

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

***Стан локальної демократії
в містах України:
роль громад та органів
місцевого самоврядування***

**А н а л і т и ч н и й з в і т
за підсумками виконання проекту
“Моніторинг діяльності органів місцевого
самоврядування у сфері розвитку
локальної демократії”**

Одеса – 2008

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.

В цій брошурі зібрані матеріали дослідження стану розвитку локальної демократії в окремих містах України, що проводилося в рамках проекту “Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії” за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Дослідження проводилося на прикладі міст Луганська, Миколаєва, Одеси, Полтави, Прилук та Рівного.

В основу дослідження були покладені результати пілотного вивчення думки громадських діячів вказаних міст щодо їх оцінки рівня розвитку локальної демократії, а також результати аналізу ключових місцевих нормативно-правових актів на предмет регламентації різноманітних форм локальної демократії.

Брошура адресована законодавцям, науковим працівникам, депутатам місцевих рад, співробітникам органів місцевого самоврядування, викладачам, аспірантам та студентам юридичних спеціальностей, а також всім, хто цікавиться питаннями розвитку локальної демократії.

Укладальники брошури:

БРУДНИЙ *Владимир Ісаакович*, член Правління – науковий консультант Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення», доктор філософії педагогічних наук, доцент;

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 Президентіві України, кандидат політичних наук, доцент;

ОРЛОВСЬКИЙ *Олексій Сергійович*, директор Програми «Посилення впливу громадянського суспільства» Міжнародного фонду «Відродження», докторант, доцент Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України, кандидат юридичних наук.



Брошура видана при фінансовій підтримці Міжнародного фонду «Відродження» в рамках реалізації проекту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії».

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

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

ЗМІСТ

1. АКТУАЛЬНІСТЬ, МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	5
2. СТАН ФОРМУВАННЯ І РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ.....	8
2.1. Громадянське суспільство як мета та головний чинник демократизації.....	8
2.2. Сучасна характеристика третього сектору України.....	10
2.3. Зовнішні умови формування та розвитку третього сектору України.....	11
3. СТАН МІСЦЕВОЇ НОРМАТИВНОЇ БАЗИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ.....	15
4. СТАН ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ ЗА ОЦІНКАМИ ГРОМАДСЬКОСТІ.....	19
4.1. Методика соціологічного дослідження серед громадських експертів.....	19
4.2. Аналіз даних, отриманих в ході соціологічного дослідження.....	20
5. ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ І СТАН ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ.....	46
6. ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗВОРОТНОГО ЗВ'ЯЗКУ І ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ.....	53
7. ОСОБЛИВОСТІ СТАНУ ТА РОЗВИТКУ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В ОКРЕМИХ РЕГІОНАХ УКРАЇНИ.....	59
7.1. ЛУГАНСЬК.....	59
7.1.1. Стан місцевої нормативної бази локальної демократії у м. Луганську.....	59
7.1.2. Стан локальної демократії у м. Луганську за оцінками громадськості.....	63
7.2. МИКОЛАЄВ.....	74
7.2.1. Стан місцевої нормативної бази локальної демократії у м. Миколаєві.....	74
7.2.2. Стан локальної демократії у м. Миколаєві за оцінками громадськості.....	80
7.3. ОДЕСА.....	90
7.3.1. Стан місцевої нормативної бази локальної демократії у м. Одесі.....	90

7.3.2. Стан локальної демократії у м. Одесі за оцінками громадськості.....	95
7.3.3. Громадський контроль та молодіжний рух в м. Одесі.....	105
7.4. ПОЛТАВА.....	107
7.4.1. Стан місцевої нормативної бази локальної демократії у м. Полтаві.....	107
7.4.2. Стан локальної демократії у м. Полтаві за оцінками громадськості.....	113
7.5. ПРИЛУКИ.....	125
7.5.1. Стан місцевої нормативної бази локальної демократії у м. Прилуки.....	125
7.5.2. Стан локальної демократії у м. Прилуки за оцінками громадськості.....	132
7.6. РІВНЕ.....	143
7.6.1. Стан місцевої нормативної бази локальної демократії у м. Рівне.....	143
7.6.2. Стан локальної демократії у м. Рівне за оцінками громадськості.....	150
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	161
ІНФОРМАЦІЯ ПРО ВСЕУКРАЇНСЬКУ ГРОМАДСЬКУ ОРГАНІЗАЦІЮ «АСОЦІАЦІЯ СПРІЯННЯ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ».....	166

1. АКТУАЛЬНІСТЬ, МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Конституція та Закони України закріплюють достатньо широкий перелік можливих **форм локальної демократії**, до яких, зокрема, належать: створення і діяльність об'єднань громадян та органів самоорганізації населення, місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання, громадський контроль та інші. Але розвиток дієвої системи місцевого самоврядування та формування громадянського суспільства неможливе без створення належних нормативних та організаційних умов, а головне – працюючих механізмів реалізації законодавчих норм у сфері розвитку локальної демократії – як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

