими власними повноваженнями Кіровоградської міської ради, фінансами та майном», «Про створення умов для розвитку громадських організацій та органів самоорганізації населення в місті Кіровограді та залучення їх до процесів прийняття рішень», «Про соціальне замовлення в місті Кіровограді» і т.п.).

Кажучи про питання управління системою самоорганізації населення як на міському, так і на районному рівнях, враховуючи специфіку статусу та особливостей розвитку цієї складової системи місцевого самоврядування, а також активізацію процесу створення ОСН, було би доцільним створити на міському та районному рівнях окремі виконавчі органи міської та районних рад, які би відповідали виключно за взаємодію органів місцевого самоврядування з ОСН.

### **5.3.2. Громадська оцінка місцевих умов для створення та діяльності ГО та ОСН у м. Кіровограді**

В експертно-соціологічному опитуванні у **місті Кіровограді** взяли участь **85 громадських експертів** – керівників громадських об'єднань, серед яких 74 особи або **87,1%** склали керівники громадських організацій та 11 осіб або **12,9%** – голови ОСН. Серед громадських експертів було 49 чоловіків (**57,6%**) та 36 жінок (**42,4%**).

Серед експертів м. Кіровограда особи із **стажем громадської діяльності** до одного року складали **8,3%**; від одного року до п'яти років – **44,7%** (найвищий показник серед усіх обстежених міст); від п'яти до десяти років – **25,8%**; більше десяти років – **21,2%**. Тобто, більше двох третин громадських експертів м. Кіровограда (**70,5%**) мають досвід громадської діяльності від одного до десяти років.

За **рівнем освіти** серед громадських експертів м. Кіровограда взагалі були відсутні особи з початковою та неповною середньою (8-9 класів) освітою. З повною середньою освітою (10-11 класів, СПТУ) серед опитаних виявилось **5,0%** осіб; із середньою спеціальною освітою (технікум, коледж) – **12,1%**; з вищою та неповною вищою освітою – **70,8%** (найвищий показник серед усіх обстежених міст); закінчили аспірантуру, мають вчений ступінь – **12,1%** (також найвищий показник серед усіх обстежених міст).

За **віковими групами** громадські експерти м. Кіровограда розподілилися наступним чином: до 18 років серед громадських експертів не було жодної особи; 18-25 років – **12,9%**; 26-35 років – **31,8%**; 36-45 років – **17,6%**; 46-54



роки – **20,0%**; 55-60 років – **8,3%**; 61-65 – **3,5%**; 66-70 – **2,4%**; 71-75 – **3,5%**. Представників більш старшого віку серед громадських експертів м. Кіровограда не було.

Нижче наведено **аналіз думок** громадських експертів **м. Кіровограда** у розрізі запитань проведеного експертно-соціологічного дослідження.

**Добре інформованими** про діяльність органів місцевого самоврядування Кіровограда відчували себе **9,4%** опитаних; відносно добре інформованими – **36,4%**; мало інформованими – **34,2%** і вкрай мало інформованими – **20,0%** кіровоградських експертів.

**Основними джерелами інформації** про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови) для більшості опитаних громадських експертів Кіровограда виявилися преса (**77,6%**) і телебачення (**68,2%**). Найменш значущими джерелами інформації громадські лідери Кіровограда вважають інформаційні бюлетені, брошури, що видає місцева влада (жодний експерт не згадав їх як джерело інформації про діяльність місцевої влади), листівки, які розносять жителям будинків (**3,5%**) та систематичні звіти керівників підрозділів міської ради (**3,5%**).

**Рівень власної обізнаності лідерів НДО** м. Кіровограда про чинні закони та інші нормативні акти, які містять вимоги щодо підтримки та розвитку громадських об'єднань органами місцевого самоврядування, позитивно (оцінками 4 і 5) оцінили менше третини опитаних (**29,3%**). Решта же громадських експертів (**70,7%**) вважають свій рівень обізнаності недостатнім (**35,4%**), низьким (**20,0%**) і дуже низьким (**15,3%**).

**Щодо можливості участі НДО** в розробці та ухваленні рішень органами місцевого самоврядування достатньою мірою вважають себе інформованими лише **23,5%** від усіх опитаних громадських експертів Кіровограда. Решта же з них (**76,5%**) вважають себе інформованими недостатньою мірою (**50,7%**) і взагалі не мають у своєму розпорядженні такої інформації (**25,8%**).

**Оцінюючи свою практичну участь від імені НДО** у підготовці та ухваленні рішень, розпоряджень органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови), громадські експерти **м. Кіровограда** так відповіли на запитання, чи доводилося об'єднанню, яке представляє громадський експерт, або йому самому (їй самій) як лідерові НДО брати участь у підготовці та ухваленні владних рішень: доволі часто у цьому брали участь **9,4%** опитаних; зрідка – **29,4%** і ніколи не брали участі у підготовці та ухваленні рішень, розпоряджень органів місцевого самоврядування **61,2%** опитаних. Ці показники виявилися на рівні середніх по усіх досліджених містах.

Оцінюючи **готовність влади до співпраці з НДО**, громадські експерти м. Кіровограда, які тією чи іншою мірою брали участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, висловились стосовно **ініціатора цієї участі**. Відповіді показали, що така участь мала місце переважно за ініціативою самих НДО та їхніх лідерів. Це зазначили **78,7%** від числа опитаних учасників підготовки та ухвалення актів



міської влади. Інші **21,3%** експертів зазначили, що їх НДО залучались до підготовки та ухвалення актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування за ініціативою самих цих органів і посадових осіб.

**Стосовно ефективності участі представників НДО** у підготовці та ухваленні актів органів місцевого самоврядування думки кіровоградських експертів розділились наступним чином: **15,1%** опитаних вважають, що їхні пропозиції були прийняті та враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження). Більшість же опитаних (**66,7%**) вважають, що їхні пропозиції тільки були взяті до відома; а решта експертів (**18,2%**) відмітили, що їхні пропозиції взагалі не були взяті до уваги.

**Результативність співпраці влади і громади** характеризує у тому числі подальша доля вказаних вище актів, зокрема їхнє впровадження. На запитання до кіровоградських експертів, які брали участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень, стосовно наступного впровадження цих рішень і розпоряджень, були отримані такі відповіді.

Лише **6,0%** опитаних експертів Кіровограда, які брали участь у підготовці та ухваленні актів, були офіційно сповіщені органами влади про результати впровадження цих актів. За власною ініціативою про це дізнались **63,7%** експертів (найвищий показник серед усіх обстежених міст); **9,0%** опитаних дізналися про це на засіданнях, куди їх запросили; а **12,3%** про результати дізналися зі ЗМІ. На жаль, така інформація залишилась недоступною для **9,0%** опитаних учасників процесу підготовки і ухвалення рішень і розпоряджень у м. Кіровограді.

**Інтегральна оцінка впливу НДО** на діяльність місцевої влади м. Кіровограда по розвитку міста і вирішенню його проблем серед опитаних громадських експертів виглядає наступним чином. **5,8%** опитаних вважають, що вплив НДО на владу в місті є **великим** (цей показник є значно нижчим ніж у середньому по усіх обстежених містах). Малим вплив громадськості на діяльність влади вважають **61,4%** експертів. А те, що НДО ніякого впливу на кіровоградську владу не справляють, вважають **10,5%** опитаних (трохи менше, ніж в середньому по усіх обстежених містах).

**Рівень власної обізнаності** про чинні закони та інші нормативні акти, які регламентують здійснення **громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, самі громадські експерти м. Кіровограда вважають **не дуже високим**. Зокрема, найвищою оцінкою **5 балів** цей рівень оцінили лише **4,7%** опитаних у Кіровограді. Достатньо високим (**оцінка 4**) рівень власної обізнаності про нормативну базу громадського контролю вважають **18,8%** експертів.

Більшість же кіровоградських експертів (**42,3%**) оцінили власний рівень обізнаності як задовільний (**3 бали**). І зовсім низькими оцінками **1 і 2 бали** оцінили свій рівень обізнаності **34,2%** опитаних.

Цікавою є інформація про **досвід участі НДО** м. Кіровограда та їх лідерів у здійсненні **громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Опитування показало, що **часто** брали безпосе-

редню участь у здійсненні громадського контролю у тій чи іншій формі **10,5%** громадських експертів. Цей показник співпадає із середнім значенням по усіх досліджених містах.

**Зрідка** до процедури громадського контролю долучались **40,0%** експертів. Більша же частина з них (**49,5%**) взагалі жодного разу **не брали в цьому участі**.

Більшість (**62,5%**) з тих громадських експертів Кіровограда, хто безпосередньо або у складі своїх НДО брали участь у здійсненні громадського контролю органів та посадових осіб органів міської влади, відмітили, що це відбувалось за їх власною ініціативою та **ініціативою НДО**. І лише **37,5%** опитаних відмітили, що це мало місце за ініціативою органів кіровоградської влади.

Серед **форм громадського контролю**, в яких брали участь опитані експерти, частіше за усе (**32,5%**) згадувались громадські слухання по проектах актів органів місцевого самоврядування та за підсумками їхнього впровадження.

**30,4%** громадських експертів назвали формою своєї участі у здійсненні громадського контролю свою присутність на звітах посадових осіб, з якими можна було познайомитися під час спеціальних засідань з вільним доступом громадськості.

Участь у роботі таких НДО, як „Громадський контроль”, комітет захисту прав споживачів та інших відмітили **11,6%** опитаних. А участь у діяльності колегіальних органів місцевого самоврядування та отримання через Інтернет з веб-сайту органів місцевої влади інформації про ухвалені рішення та розпорядження згадувалася **9,3%** експертів.

**Стосовно тих сторін діяльності** органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які громадські експерти Кіровограда та їхні НДО найчастіше піддавали громадському контролю, опитування дало наступні результати:

- виконання ухвалених рішень і міських програм – **32,5%**;
- реакція посадових осіб на скарги і звернення громадян – **30,3%**;
- ухвалення актів міською радою та її виконавчими органами – **18,6%**;
- робота міських інспекцій (по торгівлі, архітектурному контролю, благоустрою та ін.), покликаних протидіяти незаконній діяльності юридичних і фізичних осіб – **9,3%**;
- робота представників НДО в депутатських комісіях і робочих групах – **6,9%**.

На запитання, чи доводилося їм звертатися до органів міської влади та їх посадових осіб із заявами і пропозиціями щодо поліпшення тих чи інших сторін життя міста, а також стосовно того, якою була реакція цих органів та осіб, від громадських експертів м. Кіровограда були отримані наступні відповіді. **12,9%** опитаних лідерів НДО взагалі до органів міської влади **не зверталися**. Серед тих, хто звертався до органів міської влади зі своїми зауваженнями та пропозиціями, своєчасно і достатньо конкретного змісту відповідь від них отримали **21,3%** експертів. **45,8%** з числа тих громадських експертів, хто звернувся до міської влади, отримали відповідь із затримкою або у вигляді відписки (найнижчий показник серед усіх обстежених міст). У **20,0%** випадках ті

лідери НДО, що зверталися до органів влади та посадових осіб, взагалі не отримали ніякої відповіді на свої зауваження та пропозиції.

Стосовно того, чи приймалися реальні, конкретні заходи органами влади по суті вказаних вище звернень, більше двох третин (**71,7%**) опитаних громадських експертів з числа тих, що зверталися до влади зі своїми зауваженнями та пропозиціями, вважають, що реальних, конкретних заходів на зауваження та пропозиції, які надійшли від НДО в ході громадського контролю діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, цими органами та посадовими особами **не приймалися**.

У той же час **28,3%** громадських експертів Кіровограда вважає, що органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами у відповідь на зауваження та пропозиції НДО вживалися конкретні заходи по суті цих звернень.

Стосовно того, що необхідно зробити, щоб громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб був систематичним та ефективним, від **громадських експертів** м. Кіровограда поступили такі **пропозиції**: належним чином організувати та створити систему громадського контролю (14 відповідей), удосконалити нормативно-правові акти (6), надати рекомендації по поліпшенню роботи органів місцевого самоврядування (4), створити спеціальну комісію з громадського контролю (4), налагодити взаємодію між НДО (4), забезпечити гласність через ЗМІ (4), змінити місцевого главу і переобрати депутатський склад ради (4), змусити поважати себе і своїх лідерів (4), створити громадську раду при міській владі (3), підвищити відповідальність чиновників перед громадськістю (3), покращити політичну свідомість громадян (2), брати участь у виробленні рішень органами місцевого самоврядування (2), підвищити ініціативність чиновників (2), підвищити активність з боку НДО, створити мережу організацій, створити громадську експертну раду, внести зміни до законодавства для надання більших повноважень громадським організаціям, треба, щоб цим хтось серйозно займався, проводити моніторинг ухвалених владних рішень, вивчати всебічно роботу місцевої влади, забезпечити прозорість ухвалених рішень, створити громадські інспекції, проводити регулярні депутатські звіти, навчати лідерів НДО, консолідувати НДО в ухваленні рішень, захищати громадськість від свавілля влади, надати НДО фінансування, проводити у міській раді день відкритих дверей, скоротити кількість чиновників, проводити регулярні прес-конференції за участю органів влади, забезпечити соціально-економічний розвиток організацій, сприяти правильному голосуванню на виборах, укласти з владою договір про спільну діяльність, створити Інтернет-сторінку органів місцевого самоврядування.

З відповідей на запитання про те, в яких із **основних сфер життя** міської громади відбувається найактивніша співпраця очолюваних експертами НДО з органами місцевого самоврядування Кіровограда, виявилось, що ця співпраця відбувається **в усіх дев'ятнадцяти** названих основних сферах життєзабезпечення міста, до яких належать: благоустрій території, зайнятість і працевлаштування населення, робота ЖЕКів, робота міського транспорту, соціальне забезпечення, зокрема своєчасна виплата пенсій та допомоги, медичне обслуго-

ування, робота шкіл, дошкільних і позашкільних установ, охорона навколишнього середовища, охорона громадського порядку, надання допомоги маломішумим, збереження історичних пам'яток, організація дозвілля, ремонт доріг, водопостачання, теплопостачання (ТЕЦ), подача електрики, телефонний зв'язок, вивіз сміття, боротьба з підтопленням будинків та ін.

Найбільш активно, на думку громадських експертів Кіровограда, співпраця очолюваних ними НДО із органами влади відбувається у сферах: роботи шкіл, дошкільних та позашкільних установ (35,2%), покращення екологічної ситуації (35,3%), організації дозвілля (35,3%), благоустрою території (31,8%), зайнятості та працевлаштування населення (31,8%) тощо.

**Стосовно ступеня сумарного задоволення** лідерів НДО співпрацю з органами місцевого самоврядування м. Кіровограда громадські експерти висловили наступні думки. Серед опитаних не знайшлося жодного однозначно задоволеного цією співпрацею (найгірший показник з усіх досліджених міст). Швидше задоволеними виявилось 18,8% громадських експертів (це трохи нижче середнього по досліджених містах). Більше половини опитаних (54,2%) швидше не задоволені співпрацею з органами місцевого самоврядування, а 27,0% однозначно не задоволені нею (найгірший показник з усіх досліджених міст).

Декілька запитань були спрямовані на з'ясування того, сприяє чи, навпаки, не сприяє місцева влада м. Кіровограда діяльності НДО через **створення матеріально-технічних умов** для цієї діяльності.

Виявилось, що лише 14,2% громадських організацій та органів самоорганізації населення, керівників яких було опитано, **орендують** у міської влади приміщення, що належать до комунальної власності територіальної громади.

Ще менше опитаних (9,5%) відмітили, що очолюване ними НДО має **пільги по орендній платі** (найнижчий показник з усіх обстежених міст).

Фінансову підтримку з місцевого бюджету у будь-якій формі отримують також зовсім мало НДО – 5,8%, керівників яких було опитано (найнижчий показник з усіх обстежених міст).

**Стосовно повноважень**, які на думку громадських експертів Кіровограда, мають **додатково отримати** очолювані ними НДО від органів місцевого самоврядування для більш активної участі громади у вирішенні актуальних проблем міста, частіше за все називалися такі: здійснювати безперешкодний громадський контроль в основних життєвих сферах (12 відповідей), отримувати всю інформацію про рішення на стадії їхнього створення та прийняття (6), брати безпосередню участь у роботі органів місцевого самоврядування (6), налагодити повноправне міжсекторне партнерство (5), брати участь у робіті сесій міської ради (4), надавати НДО документацію на аналіз, узгоджувати рішення з громадською радою, брати НДО участь у формуванні міського бюджету та його використанні (3), запровадити у місті соціальне замовлення (2), забезпечити допуск громадських організацій до вирішення актуальних проблем (2), залучати НДО до надання соціальних послуг населенню, надати громадськості право накладати вето на рішення органів міського самоврядування,

знижити тарифи на приміщення для НДО, забезпечити гарантії свободи слова, делегувати право контролю за діяльність підприємств ЖКГ та ін.

**До недоліків у діяльності органів місцевого самоврядування**, що перешкоджають розвитку громадських об'єднань і підвищенню ефективності їх роботи, які необхідно усунути в першу чергу, громадські експерти м. Кіровограда віднесли: непрозорість діяльності органів влади (12 відповідей), небажання співробітничати (8), закритість влади (8), бюрократизм (7), байдужість влади до інтересів населення (7), неувага до потреб мешканців (6), безвідповідальність посадових осіб (5), корупція (4), відсутність механізмів взаємодії, таких, як соціальне замовлення (2), безкарність (2), неналежна діяльність міського голови (2), безініціативність (2), небажання фінансувати діяльність НДО (2), недосконалі нормативні акти (2), незацікавленість в існуванні НДО, нерозуміння та небажання реалізації ідей НДО, панство, самовпевненість, плінність кадрів, інертність мислення, низький професіоналізм, протистояння між фракціями, складна система реєстрації ОСМД, лобювання владою особистих інтересів у збиток інтересів населення.

**Серед недоліків у діяльності самих НДО**, які треба усунути у першу чергу і які заважать налагодженню співпраці із владою, опитані громадські лідери назвали: пасивність (19 відповідей), непрофесіоналізм (9), фіктивність діяльності (8), неорганізованість (5), брак інформованості (4), інертність (4), відсутність спільної мови одне з одним та з владою (3), непублічність діяльності (3), упереджене відношення до органів самоврядування (3), відсутність видимих результатів діяльності (2), переважає робота за гранти, страх перед владою, низька активність у вирішенні проблем суспільства, невпевненість у своїх силах і можливостях, незатребуваність, відсутність стратегії розвитку, відсутність діалогу з громадськістю, нестача часу, відсутність приміщення, маленька заробітна плата або її взагалі немає, нестача фінансування, проштовхування інтересів певних діячів, відсутність належних умов для діяльності тощо.

**Найбільш невідкладними проблемами життя територіальної громади Кіровограда**, які зараз треба вирішувати місцевій владі обов'язково **спільно з НДО**, щоб досягти бажаного результату, опитані експерти вважають: проблеми ЖКГ (16 відповідей), покращення екологічної ситуації (15), проблеми молоді (7), благоустрій території (6), обґрунтованість комунальних тарифів (5), покращення медичного обслуговування (5), створення місць проведення дозвілля (5), ремонт доріг (4), боротьба з корупцією (4), соціальний захист (3), розвиток туризму (2), упорядкування назв вулиць міста (2), вирішення земельних питань (2), соціальний захист малозабезпечених (2), налагодження роботи транспорту (2), допомога наркозалежним (2), зміна осіб при владі, захист підприємництва, покращення між людських відносин, створення безбар'єрного середовища для інвалідів, реабілітація дітей інвалідів, запровадження пільгового проїзду студентів на міському транспорті, подолання несанкціонованих сміттєзвалищ та недопущення накопичення сміття, покращення освітлення місць загального користування, відкритість та обґрунтованість умов оренди комунальної власності, створення кризового центру соціальної адаптації осіб, постраждалих від насильства, розвиток толерантності та порозумінні у грома-

ді, прозорість діяльності влади, розвиток книговидавництва, створення притулків для бездомних дітей, для бездомних собак, громадський контроль за ремонтом під'їздів, дахів будинків, запровадження у практику регулярного проведення громадських слухань, впровадження механізму соціального замовлення, приватизація гуртожитків, створення системи соціального житла.

