



АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад (витяг)

Аналітичний звіт підготовлено в межах проекту «Соціальний діалог задля розвитку громад в Україні в контексті реформи децентралізації», який реалізує Одеський інститут соціальних технологій за участі фахівців ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» (далі – Асоціації) та партнерських організацій за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

• Організація процесу дослідження

Комплексне міжрегіональне дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад (ТГ) проводилось в шести регіонах України: у Волинській, Дніпропетровській, Львівській, Луганській, Миколаївській та Одеській областях.

Окремо досліджувались три види ТГ: ті, що вже об'єднались, ті, що планують об'єднатись, і ті, що спробували об'єднатись, але зазнали у цій справі невдачу. Загалом у вказаних шести регіонах було досліджено **46 ТГ**, у тому числі: 20 ОТГ, 12 ТГ, що об'єднуються, та 14 ТГ, які спершу при об'єднанні зазнали невдачі.

При оцінці участі громадськості у процесах здійснення реформи децентралізації вивчались такі питання: 1) створення органами влади умов для участі громадськості у добровільному об'єднанні ТГ; 2) участь членів ТГ у процесах ініціювання, об'єднання та розвитку об'єднаних громад; 3) впровадження механізмів владно-громадської взаємодії на засадах партнерства та солідарної відповідальності.

В ході дослідження вивчались як **об'єктивні джерела** (нормативно-правові та організаційно-розпорядчі акти ОДА, облради, ТГ і ОТГ), так і **суб'єктивні джерела** (результати анкетування експертів, аналіз ЗМІ, індивідуальні інтерв'ю). При цьому в ході анкетування окремо з'ясовувалась думка представників органів місцевої влади і представників громадськості стосовно досліджуваних питань.

Можливі форми участі громадськості вивчались на усіх основних **етапах об'єднання та розвитку** об'єднаних громад. На базі **оцінок громадської участі**, зроблених експертами по кожному етапу об'єднання і розвитку досліджуваних ОТГ, сформовано **рейтинг ОТГ** за ознакою рівня громадської участі.

Отримані результати дозволили виробити **рекомендації** органам публічної влади усіх рівнів – локального, регіонального та загальнодержавного, – а також органам самоорганізації населення (далі – **ОСНам**), громадським організаціям (**ГО**) та іншим суб'єктам впливу на процеси реформування МСВ.

Ці рекомендації стосуються удосконалення нормативного, організаційного та комунікаційного забезпечення процесів реформування МСВ і мають на меті підвищити ефективність створення **спроможних громад** і забезпечити їх розвиток на основі додержання демократичних принципів.

При цьому мають бути враховані **місцеві особливості**, а також застосовані ефективні інструменти **суспільного діалогу** на усіх етапах реформи МСВ.

Отримані результати дослідження будуть оприлюднені у **ЗМІ, на сайті Асоціації** та сайтах партнерських організацій, а також разом із рекомендаціями будуть цільовим чином доведені до відома тих суб'єктів, кому вони адресовані.

• **Загальна картина ходу реформи МСВ в Україні**

Мета реформи місцевого самоврядування полягає у створенні умов для активізації територіальних громадам та мобілізації ними своїх внутрішніх ресурсів для сталого розвитку. Ця мета досягається шляхом передачі частини повноважень та бюджетних надходжень від державних органів на рівень місцевого самоврядування – об'єднаним територіальним громадам.

Станом на початок 2016 року було створено **159** добровільно об'єднаних територіальних громад (ОТГ), до складу яких увійшло **793** громади, що склало **близько 7%** від усіх наявних в Україні територіальних громад.

Громадам надано додаткові фінансові ресурси, а саме: доходи місцевих бюджетів **підвищилися на 42,5** млрд грн (з 56,2 до 80,0 млрд грн).