На даний момент реалізація цього завдання в багатьох регіонах України залишається найбільш **актуальною проблемою**, яка у переважній більшості випадків обумовлена некваліфікованістю та бездіяльністю персоналу органів місцевого самоврядування, а також часто нехтуванням органами публічної влади та посадовими особами законодавчими нормами щодо створення належних умов для розвитку локальної демократії на місцях. Крім того, за даними Українського незалежного центру політичних досліджень, тільки 11% територіальних громад України мають затверджені статuti, де врегульовано такі форми взаємодії з громадянським суспільством, як проведення громадських слухань, загальних зборів громадян, впорядковано процедури висування місцевих ініціатив.

Через це члени територіальних громад **обмежені у реалізації своїх конституційних прав та свобод**, майже не мають змоги брати реальну участь в управлінні місцевими справами. Ця ситуація ускладнюється також внаслідок нестачі необхідних для цього локальних нормативних актів, які покликані конкретизувати законодавчі положення щодо реалізації механізмів громадської участі на місцях, а також через низький рівень поінформованості громадськості щодо реалізації своїх конституційних прав. Не меншою проблемою є і пасивна роль багатьох місцевих ЗМІ у висвітленні форм громадської активності та формування інформаційного підґрунтя для залучення громадян до участі в реалізації різноманітних форм локальної демократії та у здійсненні громадського контролю.

Слід зазначити, що розв'язанню проблеми розвитку локальної демократії істотно заважає і **відсутність системних досліджень**, спрямованих на вироблення дієздатних механізмів реалізації конституційних положень щодо участі громадян в управлінні на основі аналізу практики застосування норм законодавства та міжнародних зобов'язань, взятих на себе Україною. Зокрема, це стосується дотримання положень Європейської Хартії місцевого самоврядування.

В окремих містах органи місцевого самоврядування **роблять певні кроки** у напрямку створення умов для участі громадян в управлінні – як у нормативному, так і в практичному аспектах. Так, наприклад, **в Одесі** вдалося закласти демократично спрямовану локальну нормативну базу щодо створення та діяльності органів СОН. Миською радою проводиться навчання лідерів діючих органів самоорганізації населення, з ними проводяться робочі зустрічі керівників підрозділів виконавчих органів міської ради, плідно співпрацюють районні адміністрації.

Але майже поза увагою в місті залишаються інші форми безпосередньої демократії, такі як загальні збори, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо, які на даний момент не регламентовані ані законодавчо, ані Статутом, який в місті досі не прийнято. Тому участь громади в самоврядуванні та її співпраця із владою, крім механізму соціального замовлення, який діє вже протягом декількох років, обмежується лише разовими акціями громадських організацій та органів самоорганізації населення у вигляді спільних семінарів, прес-конференцій і т.п., які зачіпають лише частину актуальних питань, пов'язаних із якістю життя в місті.

Оскільки ця проблема є актуальною майже для усіх міст України, в декількох з них громадськими організаціями були реалізовані проекти, спрямовані на запровадження **громадського контролю**. Це, зокрема, Український національний центр політичних досліджень у м. Києві, Луганська міська громадська організація „Асоціація підтримки місцевого самоврядування”, громадська організація „Громадський контроль” у м. Херсоні, «Громадянська дія» у м. Дніпропетровську, проект “Голос громадськості”, який реалізовано у декількох містах України та ін.

Для з'ясування **реального стану та динаміки розвитку** локальної демократії на сучасному етапі соціально-політичних трансформацій в Україні і виробленні на цій основі стратегії і тактики подальшого просування українського суспільства у напрямку посилення впливу громадськості та демократизації публічної влади, Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» реалізувала у 2007-2008 роках всеукраїнський проект **«Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування в сфері розвитку локальної демократії»**.

Метою проекту було висвітлення стану розвитку локальної демократії та забезпечення громадського контролю в шести обраних містах України (Луганськ, Миколаїв, Одеса, Полтава, Прилуки та Рівне) через аналіз рішень місцевих рад та їх виконкомів на предмет їх відповідності чинному законодавству України, міжнародним зобов'язанням України у цій сфері. При цьому аналізувався також стан висвітлення громадського контролю у місцевих ЗМІ за останнє десятиріччя.

Основними завданнями проекту були:

- створення умов для дотримання органами місцевого самоврядування чинного законодавства та міжнародних зобов'язань України в сфері розвитку локальної демократії та громадського контролю;
- підвищення громадської участі в контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- активізація процесів впровадження демократичних механізмів у сфері місцевого самоврядування на території України;
- підвищення зацікавленості з боку ЗМІ у висвітленні проблем додержання законності у діяльності органів місцевого самоврядування та діяльності НУО;
- зміцнення партнерських зв'язків між організаціями, що брали участь у проекті.