До основних сфер суспільного життя, де найбільш активно діють НДО м. Кіровограда, які в опитуванні були представлені громадськими експертами, належать усі основні сфери життя територіальних громад. Найбільшої уваги при цьому кіровоградські НДО приділяють вирішенню проблем освіти і виховання (36,5%), захисту прав людей (36,5%), соціального захисту і соціальної допомоги (30,6%), розвитку культури, мистецтва, охорони історичної спадщини (22,4%) та ін.

Серед **головних завдань**, які мають намір вирішувати громадські об'єднання м. Кіровограда **у найближчій перспективі**, їхні опитані лідери назвали такі: молодіжної політики (8 відповідей), соціального захисту (6), лобіювання інтересів і захист прав осіб, які живуть з ВІЛ (5), охорони навколишнього середовища (5), виховання культурної особи (5), захист прав людини (4), реформування ЖКГ (4), ремонт дахів, ліфтів, під'їздів (3), збільшення кількості ОСМД (2), боротьба з корупцією (2), євро інтеграції (2), впорядкування транспортних пільг, обмін інформацією між усіма членами і структурами суспільства, працевлаштування інвалідів, вирішення проблем територіальної громади, поліпшення спортивно-оздоровчої роботи, ліквідація сміттєзвалищ, створення бази даних проектів і рішень органів влади, учбовий центр для активістів громадських організацій, активізація зв'язків з українськими общинами за кордоном, забезпечення свободи слова, створення мережі громадських активістів по сільських районах області, робота по профілактиці суїцидів в ІПК, моніторинг діяльності влади, приватизація гуртожитків, протест проти передачі міського саду в приватне володіння, боротьба з дискримінацією дітей-інвалідів, допомога фермерам, захист малозабезпечених, розвиток соціального житла, впровадження програми батьківства, забезпечення НДО приміщенням, моніторинг суспільної ситуації, захист прав інвалідів, збереження та збагачення культури, охорона суспільної спадщини, формування ефективної структури організації, тісна співпраця з вузами, освітлення місць колективного користування, забезпечення населення теплом, водою та ін.

## 5.4. ПОЛТАВА

### 5.4.1. Аналіз місцевих нормативно-правових актів щодо створення та діяльності ГО та ОСН у м. Полтаві

Під час реалізації проекту аналізу були піддані нормативно-правові акти, прийняті Полтавською міською радою, районними у місті Полтаві радами, а також їх виконавчими комітетами за період 1997-2008 років в частині, що стосується створення органами місцевого самоврядування умов для розвитку НДО на території міста. Ключова роль в процесі аналізу означеної категорії питань була відведена Статуту територіальної громади міста Полтави (далі – Статуту).

Статут Полтави як базовий нормативний документ локального регулювання був прийнятий 11 квітня 2000 року рішенням 14-ої сесії Полтавської міської ради 23-го скликання. Слід визнати, що Полтавська міська рада виявилася одним з перших представницьких органів місцевого самоврядування з числа міст – обласних центрів України, які прийняли (затвердили) Статуту власних територіальних громад.

Аналіз Статуту територіальної громади міста Полтави показує, що цей акт являє собою незначний за об'ємом для такої категорії нормативно-правових актів документ, який містить значну кількість декларативних положень і відсилочних норм. Не дивлячись на цю обставину, значна частина Статуту (близько 1/3 від загального об'єму) присвячена правовій регламентації різних форм локальної демократії. Зокрема, цим питанням присвячений практично весь розділ 2 Статуту «Організація місцевого самоврядування в м. Полтаві», що вигідно відрізняє цей Статут в порівнянні з іншими «локальними конституціями», прийнятими протягом декількох років після прийняття Верховною Радою України Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Стаття 30 Статуту окремо закріплює форми локальної демократії, в яких жителі міста можуть реалізовувати своє право на участь в здійсненні місцевого самоврядування. До цих форм, зокрема, віднесені місцевий референдум, вибори міського голови, вибори депутатів міської та районної в місті рад, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. В той же час в перелік не потрапили ОСН, які, поза сумнівом, мали б бути віднесені до числа форм локальної демократії.

Суттєві проблеми спостерігаються в частині положень Статуту, що регламентують статус і діяльність ОСН. Так, у Статуті лише декілька разів згадується про ОСН. Зокрема, стаття 6 Статуту встановлює, що на території районів у місті можуть створюватися та функціонувати відповідні ОСН (квартальні, вуличні, будинкові комітети та інші добровільні територіальні об'єднання).

Проте, ключовим є інше положення Статуту про те, що «правовий статус, порядок організації і діяльності ОСН за місцем проживання визначається законом». Враховуючи, що Статут територіальної громади міста Полтави приймався до ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про органи самоорганізації населення» (в якому не врегульована значна частина тих питань, що стосуються створення, організації діяльності і ліквідації ОСН), подіб-



ні норми-відсилання створюють правовий вакуум у цій сфері і явно не сприяють розвитку цієї форми локальної демократії.

Відносно решти позицій, які містяться в Статуті і стосуються ОСН, також слід зробити ряд критичних зауважень. Так, включення глави «Органи самоорганізації населення» в розділ III «Органи і посадові особи місцевого самоврядування» явно свідчить про нерозуміння розробниками Статуту статусу ОСН. Адже відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ОСН віднесені до елементів системи місцевого самоврядування, проте, згідно з частинами 3 і 4 ст.140 Конституції України і вказаного Закону, вони **не є органами** місцевого самоврядування.

Певні протиріччя положенням ч. 6 ст. 140 Конституції України містяться і ст. 98 Статуту, якою районні в місті ради наділені правом давати згоду на створення ОСН, а також делегувати їм частину власних повноважень, відповідних грошових коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів. Вказане положення Конституції закріплює подібне право на рівні міст винятково за міськими радами.

Подібний підхід не сприяє розв'язанню актуальних проблем в частині створення, організації діяльності і ліквідації ОСН в місті, зважаючи на вкрай слабку правову регламентацію цих питань на рівні національного законодавства. Так, в Статуті відсутня необхідна деталізація питань ініціації створення ОСН, проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання, подачі пакету документів в органи місцевого самоврядування, ухвалення рішення про надання згоди на створення ОСН з боку міської ради, розмежування повноважень між ОСН різного рівня, що діють на одній і тій же території, проведення виборів персонального складу цих органів, їх легалізації, створення фінансової та матеріально-технічної основи діяльності та багато інших питань.

Відсутність в Статуті перерахованих норм, природно, не сприяє подальшому незалежному розвитку ОСН в місті, а також створює умови для потенційних конфліктів між ініціативними громадянами і органами влади. Це тим більше можливо, оскільки Статут не містить яких-небудь гарантій діяльності ОСН. Найбільшу ж потенційну небезпеку для ОСН подібна ситуація таїть за умови ухвалення Полтавською міською радою рішень про делегування ОСН тих або інших повноважень міської ради, а також необхідних для їх здійснення фінансів і майна. Це створює умови для незахищеності ОСН у взаєминах з владними структурами, внаслідок чого на перше місце при оцінці їхньої діяльності можуть вийти не об'єктивні, а, більшою мірою, суб'єктивні чинники.

Розділ 2.6 Статуту повністю присвячений питанням проведення в місті Полтаві загальних зборів членів територіальної громади (по тексту Статуту – громадян), які є основою для створення та діяльності ОСН. Перш за все, слід звернути увагу, що автори Статуту повторили положення статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій законодавець помилково передбачив проведення загальних зборів громадян, а не членів територі-



альної громади або жителів, що суперечить не тільки статті 1 цього ж Закону, але й демократичним стандартам.

В той же час, необхідно відзначити, що Статут не містить навіть згадки про можливість проведення замість загальних зборів конференцій членів територіальної громади. Враховуючи надзвичайні складнощі з проведенням загальних зборів, конференції на практиці є ледве чи не єдиним варіантом реалізації цієї форми локальної демократії. Оскільки визначення квоти представництва на конференціях відноситься, зокрема, до компетенції міських рад, ці питання доцільно деталізовані саме в Статуті. Проте цього зроблено не було.

Звертає на себе увагу і той факт, що статтею 37 Статуту обмежена територія, в межах якої можуть проводитися загальні збори. Статут не містить положень, що припускають і регламентують проведення загальних зборів на мікрорайонному, районному або ж міському рівнях, обмежуючи територію їх проведення виключно межами житлового комплексу, кварталу, вулиці і дома.

Декілька звуженим виглядає й коло суб'єктів, які можуть брати участь у роботі загальних зборів. Так, виходячи з положень ст. 38 Статуту, цього права позбавлені посадові особи інших виконавчих органів міської та відповідної районної ради, за винятком їх виконкомів.

У числі ініціаторів проведення загальних зборів названі громадяни (а не члени територіальної громади, як це і повинно було би бути), що проживають на відповідній території. При цьому, на підтримку проведення загальних зборів повинно висловитися не менше 1/3 жителів, що проживають на відповідній території. Крім того, що вказана норма уявляється явно завищеною, Статут абсолютно не приділяє уваги питанням форми вираження цієї волі, її фіксації, процедури її розгляду відповідними посадовими особами і т.д. При цьому не уточнено, хто повинен підтвердити факт наявності такого роду ініціативи і безпосередньо скликати загальні збори за ініціативою жителів.

Поза увагою Статуту залишилися також і деякі інші питання, що носять, перш за все, процедурний характер. Так, зокрема:

- не визначений порядок оприлюднення рішення про скликання загальних зборів, перш за все, у разі їхнього проведення за ініціативою жителів;

- відсутня процедура визначення осіб, які виконуватимуть функції головуєчого і секретаря загальних зборів. Посилання на те, що головуєчого визначає орган, який скликає загальні збори або ж керівник відповідного ОСН, представляється некоректним. Перш за все, до суб'єктів, що мають право скликати загальні збори не віднесений жоден з органів (за винятком ОСН), а тільки посадові особи. З іншого боку, представляється логічним, що головуєчого на загальних зборах, скликаного за ініціативою ОСН, повинен визначати сам ОСН. При цьому ним може бути не тільки голова цього органу;

- список учасників загальних зборів не передбачає фіксацію документів, що засвідчують особу учасників, а також їх особистого підпису, що може приз-

вести до конфліктів і сумнівів у достовірності наявних відомостей і правомочності зборів.

Ще більше проблем впливає при аналізі тексту Статуту на предмет створення умов для розвитку ГО. Оскільки Статут більше орієнтується на індивідуальні права та можливості, які надаються членам територіальної громади, не дивним є те, що в його тексті є лише одне посилання на роль ГО у вирішенні питань місцевого значення. Так, в статті 70 визначено, що «об'єднання громадян через своїх депутатів у міській, районній в місті раді приймають участь у виробленні та здійсненні політики місцевого самоврядування згідно з чинним законодавством України». Таким чином, можна зробити висновок, що питання розвитку ГО на території міста Полтави не були в центрі уваги розробників Статуту.

Слід зазначити, що значною мірою проблеми, які випливають із змісту Статуту територіальної громади міста Полтави, були врегульовані на рівні інших актів органів місцевого самоврядування. В контексті дослідження відмітимо, що питання регламентації правового статусу ОСН в місті Полтаві особливого розвитку отримали на районному рівні. Показовим в цьому плані є досвід Ленінського району міста, який був обраний моніторинговою групою в якості пілотного для даного дослідження, де районна у місті рада приділяє чималу увагу питанням нормативної регламентації їхнього статусу. Особливо така активність стала спостерігатися в 2007-2008 роках, коли в місті Полтаві розпочався активний процес легалізації де-факто існуючих вже довгий період до того ОСН.

Особливий інтерес в контексті цього дослідження уявляє рішення Ленінської районної ради від 14 червня 2007 р. «Про систему органів самоорганізації населення на території Ленінського району м. Полтави». Цим нормативно-правовим актом закладені основи для формування на території району цілісної системи ОСН. Пунктом 1 означеного рішення визнано, що на території району можуть діяти три ланки ОСН: (1) комітети мікрорайонів, (2) комітети селищ району, а також (3) будинкові та вуличні комітети. Це положення є надзвичайно важливим для формування в подальшому специфічної політики щодо кожного із рівнів ОСН, зокрема, через запровадження в майбутньому їхньої спеціалізації та ефективний розподіл власних та делегованих повноважень між ОСН різного управлінського рівня.

Означене рішення також визначило повноваження виконавчого комітету Ленінської районної ради м. Полтави щодо ОСН. Так, районна рада доручила своєму виконавчому органу:

- організовувати проведення зборів (конференцій) жителів за місцем проживання з ініціювання створення ОСН та обрання комітетів мікрорайонів, селищних, будинкових та вуличних комітетів;
- здійснювати легалізацію ОСН;
- вийти з пропозицією перед міською владою та депутатським корпусом передбачити в бюджеті на 2008 рік витрати на оплату праці мешканців району, обраних на керівні посади ОСН;

- вирішити питання виділення обладнаних приміщень для роботи ОСН, визначити юридичну адресу кожного ОСН.

Аналізуючи перелік повноважень, які закріпила за своїм виконкомом Ленінська районна рада, слід відзначити наступне. З одного боку, не усі з наведених пунктів повною мірою кореспондуються із чинним законодавством. Так, автори цього Положення дещо відійшли від термінології, притаманної для Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, в цьому Законі використовуються термін «загальні збори», а не «збори», як це передбачено Положенням. Навряд чи можна говорити про те, що саме виконком районної ради має організовувати загальні збори. Правильніше було би визначити, що він має сприяти та/чи допомагати ініціативним групам у проведенні загальних зборів (конференцій), а не організовувати їх замість представників громадськості. Це більше відповідатиме правовій природі ОСН, закладеній, перш за все, на рівні ч.6 ст.140 Конституції України.

Нарешті, навряд чи повноваження виконкому райради щодо сприяння проведенню загальних зборів (конференції) слід надавати виключно при проведенні таких заходів по утворенню ОСН та обранні їх персонального складу. Відмітимо, що питання, які стосуються діяльності ОСН, вирішуються і на інших, не лише на первинних, загальних зборах чи конференціях. Зокрема, ОСН мають щорічно звітуватися про свою роботу на загальних зборах (конференціях). Проте, виходячи із визначення, наданого в тексті рішення міської ради, її виконком не зобов'язаний в таких випадках надавати організаційну допомогу у проведенні цих публічних заходів.

З іншого боку, означеним пунктом районна рада продемонструвала свою зацікавленість у подальшому розвитку всієї системи ОСН. Неможливо обійти увагою доручення виконкому, спрямовані на формування матеріально-технічної бази для ОСН (в частині надання обладнаних приміщень), а також створення умов для матеріальної підтримки активу ОСН на рівні окремої програми.

Вже наприкінці 2007 року, а саме 27 грудня, Ленінська районна рада ухвалила рішення «Про затвердження Програми сприяння діяльності органів самоорганізації населення на 2008-2010 роки». В преамбулі цього рішення зазначалося, що воно ухвалено в зв'язку із необхідністю приведення діяльності існуючих ОСН у відповідність до Закону України «Про органи самоорганізації населення» з метою покращення роботи ОСН та підтримки ініціативи мешканців селищ району самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Щоправда, автори цього рішення чомусь послалися на необхідність підтримки ініціатив лише мешканців селищ, забувши при цьому про необхідність розвитку інших ланок ОСН, про які йшлося вище. Така певна неузгодженість простежується і в інших позиціях рішення, проте саме факт появи означеного документу слід визнати надзвичайно важливим для подальшого сталого та системного розвитку усієї системи ОСН на території району. Важлива роль в цьому процесі відводиться організаційному відділу райвиконкому, який разом із постійною депутатською комісією районної ради з питань забезпечення за-

конності щодо розгляду звернень громадян, правопорядку, захисту прав людини, співпраці із ГО та розгляду справ про адміністративні порушення виступили основними розробниками цього документу.

Серед принципів, на яких базується Програма, особливої уваги заслуговують три принципи, які є досить прогресивними для сучасного правового поля України, зокрема:

- принцип демократизму, що передбачає максимально широку участь громадян в ухваленні і виконанні рішень органів влади, які зачіпають інтереси жителів;

- принцип відкритості – передбачає повне і своєчасне інформування органами влади і ОСН один одного і населення про свою діяльність;

- принцип соціального партнерства, що передбачає тісну конструктивну взаємодію ОСН з органами влади, комерційними і некомерційними структурами в процесі вирішення проблем територіальних громад, мікрорайонів в селищ району.

Районна рада констатувала, що Програма народжувалась за «ініціативою знизу» та значною мірою має виконуватися силами громадськості, що дозволить зробити серйозний крок вперед на шляху подальшого реального розвитку самоорганізації населення, як найважливішої складової громадянського суспільства і гармонійного вбудовування цієї форми локальної демократії в загальну систему місцевого самоврядування.

Метою Програми визначено створення в районі організаційно-правових і матеріально-технічних умов для подальшого розширення участі населення у вирішенні завдань його соціально-економічного і культурного розвитку, і в першу чергу, більш повного задоволення потреб та інтересів жителів шляхом об'єднання зусиль райради та її органів з ОСН.

Серед основних заходів Програми слід назвати такі:

- передбачити в регламентах роботи райрад, виконкому, в Положеннях про їх підрозділи обов'язкову участь представників ОСН у вирішенні питань, що знаходяться у сумісній компетенції цих органів;

- визначити механізм і умови оплати праці керівника та секретаря ОСН (крім будинкових та вуличних комітетів);

- розробити обґрунтовані рекомендації щодо формування кошторису витрат на виконання ОСН власних повноважень;

- розробити програму і провести цикл навчальних семінарів-тренінгів для підвищення професійного рівня особового складу ОСН і активу ГО, що працюють з цими органами тощо.

Слід визнати, що кожен із представлених в Програмі заходів є дуже важливим для ОСН, які діють на території району. Проте, Програмі бракує конкретики. Так, в Програмі не визначено відповідальну (відповідальні) структуру (структури) за виконання кожного із програмних напрямків. Покладання

обов'язків по підготовці робочих планів на організаційний відділ дещо зменшує значущість запланованої діяльності.

Крім того, належної деталізації кожного із напрямків Програми також немає, по тексту Програми простежуються певні протиріччя щодо змістовного наповнення запланованої діяльності. Наприклад, серед завдань значиться необхідність вирішити питання про оплату праці керівника та секретаря ОСН. Однак, в бюджеті Програми кошти передбачаються не на оплату праці, а на матеріальну допомогу. Крім того, її передбачається надавати виключно головам селищних комітетів. Оплата праці ані голів, ані секретарів комітетів мікрорайонів (які також є однією із ланок системи самоорганізації населення) бюджетом також не передбачена. Ще одним важливим недоліком Програми є те, що в неї абсолютно не представлена роль тих ГО, які опікуються питаннями розвитку ОСН, сприяють їх формуванню та підтримують їхню поточну діяльність.

Важливим компонентом успішного виконання Програми має стати забезпечення належного контролю за цим процесом. Кожні півроку передбачено проведення аналізу стану виконання Програми з боку профільної постійної комісії районної ради з питань забезпечення законності щодо розгляду звернень громадян, правопорядку, захисту прав людини, співпраці із ГО та розгляду справ про адміністративні порушення.

Передбачено, що реалізація Програми та розроблених на її основі комплексних і цільових планів, а також контроль за ходом цих процесів має здійснюватися при активній участі громадськості шляхом включення представників ОСН до складу робочих комісій, координаційних рад, проведення громадських слухань та громадської експертизи проектів рішень райрад та райвиконкому, пов'язаних з виконанням Програми.

На фінансування означеної Програми у 2008 році із районного бюджету було передбачено виділити 114 550 грн. Переважно вони спрямовувалися на матеріальну допомогу головам селищних комітетів – 95 440 грн. та на матеріальне заохочення кращих працівників (мабуть, малося на увазі членів) ОСН – 15 600 грн. Решту грошей передбачалося спрямовувати на придбання канцелярських товарів (650 грн.), виготовлення штампів для завірення довідок (910 грн.), навчання та підвищення кваліфікації працівників (знов ж таки, правильніше було би говорити про членів) ОСН (1 300 грн.), а також на тиражування бланків, довідкової та нормативно-методичної документації (650 грн.).

Поряд із районною Програмою, Полтавська міська рада трохи згодом, рішенням від 14 лютого 2008 р. «Про сприяння діяльності органів самоорганізації населення у м. Полтава» затвердила власну Програму сприяння діяльності органів самоорганізації населення у м. Полтаві, а також Методичні рекомендації щодо порядку створення та здійснення легалізації органів самоорганізації населення у Полтаві.