• **Основні причини, що заважають добровільному об'єднанню ТГ:**

- необізнаність жителів щодо перспектив реформи, їх пасивність, розчарування станом справ у країні, низький рівень довіри до влади, недостатня інформованість щодо можливостей, які відкриває децентралізація та об'єднання громад;
- недосконале законодавче забезпечення реформи, яке значно відстає від темпів, що набрала реформа в регіонах;
- несвоєчасне і неповне прийняття КМУ відповідних нормативно-правових актів, типових документів та методичних рекомендацій щодо проведення як процедур об'єднання та реорганізації громад, так і процедур їхнього подальшого розвитку;
- нечітко закріплено на рівні закону права власності територіальної громади (надра, ліс, дороги, землі поза межами населених пунктів);
- негативний вплив районної та обласної влади на процес реалізації реформи на місцях, небажання місцевих голів втрачати повноваження при об'єднанні громад, їх низька активність та безвідповідальне ставлення до реформи;
- амбіції громад, які бажають стати центрами майбутніх об'єднань. Часто місцеві ради не можуть визначитись із центром майбутнього об'єднання;
- відсутність необхідних знань і досвіду у посадових осіб місцевого самоврядування, блокування реформи на рівні районних рад а деяких сільських, селищних голів, які втрачають свої посади, окремими політичними силами;

- низька активність членів ТГ України щодо участі у процесах розробки та реалізації місцевих рішень через відсутність таких законодавчих механізмів участі, як загальні збори (конференції), місцеві ініціативи, громадські слухання тощо;

- наявність у багатьох громадян очікувань, що хтось прийде і зробить; їхня неготовність брати участь у вирішенні важливих для громади питань через зневіру та недостатню інформованість про можливі форми цієї участі, включаючи діяльність органів самоорганізації населення (ОСНів).

• **Гіпотеза дослідження** базується на припущенні, що недостатньо успішне просування в Україні реформи місцевого самоврядування обумовлене комплексом **об'єктивних і суб'єктивних причин**, до яких належить економічна криза, політична нестабільність, неконсолідованість органів публічної влади, непрофесійність чиновників, а також зневіра та пасивність громадськості, яка є, по суті головним споживачем результатів реформ і має бути їхньою рушійною силою.

Вихід із ситуації бачиться у створенні умов для активізації територіальних громад та запровадженні організаційно-правових механізмів **громадської участі** у процесах об'єднання та розвитку громад на основі солідарної відповідальності громади і місцевої влади за стан справ на своїх територіях.

• **Аналіз локальних нормативно-правових актів щодо громадської участі**

В більшості проаналізованих **Статутів ОТГ** передбачені такі форми участі громадськості, як: місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори, конференції членів громади, громадські слухання, місцеві ініціативи, створення і діяльність ОСНів, участь у роботі координаційних органів МСВ, у складі тимчасових комісій, робочих груп, консультативно-дорадчих органів при місцевих органах влади.

Але прописані у цих НПА норми не завжди є демократичними. Наприклад, для подання місцевої ініціативи в Чернігові треба зібрати близько 23 тисяч підписів.

У Регламентах рад ОТГ аналіз форм участі громадськості у процесах підготовки та прийняття рішень показав таке:

1) *Збір інформації про потреби громади* здійснюється через депутата селищної ради на закріпленому виборчому окрузі або ціла депутатська група формує, який формує рейтинг потреб виборців. Ці потреби враховуються при розробці планів і програм економічного та соціального розвитку ТГ.

2) *Планування роботи ради* здійснюється з урахуванням пропозицій трудових колективів, громадських організацій, об'єднань, рухів, громадян тощо.

3) *Розроблення та подання проектів рішень* у досліджених Регламентах не врегульовано.

4) *Обговорення проектів рішень* які підлягають обговоренню, здійснюється через їх оприлюднення на дошках оголошень, офіційних Інтернет-сайтах.

5) *Формування порядку денного ради*. Більшість Регламентів надають загальним зборам мешканців, а окремі – ОСНам і навіть політичним партіям право вносити пропозиції щодо включення питань до проекту порядку денного сесій ради.

6) *Участь у пленарних засіданнях ради громадськості* (представників об'єднань громадян, трудових колективів) передбачена за рішенням ради та запрошенням голови або заступника голови ради.

7) *Участь громадськості у голосуванні.* Якщо по проекту проводилась громадська експертиза, громадські слухання або консультації, то після проголошення змісту питання головуєчий оголошує текст висновку експертизи, слухань, обговорень.

8) *Участь громадськості у роботі постійних комісії ради.* Проаналізовані Регламенти рад ОТГ не містять норм, які б вказували на участь громадськості у роботі постійних комісій, хоча постійна комісія може залучати представників громадськості.