Виконання проекту здійснювалось у декілька етапів:

- презентовано проект на прес-конференції, здійснено підготовку до проведення моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування, розроблено програму, інструментарій та календарний план проведення пілотного дослідження дотримання органами місцевого самоврядування чинного законодавства та міжнародних зобов'язань України у сфері сприяння розвитку локальної демократії;

- підібрано та організована робота шести координаторів (по одному в кожному з обраних 6 міст України), які згідно із програмою дослідження організували збір та систематизацію інформації щодо нормотворчої та практичної діяльності у своїх містах органів місцевого самоврядування в сфері розвитку локальної демократії, організації громадського контролю;

- організоване пілотне дослідження серед громадських експертів – представників НДО та органів самоорганізації населення (далі – органів СОН) в обраних містах України щодо оцінки діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії та громадського контролю;

- проводився регулярний збір за допомогою регіональних координаторів інформації щодо нормотворчої та практичної діяльності міських рад та їх виконкомів у сфері розвитку локальної демократії та громадського контролю за період 1998-2007 рр.;

- за допомогою регіональних координаторів зібрана інформація щодо висвітлення у ЗМІ питань розвитку локальної демократії та громадського контролю в досліджуваних містах за період 1998-2007 рр.;

- на базі усього комплексу зібраного матеріалу проведено системний аналіз відповідності чинному законодавству України рішень місцевих рад та їх виконкомів в шести містах України у сфері розвитку локальної демократії та громадського контролю за вказаний період;

- досліджено історію, процедуру підготовки та ухвалення органами місцевого самоврядування рішень в сфері розвитку локальної демократії, що суперечать чинному законодавству України, перебіг процесів їх оскарження та скасування;

- з'ясовано, яким чином та якою мірою ідеї розвитку локальної демократії популяризуються через ЗМІ, як налагоджено роботу в органах місцевого самоврядування із скаргами та зверненнями громадян як засобом зворотного зв'язку між владою і громадою;

- за результатами системного пілотного дослідження підготовлено цей аналітичний звіт.

На основі проведеного дослідження та зробленого аналізу розроблені **рекомендації** щодо подолання проблем неналежного виконання органами місцевого самоврядування кожного з обраних міст чинного законодавства та покращення стану справ у цій сфері.

2. СТАН ФОРМУВАННЯ І РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

2.1. Громадянське суспільство як мета та головний чинник демократії

Минуле десятиліття (1991-2000) стало визначальним у становленні української держави як демократичної і незалежної. В результаті зміни суспільних потреб сформувалися умови, коли діяльність української системи державного управління стала відставати від рівня й обсягів соціально-економічних завдань. Про це свідчить, зокрема, недостатній рівень соціально-економічного розвитку громад, низький рівень координації і погодженості дій влади і суспільства, зниження рівня законності та виконавчої дисципліни у системі публічної влади.

Оцінюючи трансформацію України за роки незалежності, провідні українські вчені вважають, що Україна ще не стала повною мірою демократичною державою, яка би відповідала високим міжнародним стандартам, але вже є далеко не тоталітарною державою. Людина, її громадянські права і свободи тут визнані офіційно вищою цінністю, але ця цінність поки що не стала реальною для всіх¹. Крім того, українське суспільство зараз достатньо розколоте в різних вимірах – в соціальному, регіональному, економічному, ідейно-політичному, мовному та інших. По суті, вважають деякі вчені, це не одне, а декілька соціально-політичних тіл².

В Україні, що пройшла через терні радянського режиму, на розвиток громадянського суспільства негативно впливають деякі культурні та суспільні традиції. Продовжуються намагання з боку держави регулювати третій сектор „зверху” поставити його в залежність. Високий рівень бюрократизації, централізації влади, корупції та клановості в державних структурах, низький рівень відповідальності середнього прошарку чиновників також відіграють негативну роль. Бізнес часто або залежний від влади, або є її „сіамським близнюком”. Усі ці чинники не сприяють розвитку „колективної добровільної взаємодії громадян заради просування своїх спільних інтересів, що не є владними, бізнесовими чи родинними”³.

Як визнають експерти Лабораторії законодавчих ініціатив та Фонду Конрада Аденауера, запровадження в Україні певних демократичних процедур і створення інститутів ще **не є достатніми підставами** для того, аби визначати її політичний режим як демократичний. На думку цих експертів, лише політична система, яка може **тривалий час підтримувати** існування таких інститутів, а також забезпечити їх ефективне функціонування може вважатися демократією. Але якщо держава, яка обрала демократичний шлях, не забезпечує удосконалення структури інституцій, законодавчих умов їх функціонування, не генерує підтримки демократії як на елітарному, так і на масовому рівнях, може виникнути загроза повернення держави до авторитаризму.