Програма сприяння діяльності ОСН у Полтаві спрямована на подальший розвиток самоврядування у м. Полтаві як важливої складової становлення громадянського суспільства, зміцнення організаційно-правових, фінансово-

економічних засад місцевого самоврядування, популяризації кращого досвіду у сфері становлення і розвитку традицій самоврядування у м. Полтава та створення сприятливих умов для участі мешканців у вирішенні питань місцевого значення.

Серед завдань Програми сприяння ОСН виділимо такі:

- поліпшення взаємодії ОСН з органами місцевого самоврядування, науковими установами, профспілками, ГО при вирішенні питань самоврядування;
- сприяння становленню і розвитку самостійної складової системи місцевого самоврядування у м. Полтава – ОСН;
- матеріально-фінансове забезпечення діяльності ОСН;
- створення сприятливих умов для участі мешканців у м. Полтаві у вирішенні питань місцевого значення тощо.

Незважаючи на досить гучну назву цього документу, фактично, він представляє собою перелік заходів та доручень, виконання яких покладено переважно на райвиконкоми, а також виконавчі органи міської ради. Називати цей документ саме Програмою (в загальноприйнятому розумінні цього слова) не зовсім правильно: він не містить цілої низки елементів, які характерні саме для Програм. Так, не визначено термін, на який прийнято цей документ, відсутній опис проблеми, на вирішення якої спрямовується Програма, не передбачено заходи по моніторингу її виконання, немає бюджету Програми тощо.

Методичні рекомендації представляють собою короткий перелік дій, які необхідно здійснити на практиці для створення та легалізації ОСН. На жаль, належної деталізації цього процесу міською радою цим рішенням не затверджено. Проте, окремо слід звернути увагу на останній пункт цього документу. Із нього випливає, що районна у м. Полтава рада готує та подає на затвердження сесії міської ради кошторис витрат для функціонування відповідних ОСН. Означена позиція є важливою як з точки зору забезпечення належного фінансування ОСН, так і з точки зору розподілу повноважень між міською та районними радами щодо ОСН.

Повертаючись до рішення Ленінської районної ради від 14 червня 2007 р. «Про систему органів самоорганізації населення на території Ленінського району м. Полтави» слід відзначити, що цим актом районна рада також затвердила ще два інших важливих документи. Мова йде про Типове Положення про комітет мікрорайону, селища, будинкових, вуличних комітетів у Ленінському районі м. Полтави, а також про Порядок надання дозволу на створення комітету мікрорайону, селища, будинкових, вуличних комітетів у Ленінському районі м. Полтави. Данні документи також покликані спростити процес утворення та легалізації новостворених ОСН.

Типове Положення про відповідний ОСН визначає його правовий статус, основні завдання, принципи діяльності, порядок створення ОСН та обрання його персонального складу, повноваження, матеріальну основу діяльності,

структуру ОСН та організацію його роботи, гарантії діяльності, порядок припинення діяльності тощо.

В розвиток положень чинного законодавства про ОСН Типове Положення, зокрема, деталізує порядок скликання загальних зборів жителів чи конференції їх представників, визначення квоти представництва за умови проведення конференції (що, як було вже відмічено вище, не було зроблено на рівні Статуту територіальної громади міста Полтави), проведення виборів персонального складу ОСН, права та обов'язки членів ОСН і т.п.

Особливу актуальність набувають положення, які закріплюють гарантії діяльності ОСН. Так, Типове Положення закріплює за членами ОСН право брати участь в засіданнях районної ради та її виконавчого комітету, право звертатися до суду за захистом своїх прав та інтересів у взаємовідносинах з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, підприємствами, установами, організаціями або іншими особами тощо.

В той же час, Типове Положення має цілу низку суттєвих вад. Зокрема, якщо виходити із змісту п.1.9 цього документу, то він розроблений для ОСН, які легалізуються в порядку повідомлення. Проте, Типове Положення передбачає можливість наявності в ОСН штампі, надання йому в оперативне управління майна територіальної громади району і т.д.

Здійснення таких дій щодо незареєстрованного ОСН, який не має статусу юридичної особи, неправомірно. Це тим більше стосується можливості делегування такому ОСН окремих повноважень місцевої ради. При цьому, прописаний порядок делегування повноважень не передбачає врахування думки жителів відповідної території, або хоча б самого ОСН. Типове Положення не передбачає, якою в подальшому буде доля самого ОСН, делегованих йому повноважень тощо за умови не утворення в майбутньому районної у місті ради, яка надала дозвіл на створення відповідного ОСН.

В окремих місцях порушена логіка побудови Типового Положення. Наприклад, спочатку йдеться про порядок діяльності ОСН, права та обов'язки його членів тощо, а вже потім, в наступному розділі, деталізується порядок виборів його персонального складу. Говорячи про вибори персонального складу ОСН, неможливо оминати увагою і той факт, що відповідно до Типового Положення він обирається на термін повноважень відповідної районної ради, що є недоцільним з організаційної та управлінської точки зору. В цьому випадку було би правильніше визначити максимальний термін повноважень відповідного ОСН, який не мав би перевищувати 5-річний термін (термін повноважень місцевих рад в Україні), та вираховувати його від дати утворення кожного окремо взятого ОСН.

Порядок надання дозволу на створення комітету мікрорайону, селища, будинкових, вуличних комітетів у Ленінському районі м. Полтави визначає загальні процедури ініціювання створення ОСН, порядок надання дозволу на створення ОСН, порядок припинення його повноважень, а також містить низку типових форм, які необхідні для організації цього процесу.



Визнаючи у цілому високий змістовний рівень цього рішення районної ради, все ж таки, слід відмітити, що напевно чи в цей документ слід було включати розділ, який стосується ліквідації ОСН: це не впливає, навіть, із назви цього документу. Навряд чи тут слід було також зосереджуватися на питаннях делегування повноважень.

Автори Порядку визначили, що необхідно забезпечити ведення єдиного реєстру створених ОСН. Погоджуючись цілком із цією ідеєю, зазначимо, що ухвалюючи рішення, районна рада не створює ОСН, а лише надає дозвіл на початок процесу його утворення. Тому про ведення такого реєстру в цьому документі, який не регламентує порядок легалізації ОСН, говорити недоцільно.

Підсумовуючи, слід визнати, що в місті Полтаві останнім часом спостерігається активний процес розвитку нормативно-правових актів щодо розвитку системи ОСН. Основними тенденціями цього процесу є те, що основні зміни відбуваються на районному рівні, який за існуючим розподілом повноважень між міською та районними радами відповідає за співпрацю з ОСН. В той же час слід зазначити, що рівень регламентації статусу ОСН на міському рівні, перш за все, на рівні Статуту територіальної громади міста Полтави, залишається досі **недостатнім**, особливо в частині, що стосується деталізації різних процедурних питань, що виникають в ході реалізації права громадян на участь в управлінні місцевими справами.

Не менш актуальними є проблеми, які були згадані вище на прикладі Типового Положення, Програми та Порядку надання дозволу на створення ОСН, що затверджені рішенням Ленінської районної ради. Наявність цих прогалин стримуватиме і в подальшому ефективний розвиток ОСН на території міста, породжуватиме конфлікти та непорозуміння між органами місцевого самоврядування та ОСН.

Слабкість регламентації питань взаємодії між громадськими організаціями та органами місцевого самоврядування з особливою гостротою ставить питання про необхідність розробки та ухвалення на місцевому рівні окремої програми, яка має бути спрямована на посилення ступеня залученості ОСН та громадських організацій до вирішення питань місцевого розвитку, створення умов для їхнього ефективного функціонування тощо.

Вихід з ситуації, що склалася, вбачається у внесенні змін до чинних актів, перш за все, в Статут територіальної громади міста Полтави, шляхом насичення його норм додатковими положеннями, або через ухвалення спеціальних актів, що регламентують відповідні питання місцевого розвитку. Зокрема, мова може йти про розробку і ухвалення міською радою рішень «Про створення умов для розвитку громадських організацій та органів самоорганізації населення в місті Полтаві та залучення їх до процесів прийняття рішень», «Про соціальне замовлення в місті Полтаві», «Про затвердження Положення про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Полтави окремими власними повноваженнями Полтавської міської ради, фінансами та майном» і т.п.).



Говорячи про питання управління системою самоорганізації населення як на міському, так і на районному рівні, враховуючи специфіку статусу та особливостей розвитку цієї складової системи місцевого самоврядування, а також активізацію процесу створення ОСН, доцільно створити на міському та районному рівнях окремі виконавчі органи міської та районних рад, які би відповідали виключно за взаємодію органів місцевого самоврядування з ОСН.

#### **5.4.2. Громадська оцінка місцевих умов для створення та діяльності ГО та ОСН у м. Полтаві**

В експертно-соціологічному опитуванні у **місті Полтаві** взяли участь **66 громадських експертів** – керівників громадських об'єднань, серед яких 51 особа або **77,3%** склали керівники громадських організацій та 15 осіб або **22,7%** – голови ОСН. Серед громадських експертів Полтави було 39 чоловіків (**59,1%**) (найвищий показник серед усіх обстежених міст) та 27 жінок (**40,9%**) (найнижчий показник серед усіх обстежених міст).

Серед експертів м. Полтави особи із **стажем громадської діяльності** до одного року складали **9,1%**; від одного року до п'яти років – **42,4%**; від п'яти до десяти років – **19,7%**; більше десяти років – **28,8%**.

За **рівнем освіти** серед громадських експертів м. Полтави взагалі були відсутні особи з початковою та неповною середньою (8-9 класів) освітою. З повною середньою освітою (10-11 класів, СПТУ) серед опитаних виявилось **5,8%** осіб; із середньою спеціальною освітою (технікум, коледж) – **62,1%** (найвищий показник серед усіх обстежених міст); з вищою та неповною вищою освітою – **31,8%** і серед громадських експертів Полтави не було жодного, хто закінчив би аспірантуру чи мав вчений ступінь.

За **віковими групами** громадські експерти м. Полтави розподілилися наступним чином: до 18 років не було жодної особи; 18-25 років – **12,9%**; 26-35 років – **33,3%** (найвищий показник серед усіх обстежених міст); 36-45 років – **22,7%**; 46-54 роки – **16,7%**; 55-60 років – **9,1%**; 61-65 – **3,0%**; 66-70 – **3,0%**. Представників більш старшого віку серед громадських експертів не було.

Нижче наведено **аналіз думок** громадських експертів **м. Полтави** у розрізі запитань проведеного експертно-соціологічного дослідження.

**Добре інформованими** про діяльність міських органів місцевого самоврядування відчують себе **12,2%** опитаних, відносно добре інформованими – **40,9%**, мало інформованими – **31,8%** і вкрай мало інформованими – **15,1%** полтавських експертів.

**Основними джерелами інформації** про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови) для більшості опитаних громадських експертів Полтави виявилися: телебачення (**75,6%**), преса (**60,6%**), а також такі форми безпосереднього спілкування влади з громадою, як організовані владою загальні збори та громадські слухання (**39,4%**). Найменш значущими джерелами інформації для громадських

лідерів Полтави виявилися інформаційні бюлетені, брошури, що видає місцева влада. Ці джерела інформації не згадав жоден опитаний. А також листівки, які розносять жителям по домах (1,5%).

**Рівень власної обізнаності лідерів НДО м. Полтави** про чинні закони та інші нормативні акти, які містять вимоги щодо підтримки та розвитку громадських об'єднань органами місцевого самоврядування, виявився відносно **вищим**, ніж в середньому по досліджених містах. Позитивно (оцінками 4 і 5) цей рівень оцінили більше третини опитаних (34,8%) громадських експертів Полтави, решта же (65,2%) вважають свій рівень обізнаності недостатнім (51,6%), низьким (9,1%) і дуже низьким (4,5%).

**Щодо можливості участі НДО** в розробці та ухваленні рішень органами місцевого самоврядування достатньою мірою вважають себе інформованими 37,9% усіх опитаних громадських експертів Полтави. Решта же з них (62,1%) або вважають себе інформованими недостатньою мірою (51,5%), або взагалі не мають у своєму розпорядженні такої інформації (37,9%) (це значно більше, ніж у середньому по обстежених містах).

**Оцінюючи свою практичну участь від імені НДО** у підготовці та ухваленні рішень, розпоряджень органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови), громадські експерти м. Полтави так відповіли на запитання, чи доводилося об'єднанню, яке представляє громадський експерт, або йому самому (їй самій) як лідерів НДО брати участь у підготовці та ухваленні владних рішень: доволі часто у цьому брали участь 13,6% опитаних, зрідка – 59,1% (найвищий показник серед усіх досліджених міст) і ніколи не брали участі у підготовці та ухваленні рішень, розпоряджень органів місцевого самоврядування 27,3% опитаних.

**Оцінюючи готовність влади до співпраці з НДО**, громадські експерти м. Полтави, які тією чи іншою мірою брали участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, висловились стосовно **ініціатора цієї участі**. Відповіді показали, що така участь мала місце переважно за ініціативою самих НДО та їхніх лідерів. Це зазначили 70,8% від числа опитаних учасників підготовки та ухвалення актів міської влади. Інші 29,2% експертів зазначили, що їх НДО залучались до підготовки та ухвалення актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування за ініціативою самих цих органів і посадових осіб.

**Стосовно ефективності участі представників НДО** у підготовці та ухваленні актів органів місцевого самоврядування думки полтавських експертів розділились наступним чином: третина (33,3%) опитаних вважають, що їхні пропозиції були прийняті та враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження). Більшість опитаних (52,1%) вважають, що їхні пропозиції тільки були взяті до відома (найвищий показник серед усіх обстежених міст), а решта експертів (14,6%) відмітили, що їхні пропозиції взагалі не були взяті до уваги.

**Результативність співпраці влади і громади** характеризує у тому числі подальша доля вказаних вище актів, зокрема їхнє впровадження. На запитання

до полтавських експертів, які брали участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень, стосовно наступного впровадження цих рішень і розпоряджень, були отримані такі відповіді.

**14,6%** опитаних експертів, які брали участь у підготовці та ухваленні актів, були офіційно сповіщені органами влади про результати впровадження цих актів. За власною ініціативою про це дізнались **33,3%** експертів; **31,3%** дізналися про це на засіданнях, куди їх запросили, а **14,6%** про результати дізналися із ЗМІ. І така інформація залишилась недоступною лише для **6,3%** опитаних учасників процесу підготовки і ухвалення рішень і розпоряджень у м. Полтаві (найменший показник серед усіх обстежених міст).

**Інтегральна оцінка впливу НДО** на діяльність місцевої влади по розвитку міста і вирішенню його проблем серед опитаних громадських експертів м. Полтави виглядає наступним чином. **19,5%** опитаних вважають, що вплив НДО на владу в місті є **великим** (цей показник є найвищим серед усіх обстежених міст). Малим вплив громадськості на діяльність влади вважають **55,3%** експертів. А те, що НДО ніякого впливу на владу не справляють, вважають **14,6%** опитаних (значно менше, ніж в середньому по усіх обстежених містах).

**Рівень власної обізнаності** про чинні закони та інші нормативні акти, які регламентують здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, самі громадські експерти м. Полтави вважають **достатньо високим**. Зокрема, найвищою оцінкою **5 балів** цей рівень оцінили **21,2%** опитаних у Полтаві (найкращий показник серед усіх обстежених міст). Достатньо високим (**оцінка 4**) рівень власної обізнаності про нормативну базу громадського контролю вважають **13,6%** експертів.

Більшість же полтавських експертів (**48,5%**) оцінили власний рівень обізнаності як задовільний (**3 бали**). Зовсім низькими оцінками **1 і 2 бали** оцінили свій рівень обізнаності **16,7%** опитаних.

Цікавою є інформація про **досвід участі НДО** м. Полтави та їх лідерів у здійсненні **громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Опитування показало, що частіше, ніж в інших досліджених містах, **22,7%** громадських експертів брали безпосередню участь у здійсненні громадського контролю у тій чи іншій формі. Цей показник більше, ніж у двічі перевищує середнє значення по досліджених містах.

**Зрідка** до процедури громадського контролю долучались майже половина опитаних (**48,5%**) експертів. І лише **28,8%** експертів взагалі жодного разу **не брали в цьому участі**.

Переважна більшість (**90,0%**) тих громадських експертів, хто безпосередньо або у складі своїх НДО брали участь у здійсненні громадського контролю органів та посадових осіб органів міської влади, відмітили, що це відбувалось за їх власною ініціативою та **ініціативою НДО** (це значно перевищує середній показник серед усіх обстежених міст). Решта опитаних учасників громадського контролю (**10,0%**) зазначили, що це мало місце за ініціативою самих органів влади.

Серед **форм громадського контролю**, в яких брали участь опитані експерти Полтави, частіше за усе **(27,6%)** згадувалась участь у складі колегіальних органу місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому та інших). Цей ви громадського контролю громадські експерти Полтави вживали найчастіше за усіх обстежених міст.

Достатньо активно полтавські громадські експерти брали участь у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів міської влади та її посадових осіб шляхом участі у проведенні громадських слухань по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження **(25,5%)**.

Інші форми громадського контролю, зокрема, участь у роботі таких НДО, як „Громадський контроль”, комітет захисту прав споживачів та інших згадали у своїх відповідях **21,3%** опитаних, а звіти посадових осіб, з якими можна було познайомитись під час спеціальних засідань з вільним доступом громадськості, відвідали **17,0%** опитаних. Причому громадські експерти Полтави виявилися найбільш активними серед експертів інших досліджених міст у використанні Інтернету як форми громадського контролю.

Активність у користуванні можливостями Інтернету з відвіданням сайту міської ради для контролю за прийнятими актами міської влади громадські експерти Полтави проявляли значно менше, ніж у середньому серед обстежених міст. Адже, цей вид громадського контролю згадали у своїх відповідях лише **4,3%** опитаних.

**Стосовно тих сторін діяльності** органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які громадські експерти Полтави та їхні НДО найчастіше піддавали громадському контролю, опитування дало наступні результати:

- реакція посадових осіб на скарги і звернення громадян – **21,3%**;
- виконання ухвалених рішень і міських програм – **21,3%**;
- робота міських інспекцій (по торгівлі, архітектурному контролю, благоустрою та ін.), покликаних протидіяти незаконній діяльності юридичних і фізичних осіб – **19,1%**;
- робота представників НДО в депутатських комісіях і робочих групах – **12,7%**;
- ухвалення актів міською радою та її виконавчими органами – **5,0%**.

На запитання, чи доводилося їм звертатися до органів міської влади та їх посадових осіб із заявами і пропозиціями щодо поліпшення тих чи інших сторін життя міста, а також стосовно того, якою була реакція цих органів та осіб, від громадських експертів м. Полтави були отримані наступні відповіді. **10,6%** опитаних лідерів НДО взагалі до органів міської влади **не зверталися**. Серед тих, хто звертався до органів міської влади зі своїми зауваженнями та пропозиціями, своєчасно і достатньо конкретного змісту відповідь від них отримали **30,3%** експертів. **42,4%** з числа тих громадських експертів Полтави, хто звернувся до міської влади, отримали відповідь із затримкою або у вигляді відписки (найнижчий показник серед усіх обстежених міст). Разом із тим **16,7%**

лідерів НДО, що зверталися до органів влади та посадових осіб Полтави зі своїми зауваженнями та пропозиціями, взагалі **не отримали** ніякої відповіді на свої зауваження та пропозиції.

Стосовно того, чи вживалися реальні, конкретні заходи органами влади по суті вказаних вище звернень, менше половини (**47,5%**) опитаних громадських експертів з числа тих, що зверталися до влади зі своїми зауваженнями та пропозиціями, вважають, що реальних, конкретних заходів на зауваження та пропозиції, які надійшли від НДО в ході громадського контролю діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, цими органами та посадовими особами **не приймалося**.

У той же час **більшість або 52,5%** громадських експертів Полтави вважають, що органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами у відповідь на зауваження та пропозиції НДО вживалися конкретні заходи по суті цих звернень. Як виявилось, це найвищий показник серед усіх обстежених міст.

Стосовно того, що необхідно зробити, щоб громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб був систематичним та ефективним, від **громадських експертів** м. Полтави поступили такі **пропозиції**: забезпечити вільний доступ громадськості до інформації про діяльність міської влади (9 пропозицій), активніше відображати інформацію щодо діяльності місцевих органів влади в ЗМІ (4), залучати фахівців до здійснення громадського контролю (3), утворити контрольний орган з членів ОСББ (2), позбавитися в місті від корупції та корумпованого керівництва (2), переглянути законодавство (2), удосконалити систему взаємозалежності органів самоврядування від місцевої громади (1), проводити постійні звіти посадових осіб (1). Дехто з громадських експертів вважає, що усі зусилля будуть даремними (2), активізувати ініціативу громадськості, розмішувати інформацію про діяльність влади в різних ЗМІ, допомагати органам влади при організації «круглих столів», семінарів, сприяти розміщенню владою інформації в Інтернеті, звільнювати посадових осіб за дискредитацію органів влади, активно і наполегливо працювати з владою, підтримати органи місцевого самоврядування, сприяти активізації діяльності партій і громадських організацій, підтримувати прямого і зворотного зв'язку з органами влади і т.п.