Приблизно 30% Регламентів виконавчих органів рад ОТГ передбачають можливість громадськості подавати пропозиції до проектів розпоряджень голови, рішень виконкому та актів інших виконавчих органів ради ОТГ. Проте вони не містять порядку подачі цих питань, що заважає реалізувати цю можливість.

Регламентами виконавчих органів передбачено три основні форми **відкритості і прозорості цих органів:** оприлюднення проектів рішень виконкому; відкритість і гласність засідань виконавчого комітету; звітування виконкому.

Більшість досліджених **Положень про старосту** містять певні механізми його взаємодії з громадою, яку він представляє, та з її громадськими структурами, зокрема: прийом жителів та допомога їм у підготовці документів; прийом від мешканців заяв для передачі керівництву ОТГ; участь в організації та проведенні зборів мешканців; моніторинг стану дотримання прав і законних інтересів членів громади; взаємодія з ОСНами, облік та узагальнення пропозиції мешканців з питань якості послуг, звітування перед зборами мешканців про свою роботу.

Програма розвитку громадянського суспільства є лише у Балтській міській об'єднаній громаді Одеської області. За цією програмою для проведення конкурсу мікрорайонів передбачено кошторис у сумі 30 тис. грн, участь ОСНів – 8 тис. грн, громадських організацій – 12 тис. грн.

Стратегія розвитку ОТГ станом на вересень 2016 року розроблена або розробляється більше ніж у половини об'єднаних громад. В деяких громадах (Голобська селищна об'єднана громада Волинської області) представники ініціативної громадськості включені до складу робочої групи, відбулось опитування громадськості (більше 600 осіб), проводились фокус-групи. Часто у розробці Стратегії допомагають незалежні експерти регіональних Ресурсних центрів, що діють в мережі Асоціації.

В ході дослідження виявлено **проблеми із доступом до публічної інформації в ОТГ.** На перший запит надали відповіді лише близько 1/3 громад. На повторні запити і телефонні дзвінки отримано у підсумку близько 60% необхідної для дослідження інформації. Крім того, свої Інтернет-сайти має лише 2/3 ОТГ.

• Аналіз результатів експертного опитування щодо залучення мешканців до процесів об'єднання та розвитку територіальних громад

Опитування проводилось шляхом анкетування місцевих експертів (представників органів влади і громадськості). Всього було опитано **597 експертів.**

В ході опитування з'ясувалось: хто був ініціатором об'єднання ТГ; чи проведені громадські обговорення та у якій формі; які аргументи спонукали об'єднатись або навпаки відмовитись від об'єднання; якою мірою були поінформовані громадяни щодо суті реформи та які основні джерела інформування; яка роль у процесі об'єднання та подальшого розвитку ТГ належить ОСНам.

За даними опитування, **в об'єднаних ТГ** при розробці Перспективного плану

формування спроможних ТГ обласна адміністрація залучала переважно представників місцевої влади (66,1%) і лише 24,5% – громадських активістів.

Ініціатором об'єднання ТГ також виступали представники влади – сільські, селищні, міські голови (72,9%) та депутати місцевої ради (35,7%).

Громадські обговорення проводились досить активно за масовою участю мешканців у формі загальних зборів (70,5%) та громадських слухань (35,2%).

До об'єднання ТГ мешканців найбільше спонукала, в першу чергу, перспектива отримати більш потужний бюджет (78,7%), перспективи покращити соціальні послуги (59,6%) та сподівання на більш багату громаду (22,5%).

Під час інформаційних зустрічей з представниками Офісу реформ, місцевими органами влади та громадськими структурами мешканці найчастіше задавали **запитання**, для чого потрібна ця реформа і яка вигода від об'єднання.

Сільські, селищні, міські голови, ОСНи долучались до роз'яснення суті реформи та допомагали в організації та проведенні зустрічей із населенням.

За оцінками більшості експертів (62,3%), у процесі об'єднання громад були враховані їх історичні, природні, етнічні, культурні ті інші особливості громад.

Серед опитаних експертів 41,5% вже зверталися **до новообраних старост** з питань організації благоустрою та комунальних послуг. В цілому, більше половини громадських експертів вважають, що староста ефективно відстоює інтереси громади.

На даний момент у громадах триває розробка **Стратегій** їх розвитку. Третина експертів зазначили, що мешканці достатньо активно брали участь в обговоренні проекту Стратегії.