¹ Розова Т. В., Барков В. Ю. Специфіка становлення громадянського суспільства в Україні: Монографія. – Одеса: Юридична література, 2003. – С. 8.

² Там же. – С. 28.

³ Куц С. Про вимірювання стану розвитку громадянського суспільства // Кроки до громадянського суспільства. Постмайданове громадянське суспільство України: уроки для країни та світу / Науковий альманах. За ред. Рубцова В. П., Шестакової А. В., Рябенка В. О. – К.: Українська Весесвітня Координаційна Рада, 2006. – С. 115.

Певною мірою можна говорити про те, що Україна знову, як і в 1991 році, опинилася на черговому **перехідному етапі** суспільного розвитку. Після „романтично-бюрократичного”, „адміністративно-фінансового” та „олігархічно-кланового” етапів розвитку країни, а громадяни після „помаранчевих подій” мали шанс перейти до „традиційної” демократії, основою якої, безумовно, є **розвинуте громадянське суспільство**. Це при тому, що громадянське суспільство завжди існує паралельно з державою як формою самоорганізації громадян. Проте рівень і зрілість громадянського суспільства визначається інтегрованістю громадян у суспільні процеси з правом впливу на формування державної політики¹.

Чинна конституційна реформа обумовила необхідність пошуку не лише нових форм взаємодії між політичними акторами, а й нових способів комунікації – досягнення домовленостей щодо правил і наслідків такої взаємодії. На думку експертів, в Україні можна говорити про **позитивні зрушення** у процесі інституціоналізації громадянського суспільства. Не звертаючись до конкретних статистичних даних, можна констатувати загальне збільшення кількості громадських організацій, а також розширення сфер їхньої діяльності. Однак одночасно можна говорити і про **фіктивність та формальність** діяльності чималої долі з них. Багато громадських об'єднань створюється з метою задоволення приватних інтересів, а із втратою цими інтересами актуальності фактично припиняється і їхня робота.

Ще одна інституційна проблема громадянського сектору в Україні полягає в тому, що більшість громадських організацій існують на **благодійні та бюджетні кошти**, які не завжди розподіляються рівномірно. Постійний пошук джерел фінансування створює реальну загрозу незалежності громадського сектору, штовхаючи НУО на зближення з бізнесовими і державними організаціями та призводить до втрати ними незалежної позиції.

Підсумовуючи викладене, можна зауважити, що у всій своїй сукупності НУО **слабо впливають** на ухвалення рішень та політичні процеси національного значення. Однією з причин цього є **закритість влади** та її відмежованість від зовнішніх рекомендацій. Єдине, на що на сьогодні точно можуть впливати громадські організації, – це на створення відповідної **громадської думки** та спроби змінити ставлення громадськості до негативних соціальних явищ у суспільстві.

Серед чималої кількості визначень поняття „**громадянське суспільство**” більшість дослідників сходяться на розумінні його як соціального фундаменту держави і одночасно соціального середовища, в якому держава функціонує. Це суспільство вільних громадян. Важливою для громадянського суспільства є ідея толерантності (терпимості) людей, тобто їх здатності співіснувати з іншими людьми, що мають інші переконання та вірування. Громадянське суспільство засноване на приватній власності. Воно повинно мати складну структуру, зокрема, цілий комплекс структурованих інститутів (церква, школа, сім'я, громада, об'єднання громадян). Громадянське суспільство є відкритим соціальним утворенням. Так має бути.

¹ Телешун С. Окремі аспекти розвитку засад громадянського суспільства в умовах політичної реформи: трансформація системи управління // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2006 р.: У 2 т. / За заг. ред. О. Ю. Смоленського, В. М. Князєва. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 1. – С. 12.

Але порівняння з указаними критеріями сучасного економічного, політичного та духовного стану України переконує, що більшість складових її громадянського суспільства перебувають у **стадії формування**. Тому саме на їх розвиток має бути спрямована діяльність демократичної правової соціальної держави, формування якої повинно відбуватись **паралельно** зі становленням громадянського суспільства. Тобто, соціальна держава є державою громадянського суспільства, оскільки це поняття органічно вбирає в себе цілу низку позитивних властивостей, що притаманні й громадянському суспільству. Такими спільними властивостями громадянського суспільства і соціальної держави є принципи: забезпечення громадянам гідного життя в розумінні їх матеріального добробуту і соціального захисту; гарантування усім особистої свободи; вжиття суто цивілізованих методів у подоланні соціальних протиріч, мирне вирішення можливих конфліктів.