На запитання про те, в яких із **основних сфер життя** міської громади Полтави відбувається найактивніша співпраця очолюваних експертами НДО з органами місцевого самоврядування, виявилось, що ця співпраця відбувається **в усіх дев'ятнадцяти** названих основних сферах життєзабезпечення міста, до яких належать: благоустрій території, зайнятість і працевлаштування населення, робота ЖЕКів, робота міського транспорту, соціальне забезпечення, зокрема своєчасна виплата пенсій та допомоги, медичне обслуговування, робота шкіл, дошкільних і позашкільних установ, охорона навколишнього середовища, охорона громадського порядку, надання допомоги мало їмущим, збереження історичних пам'яток, організація дозвілля, ремонт доріг, водопоста-

чання, теплопостачання (ТЕЦ), подача електрики, телефонний зв'язок, вивіз сміття, боротьба з підтопленням будинків та ін.

Найбільш активно, на думку громадських експертів Полтави, співпраця очолюваних ними НДО із органами влади відбувається у сферах роботи міського транспорту (**56,1%**), благоустрою території (**54,5%**), покращення екологічної ситуації (**53,0%**) тощо. Ці показники є найвищими серед усіх обстежених міст України.

**Стосовно ступеня сумарного задоволення** лідерів НДО співпрацю з органами місцевого самоврядування м. Полтави опитані висловили наступні думки. Однозначно задоволені цією співпрацю **12,1%** опитаних (найвищий показник з усіх обстежених міст). Швидше задоволеними виявилось **24,2%** громадських експертів (це значення перевищує середнє по досліджених містах). Майже половина опитаних (**38,9%**) швидше не задоволені співпрацю з органами місцевого самоврядування, а **25,8%** однозначно не задоволені нею.

Декілька запитань були спрямовані на з'ясування того, сприяє чи, навпаки, не сприяє місцева влада м. Полтави діяльності НДО через **створення матеріально-технічних умов** для цієї діяльності.

Виявилось, що **21,2%** громадських організацій та органів самоорганізації населення Полтави, керівників яких було опитано, орендують у міської влади приміщення, що належать до комунальної власності територіальної громади.

Трохи більше опитаних (**30,3%**) відмітили, що очолюване ними НДО має пільги по орендній платі.

Фінансову підтримку з місцевого бюджету Полтави у будь-якій формі отримують **30,3%** НДО, керівників яких було опитано.

**Стосовно повноважень**, які на думку громадських експертів Полтави, мають **додатково отримати** очолювані ними НДО від органів місцевого самоврядування для більш активної участі громади у вирішенні актуальних проблем міста, частіше за усе називалися такі: громадський контроль за виконанням основних функцій органами влади, охорона громадського порядку, організація дозвілля, збереження історичних пам'яток, участь у виділенні земельних ділянок, субвенцій та субсидій, допомога в оренді житла, організація соціальних проєктів, допомога в організації дозвілля, активна участь в місцевому самоврядуванні, організація психотерапевтичної допомоги кризовим контингентам населення, контроль за додержанням будівельних норм, здійснення впливу на владу, надання соціальних послуг, проведення соціологічних досліджень, управління комунальними службами, створення посади помічників районних адміністрацій на громадських засадах, акцент на волонтерській діяльності, проведення публічних заходів та ін.

**До недоліків у діяльності органів місцевого самоврядування**, що перешкоджають розвитку громадських об'єднань і підвищенню ефективності їх роботи, які необхідно усунути в першу чергу, громадські експерти м. Полтави віднесли: відсутність механізмів контролю діяльності органів місцевого само-

врядування, відсутність перспективи, корупція, хабарництво, закритість при ухваленні рішень, відсутність практики імпічменту, низька компетенція працівників.

**Серед недоліків у діяльності самих НДО**, які треба усунути у першу чергу і які заважають налагодженню співпраці із владою, опитані громадські лідери назвали: низька компетентність, пасивність, поверхневність у роботі, низька ефективність, відсутність єдності і сформованої національної ідеї, відсутність прямого зв'язку із ЗМІ.

**Найбільш невідкладними проблемами життя м. Полтави**, які зараз треба вирішувати місцевій владі обов'язково спільно з громадськими об'єднаннями, щоб досягти бажаного результату, опитані експерти вважають: регулювання роботи тролейбусних маршрутів, посадка дерев, паспортизація землі, переробка сміття, подолання корупції і хабарництва, поліпшення життя громадян, покращення бюджетного процесу, реформування ЖКГ, ремонт доріг, пам'ятників, парків, вирішення комунальних проблем, збільшення публічності і прозорості діяльності влади, духовне відродження міста тощо.

До основних сфер суспільного життя, де найбільш активно діють НДО м. Полтави, які в опитуванні були представлені громадськими експертами, належать усі основні сфери життя територіальних громад. Найбільшої уваги при цьому НДО приділяють вирішенню проблем захисту прав людей **(33,3%)**, соціального захисту і соціальної допомоги **(28,8%)**, охорони навколишнього середовища **(22,7%)** та ін.

**Серед головних завдань**, які мають намір вирішувати громадські об'єднання м. Полтави у **найближчій перспективі**, їхні опитані лідери назвали такі: активізувати просвітницьку діяльність щодо ролі геопатогенних зон на території міста, відзначити 20 років «Зеленому світу», здійснювати громадський контроль за владою у сфері використання бюджетних коштів, організація допомоги ветеранам, захист їх прав, забезпечення рівної участі чоловіків і жінок в процесі ухвалення рішень, розробка і впровадження проекту «Гадяч – гетьманська столиця», захист прав військовослужбовців, робота з широкою громадськістю, соціальний захист малозабезпечених і пільгових категорій населення, психотерапевтична допомога молодим сім'ям, матерям, сиротам, захист прав людини, соціальний захист пенсіонерів, охорона історичних пам'ятників, організація дозвілля, організація дитячого відпочинку влітку та ін.



## 5.5. СУМИ

### 5.5.1. Аналіз місцевих нормативно-правових актів щодо створення та діяльності ГО та ОСН у м. Суми

Під час реалізації проекту аналізу були піддані нормативно-правові акти, прийняті Сумською міською радою та її виконавчим комітетом за період 1997-2008 роки в частині, що стосується створення органами місцевого самоврядування умов для розвитку НДО на території міста. Ключова роль в процесі аналізу означеної категорії питань була відведена Статуту територіальної громади міста Суми (далі – Статуту).

Статут як базовий нормативний документ локального регулювання був затверджений 24 грудня 2003 року рішенням Сумської міської ради № 650-МР «Про затвердження Статуту територіальної громади міста Суми». Слід визнати, що даний документ в порівнянні із аналогічними актами інших міст України, зокрема з тими, які аналізувалися в рамках цього дослідження, є досить прогресивним та у сукупності з іншими нормативно-правовими актами **створює** необхідні умови для розвитку різних форм локальної демократії.

В преамбулі Статуту територіальної громади міста Суми зазначено, що він ухвалений з метою відстоювання демократичних засад розвитку суспільства, створення умов для плідної діяльності членів територіальної громади та забезпечення законності дій міської влади. Це положення є дуже важливим, особливо в контексті закріплення прямої дії та вищої юридичної сили Статуту в системі нормативно-правових актів міської влади на території міста Суми.

Основна маса положень Статуту, які регламентують форми участі членів територіальної громади в управлінні місцевими справами, закріплена в розділі 3 «Міська громада та міське самоврядування». Ст. 60 встановлює, що міська громада здійснює міське самоврядування (саме такий термін в Статуті використовується у якості синоніма терміну «міське самоврядування») в межах міста Суми як самостійно – через форми прямого народного волевиявлення (вибори, референдуми, інші форми безпосередньої демократії), так і через органи та посадових осіб міського самоврядування.

Статут закріплює досить широкий перелік прав сумчан. В контексті цього дослідження звернемо увагу на деякі з них:

- брати участь у здійсненні контролю за діяльністю органів і посадових осіб міського самоврядування, знайомитися у встановленому законом і міською радою порядку з документами й іншими матеріалами органів міського самоврядування;
- одержувати копії нормативно-правових актів органів та посадових осіб міського самоврядування;
- брати участь у створенні органів самоорганізації населення тощо.

Зрозуміло, що потенційний перелік прав, які могли би бути закріплені за сумчанами в тексті Статуту, міг би бути значно ширшим, ніж це зроблено в ст. 61. Проте, в контексті цього дослідження відмітимо, що в цьому переліку не вистачає цілої низки повноважень щодо, наприклад, участі у створенні і діяль-

ності ОСН. Так, за членами територіальної громади необхідно було би закріпити право обирати та бути обраними до складу ОСН, брати участь в роботі загальних зборів членів територіальної громади та конференцій їх представників, брати участь у прийнятті рішення про ліквідацію ОСН тощо.

Стаття 62 Статуту окремо закріплює форми локальної демократії, в яких жителі міста можуть реалізовувати своє право на участь у здійсненні місцевого самоврядування. До цих форм, зокрема, віднесені місцевий референдум, вибори міського голови, вибори депутатів міської та районної в місті рад, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо. В той же час в перелік не потрапили ОСН, які, поза сумнівом, мали бути віднесені до числа форм локальної демократії.

По-перше, слід звернути увагу на те, що автори Статуту в його тексті відтворили саме положення статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якій законодавець помилково передбачив проведення загальних зборів громадян, а не членів територіальної громади або жителів, що суперечить не тільки статті 1 цього ж Закону, але й демократичним стандартам.

По-друге, навряд чи можна погодитися і з положенням ч. 2 ст. 62 Статуту, в якій місцевий референдум і місцеві вибори названі «вищими формами здійснення міською громадою міського самоврядування». Подібний підхід, по суті, нівелює волевиявлення членів територіальної громади за допомогою інших форм локальної демократії. Правда, ця норма є виключно декларативною, оскільки не передбачає будь-якого механізму її реалізації в процесі застосування норм Статуту.

Відповідно до ст. 76 Статуту, ОСН включені до «системи міської влади» поряд із міською радою, міським головою, виконавчим комітетом міської ради та іншими виконавчими органами міської ради. Слід визнати, що подібний підхід є не дуже вдалим, оскільки природа ОСН не дає можливості відносити їх саме до категорії владних інституцій. Зазначимо, що про владний характер рішень ОСН можна було би говорити виключно у разі реалізації ними делегованих міською радою повноважень. Власні же повноваження ОСН владних повноважень їм не надають.

Основні положення правової регламентації статусу ОСН слід було би очікувати на рівні ст. 86. «Органи самоорганізації населення». Проте, ця регламентація є досить обмеженою. Автори Статуту лише продублювали визначення, завдання та систему ОСН, які закріплені Законом України «Про органи самоорганізації населення». Питання же порядку створення і діяльності ОСН цією статтею взагалі не регламентуються: в ч. 3 є лише посилання на те, що означене коло питань визначається згідом Законом. Але в Законі ці питання пророблені неповно.

Встановлено, що ОСН в межах території його діяльності можуть надаватися власні і делеговані міською радою повноваження. Міська же рада передає ОСН відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхід-

ні для реалізації власних і делегованих повноважень, здійснює контроль за їх використанням.

Незважаючи на вкрай слабку регламентацію статусу ОСН на рівні базової статті, тим не менш, слід звернути увагу на цілу низку інших положень Статуту, якими закріплюються права ОСН. Так, представники ОСН можуть включатися до складу дорадчого комітету, який створюється міським головою для організації та проведення громадських слухань (ч. 4 ст. 67), виступати поряд із громадськими організаціями та цілою низкою інших суб'єктів ініціаторами проведення толок, які проводяться з метою поліпшення благоустрою (ч. 2 ст. 71), вимагати проведення звіту депутата міської ради тощо (ч. 3 ст. 79).

Слід звернути увагу і на той факт, що остання стаття Статуту – 114-та містить перелік із декількох десятків актів, які передбачалося затвердити окремо міською радою для реалізації положень Статуту. Цікаво, що незважаючи на відносно слабку регламентацію статусу ОСН на рівні «локальної конституції» міста Суми, в означеному переліку відсутнє посилання на необхідність розробки та затвердження Положення про органи самоорганізації в місті Суми. Проте, означений документ згодом все ж таки був прийнятий міською радою (окремі його ключові положення будуть розглянуті нижче).

Стаття 66 Статуту повністю присвячена питанням проведення в місті Суми загальних зборів членів територіальної громади (по тексту Статуту, як вже зазначалося, – громадян), які є основою для створення та діяльності ОСН. Ці збори визначені як форма безпосередньої участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення та скликаються за місцем проживання для обговорення або вирішення питань міського життя. Статут навіть визначає рівні, на яких можуть проводитися загальні збори: розрізняються збори мешканців під'їзду, будинку, кварталу, вулиці, мікрорайону, району в місті, міста в цілому.

Важливим положенням Статуту є те, що в ньому передбачається можливість скликання зборів (конференцій) представників членів територіальної громади від відповідних територіальних утворень у випадках, коли організаційно і технічно неможливо провести загальні збори. В той же час, необхідно відзначити, що Статут не містить опису того, як визначається квота представництва у разі проведення зборів (конференцій) представників. Оскільки визначення квоти представництва на конференціях відноситься, зокрема, до компетенції міських рад, ці питання доцільно деталізовані саме в Статуті. Проте цього зроблено не було.

Статут встановив, що у роботі загальних зборів можуть брати участь сумчани, що досягли на час зборів 18 років і проживають на відповідній території. З правом дорадчого голосу у роботі загальних зборів можуть брати участь народні депутати України, міський голова, депутати міської ради, посадові особи органів міського самоврядування, представники органів державної виконавчої влади, об'єднань громадян та підприємств, а також особи, яким виповнилося 16 років. Звертає на себе увагу той факт, що до числа потенційних учасників загальних зборів чомусь не були віднесені члени ОСН, хоча, як вже зазначало-

ся вище, саме загальні збори мають ухвалювати ключові рішення щодо визначення долі ОСН.

На рівні Статуту до відома загальних зборів віднесено, зокрема, такі права:

- обговорювати будь-які питання, що стосуються інтересів мешканців відповідної території;
- вносити пропозиції до органів міського самоврядування щодо вирішення питань міського значення;
- обговорювати проекти рішень міської ради та її органів;
- створювати ОСН, обирати керівників цих органів, визначати умови оплати керівників та інших працівників ОСН, затверджувати граничні суми на їх утримання;
- затверджувати статuti ОСН, вносити до них зміни та доповнення;
- приймати рішення про передачу або продаж майна ОСН іншим юридичним або фізичним особам;
- приймати рішення про самооподаткування тощо.

Серед наведеного переліку особливої уваги заслуговують два останніх права. Можна сказати, що вони досить рідко зустрічаються в статутних нормах (особливо це стосується питання про розпорядження майном ОСН), хоча вони відіграють надзвичайно важливу роль у процесі формування матеріально-технічної бази ОСН та надають можливість загальним зборам на демократичних засадах розпорядитися долею майна, яке не належало міській раді і перебувало в ОСН, наприклад, у разі його ліквідації.

У той же час слід відмітити, що Статут не визнає за загальними зборами окремих інших повноважень, які мають вирішуватися саме загальними зборами (наприклад, про вибори заступника (заступників) керівника, секретаря та членів ОСН, про заслуховування щорічних звітів ОСН, про їх ліквідацію тощо). Потребує уточнення з огляду на чинне законодавство положення, яке закріплює за загальними зборами право затверджувати статут ОСН. Виходячи із норм Закону України «Про органи самоорганізації населення» ОСН мають не статут, а положення.

Це не єдиний приклад неузгодженості норм статуту із положеннями чинного законодавства, які прямо чи опосередковано стосуються діяльності ОСН. Так, в ч. 5 ст. 66 йдеться про те, що збори (конференції) представників є правомочними за умови присутності на них не менш 2/3 представників. Відмітимо, що це положення ніяким чином не може стосуватися зборів, на яких вирішуються питання про створення та діяльність ОСН. Відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення» конференція представників є правомочною, якщо на неї представлено більш ніж половина жителів відповідної території.

З питань, що розглядаються, загальні збори приймають рішення, які є обов'язковими для виконання ОСН.

Відзначимо, що означеними нормами питання регламентації загальних зборів в м. Суми не обмежується. Статут встановлює (ч. 4 ст. 66), що порядок скликання, підготовки і проведення загальних зборів визначається Положенням про загальні збори громадян за місцем проживання, яке затверджує міська рада (інформація про цей документ в частині, що стосується даного дослідження, буде наведена нижче).

Поряд із деталізацією правового статусу ОСН, Статут приділяє значну увагу питанням правової регламентації ГО. Ключовою в цьому аспекті є ст. 74 «Участь у здійсненні міського самоврядування через об'єднання громадян та осередки політичних партій». Відповідно до цієї статті, сумчани можуть брати участь у здійсненні міського самоврядування через діяльність зареєстрованих в установленому законом порядку місцевих територіальних організацій об'єднань громадян та осередків політичних партій, членами яких вони є.

Об'єднанням громадян і осередкам політичних партій Статутом надані такі права:

- брати участь в організації і проведенні місцевих виборів та міських референдумів;

- через своїх депутатів у міській раді брати участь у розробці і здійсненні політики міського самоврядування, створювати відповідно до закону та Регламенту роботи Сумської міської ради депутатські фракції;

- сприяти залученню сумчан до обговорення важливих питань соціально-економічного та культурного розвитку міста;

- брати участь у роботі комісій, утворених на громадських засадах при органах і посадових особах міського самоврядування; у роботі громадських рад, утворених при міській раді; у проведенні громадських слухань і громадських експертиз проектів рішень міської ради з важливих для міської громади питань.

Окремі із наведених положень досить опосередковано стосуються саме громадських організацій (наприклад, щодо участі у розробці і здійсненні політики міського самоврядування через «своїх депутатів»), або взагалі не можуть бути до них застосовані (зокрема, йдеться про право створювати відповідно до закону та Регламенту роботи Сумської міської ради депутатські фракції). Але інші положення, особливо щодо участі у роботі громадських рад, проведення громадських слухань і громадських експертиз є надзвичайно актуальними та прогресивними.

Неможливо обійти увагою і ч. 3. ст. 74, відповідно до якої міська влада має створювати «належні умови для участі об'єднань громадян і політичних партій у здійсненні міського самоврядування». Правда, що розуміється під «належними умовами», Статут не деталізує.

На рівні Статуту закріплено цілу низку досить нестандартних для статутів положень, які надають додаткові можливості для створення та підтримки діяльності ГО. Так, досить привабливою виглядає положення ч. 5 ст. 18 Статуту, відповідно до якої міська громада та міська влада сприяють створенню та діяльності в інших містах України та поза її межами громадських організацій (зе-

мляцтв, товариств, спілок тощо), що об'єднують на добровільних і законних засадах колишніх мешканців Сум.

Частиною 8 ст. 29 встановлено, що міська влада впроваджує механізми соціального партнерства з молодіжними ГО міста, сприяє формуванню і розвитку молодіжного житлового кредитування. А ось ч. 3 ст. 99 закріпила за громадськими організаціями, що опікуються інвалідами, ветеранами війни, пенсіонерами, дітьми, малозабезпеченими тощо право претендувати на отримання пільг, що забезпечуються видатками з міського бюджету.

Окрім наведених положень, в тексті Статуту міститься чимало інших згадувань ГО. Зокрема, йдеться про можливість створення на добровільних засадах ГО (лікарняних кас), основною метою яких є додаткове фінансування різних форм медичної допомоги, що надається їхнім членам (ч. 4 ст. 24), надання мешканцям міста права на об'єднання в громадські природоохоронні формування (ч. 2 ст. 27) тощо. Міська влада також взяла на себе зобов'язання підтримувати діяльність ГО (об'єднань споживачів), створених сумчанами на добровільних засадах для захисту своїх прав та законних інтересів (ч. 2 ст. 50).