В цілому, експерти на даному етапі досить позитивно оцінюють **наслідки реформи**: покращилась якість та доступність послуг, що надаються в громаді після об'єднання (71,5%); бюджет об'єднаної територіальної громади збільшився в декілька разів (67,8%); додаткові кошти активно використовуються на ремонт соціальних об'єктів та роботи з благоустрою (60,4% та 56,7%).

Експерти вважають, що при розподілі коштів у цілому **були враховані** інтереси периферійних населених пунктів та їх громад (64,9%). Ці потреби визначались через подання депутатів (48,0%), через сходи мешканців периферійних громад (36,9%) та через дослідження громадської думки мешканців периферійних громад (24,0%).

На думку більшості (65,9%) представників влади, місцева влада має вести постійний **діалог із мешканцями**. Хоча 17,0% опитаних вважає, що із мешканцями потрібно проводити консультації періодично та лише при необхідності.

Аналіз опитування експертів стосовно ходу реформи місцевого самоврядування дозволив виявити **певні тенденції**, зокрема:

- до розробки Перспективного плану формування спроможних територіальних залучались, в основному, представники місцевої ради; ініціаторами об'єднання громад також виступали, в першу чергу, представники влади;

- у громадах досить активно проводились громадські обговорення: найбільш розповсюдженою формою обговорень були загальні збори мешканців;

- мешканці чули про реформу, але все ще не до кінця розуміють її суть; основним джерелом інформації щодо реформи децентралізації виступає місцева

влада: голова громади та місцеві депутати, в другу чергу – ЗМІ;

- аргумент, який найбільшою мірою спонукав і спонукає мешканців підтримати об'єднання – перспектива отримати більш *потужний бюджет*;

- у громадах, що зазнали невдачі при спробі об'єднатися, та у громадах, що планують об'єднатись, спротив спостерігався саме *зі сторони мешканців*. Крім того, вдалося виявити, що іноді тиск на прийняття рішень чиниться районною владою та навіть окремими народними депутатами.

Проти об'єднання висловлювались такі аргументи: небезпека закриття бюджетних установ та підприємств і, як наслідок, втрата робочих місць; всі кошти залишаються в центрі громади, а периферійні села чекає занепад; недовіра реформі та центральній владі, страх перед новим, зневіра, нерозуміння перспектив у цілому.

● Аналіз інтерв'ю

В рамках дослідження були проведені напівструктуровані інтерв'ю з *керівниками* органів місцевого самоврядування громад, які об'єдналися, планують об'єднатись та які зазнали невдачі при першій спробі об'єднатись. Загалом було опитано 69 керівних осіб територіальних громад.

Частина опитаних (23%) зауважила, що реформа йде важко і гальмується на рівні держави та районної влади, через слабкі кадрові ресурси ОТГ; недостатня інформаційно-просвітницька робота; неготовність самих громад об'єднуватись.

До наявних недоліків, які заважають успішному реформуванню, також були віднесені: недосконале законодавство та ускладнення використання коштів місцевих бюджетів через введення системи «PROZORRO».

41% опитаних керівників виділили низьку активність мешканців, їх недостатню поінформованість щодо реформи, зневіру у владі. Респонденти з Луганської області зауважили, що на негативну позицію жителів їх громад щодо реформи вплинули також *воєнні дії* в безпосередній близькості.

Більшість опитаних керівників ОТГ (57%) вважають, що мешканці їх громад зацікавлені в об'єднанні з іншими громадами. Адже вони **хочуть змін на краще**, вбачають в децентралізації можливість для розвитку бізнесу та модернізації інфраструктури, підвищення якості послуг, наближення влади до громадян.

Найбільш активними учасниками громадського обговорення реформ на селі, за словами опитаних керівників, були: представники місцевого бізнесу, фермери (29%), місцеві депутати (28%), представники бюджетних установ та соціальної сфера (16%), молодь (13%), громадські організації, активісти (13%).

На думку переважної більшості опитаних (58%), *інтереси жителів периферійних громад ОТГ враховуються повною мірою*: в них реалізується інфраструктурні проекти, ремонт шкіл, проводиться благоустрій.

Більше половини керівників громад (57%) вважають *конструктивними та необхідними консультації із мешканцями громади з питань об'єднання*.

Переважна більшість опитаних (59%) *зацікавлені в розвитку самоорганізації* та вбачають в ній перспективи для розвитку громади.