2.2. Сучасна характеристика третього сектору України

Для можливості ідентифікації результатів проведеного дослідження стану локальної демократії у містах України доцільно коротко охарактеризувати **стан і динаміку розвитку третього сектору** в Україні за останні роки. За даними Центру політико-правових реформ, який зробив свій аналіз на підставі матеріалів та інформації Мін'юсту та Держкомстату України, Національного інституту досліджень, Української Гельсінської спілки з прав людини, Міжнародного центру некомерційного права, Інституту громадянського суспільства, Творчого Центру Каунтерпарт, якщо на 1 січня 1996 року в Україні було зареєстровано більш ніж п'ять тисяч громадських організацій, то станом на 1 липня 2007 року – вже 52 693, а разом з місцевими осередками – більше 115 тисяч¹.

Грунтовний аналіз стану та динаміки розвитку НУО в Україні за період 2002-2006 роки зроблено Творчим Центром Каунтерпарт на базі обстеження майже 600 НУО в усіх 24 областях України, в АРК, а також в містах Києві, Львові та Харкові, де було опитано від 17 до 27 лідерів активних громадських організацій в кожному² [11]. Отримані дані підтверджують стабільне прагнення організацій захищати та лобювати інтереси своїх членів та клієнтів. Про зростання громадської активності та авторитету НУО в очах громадськості свідчить і той факт, що за останні п'ять років кількість волонтерів в Україні збільшилась вдвічі: з 14% у 2002 році до 29% у 2006 р.

Хоча відсоток НУО, які залучають **фінансування** від державних структур та бізнесу достатньо високий (27% та 52% відповідно), обсяги такої фінансової підтримки не є значними. Фінансування міжнародними організаціями у 2005 році було на рівні 38%, та грантами від місцевих організацій – 5% від бюджету НУО.

На сьогоднішній день ініціатором **спілкування** між НУО та державними структурами в більшості випадків (60%) виступають обидві сторони, а у 2002 році цей відсоток був значно нижчий – 17%. У 2006 році, як і в двох попередніх,

¹ 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.

² Стан та динаміка розвитку неурядових організацій в Україні. 2002-2006 роки // Творчий центр Каунтерпарт, Україна, Київ. – 103 с.

47% респондентів вказали як основну проблему у цій сфері небажання владних структур співпрацювати з ними.

Кількість представників третього сектору, **обізнаних у чинному законодавстві**, постійно змінюється: 53% у 2002 році, потім поступове збільшення до 64% у 2004 і нове зниження до 58% у 2005 році та 60% у 2006 році. Найбільш поширеним джерелом інформації про зміни (оновлення) існуючих законів та регуляторних актів серед НУО виявились Інтернет, зустрічі та семінари.

Найпопулярніший спосіб поширення інформації про діяльність НУО – подання інформації в пресу (78% опитаних у 2006 році та 88% НУО у 2005 році). 60% організацій в 2006 році займались розповсюдженням буклетів чи листівок, в 2005 році цей вид поширення інформації використовували 53% НУО. Вони почали активніше проводити презентації (46% у 2005 та 51% у 2006 році), використовувати власні веб-сайти, річні звіти, веб-сайта інших неурядових організацій для поширення інформації про свою діяльність, однак перелічені засоби використовують далеко не всі опитані організації.

Регулярно співпрацюють із **засобами масової інформації** 40% НУО та епізодично – 52%. Для поширення інформації про власну діяльність НУО найчастіше використовують газети (85% респондентів), радіо (53%) та телебачення (52%). Порівняно з 2005 роком відсоток НУО, які поширюють інформацію за допомогою різних джерел, зріс, тобто протягом чотирьох років спостереження неурядові організації продовжують урізноманітнювати методи поширення інформації та комбінують різні підходи, що значно підвищує ефективність їхньої роботи з громадськістю¹.

2.3. Зовнішні умови формування та розвитку третього сектору України

Оцінювання стану локальної демократії в регіонах, зокрема діяльності місцевих органів публічної влади щодо створення умов для розвитку НУО та участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення має враховувати **зовнішні умови**, тобто законотворчу та нормотворчу діяльність вищих органів державної влади.

Наведемо дані досліджень, які проводить УНЦПД у вигляді **моніторингу державної політики** сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні шляхом оцінювання усіх розроблених і прийнятих рішень (актів) центральних органів державної влади, що стосуються діяльності організацій громадянського суспільства (ОГС). Під ОГС розуміються громадські організації, професійні спілки, організації роботодавців та професійного самоврядування, благодійні організації, творчі спілки, релігійні організації та інші об'єднання, діяльність яких не пов'язана із здійсненням владних повноважень та отриманням прибутку з метою його розподілу.

Так, протягом першого півріччя 2007 року 17 із 66 центральних органів державної влади приймали рішення, що мають відношення до діяльності ОГС. Загалом було прийнято **79 актів, що впливають на діяльність ОГС**².