В Статуті також є ціла низка посилянь на окремі права підприємств, установ та організацій, які діють на території міста. Очевидно, що до числа останніх можуть бути віднесені і ГО. Переліченим суб'єктам надано право бути нагородженим Почесною грамотою або Грамотою міського голови (ч. 2 ст. 14), укладати угоди з навчальними закладами міста про співпрацю і надання комунальним освітнім закладам шефської допомоги (ч. 4 ст. 29), претендувати на отримання фінансової допомоги (ч. 3 ст. 89) і т.д. Відповідно до ч. 3 ст. 33, міська влада заохочує та стимулює діяльність організацій усіх форм власності, що надають фізкультурно-оздоровчі послуги населенню.

Значна частина ст. 52 «Право на громадський порядок» присвячена питанням діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку. Закріплено, що такі громадські об'єднання створюються на добровільних засадах за місцем роботи, навчання або проживання громадян. Органи місцевого самоврядування разом з правоохоронними органами мають надавати всіляку допомогу і підтримку у створенні, правовому, організаційному і матеріальному забезпеченні таких громадських формувань та координують їх діяльність.

Не менш важливою та інноваційною слід вважати і ст. 55 Статуту «Право на добровільну допомогу місту». Серед інших положень цієї статті відзначимо п. 3, згідно з яким міська влада сприяє розвитку благодійності, створює умови для роботи благодійних організацій, діяльність яких спрямована на підтримку міської громади. Щоправда, знов же таки, які саме умови створює міська влада для розвитку благодійності, Статут не уточнює.

Відзначимо, що, на жаль, більшість прав, закріплених в Статуті, поширюється виключно на сумчан, без надання їх різноманітним громадським формуванням. Наприклад, право на відшкодування матеріальної шкоди Статут поширює виключно на членів територіальної громади. А ось за юридичними особами, у т.ч. за ГО та ОСН Статут це право не закріплює.

Окрім Статуту територіальної громади міста Суми можна виділити щонайменше ще два інших ключових рішення міської ради, які мають суттєвий вплив на розвиток системи ОСН на території міста. Мова йде про рішення Сумської ради від 25.04.2007 № 540-МР «Про органи самоорганізації населення в м. Суми», а також про рішення від 19.01.2005 № 1042-МР «Про Положення про загальні збори громадян за місцем проживання».

Рішенням Сумської ради «Про органи самоорганізації населення в м. Суми» були затверджені 4 окремих документи, які логічно пов'язані між собою. Мова йде про Порядок надання дозволу на створення ОСН в м. Суми, Типове положення про будинковий, вуличний, квартальний комітет в м. Суми, Типове положення про комітет мікрорайону в м. Суми, а також Положення про Порядок реєстрації органів самоорганізації населення в м. Суми.

Порядком надання дозволу на створення органу самоорганізації населення в м. Суми закріплені визначення ОСН, їхні завдання, система ОСН на території міста, правові основи діяльності тощо, які відтворюють відповідні положення Закону України «Про органи самоорганізації населення» та Статуту територіальної громади міста Суми.

На жаль, це Положення не деталізує цілу низку процедурних аспектів, пов'язаних із ініціюванням створення ОСН за окремими винятками. Так, було встановлено, що документи на створення ОСН направляються до постійної комісії Сумської міської ради з питань законності, взаємодії з правоохоронними органами, місцевого самоврядування, депутатської етики та регламенту місцевого самоврядування, яка ініціює розгляд цього питання на пленарному засіданні міської ради згідно з Регламентом роботи ради. Проект рішення готує Зарічна чи Ковпаківська районна в місті Суми адміністрація або Управління житлової політики, комунального господарства та благоустрою Сумської міськради. Після створення ОСН інформація про них вноситься до єдиного реєстру ОСН, який ведеться структурним підрозділом Сумської міської ради, визначеним рішенням виконавчого комітету.

Важливо також звернути увагу на те, що до тексту цього рішення також були додані зразки цілої низки типових документів, зокрема, зразок заяви про створення ОСН, протоколів загальних зборів (конференції) за місцем проживання, список учасників (делегатів) загальних зборів (конференції) жителів за місцем проживання з ініціювання створення ОСН тощо.

Типові Положення про ОСН в загальних рисах відтворюють положення чинного законодавства та Статуту територіальної громади. Із важливих елементів цих типових положень звернемо увагу на регламентацію на достатньо високому рівні процедури проведення виборів персонального складу ОСН. Проте, виявляється, що відповідні норми було би доцільно закріпити на рівні Порядку надання дозволу на створення ОСН в м. Суми, дія якого поширюється на кожний із ОСН.

Що стосується **Положення про Порядок реєстрації органів самоорганізації населення в м. Суми**, то серед важливих, системних моментів відзначимо закріплення за правовим управлінням Сумської міської ради обов'язку по



веденню єдиного реєстру ОСН по м. Суми. Власні реєстри мають також вести Зарічна та Ковпаківська районні в місті Суми адміністрації по Зарічному та Ковпаківському районах м. Суми відповідно, а Управління житлової політики, комунального господарства та благоустрою міськради, – по будинкових комітетах та комітетах мікрорайонів по всій території міста, яка обслуговується житлово-експлуатаційними організаціями.

Проте, в черговий раз треба звернути увагу на неузгодженість норм, навіть, в рамках одного рішення міськради. Як зазначалось вище, Порядок надання дозволу на створення ОСН в м. Суми визначає, що орган, який веде єдиний реєстр, має визначити міськвиконком. Проте, в іншому додатку того ж рішення міської ради цей орган вже визначений самою міською радою.

**Положення про загальні збори громадян за місцем проживання** (про некоректність застосування терміну «громадян» замість терміну «членів територіальної громади» вже йшлося вище) деталізує окремі питання щодо порядку їх скликання, підготовки і проведення. Враховуючи, що цей документ ухвалено в розвиток Статуту та дублює його певні норми, щодо нього можуть бути висловлені ти ж самі позитивні та негативні оцінки, які висловлені вище щодо ст. 66 Статуту.

Проте, в контексті предмету даного дослідження слід звернути увагу на цілу низку інших пунктів цього Положення. Зокрема, серед суб'єктів, які можуть скликати загальні збори, названі ініціативні групи, а також ОСН. Слід відмітити, що в тексті Положення зроблено наголос на ініціюванні та проведенні загальних зборів саме ініціативною групою. При цьому регламентація порядку скликання та проведення цих заходів іншими суб'єктами (зокрема, ОСН) є досить обмеженою (відмітимо, що питання створення ОСН мають просуватися саме ініціативною групою).

Процедура скликання загальних зборів за ініціативою ініціативної групи є досить громіздкою. Основні процедури зводяться до наступного переліку дій. Спочатку має бути сформована ініціативна група в кількості 7-11 осіб, яка сповіщає про заплановані до проведення загальні збори Управління територіями районів не менше як за 15 робочих днів до пропонованої дати проведення загальних зборів. Протягом 3 днів члени ініціативної групи за посередництва заступника начальника вказаного Управління мають зустрітися із посадовими особами органів місцевого самоврядування, які відповідальні за відповідну ділянку роботи. Якщо по результатах цих переговорів не вдається вирішити підняту проблему, члени ініціативної групи можуть розпочинати збір підписів на підтримку проведення загальних зборів серед мешканців відповідної території.

Так, для ініціювання проведення зборів мешканців будинку, вулиці чи кварталу потрібно зібрати підписи 10 % їх мешканців (а не тих з них, хто має право голосу), у разі проведення загальних зборів мікрорайону – 200 підписів, а при проведенні зборів мешканців району – 2500 підписів. Слід відзначити, що подібний порядок встановлюється для проведення загальних зборів з будь-яких питань без будь-яких виключень.

Слабка прив'язка цього положення до потреб ОСН простежується і в іншому. Так, серед інших можливих суб'єктів скликання загальних зборів окрім ініціативних груп названі міський голова, начальник Управління територіями районів та ОСН. Щодо перших двох суб'єктів дане Положення визначає, що збирати підписи для проведення загальних зборів вони не зобов'язані. А ось що робити ОСН для скликання загальних зборів в Положенні нічого не сказано.

На відміну від Статуту, Положення визначає квоту представництва на конференціях представників. Щоправда, ця норма чомусь, знов таки, поширюється на збори, що проводяться ініціативними групами. Як бути у разі проведення конференцій, ініційованих іншими суб'єктами цього процесу (в т.ч. ОСН) до кінця не ясно.

Положення визначає чітку послідовність виборів представників на конференції. Так, уповноважених брати участь у конференції багатоквартирного будинку обирають на зборах мешканців під'їздів (один представник від 10 квартир), збори представників багатоквартирних будинків обирають представників на конференцію вулиці (3-5 представників від будинку) і т.д. Зазначимо, що відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення», квартальні та вуличні комітету можуть створюватися виключно в районах індивідуальної забудови, а не на території багатоповерхівок. По-друге, нечіткість визначення кількості представників (на кшталт 3-5 представника від будинку) може призвести до проблем практичного характеру із визначенням правомочності конференції.

Порівняно із ст. 66 Статуту, де були визначені повноваження загальних зборів, п. 6.1.9 Положення про загальні збори громадян за місцем проживання уточнює положення щодо запровадження самооподаткування. Якщо в Статуті таке право лише називається, то Положення уточнює, що рішення про самооподаткування реалізується через ОСН.

Слід зазначити, що підвищення уваги з боку органів місцевого самоврядування до діяльності ОСН призвело до активізації процесу звернень з боку мешканців міста до міської ради з проханням надати дозвіл на створення відповідних ОСН. Особлива активність припадає на останні декілька років, коли міська рада надала дозвіл на створення багатьох нових ОСН (які переважно діють на рівні кварталів).

Наприклад, 10 жовтня 2007 року Сумська міська рада рішенням № 846-МР надала дозвіл на створення ОСН «Квартальний комітет «Ганнівський». На прикладі цього рішення відмітимо декілька особливостей процесу надання дозволу на створення нових ОСН в м. Суми.

По-перше, територія діяльності даного ОСН визначена межами кварталу № 4. З нашої точки зору, правильніше було би чітко визначити конкретні вулиці, в межах яких здійснюється ця діяльність.

По-друге, не зовсім зрозуміла доцільність визначення в рішенні міської ради кількості осіб, які зареєстровані за місцем проживання в межах кварталу, а також таких, які мають право голосу. Якщо це зроблено для визначення пра-

вмірності створення ОСН (достатності присутності жителів кварталу на загальних зборах), то це видно із самого протоколу загальних зборів. Якщо ж це робиться з метою фіксації кількості жителів для проведення майбутніх загальних зборів чи конференцій, то це теж неправильно: кількість осіб, що мешкають на відповідній території, потребує постійного уточнення через можливі зміни, які виникають з об'єктивних причин.

По-третє, в рішенні не наводяться причини, відповідно до яких квартальний комітет, який має бути створено, в місячний термін після легалізації має направити до правового управління Сумської міської ради та до відповідної районної адміністрації копії наступних реєстраційних документів: Положення про ОСН, рішення Сумської міської ради „Про дозвіл на створення органу самоорганізації населення – «Квартальний комітет «Ганнівський», свідоцтво про державну реєстрацію, довідку про внесення до ЄДРПОУ, список персонального складу членів ОСН. Дивно, що копію рішення про дозвіл на створення ОСН має подавати до райадміністрації не міська рада, яка ухвалили це рішення, а сам ОСН.

Нарешті, по-четверте, не можна погодитися із підходом, коли дозвіл на створення та діяльність ОСН надано на термін повноважень Сумської міської ради поточного скликання. Це фактично означає, що по завершенні терміну повноважень відповідного скликання міської ради ОСН підлягає ліквідації, а у разі бажання жителів кварталу продовжити його діяльність далі, їм доведеться проходити усі складні процедури утворення ОСН з самого початку.

Подібний підхід призводить до підриву стабільності в діяльності ОСН, створює додаткові організаційні складнощі, а також веде до зайвих матеріальних витрат. Виходом із цієї ситуації могло би бути створення ОСН на невизначений термін із обмеженням строку повноважень персонального складу ОСН 5-річним терміном (терміном повноважень міської ради). Але цей термін має розраховуватися, відштовхуючись від дати створення та проведення первинних виборів по кожному ОСН окремо, без прив'язки до дати виборів відповідної міської ради.

В контексті наведених недоліків не дивним виглядає той факт, що значна кількість ОСН в місті Суми легалізуються лише шляхом повідомлення без утворення юридичної особи. Підтвердженням цього є, зокрема, рішення виконавчого комітету Сумської міської ради від 06.05.2008 № 185 «Про легалізацію органів самоорганізації населення шляхом письмового повідомлення». Лише тільки цим рішенням одночасно було надано згоду на створення відразу 18 (!) ОСН, а саме:

- квартальних комітетів Зарічного району: № 1, 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 14;
- квартальних комітетів Ковпаківського району: № 28, 42, 43, 44, 45, 53, 58, 59, 61.

Враховуючи чималу роль у взаємовідносинах з ОСН, яку відведено районним адміністраціям, окремо звернемо увагу на те, як регламентуються відповідні питання в Положенні про районну (Ковпаківську, Зарічну) в м. Суми адмі-

ністрацію. Цей документ закріплює чимало повноважень райадміністрацій в різних сферах, зокрема:

- у галузі комунального господарства та благоустрою: надання допомоги населенню у створенні ОСН та здійснення контролю за їхньою діяльністю;

- у галузі забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод законних інтересів громадян: сприяння взаємодії правоохоронних органів з ОСН з питань профілактики злочинності та охорони громадського порядку;

- щодо розвитку місцевого самоврядування: організація роботи ОСН, в тому числі квартальних комітетів, сприяння і координація їх діяльності відповідно до чинного законодавства України; співпраця з депутатами міської ради, ОСН щодо питань господарського і соціально-культурного розвитку району; надання допомоги населенню у створенні ОСН.

Із наведеного переліку повноважень дещо «випадають» повноваження в галузі комунального господарства та благоустрою. Навряд чи саме в цьому аспекті слід говорити про надання допомоги у створенні ОСН, тим більше, що аналогічна норма закріплена серед групи повноважень щодо розвитку місцевого самоврядування. Крім того, ставити питання про здійснення контролю за діяльністю ОСН можна виключно в частині реалізації ними делегованих повноважень.

Поза межами статутних норм отримали свій розвиток і питання правової регламентації міської політики щодо ГО. Так, 26 січня 2005 р. рішенням №1073-МР Сумська міська рада затвердила **Положення про громадські ради при Сумській міській раді**. Означений документ регламентує загальні принципи утворення, завдання, права, обов'язки, структуру, регламент роботи та порядок припинення діяльності громадських рад.

Встановлено, що громадські ради утворюються за рішенням міської ради з числа жителів міста з урахуванням пропозицій міського голови щодо їх чисельності, структури та персонального складу з урахуванням потреб окремих категорій населення, залучення їх до здійснення міського самоврядування. За рішенням міськради можуть бути утворені громадські ради пенсіонерів, інвалідів, іноземців, біженців, військовослужбовців тощо.

Неодноразово за період, що розглядається, в місті ухвалювалися акти, якими вирішувалось питання про цільову підтримку діяльності ГО. Наприклад, 23 червня 2006 р. міським головою було видано розпорядження № 469-р про виділення коштів на передплату газети «Суми і сумчани» для громадських організацій міста, що об'єднують інвалідів, ветеранів війни та праці. 27 грудня 2006 р. рішенням міської ради № 315-МР було вирішено заснувати в м. Суми центр громадських організацій «Український Народний дім».

Підсумовуючи слід визнати, що в місті Суми за декілька останніх років спостерігається активний процес розвитку нормативно-правових актів щодо регламентації різноманітних форм локальної демократії, зокрема, розвитку системи ОСН. Але незважаючи на наявність в місті досить прогресивного для України Статуту територіальної громади, рівень правової регламентації статусу ОСН залишається недостатнім. Значною мірою означені положення регла-

ментовані чималою кількістю інших нормативно-правових актів, ухвалених міськрадою та її виконкомом в розвиток статутних положень. Проте, і в них міститься чимало прогалин. Особливо це стосується регламентації проведення загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання. Наявність цих прогалин стримуватиме і в подальшому ефективний розвиток ОСН на території міста, породжуватиме конфлікти та непорозуміння між органами місцевого самоврядування та ОСН.

Відсутність системного підходу до регламентації питань взаємодії між ГО та органами місцевого самоврядування з особливою гостротою ставить питання про необхідність розробки та ухвалення на місцевому рівні окремої **програми**, яка має бути спрямована на посилення залученості ГО та ОСН до вирішення питань місцевого розвитку, створення умов для їхнього ефективного функціонування тощо.

Вихід з ситуації, що склалася, вбачається у внесенні змін до чинних актів, перш за все, до Статуту територіальної громади міста Суми, інших діючих нормативно-правових актів, шляхом насичення їх норм додатковими положеннями, або через ухвалення інших (додаткових) спеціалізованих актів, що регламентують відповідні питання місцевого розвитку.

Зокрема, мова може йти про розробку і ухвалення міською радою рішень «Про створення умов для розвитку громадських організацій та органів самоорганізації населення в місті Суми та залучення їх до процесів прийняття рішень», «Про соціальне замовлення в місті Суми», «Про затвердження Положення про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Суми окремими власними повноваженнями Сумської міської ради, фінансами та майном» і т.п.

Говорячи про питання управління системою самоорганізації населення як на міському, так і на районному рівнях, враховуючи специфіку статусу та особливості розвитку цієї складової системи місцевого самоврядування, а також активізацію в місті процесу створення ОСН, було би доцільним створити на міському та районному рівнях окремі виконавчі органи (підрозділи) міської ради, відповідальні виключно за питання взаємодії органів місцевого самоврядування з ОСН.

### **5.5.2. Громадська оцінка місцевих умов для створення та діяльності ГО та ОСН у м. Суми**

В експертно-соціологічному опитуванні у **місті Суми** взяли участь **68 громадських експертів** – керівників громадських об'єднань, серед яких 62 особи або **91,2%** склали керівники громадських організацій та 6 осіб або **8,8%** – голови ОСН. Серед громадських експертів Сум було 36 чоловіків (**52,9%**) та 32 жінки (**47,1%**).

Серед експертів м. Суми особи із **стажем громадської діяльності** до одного року складали **9,1%**; від одного року до п'яти років – **42,4%**; від п'яти до десяти років – **19,7%**; більше десяти років – **28,8%**.

За **рівнем освіти** серед громадських експертів м. Суми взагалі були відсутні особи з початковою, неповною середньою (8-9 класів) та середньою (10-11 класів, СПТУ) освітою. Із середньою спеціальною освітою (технікум, коледж) серед сумських експертів виявилося **38,3%**; з вищою та неповною вищою освітою – **60,3%**; серед опитаних виявилася одна особа, яка закінчила аспірантуру та має вчений ступінь (**1,4%**).

За **віковими групами** громадські експерти м. Суми розподілилися наступним чином: до 18 років не було жодної особи; 18-25 років – **17,6%**; 26-35 років – **19,1%**; 36-45 років – **32,4%** (найвищий показник серед усіх обстежених міст); 46-54 роки – **10,4%**; 55-60 років – **16,1%**; 61-65 – **4,4%**. Представників більш старшого віку серед громадських експертів м. Суми не було.

Нижче наведено **аналіз думок** громадських експертів м. Суми у розрізі запитань проведеного експертно-соціологічного дослідження.

**Добре інформованими** про діяльність міських органів місцевого самоврядування відчувають себе **22,0%** опитаних і відносно добре інформованими – **40,9%** (обидва ці показники є найвищими серед усіх обстежених міст). Малоінформованими вважають себе **22,0%** і вкрай мало інформованими – **4,5%** сумських експертів (а ці два показники є найнижчими серед усіх обстежених міст).

**Основними джерелами інформації** про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови) для більшості опитаних громадських експертів м. Суми виявилися **телебачення і преса**. Їх у своїх відповідях згадали однакова кількість опитаних – по **85,3%**. Ще одним важливим джерелом інформації про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування сумські експерти вважають офіційні **сайти міської ради**, до яких можна вільно долучитися через мережу Інтернет. Це джерело відмітили **60,3%** опитаних – найвищий показник серед усіх обстежених міст.

**Найменш значущими** джерелами інформації громадські лідери Сум вважають листівки, які розносять жителям по домах (про це не згадав жодний опитаний), систематичні звіти керівників підрозділів міської ради (**1,5%**) та оголошення, вивіски, рекламні щити, біг-борди на території міста (**1,5%**).