Переважає більшість респондентів (64%) вважає, що *ухвалення Статуту* повною мірою **сприятиме консолідації ТГ**. В Статуті має бути *закріплений механізм співпраці членів ОТГ, населення і влади в межах ОТГ*. В Статуті також необхідно прописати гарантії врахування інтересів периферійних громад. Але більшість мешканців не знають про існування Статуту і не беруть участі у вирішенні питань місцевого значення.

• Аналіз сайтів і місцевих ЗМІ

У процесі виконання проекту в кожному із зазначених вище регіонів експерти проаналізували публікації, які протягом 2015-2016 років були розміщені на сайтах ОДА, облради, Офісів реформ, ОТГ, а також в газетах облради та ОДА, інших обласних та районних газетах (загалом – **78 джерел**). Усього проаналізовано **226** публікаціях стосовно процесів об'єднання ТГ та їх подальшого розвитку.

Вивчалися **питання**: щодо інформування громадськості про цілі, завдання та порядок об'єднання ТГ; діяльність місцевої влади щодо залучення громадськості до участі у житті громади; проблеми, які виникали чи виникають у процесі об'єднання ТГ у сфері інформування громадськості; обрання та діяльність старост; здійснення громадського контролю за діяльністю влади ОТГ і ТГ; кращі практики об'єднання ТГ.

Аналіз вказаних публікації показав, що саме сайти облрад, ОДА та Офісів реформ є **основним інформаційним ресурсом** із висвітлення тематики про участь громадськості у процесах реформування місцевого самоврядування.

Найбільша кількість публікацій з числа досліджених присвячена питанням інформування громадськості про цілі, завдання та порядок об'єднання ТГ (30,6%). Разом із тим **недостатньо уваги** приділяється проблемам нормативного забезпечення участі громадськості.

Сайти органів влади, в основному, рівномірно приділяють увагу усім питанням щодо участі громадськості в об'єднанні ТГ, однак **недостатньо** висвітлюють питання **захисту прав** та інтересів периферійних громад і здійсненню громадського контролю за діяльністю влади ОТГ і ТГ.

Сайти ОТГ ще не стали повноцінним інформаційним ресурсом для висвітлення питань щодо участі громадськості у процесах реформування і розвитку ТГ.

Офіційні газети обласних рад та ОДА, крім Одеської і Миколаївської областей, **не використовують** повною мірою свій інформаційний потенціал для сприяння проведенню реформи місцевого самоврядування.

Натомість, проблеми створення ОТГ та їхнього життя широко висвітлюються на сторінках інших газет районного і обласного рівня, де приділяється увага всім питанням, які аналізувалися під час реалізації проекту.

Моніторинг сайтів і ЗМІ щодо залучення громадськості до процесів об'єднання громад виявив, що спектр засобів інформування про цілі, завдання та порядок об'єднання ТГ розширився та поповнився такими новими ефективними формами, як: веб-конференції, «Бібліотеки реформування місцевого самоврядування», он-лайн Школа місцевого самоврядування, засідання Громадських рад, курси лекцій, практикуми, стратегічні сесії, скайп-конференції, засідання прес-клубів.

Аналіз **критичних публікацій** щодо реформи виявив, що більшість населення не поінформовані про процеси, які відбуваються, а це свідчить про недостатню інформаційно-роз'яснювальну роботу, у тому числі через ЗМІ та Інтернет-ресурси.

ВИСНОВКИ

За підсумками проведеного дослідження, в ході якого на прикладі 46 громад, розташованих у 6 регіонах України, вивчалися нормативні, організаційні, інформаційні та соціально-психологічні аспекти участі громадськості на усіх етапах об'єднання та розвитку ТГ, зроблено такі **висновки**.

1. Попри усі наявні проблеми і труднощі, **реформа** місцевого самоврядування, ключовими напрямками якої є децентралізація публічної влади та об'єднання територіальних громад, **триває**. У 2015 році відбувся перший етап добровільного об'єднання територіальних громад, в результаті чого накопичено досвід, який дозволяє удосконалити цей процес і рухатись далі у напрямку до формування на базі ОТГ **спроможних громад** і розвитку на цій основі місцевих спільнот.