¹ Стан та динаміка розвитку неурядових організацій в Україні. 2002-2006 роки // Творчий центр Каунтерпарт, Україна, Київ. – С. 12.

² Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: оцінка рішень першого півріччя 2007 року / Український незалежний центр політичних досліджень // Громадянське суспільство. – 2007. – № 1. – С. 10.

Варто зазначити, що лише **21 такий акт**, або **27%**, є **спеціальним**, тобто впливає виключно на ОГС чи окремі їх види. Загалом же органи державної влади приділяють дуже мало уваги розв'язанню проблем ОГС. Наприклад, за перше півріччя 2007 року **Верховна Рада України** прийняла 107 законів, серед яких **тільки сім (6%) стосуються ОГС**, однак жоден із них не впливає виключно на ОГС. Утім, за той же період у ВР було зареєстровано 11 проектів спеціальних законів щодо ОГС, жоден із яких не було навіть прийнято за основу.

Президент України за перше півріччя 2007 року видав 580 указів, із яких **тільки 7 (1%) стосуються ОГС**, а з них тільки **3 укази (0,5%)** є спеціальними щодо ОГС, зокрема, щодо дорадчих органів та підтримки Українського козацтва.

Кабінет Міністрів України за цей же період прийняв 1 386 актів (886 постанов і 500 розпоряджень), із яких тільки 39 (3%) стосуються ОГС і 12 (0,9%) є спеціальними щодо ОГС. Якщо взяти до уваги сфери регулювання, то органи державної влади найчастіше приймали акти щодо взаємодії ОГС і органів влади – 20 актів (25% від загальної кількості актів) та державної політики сприяння розвитку ОГС – 19 актів (24%). Відповідно, в таких сферах, як фінансування ОГС, було прийнято 14 актів (18%), доступ до інформації – 10 (13%), соціальні послуги та оподаткування ОГС – по 8 (10%).

Найбільше актів, що негативно впливають на ОГС, прийняли: Верховна Рада України – 3 (25% усіх прийнятих ВРУ актів), Президент України – 1 (14%), Кабінет Міністрів України – 4 (10%). **Найбільш проблематичним** питанням для ОГС стало законодавче підвищення ставок оплати за користування державним і комунальним майном та запровадження конкурсу щодо доступу до його використання.

Першим офіційним державним актом в Україні, спрямованим суто на розвиток громадянського суспільства, можна вважати **Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства**, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. № 1035-р¹ [5]. Концепція визначає основні засади діяльності органів виконавчої влади із створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії в Україні.

У трактуванні цього розпорядження, до інститутів громадянського суспільства (далі – **інститутів**) належать громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи.

Основними **завданнями** Концепції є сприяння:

- удосконаленню нормативно-правової бази розвитку громадянського суспільства, діяльності інститутів громадянського суспільства, доступу громадян до інформації;

- розробленню та впровадженню ефективного механізму налагодження комунікацій між органами виконавчої влади та зазначеними інститутами;

- створенню належних умов для розвитку інститутів;

- формуванню громадянської культури суспільства – виявлення активної громадянської позиції, зокрема щодо участі у процесах формування та реалізації

¹ Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р.

державної політики, усвідомлення громадськістю принципів співробітництва між органами виконавчої влади та інститутами;

- розвитку волонтерського руху, благодійництва і меценатства.

Взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства організовується на основі таких **принципів**:

- соціальне партнерство – налагодження конструктивної взаємодії органів виконавчої влади, зазначених інститутів і суб'єктів господарювання для вирішення питань державного управління і суспільного життя;

- забезпечення рівних можливостей – створення органами виконавчої влади однакових умов для діяльності інститутів, пов'язаної із захистом прав і свобод людини та громадянина, наданням соціальних послуг;

- взаємовідповідальність – усвідомлення органами виконавчої влади та інститутами спільної відповідальності за рівень їх взаємодії;

- відкритість та прозорість – забезпечення органами виконавчої влади доступу інститутів до інформації шляхом:

- розроблення і впровадження ефективного механізму налагодження комунікацій з громадськістю;

- надання інститутам у повному обсязі інформації про свою діяльність, за винятком тієї, що відповідно до законодавства становить державну таємницю;

- проведення роз'яснювальної роботи щодо доцільності розроблення проектів рішень та їх прийняття;

- сприяння висвітленню у засобах масової інформації проектів ефективного співробітництва органів виконавчої влади з інститутами, питань розвитку громадянського суспільства;

- участь інститутів у формуванні та реалізації державної політики – залучення органами виконавчої влади інститутів як заінтересованих сторін до управління державними справами;

- невтручання – унеможливлення втручання органів виконавчої влади у діяльність інститутів, за винятком випадків, установлених законом;

- визнання органами виконавчої влади різних видів діяльності інститутів – створення умов для різноманітної діяльності інститутів, налагодження взаємодії з ними на професійно-профільній основі;

- ефективність процесу взаємодії – досягнення позитивних результатів у процесі взаємодії органів виконавчої влади з інститутами, прийняття органами виконавчої влади рішень з урахуванням суспільних потреб та інтересів.

Взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства може набувати різних форм залежно від цілей і характеру виконуваної роботи, обсягу повноважень суб'єктів, масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень). Активно використовуються, зокрема, такі **форми взаємодії**:

- участь зазначених інститутів у розробці та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина;

- здійснення інститутами громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення, у

формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій;

- надання інститутами соціальних послуг відповідно до укладених договорів;
- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;

- співпраця органів виконавчої влади з інститутами з підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників інститутів навичок ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики;

- проведення органами виконавчої влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;

- виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування. Створення сприятливих умов для діяльності інститутів громадянського суспільства на сучасному етапі передбачає:

- спрощення процедури легалізації та реєстрації зазначених інститутів;
- розвиток волонтерського руху;
- сприяння удосконаленню механізму участі територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення;

- удосконалення правового регулювання участі інститутів у прийнятті рішень органами виконавчої влади, діяльності громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів, здійснення органами виконавчої влади моніторингу громадської думки з питань їх діяльності;

- створення правових умов для забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади, публічності всіх етапів підготовки і прийняття рішень, доступу до інформації про діяльність та рішення зазначених органів.

Аналізуючи текст вказаного розпорядження та сам факт його ухвалення, можна зробити наступні **висновки**.

1. Враховуючи багаторічні спроби представників громадського сектору України ухвалити офіційний державно-управлінський акт, яким би закріплювались основні засади демократичних, партнерських стосунків влади та інститутів громадянського суспільства, появу цієї Концепції можна **широ привітати**.

2. Разом із тим виникають сумніви щодо статусу акту, яким ухвалено саму Концепцію. Це **розпорядження** уряду, яке має внутрішній процедурно-організаційний характер і практично ніколи не використовується для впровадження у життя нормативних документів загальнодержавного, загальносуспільного значення.

3. Сфера дії Концепції, виходячи із задуму авторів та статусу акта, яким вона ухвалена, **не розповсюджується** на органи місцевого самоврядування, хоча саме вони і складають основу громадянського суспільства. А рекомендація (побажання) щодо врахування цими органами основних завдань Концепції ані до чого їх не зобов'язує.

Отже, питання нормативної регламентації взаємовідносин держави і громадянського суспільства залишається по суті відкритим і потребує свого законодавчого врегулювання.

3. СТАН МІСЦЕВОЇ НОРМАТИВНОЇ БАЗИ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Однією із важливих характеристик, що об'єктивно свідчить про фактичний рівень розвитку локальної демократії, є стан місцевої нормативно-правової бази, яка створюється, перш за все, за рахунок рішень, що ухвалюють відповідні місцеві ради та їх виконавчі комітети. Навіть високий рівень зацікавленості членів територіальних громад в їх безпосередній участі у вирішенні питань місцевого значення є недостатньою умовою для залучення представників громадськості до такої діяльності. Адже наявність належної нормативно-правової бази в частині, що стосується предмету дослідження, є одним із важливих факторів, який сприятиме чи заважатиме налагодженню конструктивного діалогу між представниками органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами, а також суспільно-активною громадськістю. Тим більше, що вирішення значної кількості питань щодо створення належних умов для розвитку різноманітних форм локальної демократії відповідно до чинного законодавства України фактично делеговано державою безпосередньо органам місцевого самоврядування, перш за все, місцевим радам.

Слід звернути увагу, що у більшості міст, які потрапили до кола дослідження, на момент його проведення були ухвалені статuti територіальних громад, де в основному і мала бути сконцентрована більшість правових норм, які стосуються створення умов та розвитку локальної демократії (саме про це свідчать норми Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”). І лише місто Одеса виявилось єдиним з обраних міст, де статут територіальної громади досі не прийнятий.

В цілому зазначимо, що кожне із досліджених міст спробувало виробити свій власний підхід до розуміння локальної демократії. Виняток становлять хіба що міста Полтава та Прилуки, статuti територіальних громад яких в окремих частинах є надзвичайно схожими. Проте, як свідчить проведений аналіз, в переважній більшості випадків розробникам локальних нормативно-правових актів (і не лише тільки статутів територіальних громад) вдалося лише фрагментарно заповнити наявні прогалини у нормуванні. В цілому ж в кожному з досліджених міст спостерігається, якщо оцінювати узагальнено, середній або, навіть, нижче середнього рівень правової регламентації форм локальної демократії. Проте, по кожний із цих форм є певні лідери та аутсайдери.