**Рівень власної обізнаності лідерів НДО** м. Суми про чинні закони та інші нормативні акти, які містять вимоги щодо підтримки та розвитку громадських об'єднань органами місцевого самоврядування, виявився у цілому найвищим серед усіх досліджених міст. Так, позитивно (оцінками 4 і 5) цей рівень оцінили **60,4%** громадських експертів Сум (найвищий показник серед усіх обстежених міст), а решта же опитаних (**39,6%**) вважають свій рівень обізнаності недостатнім (**33,8%**), низьким (**4,4%**) і дуже низьким (**1,4%**).

**Щодо можливості участі НДО** в розробці та ухваленні рішень органами місцевого самоврядування достатньою мірою вважають себе інформованими більше половини усіх опитаних громадських експертів Сум (**51,5%**) (найвищий показник серед усіх обстежених міст). Решта же з них (**48,5%**) вважають себе інформованими недостатньою мірою (**42,6%**) і взагалі не мають у своєму розпорядженні такої інформації (**5,9%**) (найнижчий показник серед усіх обстежених міст).

**Оцінюючи свою практичну участь від імені НДО** у підготовці та ухваленні рішень, розпоряджень органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови), громадські експерти м. Суми так відповіли на запитання, чи доводилося об'єднанню, яке представляє громадський експерт, або йому самому (їй самій) як лідерів НДО брати участь у підготовці та ухваленні владних рішень: доволі часто у цьому брали участь **17,6%** опитаних (найвищий показник серед усіх обстежених міст), зрідка – **39,7%** і ніколи не брали участі у підготовці та ухваленні рішень, розпоряджень органів місцевого самоврядування **42,7%** опитаних (це значно менше, ніж у середньому по обстежених містах).

Оцінюючи **готовність влади до співпраці з НДО**, громадські експерти м. Суми, які тією чи іншою мірою брали участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, висловились стосовно **ініціатора цієї участі**. Відповіді показали, що така участь мала місце переважно за ініціативою самих НДО та їхніх лідерів. Це зазначили **71,8%** від числа опитаних учасників підготовки та ухвалення актів міської влади. Інші **28,2%** експертів зазначили, що їх НДО залучались до підготовки та ухвалення актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування за ініціативою самих цих органів і посадових осіб.

**Стосовно ефективності участі** представників сумських НДО у підготовці та ухваленні актів органів місцевого самоврядування міста думки сумських експертів розділились наступним чином: **41,0%** опитаних вважають, що їхні пропозиції були прийняті та враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження). Це найвищий показник серед усіх обстежених міст. **35,9%** опитаних вважають, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома, а решта експертів (**23,1%**) відмітили, що їхні пропозиції взагалі не були взяті до уваги.

**Результативність співпраці влади і громади** характеризує у тому числі подальша доля вказаних вище актів, зокрема їхнє впровадження. На запитання до сумських експертів, які брали участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень, стосовно наступного впровадження цих рішень і розпоряджень, були отримані такі відповіді.

**35,9%** опитаних експертів Сум, які брали участь у підготовці та ухваленні актів, були офіційно сповіщені органами влади про результати впровадження цих актів. За власною ініціативою про це дізнались **25,6%** експертів, **17,9%** дізналися про це на засіданнях, куди їх запросили, а **10,3%** про результати дізналися із ЗМІ. На жаль, така інформація залишилась недоступною для **10,3%** опитаних учасників процесу підготовки і ухвалення рішень і розпоряджень у м. Сумах (цей показник знаходиться на рівні середнього значення по усіх обстежених містах).

**Інтегральна оцінка впливу НДО** на діяльність місцевої влади по розвитку міста і вирішенню його проблем серед опитаних громадських експертів м. Суми виглядає наступним чином. **11,8%** опитаних вважають, що вплив НДО на владу в місті є **великим** (цей показник дещо перевищує середній по



обстежених містах). **Малим** вплив громадськості на діяльність влади вважають **72,0%** експертів (найбільше значення серед усіх обстежених міст). А те, що НДО ніякого впливу на владу не справляють, вважають **11,8%** опитаних (менше, ніж в усіх обстежених містах).

**Рівень власної обізнаності** про чинні закони та інші нормативні акти, які регламентують здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, самі громадські експерти м. Суми вважають **достатньо високим**. Зокрема, найвищою оцінкою **5 балів** цей рівень оцінили **14,7%** опитаних. Достатньо високим (**оцінка 4**) рівень власної обізнаності про нормативну базу громадського контролю вважають **41,2%** експертів – більше, ніж в усіх інших обстежених містах.

Як задовільний (**3 бали**) оцінили власний рівень обізнаності про чинні закони та інші нормативні акти, які регламентують здійснення громадського контролю, **39,7%** сумських експертів. І зовсім низькими оцінками **1 і 2 бали** свій рівень обізнаності оцінили лише **4,4%** опитаних (найкращий показник серед усіх обстежених міст).

Цікавою є інформація про **досвід участі НДО** м. Суми та їх лідерів у здійсненні **громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Опитування показало, що **часто** брали безпосередню участь у здійсненні громадського контролю у тій чи іншій формі лише **7,4%** громадських експертів. Цей показник нижче за середнє значення по усіх досліджених містах.

**Зрідка** до процедури громадського контролю долучались **36,8%** експертів. Більша же частина з них (**55,8%**) взагалі жодного разу **не брали в цьому участі**.

Майже усі громадські експерти м. Суми, хто безпосередньо або у складі своїх НДО брали участь у здійсненні громадського контролю органів та посадових осіб органів міської влади (**97,6%**), відмітили, що це відбувалось за їх власною ініціативою та **ініціативою НДО**. Цей показник значно перевищує середнє значення по усіх обстежених містах України.

Серед **форм громадського контролю**, в яких брали участь опитані експерти Сум, частіше за усе (**27,0%**) згадувались громадські слухання по проектах актів органів місцевого самоврядування та за підсумками їхнього впровадження.

На другому місці за частотою згадування (**24,0%**) у м. Сумах виявилася така форма громадського контролю, як звіти посадових осіб, з якими можна було познайомитися під час спеціальних засідань з вільним доступом громадськості.

Громадський контроль у формі отримання через **Інтернет** з веб-сайту органу місцевого самоврядування м. Суми інформації про ухвалені рішення та розпорядження вказали у своїх відповідях **18,0%** учасників громадського контролю.

**14,0%** громадських експертів Сум брали участь у здійсненні громадського контролю через участь у складі колегіальних органів місцевого самоврядування (міськради та міськвиконкому), а для **7,0%** ця участь відбувалась у роботі таких НДО, як „Громадський контроль”, комітет захисту прав споживачів та інших.

**Стосовно тих сторін діяльності** органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які громадські експерти Сум та їхні НДО найчастіше піддавали громадському контролю, опитування дало наступні результати:

- виконання ухвалених рішень і міських програм – **50,0%**;
- робота міських інспекцій (по торгівлі, архітектурному контролю, благоустрою та ін.), покликаних протидіяти незаконній діяльності юридичних і фізичних осіб – **16,7%**;
- ухвалення актів міською радою та її виконавчими органами – **13,3%**;
- реакція посадових осіб на скарги і звернення громадян – **13,3%**;
- робота представників НДО в депутатських комісіях і робочих групах – **6,7%**.

На запитання, чи доводилося їм звертатися до органів міської влади та їх посадових осіб із заявами і пропозиціями щодо поліпшення тих чи інших сторін життя міста, а також стосовно того, якою була реакція цих органів та осіб, від громадських експертів м. Суми були отримані наступні відповіді. **7,4%** опитаних лідерів НДО взагалі до органів міської влади **не зверталися** (найнижчий показник серед усіх обстежених міст). Серед тих, хто звертався до органів міської влади зі своїми зауваженнями та пропозиціями, своєчасно і достатньо конкретного змісту відповідь від них отримали **39,7%** експертів (найвищий показник серед усіх обстежених міст). І більшість (**45,5%**) з числа тих громадських експертів, хто звернувся до міської влади, отримали відповідь із затримкою або у вигляді відписки (найнижчий показник серед усіх обстежених міст).

Досить небагато, але **7,4%** лідерів НДО, що зверталися до органів влади та посадових осіб, взагалі **не отримали ніякої відповіді** на свої зауваження та пропозиції (цей показник є найменшим серед усіх досліджених міст).

Стосовно того, чи приймалися реальні, конкретні заходи органами влади м. Суми по суті вказаних вище звернень, більше половини (**57,2%**) опитаних громадських експертів з числа тих, що зверталися до влади зі своїми зауваженнями та пропозиціями, вважають, що реальних, конкретних заходів на зауваження та пропозиції, які надійшли від НДО в ході громадського контролю діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, цими органами та посадовими особами **не приймалося**.

У той же час **42,8%** громадських експертів Сум вважає, що органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами у відповідь на зауваження та пропозиції НДО вживалися конкретні заходи по суті цих звернень.

Стосовно того, що необхідно зробити, щоб громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб був систематичним та ефективним, від **громадських експертів** м. Суми поступили такі **пропозиції**: проводити владі регулярні звіти перед громадськістю (12 відповідей), підвищити активність НДО (8), налагодити роботу громадської ради (8), брати участь у роботі депутатських комісій (7), створення спеціалізованої комісії громадського контролю (7), НДО проявляти наполегливість, а владі дотримувати закони (7), ввести до складу профільних комісій міської ради представників

відповідних НДО (5), об'єднувати НДО для вирішення конкретних проблем (5), накопичувати критичну масу організацій третього сектора, які могли б реально працювати (4), створити центр методичної і аналітичної роботи громадських організацій (3), організувати незалежний громадський виконком (3), розвивати публічну політику (2), створювати належну нормативну базу (2), запровадити реальну правову відповідальність посадових осіб, здійснювати моніторинг діяльності органів влади та ін.

З відповідей на запитання про те, в яких із **основних сфер життя** міської громади м. Суми відбувається найактивніша співпраця очолюваних експертами НДО з органами місцевого самоврядування, виявилось, що ця співпраця відбувається **в усіх дев'ятнадцяти** названих основних сферах життєзабезпечення міста, до яких належать: благоустрій території, зайнятість і працевлаштування населення, робота ЖЕКів, робота міського транспорту, соціальне забезпечення, зокрема своєчасна виплата пенсій та допомоги, медичне обслуговування, робота шкіл, дошкільних і позашкільних установ, охорона навколишнього середовища, охорона громадського порядку, надання допомоги малоімущим, збереження історичних пам'яток, організація дозвілля, ремонт доріг, водопостачання, теплопостачання (ТЕЦ), подача електрики, телефонний зв'язок, вивіз сміття, боротьба з підтопленням будинків та ін.

Найбільш активно, на думку громадських експертів Сум, співпраця очолюваних ними НДО з органами влади відбувається у сферах благоустрою території (**51,5%**), організації дозвілля (**50,0%**), соціального забезпечення, зокрема, своєчасної виплати пенсій і допомоги (**45,6%**), покращення екологічної ситуації (**25,6%**), водопостачання (**44,1%**) і т.п.

**Стосовно ступеня сумарного задоволення** лідерів НДО співпрацею з органами місцевого самоврядування м. Суми опитані висловили наступні думки. Однозначно задоволені цією співпрацею лише **7,3%** опитаних. Швидше задоволеними виявилось **33,8%** громадських експертів (це значення перевищує середнє по досліджених містах). Майже половина опитаних (**45,5%**) швидше не задоволені співпрацею з органами місцевого самоврядування, а **13,4%** виявилися однозначно не задоволеними нею.

Декілька запитань були спрямовані на з'ясування того, сприяє чи, навпаки, не сприяє місцева влада м. Суми діяльності НДО через **створення матеріально-технічних умов** для цієї діяльності.

Виявилось, що **35,3%** громадських організацій та органів самоорганізації населення м. Суми, керівників яких було опитано, **орендують** у міській владі приміщення, що належать до комунальної власності територіальної громади.

Також **35,3%** опитаних відмітили, що очолюване ними НДО має **пільги** по орендній платі.

Фінансову підтримку з місцевого бюджету у будь-якій формі отримують також мало – **10,3%** НДО, керівників яких було опитано. Це майже у двічі менше, ніж у середньому серед обстежених міст України.

**Стосовно повноважень**, які на думку громадських експертів Сум, мають **додатково отримати** очолювані ними НДО від органів місцевого самоврядування для більш активної участі громади у вирішенні актуальних проблем міста, частіше за все називалися такі: Створити громадську раду при виконкомі (14 відповідей), налагодити роботу громадських експертних груп, висновки яких мають бути обов'язково розглянуті владою при ухваленні рішень (13), надати реальне право участі в ухваленні рішень (9), включити представників НДО до складу профільних депутатських комісій (8), налагодити громадський контроль (6), створити альтернативний громадський виконком (4), органам влади обов'язково розглядати пропозиції НДО, регулярно інформувати громадськість про діяльність влади (4), налагоджувати спільну роботу із владою (2), здійснювати моніторинг владних рішень і програм (2) та ін.

**До недоліків у діяльності органів місцевого самоврядування**, що перешкоджають розвитку громадських об'єднань і підвищенню ефективності їх роботи, які необхідно **усунути в першу чергу**, громадські експерти м. Суми віднесли: у влади немає бажання співпрацювати з громадськими організаціями (32 відповіді), немає у НДО підтримки з боку влади (20), не виділяються НДО приміщення для роботи (12), влада проявляє тільки формальну зацікавленість, формалізм у роботі з НДО (11), думка громадськості ігнорується (8), непрозорість конкурсів для НДО (3), влада дуже рідко проводить звіти перед громадськістю (3), закритість влади у своїй роботі (2), корупція (2) тощо.

**Серед недоліків у діяльності самих НДО**, які треба усунути у першу чергу і які заважають налагодженню співпраці із владою м. Суми, опитані громадські лідери назвали: нестача знань у лідерів і активістів НДО (35 відповідей), відсутність активності НДО (20), мало наполегливості у роботі НДО (10), відсутність системи в роботі при вирішенні проблем (8), роз'єднаність НДО, перевага вирішенню своїх вузьких проблем (7), відсутність громадських лідерів (3), неготовність до співпраці із владою та ін.

**Найбільш невідкладними проблемами життя м. Суми**, які зараз треба вирішувати місцевій владі обов'язково **спільно з НДО**, щоб досягти бажаного результату, опитані експерти вважають: благоустрій (33 відповіді), реформування ЖЕКів (22), створення ОСН (18), покращення екологічної ситуації (16), налагодження роботи громадського транспорту (11), оздоровлення сус-пільної моралі (7), організація центрів для молоді (6), поліпшення медичного лікування (5), вирішення проблем кризових сімей, допомоги дітям (4), правовий захист населення (4), підвищення якості освіти (3), збереження історичних пам'ятників (3), боротьба з ігорним бізнесом (3), створення системи громадського контролю (2) соціальний захист малозахисених верств населення (2), створення нових дошкільних установ (2), здійснення контролю за забудовою міста (2), проведення кампаній проти куріння та вжиття алкоголю (2), вирішення проблем комунального господарства (2), боротьба з корупцією, вирішення проблем забудови міста (2), організація дозвілля (2), збільшення фінансування діяльності НДО (2), створення центру НДО, що працюють у сфері культурного розвитку, створення нових робочих місць та ін.

До основних сфер суспільного життя, де найбільш активно діють НДО м. Суми, які в опитуванні були представлені громадськими експертами, належать усі основні сфери життя територіальних громад. Найбільшої уваги при цьому НДО приділяють вирішенню проблем соціального захисту і соціальної допомоги (**33,8%**), місцевого розвитку та розвитку структур громадянського суспільства (**29,4%**), захисту прав людей (**20,6%**) і т.д.

Серед **головних завдань**, які мають намір вирішувати громадські об'єднання м. Суми **у найближчій перспективі**, їхні опитані лідери назвали такі: надання допомоги інвалідам (5 відповідей), вирішення проблем ЖКГ (5), розвиток ОСН (5), створення центру НДО (5), покращення екологічного середовища (5), проведення інформаційних заходів (4), захист прав соціально незахищених (3), створення юридичного центру для малозахищених (3), соціальний захист, розвиток інфраструктури громадянського суспільства (3), створення об'єднання молодіжних організацій (3), моніторинг взаємодії влади і НДО (2), навчання представників ЗМІ (2), поліпшення медичного обслуговування (2), створення психологічного центру для молоді (2), організація дозвілля молоді (2), створення бази даних кризових сімей (2), відродження пам'ятників архітектури і пам'ятних місць Сумщини (2), поліпшення роботи громадського транспорту (2), проведення ярмарку соціальних послуг (2), запобігання насильству в сім'ї, трансформація інтернатної системи виховання дітей, турнір по вільній боротьбі, створення центру юних рятувальників, продовжити роботу в проекті «Місто дружнє до дитини», моніторинг якості дошкільної освіти, розширення центру лікування наркозалежних, заходи щодо розвитку громадських організацій, розвиток асоціації «Влада – громаді», створення дитячих клубів, захист прав дітей, введення нових дитячих освітніх програм тощо.

## 6. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

За результатами виконаного в ході дослідження **комплексу заходів**, зокрема:

- **аналізу** рішень місцевих рад та їх виконкомів, розпоряджень міських голів стосовно їх відповідності чинному законодавству України у сфері **створення умов** для розвитку місцевих НДО та їхньої участі у процесах прийняття управлінських рішень;

- **з'ясування думки** 400 громадських експертів щодо створення органами місцевої влади в містах умов для діяльності НДО та участі громадян у підготовці та прийнятті управлінських рішень, а також виконання депутатськими фракціями передвиборчих обіцянок щодо підтримки НДО;

- **вивчення пропозицій** представників НДО та органів місцевої влади, які надійшли в ході проведених круглих столів та інших заходів, здійснених разом із партнерськими організаціями у визначених містах відповідно до мети та завдань дослідження, виконавці проекту дійшли наступних **висновків**.

### 1. Стан нормативно-правової регламентації умов для НДО (об'єктивна оцінка):

Як показав об'єктивний аналіз нормотворчої діяльності органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування за досліджуваний період, кожне із обраних міст спробувало виробити **свій власний, унікальний підхід** до формування взаємовідносин між міською радою з ОСН та громадськими організаціями. Проте в переважній більшості випадків розробникам локальних нормативно-правових актів (йдеться про статuti територіальних громад та інші акти) вдалося тільки фрагментарно заповнити наявні нормативні прогалини. В цілому ж в кожному з досліджених міст спостерігається середній або, навіть, нижче середнього рівень правової регламентації досліджуваної категорії відносин.

Але в більшості міст органи місцевого самоврядування **так і не змогли визначити належним чином місце ОСН** в системі місцевого самоврядування. Показовим в цьому сенсі є той факт, що лише Кіровоградська міська рада на рівні Статуту територіальної громади віднесла ОСН до однієї із форм участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.

Майже скрізь органи місцевого самоврядування спробували унормувати питання створення, організації діяльності та ліквідації ОСН **поза статутами** територіальних громад за допомогою окремих нормативно-правових актів. Це стосується Житомиру, Сум, Полтави (на рівні міських районів). В окремих випадках органи місцевого самоврядування обмежилися відтворенням окремих положень чинного законодавства без належного заповнення існуючих прогалин. Відносно краща ситуація в цьому сенсі має місце в містах Полтаві та Сумах.

Чимало проблем спостерігається на місцевому рівні і в питаннях нормативно-правового забезпечення **загальних зборів** членів територіальної громади, які є незамінним інструментом для створення та забезпечення поточної діяльності ОСН. Зокрема, більшість міст в статутах передбачають можливість проведення

загальних зборів не членів територіальної громади, а громадян, тим самим позбавляючи права брати участь у таких заходах осіб без громадянства та іноземців, які на законних підставах проживають на відповідній території.

Крім того, майже скрізь не деталізується порядок проведення **конференцій** представників членів територіальної громади, які найчастіше і скликаються на практиці. Жоден із досліджених статутів територіальних громад не містить чіткого визначення квоти представництва на конференціях, не зважаючи на те, що відповідне право відноситься до повноважень міської ради, яка і ухвалює статут відповідної територіальної громади.

Чимало проблем спостерігається і в процесі **надання дозволів на створення ОСН** з боку міських рад. Типовими помилками, притаманними для такої категорії рішень, є нечітке визначення території діяльності ОСН, одночасне надання одним рішенням згоди на створення декількох ОСН, неузгодженість назви одного й того ж ОСН в рамках одного рішення тощо. Слід звернути увагу також на те, що в більшості міст згода на створення ОСН надається тільки на період каденції відповідної міської ради. Подібний підхід не сприяє стабільному розвитку ОСН та викликатиме у майбутньому чимало організаційних проблем.