2. Добровільний принцип об'єднання, законодавчо закріплений у стратегії реформи, дозволив виявити **справжніх лідерів громад** та значно активізувати небайдужих мешканців, які побачили у цій реформі реальний вихід із кризового становища, в якому перебуває зараз більшість громад України. Поєднання державної підтримки, лідерської ініціативи очільників громад із громадською участю активу дозволило деяким ОТГ за короткий час досягти неочікуваних позитивних результатів.

3. За зведеною оцінкою **участі громадськості** у процесах об'єднання та розвитку ОТГ виявлено, що найвищі рівні участі громадськості на усіх етапах цього процесу були досягнуті у **Маразліївській сільській ОТГ** (Одеська область) – 87,1%, у **Білокуракинській селищній ОТГ** (Луганська область) – 85,4% та у **Великомихайлівській селищній ОТГ** (Одеська область) – 82,3%.

4. Активне залучення додаткових **внутрішніх** матеріальних, фізичних, інтелектуальних та духовних **ресурсів** місцевих мешканців, громадських активістів та соціально відповідальних підприємців, яке відбувається сьогодні у більшості добровільно об'єднаних громад, дозволяє значно швидше і ефективніше вирішувати місцеві проблеми.

5. Разом із тим, в ході дослідження виявлено такі **проблеми**:

- чинна **законодавча база** неповно і лише в загальних рисах регламентує участь головних «споживачів» реформи – пересічних мешканців, представників ІГС, місцевих підприємців у процесах підготовки і проведення об'єднання ТГ; законодавчі норми, що регулюють процедури громадських слухань та подання місцевих ініціатив, носять суто декларативний характер, позбавлений механізмів;

- майже половина видів локальних НПА, які мають регулювати питання участі громадськості в управлінні, **в ТГ взагалі відсутні**. Спроба ідеологів реформи перенести регулювання усіх цих питань на рівень **статутів ТГ**, коли їх ухвалення не є обов'язковим, а на місцевому рівні не вистачає фахівців для їх розробки, веде до того, що мешканці ОТГ залишаються по суті беззахисними перед тими, хто на свою користь прагне ігнорувати їх інтереси та порушувати їх права;

- аналіз наявних НПА регіонального та місцевого рівня показав, що в жодній з досліджуваних областей **ані обласні ради, ані обласні державні адміністрації** не приділили належної уваги нормативно-методичному забезпеченню процесів

об'єднання ТГ на підвідомчих територіях: в цих областях не виявлено жодного ухваленого методичного документу з питань об'єднання та розвитку ТГ;

- **реформа гальмується** також через недостатню інформаційно-роз'яснювальну роботу серед територіальних громад та їхніх керівників, у тому числі через Інтернет-ресурси та ЗМІ. Виявлено **проблеми із доступом до публічної інформації в ОТГ**.

6. Ініціаторами об'єднання виступали, в першу чергу, представники влади – сільський (селищний, міський) голова та депутати місцевої ради. У громадах досить активно проводились громадські обговорення. Мешканці чули про реформу, але все ще **не до кінця розуміють її суть**. Головним стимулом підтримати об'єднання була перспектива отримати більш **потужний місцевий бюджет**.

7. У громадах, що зазнали невдачі у спробі об'єднатися, спротив спостерігався саме зі **сторони мешканців**. Аргументи, висловлені **проти об'єднання**: небезпека закриття бюджетних установ та підприємств і, як наслідок, втрата робочих місць; всі кошти залишаються в центрі громади, а периферійні села чекає занепад; недовіра до центральної влади, страх перед новим, зневіра, нерозуміння перспектив у цілому.

8. Місце **старост** у системі управління функціонуванням та розвитком ТГ поки **чітко не визначено**. Необхідні корективи чинного законодавства та розробка локальної організаційно-правової бази для створення належного нормативного забезпечення функціонування цього нового інституту місцевого самоврядування.

9. В цілому, експерти з об'єднаних громад на даному етапі досить **позитивно оцінюють наслідки реформи**. Покращилась якість та доступність послуг, що надаються в громаді після об'єднання, бюджет ОТГ помітно збільшився. Додаткові кошти активно використовуються на ремонт соціальних об'єктів та роботи з благоустрою.