На неналежному правовому рівні поки що формуються відносини органів місцевого самоврядування **із громадськими організаціями**. Слабкою залишається регламентація цих відносин на рівні статутів територіальних громад (найкраща ситуація в цьому сенсі у м. Суми, а найгірша у м. Кіровограді). Як свідчить проведений аналіз, така взаємодія, як правило, обмежується безсистемними та спорадичними відносинами. Переважно підтримка діяльності громадських організацій з боку органів місцевого самоврядування зводиться до цільового виділення грошових сум на діяльність соціального та гуманітарного характеру, на передплату газет тощо (отримувачами такої матеріальної підтримки, як правило, є ветеранські організації, організації пенсіонерів тощо). Практика же конкурсного розподілу бюджетних коштів на вирішення пріоритетних проблем фактично відсутня.

Таким чином, попри те, що органи місцевого самоврядування в досліджених містах роблять певні спроби щодо створення умов для розвитку ГО та ОСН через місцеві нормативно-правові акти, наявний рівень регламентації знаходиться переважно **на середньому або незадовільному рівнях**. Особливо це стосується регламентації процедурних питань, що виникають в процесі утворення ОСН, їхньої участі та участі громадських організацій в управлінні місцевими справами.

## **2. Експертна думка про стан справ у досліджуваній сфері (суб'єктивна оцінка):**

Найважливішим джерелом інформації стосовно стану справ у досліджуваній сфері є думка **громадських експертів**, як найбільш інформованих та автори-



тетних виразників громадської думки на місцях. В якості громадських експертів у дослідженні узяли участь **400** лідерів активних місцевих громадських організацій та ОСН. Стаж громадської діяльності майже половини з них – більше п'яти років, середній вік – трохи більше за 40 років, а освітній рівень – значно вищий, ніж в цілому освітній рівень населення (85% мають вищу освіту або вчений ступінь).

**Добре і відносно добре** інформованими про діяльність органів місцевого самоврядування відчувають себе майже половина опитаних. Основними джерелами інформації про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування визнані телебачення і преса.

З опитаних громадських лідерів майже **43%** безпосередньо брали участь у підготовці та ухваленні рішень органами місцевого самоврядування, причому у трьох чвертях випадків ініціаторами цієї співпраці були самі НДО.

Чверть опитаних вважає, що їхні пропозиції були прийняті та враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження) міської влади. Більше ж половини опитаних вважають, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома.

Громадський контроль, на думку опитуваних, ще не посів належного місця у діяльності НДО та у системі їхніх взаємовідносин із органами та посадовими особами місцевої влади.

Щодо інтегрального **впливу громадських об'єднань** на діяльність місцевої влади по розвитку міст і вирішенню проблем мешканців, більше трьох чвертей опитаних вважає його **вкрай низьким і взагалі відсутнім**.

Серед **пропозицій громадських експертів** стосовно того, що необхідно зробити, щоб громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб був систематичним та ефективним, **найбільш активно пропонується** удосконалити нормативно-правову базу громадського контролю – як на рівні законодавства, так і на локальному рівні; створити постійно діючі контрольні громадські ради; забезпечити вільний доступ до управлінської інформації; активніше залучати ЗМІ до висвітлення недоліків, виявлених в ході громадського контролю; збільшити чисельність та активність громадських організацій та ОСН, накопичивши у містах критичну масу організацій третього сектора. Самі громадські експерти вважають, що НДО мають більше співпрацювати між собою, зокрема у здійсненні громадського контролю, та розширювати форми та сфери роботи НДО із владою.

Як показало опитування, найбільш активно співпраця НДО із органами влади відбувається у сферах благоустрою (**41,8%**), роботи ЖЕКів (**30,8%**), роботи шкіл, дошкільних і позашкільних установ (**29,5%**), соціального забезпечення (**27,5%**), зайнятості і працевлаштування (**26,3%**), роботи міського транспорту (**25,8%**), медичного обслуговування (**23,0%**).

Найважливіше завдання міської влади – створення матеріально-технічних умов для діяльності НДО. Але сьогодні лише **18,3%** ГО та ОСН з числа опита-

них орендують у міської влади приміщення комунальної власності. Майже стільки ж НДО, за оцінками опитаних, мають пільги по орендній платі. Фінансову підтримку з місцевого бюджету у будь-якій формі отримують **20,3%** НДО.

**Стосовно сумарного рівня задоволеності** лідерів НДО співпрацею з органами місцевого самоврядування картина виглядає наступним чином: однозначно задоволені цією співпрацею лише **4,3%** опитаних, швидше задоволені – **20,3%**, а більше трьох чвертей опитаних швидше та однозначно **не задоволені** цією співпрацею.

### 3. Рекомендації щодо покращення стану справ у досліджуваній сфері

Для посилення мотивації та запровадження у практику місцевого управління працездатних механізмів співпраці між органами і посадовими особами місцевої влади з інститутами громадянського суспільства, зусилля влади і громади слід об'єднати і зосередити на таких **пріоритетних напрямках**:

- створення і подальший розвиток науково-нормативної та організаційно-методологічної бази державно-громадського партнерства, виходячи з принципу розумної достатності регламентації суспільних процесів (влада має лише створити умови для прояву і підтримки громадської ініціативи, а не підштовхувати і тим паче не намагатись очолювати ці ініціативи);

- подальша інституалізація зв'язків влади і громади, зокрема створення відповідних структур безпосередньо **в органах влади** (підрозділи по зв'язках з громадськістю в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування), **при органах влади** (громадські ради) та **всередині третього сектору** (асоціації, координаційні ради, ресурсні центри тощо) із обов'язковою координацією дій між цими структурами;

- легітимація **громадського представництва** у колегіальних органах із вжиттям на законодавчому та місцевому нормотворчому рівнях дійсно демократичних процедур висування та обрання представників у громадські ради, координаційні органи, експертні групи та ін.;

- **фінансування** з державного та місцевих бюджетів витрат, пов'язаних з діяльністю вказаних органів та взагалі участі громадськості в управлінні, а також впровадження працюючих механізмів залучення на конкурсних засадах власних ресурсів НДО, оскільки лише наявність власної ресурсної бази може позбавити організації третього сектору прямої залежності від влади;

- поширення **досвіду** використання в Україні найбільш ефективних механізмів міжсекторного партнерства, які вже виправдали себе на практиці і до яких, зокрема, належать розроблені та впроваджені в Одесі механізми соціального замовлення, соціальної діагностики, реалізації соціально-активної ресурсної стратегії, стимулювання участі недержавних суб'єктів у вирішенні соціальних проблем та інші;

- потужна **навчально-просвітницька робота** серед широких верств населення, об'єднань громадян, органів самоорганізації населення, державних та муні-

ципальних службовців з питань партнерства між владою та громадськістю з використанням ЗМІ, електронних засобів комунікації, а також навчальних закладів системи НАДУ при Президентові України, вузів, центрів підвищення кваліфікації кадрів, недержавних навчально-тренінгових установ, видання та розповсюдження нормативно-методичної та довідкової літератури.

Для ефективного вирішення значної кількості з виявлених у ході дослідження проблем і з метою допомоги органам місцевого самоврядування у створенні сприятливих умов для заснування та діяльності НДО пропонується розробляти і ухвалювати місцеві **Програми сприяння діяльності НДО та розширення їхньої участі у процесах прийняття рішень.**

Проекти подібних програм були розроблені в усіх досліджених містах та надані на розгляд відповідним місцевим радам. Дійсно, кожна така програма враховує специфіку населеного пункту, на території якого вона реалізується. Але при цьому основа програми має містити низку обов'язкових складових, які забезпечують її цільовий характер та потенційну соціальну ефективність.

Так, **основними напрямками** співпраці влади і громади, за якими має будуватись вказана цільова програма, можуть бути такі:

1) **Підвищення рівня відкритості діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування** (шляхом якнайповнішої реалізації положень Постанови Кабміну від 15.10.2005 № 1378 стосовно проведення консультацій з громадськістю, створення та постійної актуалізації сайтів місцевих рад та їхніх органів, публікації у ЗМІ прийнятих суспільно значущих рішень, проведення регулярних брифінгів, прес-конференцій та інших форм комунікації посадових осіб місцевої влади з громадськістю).

2) **Запровадження механізмів участі представників організованої та неорганізованої громадськості у підготовці та прийнятті суспільно значущих рішень** (шляхом оприлюднення проектів вказаних рішень, закріплення на рівні регламентів органів публічної влади процедур обов'язкового залучення представників громадськості до підготовки певних видів актів, створенні довідко-консультативних органів при органах публічної влади, включення представників громадськості до складу робочих груп та тимчасових комісій місцевих рад для максимально повного врахування інтересів та думок усіх, кого торкаються акти, що розробляються).

3) **Залучення НДО до виконання певних завдань розвитку територіальних громад і надання соціальних послуг з делегуванням ним органами влади частки власних повноважень і ресурсів** (шляхом запровадження механізму соціального замовлення для розв'язання пріоритетних соціальних проблем, використання системи місцевих грантів та інших конкурсних механізмів участі НДО, делегування місцевими радами частини власних повноважень ОСН).

4) **Створення сприятливих умов для фундації, становлення та розвитку НДО** (шляхом прийняття у складі Статуту досконалого положення про механізм проведення загальних зборів, надання для роботи НДО в оперативне управління та в оренду приміщень за пільговими ставками орендної плати,

зниження зборів за надання послуг, пов'язаних з реєстрацією нових НДО, зменшення розмірів місцевих податків та зборів з НДО відповідно до сфери їхньої діяльності та успішності вирішення суспільно значущих завдань).

5) *Запровадження громадського контролю діяльності органів, установ, підприємств та організацій, які виконують соціально значущі функції і захищають інтереси територіальних громад* (шляхом створення громадських експертних рад при органах місцевого самоврядування, прийняття Статутів територіальних громад чи внесення в них необхідних змін з метою започаткування максимально демократичних процедур громадських слухань, включення представників НДО у комісії з прийняття об'єктів після будівництва та ремонту, впровадження інституту громадських інспекторів благоустрою, відбиття у регламентах місцевих рад та їх виконавчих органів положень стосовно обов'язковості громадського контролю).

6) *Підвищення рівня соціально-управлінської освіченості та професіоналізму представників місцевого самоврядування та лідерів НДО* (шляхом постійного взаємного інформування та спільного навчання посадових і службових осіб органів місцевої влади та керівників і активу громадських організацій, органів самоорганізації населення у питаннях міжсекторної взаємодії та спільного вирішення життєво важливих питань територіальних громад, опанування технологій залучення громадськості до прийняття і реалізації рішень органами місцевого самоврядування).

7) *Сприяння утворенню місцевих коаліцій НДО та налагодження з ними органами місцевої влади плідної співпраці* (шляхом сприяння об'єднанню за галузевою, територіальною, організаційно-правовою чи іншою ознакою громадських і благодійних організацій, встановлення між цими асоціаціями і органами місцевого самоврядування сталих ділових стосунків щодо співпраці влади і громади на відповідній території, прийняття цільових місцевих програм з цих питань).

8) *Встановлення регулярних стосунків між НДО і партійними фракціями у місцевих радах з метою взаємодії на користь територіальної громади* (шляхом проведення відповідними депутатськими фракціями за допомогою НДО регулярних зустрічей з мешканцями певних територій для визначення і уточнення пріоритетів своєї діяльності, налагодження силами НДО моніторингу виконання партійними фракціями своїх статутних та передвиборчих програм, наданих обіцянок).

9) *Прийняття і реалізація органами місцевого самоврядування цільових програм сприяння розвитку НДО і розширення участі громадськості в управлінні місцевими справами* (шляхом включення спеціальних підрозділів до складу програм і планів соціально-економічного розвитку населених пунктів, передбачення їх розробки планами діяльності місцевих рад, обов'язкового розгляду проектів цих програм, що надійшли до міської ради у передбаченому в Статуті порядку місцевої ініціативи та ін.).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1997 / Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 № 280/97-ВР.
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV.
4. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III.
5. Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.92 № 2460-XII.
6. Про благодійність та благодійні організації: Закон України від 16.09.97 № 531/97-ВР.
7. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 № 554/97-ВР.
8. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV.
9. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 № 987-XII.
10. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 01.12.1998 № 281-XIV.
11. Про наукову та науково-технічну експертизу: Закон України від 10.02.1995 № 51/95-ВР.
12. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 13.12.1991 № 1977-XII.
13. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV.
14. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). Ратифіковано Законом України від 06.07.99 № 832-XIV.
15. Про забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII.
16. Водний Кодекс України від 06.06.1995 № 213/95-ВР.
17. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV.
18. Про захист прав споживачів: Закон України від 01.12.2005 № 3161-IV.
19. Про схвалення Програми інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 14.09.2000 № 1072.
20. Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України від 07.02.2008 № 109/2008.

21. Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 31.07.2004 № 854/2004.

22. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 15.09.2005 № 1276/2005.

23. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 № 1302.

24. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378.

25. Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1998 № 1150.

26. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976.

27. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950.

28. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308.

29. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р.

30. Про затвердження плану заходів щодо реалізації у 2008 році Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 № 784-р.

31. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18.12.2003 № 168.

32. Про затвердження Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів: Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16.01.2007 № 7.

33. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec (2007) 14<sup>4</sup>, прийняті Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 р. на 1006-му засіданні заступників Міністрів.

34. Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку

локальної демократії» / Під редакцією В. І. Брудного, А. С. Крупника, О. С. Орловського. – Одеса: ХОББІТ ПЛЮС, 2008. – 168 с.

35. Хуснутдінов О. Громадський рух та його участь у становленні громадянського суспільства в Україні // Вісник Української Академії державного управління, 2001. – № 3. – С. 264-270.

36. Український інститут соціальних досліджень: Результати моніторингового опитування населення України стосовно соціального становища молоді. – К., 2000.

37. Скуратівський В., Палій О., Лібанова Е. Соціальна політика. – 2-е вид., допов. та перероб. – К: Вид-во УАДУ 2003. – 359 с.

38. Тищенко Ю. Аналіз становлення організацій громадянського суспільства та демократичних процедур у регіонах України // <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5744>

39. Москаленко С. Громадські організації в системі суб'єктів державної соціальної політики: аналіз теоретичних підходів / С. Москаленко // Вісник Національної академії державного управління. – 2007. – № 4. – С. 238–246.

40. Пожидаєв Є. О. Неурядові організації у суспільно-політичному житті України: межі участі та пріоритети діяльності // Стратегічні пріоритети, 2007. – № 4 (5). – С. 19-26.

41. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. – СПб.: Наука, 2000. – 389 с.

42. Розова Т., Барков В. Ідеальне та реальне в уявленнях про громадянське суспільство // Людина і політика. – 2003. – №6. – С. 44-50.

43. Лациба М., Вінніков О. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: оцінка рішень. Перше півріччя 2007 р. – К.: [Український незалежний центр політичних досліджень], 2007. – 76 с.

44. Український Д. Статусне законодавство для невідприємницьких організацій // Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства. Нові пріоритети / Збірник матеріалів всеукраїнської конференції, 12-13 листопада 2007 р. – К.: УНЦПД. – С.18-29.

45. Крупник А. Склад і класифікація організацій третього сектору в Україні // Актуальні проблеми політики. Зб. наук. пр. – Одеса: Юрид. літ., 2001. – Вип. 11. – С. 201-216.



**ПРОЕКТ РІШЕННЯ МІСЬКОЇ РАДИ ЩОДО ПОКРАЩЕННЯ УМОВ ДЛЯ  
СТВОРЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ОР-  
ГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ**  
**(на прикладі міста Кіровоград)**



**КІРОВОГРАДСЬКА МІСЬКА РАДА**

**Р І Ш Е Н Н Я**

м. Кіровоград

“ \_\_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 200\_\_ р.

Про затвердження Програми сприяння створенню і діяльності в місті громадських організацій та органів самоорганізації населення і залучення їх до прийняття управлінських рішень на 2009-2011 роки

Відповідно до п. 7 частини а) ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 14 і п. 1 ст. 27 Закону України «Про органи самоорганізації населення», п. 6 Указу Президента України від 31.07.2004 № 854 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», враховуючи результати дослідження умов для діяльності громадських організацій та органів самоорганізації населення в місті Кіровограді, проведеного Всеукраїнською асоціацією сприяння самоорганізації населення, з метою покращення цих умов та розширення участі громадських об'єднань в управлінні місцевими справами Кіровоградська міська рада

**ВІРІШИЛА:**

1. Ухвалити Програму сприяння створенню і діяльності в місті громадських організацій та органів самоорганізації населення і залучення їх до прийняття управлінських рішень на 2009-2011 роки (додається).

2. Передбачити у 2009 році \_\_\_\_\_ тис. грн. на здійснення відповідних заходів Програми.

3. Контроль за виконання цього рішення покласти на постійну комісію з питань правопорядку, місцевого самоврядування, депутатської етики та регламенту.

Міський голова

В.Пузаков

## **ПРОГРАМА СПРИЯННЯ СТВОРЕННЮ І ДІЯЛЬНОСТІ В МІСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ТА ОРГАНІВ САМООРГАНІЗАЦІЙ НАСЕЛЕННЯ І ЗАЛУЧЕННЯ ЇХ ДО ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ НА 2009-2011 РОКИ**

### **Загальна частина**

Громадські організації, органи самоорганізації населення (далі – недержавні організації, НДО) відіграють особливу роль у становленні демократії в Україні, захисті прав і свобод громадян, вивчаючи й озвучуючи суспільні потреби та пропонуючи інститутам публічної нові ідеї та конкретну допомогу в їх реалізації. Дедалі помітнішим стає внесок НДО у розв'язання загальнонаціональних, регіональних і місцевих проблем. Співпраця влади з НДО є як індикатором, так і чинником розвитку громадянського суспільства.

Але ефективна міжсекторна взаємодія неможлива без створення належних нормативних умов не тільки на загальнодержавному, а й на локальному рівні. Реалізація цих умов в багатьох регіонах України є суттєвою проблемою, яка у переважній більшості випадків обумовлена бездіяльністю органів місцевого самоврядування в цій сфері чи певним нехтуванням законодавчими нормами. Як свідчить практика, якщо такі нормативні акти на місцевому рівні й приймаються, досить часто вони суперечать чинному законодавству України, унеможливаючи ефективну діяльність НДО.

В деяких регіонах України органи місцевого самоврядування фактично відгородилися від громади, інтереси якої насамперед вони покликані представляти та реалізовувати. В своїй практичній діяльності вони не забезпечують достатні умови для розвитку НДО та не мають певного розуміння ролі «третього сектору» у вирішенні місцевих проблем. Внаслідок цього НДО в таких містах розвиваються слабо. Не менш проблемною є і пасивна роль багатьох місцевих ЗМІ у висвітленні діяльності НДО та формуванні інформаційного підґрунтя для підвищення громадської активності.

### **Аналіз проблем та обґрунтування необхідності їх розв'язання програмним методом**

За результатами дослідження, проведеного у рамках проекту «Вплив місцевої влади на розвиток третього сектору» Всеукраїнською громадською організацією «Асоціація сприяння самоорганізації населення» у декількох містах України, зокрема у місті Кіровоград, основними проблемами у сфері діяльності НДО та їхніх взаємовідносин із органами місцевого самоврядування є:

- недостатня інформаційна відкритість діяльності міської влади та її підрозділів, слабе і несвоєчасне інформування громадськості, зокрема НДО про зроблене, а головне – про нововведення, що планується здійснити у місті;

- слабе і часто формальне залучення НДО до підготовки та прийняття суспільно значущих актів міської ради та її органів;

- несприятливі нормативно-правові та організаційно-технічні умови для діяльності створених НДО та утворення нових;

- взаємодія між міською владою, її галузевими та районними підрозділами носить епізодичний та безсистемний характер;

- громадськість у особі НДО, які покликані виражати та захищати її інтереси та права, майже позбавлена реальних важелів впливу на поточну діяльність міських та районних служб;

- на тлі неповного, недосконалого і навіть суперечливого законодавства, що регулює утворення та діяльність НДО, міська влада не використала поки що усіх своїх нормотворчих можливостей на локальному рівні;

- як керівники та посадові особи органів місцевого самоврядування, так і лідери та активісти НДО є недостатньо освіченими та слабо підготовленими для діяльності в умовах демократизації та децентралізації публічного управління.