10. Керівники новостворених ОТГ за нових умов мають намір активізувати процес формування **сільських, селищних комітетів** на периферійних територіях і включити їх у процеси розвитку громад.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Верховній Раді України:

- Створити комплексне законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування в Україні, зокрема, ухвалити запропоновані КМУ законопроекти щодо удосконалення процедур реформування системи МСВ у сфері децентралізації та добровільного об'єднання громад.

- Доцільно підвищити статус старост. Для цього Верховній Раді треба ухвалити зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», спрямовані на більш чітке визначення територіальної основи діяльності старост і розширення їх повноважень. Водночас на законодавчому рівні також необхідно запровадити чіткі механізми відповідальності та підзвітності старост, які, проте, мають зберігати незалежність від місцевої ради та голови ОТГ.

- Ухвалити законопроекти № 2466 «Про органи самоорганізації населення» та № 2467 «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», зареєстровані у ВРУ 24.03.2015. Прийняття цих законів допоможе встановити чіткі процедури проведення громадських обговорень з питань об'єднання та розвитку громад, дозволить уникнути порушень і судових розглядів у цій сфері.

- Системно долучати громадських експертів, у тому числі представників регіональних аналітичних центрів до розробки і обговорення децентралізаційних законопроектів в Комітеті ВРУ з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

- Сформувати «депутатський пул» прихильників реформи з числа народних депутатів України та депутатів місцевих рад і максимально мобілізувати його на комунікацію реформи на місцях, а також на надання організаційної та консультативної допомоги громадам у процесі об'єднання.

Кабінету Міністрів України:

- Кабінету Міністрів України із залученням провідних ЗМІ та ІГС, необхідно розробити та реалізувати **комплексну інформаційну кампанію**, спрямовану на детальне роз'яснення громадянам цілей і змісту реформи та подолання циркулюючих у суспільстві міфів і стереотипів про неї. Особливе значення в цій кампанії варто приділити належному оприлюдненню історій успіху перших ОТГ, що може стати найкращою рекламою реформи.

- Забезпечити розробку і впровадження у навчальний процес закладів системи НАДУ та під їхнім методичним керівництвом – регіональних центрів підвищення кваліфікації освітніх програми для посадових осіб місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади з тематики децентралізації та об'єднання ТГ в ході реформи місцевого самоврядування.

- Має бути розроблена та затверджена урядовим актом **Стратегія комунікації з впровадження реформи** як логічно сформований, вивірений в часі план подачі інформації в ЗМІ, на офіційних сайтах органів публічної влади та при безпосередньому спілкуванні посадовців із мешканцями, що спирається на сучасні інформаційні технології та комунікації з громадськістю.

- **Обласним радам, ОДА** розробити за участі Офісів реформ та громадських експертів **Методичні рекомендації** для ТГ (як об'єднаних, так і необ'єднаних), а також для районних рад, РДА та інших суб'єктів, що беруть участь у процесах реформування МСВ, з метою оптимальної організації та координації процесів підготовки і проведення об'єднання ТГ та їх подальшого розвитку.

- Органам публічної влади обласного та районного рівнів за участі інститутів громадянського суспільства слід організувати серію навчань, семінарів, тренінгів для службових та посадових осіб ОТГ, місцевих активістів з питань належної реалізації норм законодавства про **забезпечення доступу до публічної інформації**.

- Усім **новоствореним громадам** вкрай важливо розробити (бажано за участю громадських експертів) і прийняти **Статут територіальної громади**, де передбачити процедури, що мають забезпечити належне представництво, захист прав та інтересів мешканців периферійних громад, механізми узгодження їх інтересів із інтересами ОТГ.

- При розробці **нового Статуту** або доопрацюванні чинного пропонується:

- передбачити створення в ОТГ інституту Муніципального омбудсмена, порядок діяльності якого визначати окремим Положенням;

- визначити основні процедури розробки та публічного обговорення проекту Стратегії розвитку ОТГ із широким залученням громадськості.

- визначити порядок і критерії ведення моніторингу розвитку населених пунктів, що входять до складу ОТГ, для врахування їх потреб при формуванні планів і програм.

- У **регламентах** діяльності ради ОТГ та її виконавчих органів окремими статтями визначати та деталізувати процедури механізмів громадської участі: при зборі інформації про потреби громади, при плануванні роботи ради, розробленні та поданні проектів рішень, їхньому обговоренні, при формуванні порядку денного, забезпечення відкритості сесій, зокрема, процедури голосування, участі представників громадськості у пленарних засіданнях ради та ін.