Комплексне розв'язання усіх цих проблем можливо лише **програмним** шляхом на основі поєднання зусиль і ресурсних можливостей органів місцевого самоврядування та НДО, що діють у місті.

**Програма** сприяння створенню і діяльності в місті громадських організацій та органів самоорганізації населення і залучення їх до прийняття управлінських рішень на 2009-2011 роки (далі – Програма) розроблена на основі даних спеціального дослідження, проведеного в м. Кіровоград Всеукраїнською асоціацією сприяння самоорганізації населення, та з урахуванням її рекомендацій.

Програма базується на наступних основних **принципах**:

- *демократизму*, що передбачає максимально широку участь громадян в ухваленні і виконанні рішень органів влади, які зачіпають інтереси жителів;

- *відкритості*, що передбачає повне і своєчасне інформування органами влади, НДО один одного і населення про свою діяльність;

- *субсидіарності*, що передбачає реалізацію якомога більшого обсягу повноважень на нижчому рівні управління за умови належної ефективності;

- *гуманності і милосердя*, які передбачають опору на загальнолюдські і духовні цінності, всебічну підтримку соціально незахищених верств населення;

- *соціального партнерства*, що передбачає конструктивну взаємодію громадських об'єднань з органами влади, комерційними і некомерційними структурами в процесі вирішення проблем територіальної громади.

Ухвалення міською радою цієї Програми, яка народжується за ініціативою «знизу» буде значною мірою виконуватися силами самих НДО, дозволить місту

зробити реальний крок уперед на шляху подальшого розвитку громадянського суспільства та якнайповнішого задоволення потреб та інтересів кіровоградців.

У ході реалізації Програми мають бути вирішені наступні **завдання**:

- покращити інформування НДО про діяльність міської ради та її органів;
- запровадити механізми залучення НДО до підготовки та прийняття суспільно значущих актів міської ради та її органів;
- створити сприятливі умови в місті для утворення та діяльності НДО;
- розвивати різні форми міжсекторної взаємодії між органами влади і НДО;
- запровадити механізми громадського контролю силами НДО у певних галузях соціальної сфери;
- прийняти низку нормативно-правових актів локального регулювання, спрямованих на покращення умов для діяльності НДО та розширення їхньої участі в управлінні місцевими справами;
- вирішити питання належного кадрового забезпечення виконання Програми.

### **Строки та етапи виконання Програми**

Виконання Програми передбачено здійснити протягом 2009-2011 років.

Період дії Програми обраний, виходячи з перспективи її реалізації у повному обсязі за період діяльності міської ради нинішнього V скликання.

Хід виконання Програми розглядається щорічно на сесії Кіровоградської міської ради за участю зацікавлених представників НДО, які виступають зі своєю співповіддю. При розгляді ходу виконання Програми визначається також обсяг і джерела потрібних, зокрема, бюджетних ресурсів на реалізацію Програми у наступному році. Останні враховуються у проекті міського бюджету. За підсумками розгляду ходу виконання Програми в неї можуть вноситися необхідні правки.

На завершальному етапі виконання Програми міська рада на основі оцінки реальної суспільно-політичної ситуації, що буде мати місце на той час, спираючись на аналіз стану нормативно-правової бази може визначити наступні завдання щодо створення сприятливих умов для діяльності НДО в місті.

Основні напрями діяльності та заходи Програми наведені у таблиці (додається).

Щороку протягом усього періоду виконання Програми у видатках міського бюджету передбачаються необхідні Кіровоград на реалізацію відповідних заходів Програми.

Головним розпорядником коштів, які передбачаються у бюджеті м. Кіровоград на реалізацію Програми, є відділ з питань внутрішньої політики Кіровоградської міської ради.

Інші виконавчі органи Кіровоградської міської ради, які беруть участь у виконанні Програми, діють у межах коштів, передбачених на їх основну діяльність.

Секретар міської ради

Р.В. Мишериченко

Додаток до рішення  
Кіровоградської міської ради  
від «\_\_» \_\_\_\_\_ 200\_ р.  
№ \_\_\_\_\_

### ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЗАХОДИ ПРОГРАМИ

| № | Напрями діяльності                                                    | Заходи Програми (пріоритетні завдання)                                                                                                                           | Строк виконання                                 | Виконавці                                       | Джерела фінансування заходу                       | Обсяги потрібного фінансування | Очікуваний результат                                                            |
|---|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Покращення інформування НДО про діяльність міської ради та її органів | 1.1. Проводити регулярні зустрічі керівництва міської ради та її виконавчих органів з представниками НДО                                                         | Весь період, щомісячно, за затвердженням планом | Відділ по роботі із засобами масової інформації | У межах поточного фінансування діяльності відділу | —                              | Поточне інформування громадських лідерів про діяльність міської влади           |
|   |                                                                       | 1.2. Проводити зустрічі депутатських фракцій з представниками НДО                                                                                                | Весь період, у плановому порядку                | Управління апарату міської ради                 | У межах поточного фінансування діяльності відділу | —                              | Інформування лідерів НДО про виконання передвиборчих програм                    |
|   |                                                                       | 1.3. Включити до складу інформації, розміщеної на офіційному сайті міської ради, чинні плани діяльності ради та її постійних комісій, розміщувати проекти планів | Весь період                                     | Відділ по роботі із засобами масової інформації | У межах поточного фінансування діяльності відділу | —                              | Інформування НДО про плани діяльності міської влади для актуалізації цих планів |

|   |                                                                                              |                                                                                                                                                           |                                                      |                                                                                                                                                                                                                                          |                                                   |                                                                        |                                                                          |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 2 | Залучення НДО до підготовки та прийняття суспільно значущих актів міської ради та її органів | 2.1. Включити провідні НДО у розсилку напередодні сесій міської ради матеріалів, що виносяться на сесію з соціаль-но значущих питань                      | Напередодні сесій міської ради згідно із Регламентом | Управління апарату міської ради                                                                                                                                                                                                          | У межах поточного фінансування діяльності відділу | —                                                                      | Можливість НДО висловити свої зауваження та пропозиції до проєктів актів |
|   |                                                                                              | 2.2. Запровадити громадську експертизу проєктів актів міської ради та її виконавчих органів відповідно до рекомендацій Постанови КМУ від 05.11.2008 № 976 | Починаючи з I кв. 2009 р. весь період                | Відділ внутрішньої політики                                                                                                                                                                                                              | У межах поточного фінансування діяльності відділу | —                                                                      | Підвищення соціальної обґрунтованості актів міської ради та її органів   |
|   |                                                                                              | 2.3. Обговорювати на засіданнях Громадських рад при міському голові та при виконавчих органах міської ради проєкти їхніх актів                            | Весь період                                          | Секретар міської ради, керівники виконавчих органів міської ради                                                                                                                                                                         | У межах поточного фінансування діяльності         | —                                                                      | Удосконалення актів міської влади, що зачіпають інтереси громадян        |
| 3 | Створення сприятливих умов у місті для формування і діяльності НДО                           | 3.1. Передбачити у механізмі оренди комунального майна пільгові умови використання приміщень для НДО                                                      | I кв. 2009 і надалі                                  | Комісія з питань управління комунальною власністю та приватизації міської ради, комісія з питань бюджету, податків, фінансів, планування та соціально-економічного розвитку міської ради, Департамент економіки та фінансів міської ради | Міський бюджет                                    | Визначається у кожному конкретному випадку як недоотримані надходження | Створення умов для суспільно-корисної діяльності НДО                     |

|   |                                                          |                                                                                                                                                            |                                    |                                                                                                                                                               |                                                              |                                                                              |                                                                             |
|---|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
|   |                                                          | 3.2. Частково компенсувати за рахунок міського бюджету витрати, пов'язані із реєстрацією нових НДО                                                         | 2009 рік і надалі                  | Комісія з питань бюджету, податків, фінансів, планування та соціально-економічного розвитку міської ради, НДО                                                 | Міський бюджет                                               | У залежності від обсягу компенсації та числа нових НДО                       | Стимулювання створення нових НДО та сприяння їхньому становленню            |
|   |                                                          | 3.3. У бюджеті кожного поточного року передбачати витрати на утримання зареєстрованих органів самоорганізації населення з оплатою праці голови і секретаря | Починаючи з I кв. 2009 р. і надалі | Комісія з питань бюджету, податків, фінансів, планування та соціально-економічного розвитку міської ради                                                      | Міський бюджет                                               | 3 розрахунку по 5,0 тис. грн. на кожний зареєстрований орган самоорганізації | Можливість належної реалізації органами самоорганізації власних повноважень |
| 4 | Розвиток міжсекторної взаємодії між органами влади і НДО | 4.1. Запровадити механізм соціального замовлення як інструмент розв'язання пріоритетних соціальних проблем міста силами НДО                                | II кв. 2009 р.                     | Комісія з питань бюджету, податків, фінансів, планування та соціально-економічного розвитку міської ради, Департамент економіки та фінансів міської ради, НДО | У залежності від числа пріоритетних соціальних проблем       | —                                                                            | Залучення недержавних виконавців до розв'язання суспільно значущих завдань  |
|   |                                                          | 4.2. Запровадити систему стимулювання участі комерційних і некомерційних структур у здійсненні міської соціальної політики (СП)                            | III кв. 2009 р.                    |                                                                                                                                                               | На основі балансу вигод і витрат у пріоритетних напрямках СП | —                                                                            |                                                                             |



|   |                                                                                                             |                                                                                                                                                                                   |                                    |                                                                                                                             |                                                        |                |                                                                                                                            |
|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|   |                                                                                                             | 4.3. Розробити і ухвалити Програму розв'язання пріоритетних соціальних проблем міста Кіровоград із використанням механізму соціального замовлення на наступний рік                | III кв. 2009 р. і надалі           | Комісія з питань бюджету, податків, фінансів, планування та соціально-економічного розвитку міської ради, залучені експерти | Міський бюджет                                         | 10,0 тис. грн. | Виявлення і розв'язання пріоритетних соціальних проблем, залучення додаткових ресурсів                                     |
| 5 | Запровадження механізмів громадського контролю силами НДО у певних галузях соціальної сфери                 | 5.1. Включати представників НДО до складу комісій по прийняттю об'єктів комунальної власності з капітального та поточного ремонту                                                 | I кв. 2009 р. і надалі весь період | Департамент містобудування та капітального будівництва                                                                      | У межах поточного фінансування діяльності Департаменту | —              | Покращення якості капітального ремонту, запобігання корупції у цій сфері                                                   |
|   |                                                                                                             | 5.2. Включати представників НДО до складу піклувальних рад при терцентрах соціального обслуговування самотніх громадян                                                            | I кв. 2009 р. і надалі весь період | Департамент з гуманітарних питань                                                                                           | У межах поточного фінансування діяльності Департаменту | —              | Підвищення обґрунтованості надання соціальної допомоги людям                                                               |
| 6 | Нормативно-правове забезпечення покращення умов для діяльності НДО та розширення їхньої участі в управлінні | 6.1. Внести зміни до чинного Статуту територіальної громади міста Кіровоград відповідно до змін законодавства та з урахуванням досвіду його використання і завдань даної Програми | I кв. 2009 р.                      | Робоча група, створена розпорядженням міського голови, за широким представництвом лідерів НДО                               | Не потребує додаткового фінансування                   | —              | Створення належних нормативно-правових умов для діяльності НДО та розширення їхньої участі в управлінні місцевими справами |

|   |                                                 |                                                                                                                                                                                   |                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                  |                         |                                                                                      |
|---|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
|   | місцевими справами                              | 6.2. Внести зміни до чинного регламенту Кіровоградської міської ради, які передбачатимуть розширення участі НДО у підготовці проектів та реалізації прийнятих актів               | I кв. 2009 р.                    | Комісія з питань діяльності ради, депутатської етики, адміністративно-територіального устрою, відзначення нагородами, присвоєння почесних звань, забезпечення законності, правопорядку, оборонної роботи, охорони прав і свобод громадян, релігії та засобів масової інформації, НДО |                                  | –                       |                                                                                      |
|   |                                                 | 6.3. Прийняти Положення про органи самоорганізації населення в місті Кіровоградці та порядок делегування ним міською радою частини власних повноважень, передачі фінансів і майна | II кв. 2009 р.                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                  | –                       |                                                                                      |
|   |                                                 | 6.4. Ухвалити Типовий регламент органів самоорганізації населення                                                                                                                 | II кв. 2009 р.                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                  | За рахунок ресурсів НДО |                                                                                      |
| 7 | Належне кадрове забезпечення виконання Програми | 7.1. Практикувати стажування фахівців міської ради та її виконавчих органів, студентів-старшокурсників Кіровоградських вузів та старшокласників на базі працюючих НДО             | Весь період, у плановому порядку | Секретар міської ради, лідери НДО                                                                                                                                                                                                                                                    | Міський бюджет, грантові проекти | –                       | Ознайомлення стажерів із діяльністю НДО, сприяння ними удосконаленню цієї діяльності |
|   |                                                 | 7.2. Проводити у різних формах навчання і підвищення кваліфікації депутатів міської ради, фахівців виконавчих органів, лідерів НДО                                                | Весь період                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                  | 30,0 тис. грн.          | Підвищення професійного рівня посадових осіб та лідерів НДО                          |

Секретар міської ради

Р.В. Мишериченко

**ІНФОРМАЦІЯ ПРО ВСЕУКРАЇНСЬКУ ГРОМАДСЬКУ ОРГАНІЗАЦІЮ**  
**«АСОЦІАЦІЯ СПРИЯННЯ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ»**

**16 жовтня 2005** року учасники першої Всеукраїнської науково-практичної конференції з питань самоорганізації населення, яка відбулася в місті Одесі, дійшли висновку, що для подальшого розвитку в Україні руху самоорганізації треба створити єдину систему взаємної підтримки, обміну інформацією і досвідом. Для цього було вирішено заснувати Всеукраїнське громадське об'єднання – Асоціацію сприяння самоорганізації населення.

Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення» **зареєстрована 14 червня 2006 року** в Міністерстві юстиції України (реєстр. № 2473).

**Головною метою** діяльності організації є задоволення соціальних, економічних, творчих та інших спільних інтересів своїх членів шляхом підтримки місцевої демократії та розвитку в Україні руху самоорганізації населення.

**Основними завданнями** Асоціації є:

- сприяння розвитку локальної демократії, поширення ідей самоврядування і становлення громадянського суспільства;
- сприяння реалізації у суспільстві принципів соціальної справедливості і соціального партнерства;
- сприяння створенню ефективної законодавчої і нормативної бази місцевого самоврядування, локальної демократії в усіх її проявах;
- сприяння гармонійному розвитку міжнаціональних, міжконфесійних відносин;
- сприяння розвитку міжнародної співпраці, спрямованої на прискорення інтеграції України у світову спільноту і формуванню в Україні громадянського суспільства;
- надання правової, інформаційної та інших видів допомоги членам Асоціації;
- сприяння створенню умов, необхідних для самореалізації молоді і активізації участі молодіжних об'єднань громадян у державотворчому процесі і розвитку локальної демократії;
- сприяння активному довголіттю людей похилого віку, стимулювання їх активної участі у суспільно-корисній діяльності;
- сприяння підвищенню професійного та інтелектуального рівня громадян у питаннях самоорганізації населення, участі в управлінні місцевими справами та в інших аспектах локальної демократії;
- сприяння підвищенню рівня професійної підготовки штатних працівників і волонтерів, що працюють у сфері безпосередньої і представницької демократії на локальному рівні;
- співпраця з організаціями та іншими юридичними особами України і зарубіжних країн для реалізації мети Асоціації.

## Основні напрямки діяльності:

- розробка проектів загальнодержавних та місцевих нормативно-правових актів;
- аналітична робота, зокрема, проведення досліджень стану розвитку локальної демократії в містах України (зокрема, в містах Запоріжжі, Житомирі, Кіровограді, Луганську, Миколаєві, Одесі, Полтаві, Прилуках, Рівному, Сумах);
- проведення освітніх заходів (семінарів, тренінгів, конференцій тощо);
- розробка та видання методичних, освітніх матеріалів щодо висвітлення аспектів участі членів громади в управлінні місцевими справами та вирішенні місцевих проблем;
- інформаційні кампанії в ЗМІ та серед населення для популяризації демократичних механізмів та освіти членів місцевих громад;
- консультативна, координаційна, методична, правова допомога громадянам, органам самоорганізації населення, громадським організаціям, розповсюдження досвіду серед інших населених пунктів України.

Організація має свої осередки в 14 областях України (зокрема, в Вінницькій, Дніпропетровській, Кіровоградській, Луганській, Миколаївській, Одеській, Сумській, Херсонській і Чернігівській тощо областях). Загалом, організація надавала допомогу з основних напрямків власної діяльності представникам органів місцевого самоврядування, органам самоорганізації населення та громадськими організаціями із більш ніж 60 міст України.

Одним з найважливіших чинників ефективності і постійного розвитку руху самоорганізації в нашій країні є регулярне проведення всеукраїнських науково-практичних конференцій, на яких лідери цього руху, провідні науковці і представники органів публічної влади розглядають найактуальніші проблеми у сфері самоорганізації.

Так, **15-16 жовтня 2005 року** в Одесі відбулася перша Всеукраїнська науково-практична конференція «Перспективи розширення повноважень і сфери діяльності органів самоорганізації населення».

На конференції були обговорені і намічені перспективи посилення участі органів самоорганізації населення у житті співтовариств і самоврядуванні, визначена роль органів місцевої влади у підтримці самоорганізації, механізми делегування ОСН місцевими радами частини власних повноважень, фінансів і майна, форми ресурсного забезпечення діяльності ОСН.

**3-4 березня 2007 р.** в Одесі відбулася друга Всеукраїнська науково-практична конференція «Розвиток органів самоорганізації населення в Україні: проблеми теорії і практики».

Мета конференції – надати всебічну наукову і організаційно-методичну підтримку розвитку в Україні руху самоорганізації населення для підвищення його дієздатності і ефективності участі ОСН у вирішенні місцевих проблем в тісній співпраці з органами місцевого самоврядування.

Були схвалені розроблені ученими і фахівцями-практиками під керівництвом голови Всеукраїнської Асоціації О. Орловського проекти поправок до

Конституції України, Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про органи самоорганізації населення», а також ряд нормативно-методичних документів локального рівня. Їх ухвалення і впровадження, на думку учасників конференції, дозволить усунути прогалини і суперечності чинного законодавства і створити сприятливі умови для подальшого активного розвитку самоорганізації в Україні. Ці проекти були передані в профільний комітет Верховної Ради України.

**17-18 вересня 2007 р.** в Одесі відбулася третя Всеукраїнська науково-практична конференція на тему «Якісні житлово-комунальні послуги – спільна справа влади і громадськості», організована у співпраці із Громадською радою при Міністерстві з питань житлово-комунального господарства України.

Основною метою Конференції було виробити пропозиції з поліпшення забезпечення населення якісними і фінансово доступними житлово-комунальними послугами і утворити в Україні дієві механізми співпраці органів публічної влади з громадськістю з впровадження цих пропозицій у життя.

**20-21 грудня 2008 року** в Одесі відбулася четверта Всеукраїнська науково-практична конференція, присвячена питанням удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності органів самоорганізації населення як на законодавчому, так і на локальному рівнях.

Значна увага на Конференції була приділена обговоренню розробленого експертами Всеукраїнської Асоціації нового законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення». Крім того, великий інтерес у учасників викликав розроблений в Одесі і виданий окремою брошурою Типовий регламент органів самоорганізації, який, з одного боку, забезпечує на сучасному організаційно-правовому рівні діяльність ОСН як представницьких органів мікроромад, з іншого – їхнє вбудовування у систему місцевого самоврядування.

Вирішено всіляко сприяти впровадженню у діяльність ОСН типових регламентів реалізації їх основних функцій, а також включенню до статутів територіальних громад і регламентів місцевих рад, інших колегіальних органів місцевого самоврядування положень щодо участі ОСН в їх діяльності.

У Резолюції Конференції запропоновано організаторам всеукраїнських конкурсів проектів і програм розвитку місцевого самоврядування включити ОСН, а також громадські організації, які працюють з ними, до числа можливих учасників конкурсу. А ОСН та їх асоціаціям запропоновано брати активну участь в конкурсах грантів і соціальних замовлень на місцях.

### **Координати ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»:**

65014, Україна, м. Одеса, вул. Маразліївська, 38.

Тел./факс: +38 (048) 738-68-30.

E-mail: [samoorg@ukr.net](mailto:samoorg@ukr.net)

Сайт: [www.samoorg.com.ua](http://www.samoorg.com.ua)