- З числа інших видів локальних НПА органам ОТГ **пропонується прийняти:** Порядок проведення консультацій з громадськістю, Положення про порядок створення та діяльності ОСНів (сільських комітетів) і Типове Положення про ОСН; Програму сприяння розвитку ОСНів та інших форм громадської участі, Програму розвитку громадянського суспільства, Положення про консультативно-дорадчі органи.

- Сприяти **створенню ОСНів** в периферійних громадах для забезпечення належного представництва інтересів цих громад в органах місцевого самоврядування ОТГ. Чітко визначити мету та завдання спільної діяльності ОСНів зі старостами та депутатами місцевої ради.

- Об'єднаним громадам при формуванні власних **моделей інституту старост** слід керуватися принципом балансу між максимально можливим представництвом інтересів периферії та наявними ресурсами. До Положення про старосту варто ввести норму щодо погодження старостою проектів рішень ради та її виконавчого комітету, що стосуються інтересів території, яку староста представляє; процедури та механізми їх взаємодії з ОСНами для налагодження їх конструктивної співпраці.

- Органам управління ОТГ слід приділити увагу вивченню **кращого вітчизняного та зарубіжного досвіду** інформаційного забезпечення процесів децентралізації і розвитку громад. Прийняти внутрішній нормативно-правовий акт, який би врегулював порядок доступу до публічної інформації, визначав осіб, відповідальних за її надання. Створювати власні Інтернет-сайти, на яких оприлюднювати проекти та прийняті акти ради, виконкому з дотриманням вимог Закону «Про доступ до публічної інформації».

Рекомендації інститутам громадянського суспільства, ЗМІ:

- Запланувати і проводити в ТГ, у тому числі об'єднаних, **просвітницькі заходи** з інформування представників місцевої влади та громадських активістів щодо існуючих форм самоорганізації та участі громадськості у процесах прийняття та реалізації рішень.

- Надавати **методичну допомогу** органам та посадовим особам місцевого самоврядування у розробці локальних НПА, в організації консультацій з мешканцями, у виявленні громадської думки щодо проблем та перспектив розвитку громади.

- Проводити в громадах **навчальні семінари** для активістів та працівників органів МСВ з питань налагодження діалогу, участі громадськості у бюджетному процесі, у здійсненні моніторингу якості послуг, включення додаткових ресурсів мешканців у вирішення місцевих проблем та ін.

Авторський колектив Аналітичного звіту

Крупник А.С., директор Інституту, керівник Аналітичного центру – заступник голови Асоціації, доцент ОРІДУ НАДУ при Президентові України, керівник проекту (розробка Методики дослідження, координація роботи експертів, редагування Аналітичного звіту).

Калашнікова О.Є., аналітик Асоціації (розробка форм анкет та путівника для інтерв'юерів, обробка загальних результатів глибинних інтерв'ю).

Дзюпин М.О., аналітик Асоціації (розробка форм для аналізу НПА, комплексне дослідження у Львівській області, обробка загальних результатів аналізу НПА).

Орлова А.І., заступник директора Інституту (розробка форм для аналізу сайтів та ЗМІ, комплексне дослідження в Одеській області, обробка загальних результатів аналізу сайтів та ЗМІ).

Баласанян В.Г., експерт Асоціації з соціологічних питань (розробка форм анкет та путівника для інтерв'юерів, обробка загальних результатів анкетування).

Колесников О.М., експерт Асоціації з питань виборів, місцевої демократії та регіональної політики (рекомендації щодо управління в об'єднаних територіальних громадах).

Регіональні експерти – представники громадських організацій (**ГО**), які виконують функції регіональних ресурсних центрів з розвитку місцевої демократії у мережі, що координує Асоціація: **Кіріллова Т.Ю.**, **Калініна К.М.** (комплексне дослідження у Луганській області); **Гайдучик І.І.**, **Дацик З.С.** (комплексне дослідження у Волинській області); **Пилипенко А.А.**, **Іванченко С.І.** (комплексне дослідження у Дніпропетровській області); **Зінько С.В.** (комплексне дослідження у Львівській області); **Зелінська Т.Л.** (комплексне дослідження у Миколаївській області); **Петрова Л.С.** (комплексне дослідження в Одеській області).