Мабуть, найменш проблемною є правова регламентація такої форми локальної демократії, як **місцеві вибори**. І це не дивно: чинне законодавство України майже не залишає органам місцевого самоврядування України будь-яких можливостей для проведення „нормативних маневрів”, оскільки регламентація цих питань здійснюється виключно на загальнодержавному рівні. Тому навіть відсутність в місті Одесі Статуту територіальної громади ніяким чином не позначилась на можливій участі одеситів у реалізації цього свого конституційного права. Решта ж міст досить виправдано обмежилась (тим більше з огляду на досить часту зміну виборчого законодавства) посиланням на те, що відповідні питання регламентуються чинним законодавством України без наведення якоїсь деталізації тих чи інших правових норм у своїх статутах.

Значно складніша ситуація спостерігається із створенням умов на локальному рівні щодо регламентації права на проведення **місцевих референдумів**. Врахову-

ючи вкрай незадовільний стан відверто застарілого Закону України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми”, подібного роду правова регламентація була би надзвичайно виправданою. Особливо це стосується деталізації процедурних питань, пов'язаних з ініціюванням та проведенням місцевих референдумів, відсутніх в зазначеному Законі. Однак, в статутах обраних міст ці позиції свого відображення майже не знайшли. Хоча в Статутах територіальних громад міст Миколаєва, Полтави та Прилук були зроблені досить обережні, лише „крапкові” уточнення процедурних питань. Наприклад, Статутом територіальної громади міста Миколаєва кількість питань, які можуть одночасно виноситися на один референдум, обмежується чотирма. В цілому ж автори статутів територіальних громад обраних міст не стали, на жаль, деталізувати відповідні правові норми, зробивши, як і у разі із місцевими виборами, загальне посилання на те, що регламентація проведення місцевих референдумів здійснюється чинним законодавством України.

Найбільш неоднозначна з одного боку та найбільш оптимістична ситуація з іншого боку спостерігається із правовою регламентацією статусу **органів самоорганізації населення (органів СОН)**. В більшості міст органи місцевого самоврядування так і не змогли визначити належним чином місце органів СОН в системі місцевого самоврядування, відносячи їх помилково, наприклад, до категорії органів місцевого самоврядування або до об'єднань громадян.

З іншого боку, регламентація статусу органів СОН в окремих містах виглядає ледь не зразковою. Перш за все, це стосується міста Одеси. Не суттєво від неї відстало місто Миколаїв. Саме в цих містах в означеному сегменті локальної демократії спостерігається найбільш досконала та досить розвинена місцева нормативно-правова база. Це стосується, зокрема, питань визначення статусу органів СОН, порядку їх створення, закріплення гарантій їх діяльності, передбачення процедури делегування повноважень відповідній міській раді органам СОН, вироблення системи взаємовідносин між місцевою владою та органами СОН через затвердження спеціалізованих міських програм, спрямованих на їх розвиток тощо.

В інших же містах, хоча місцева влада і намагається приділяти певну увагу формуванню нормативних умов для створення та забезпечення діяльності органів СОН, все ж наявний рівень не можна визнати достатнім. Особливо це стосується відсутності необхідної деталізації питань ініціювання створення органів СОН, 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 органу СОН з боку міської ради, розмежування повноважень між органами самоорганізації населення 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.

Чимало проблем спостерігається на місцевому рівні і в питаннях нормативно-правового забезпечення **загальних зборів членів територіальної громади**. Перш за все, слід звернути увагу на те, що 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. Крім того, на рівні статутних норм майже скрізь не

передбачається можливість проведення **конференцій** представників членів територіальної громади, які найчастіше і застосовуються на практиці. Тим не менш, 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 зроблено не було.

Досить специфічна ситуація склалася в місті Одесі. Внаслідок того, що тут статут досі так і не прийнятий міською радою, в місті на рівні Положення про органи самоорганізації населення міста Одеси, затвердженого рішенням міської ради, на високому процедурному рівні унормований порядок проведення загальних зборів у частині, що стосується питань створення, організації діяльності та ліквідації органів СОН. Тут повною мірою враховані усі зазначені зауваження, які висловлювалися до статутів територіальних громад інших міст, зокрема, щодо визначення мінімальної квоти представництва на конференціях представників членів територіальної громади.

Проте, цей документ не розповсюджується на інші сфери життєдіяльності громади, зокрема на проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади, не пов'язаних із створенням та діяльністю органів СОН. Тому ці сфери в даних питаннях залишаються поза межами локального нормативно-правового регулювання. Що стосується інших з числа досліджуваних міст, то найбільших успіхів в нормативній регламентації порядку проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади вдалося досягти в містах Полтаві та Рівному. Але і тут відповідні нормативно-правові приписи є достатньо далекими від досконалості.

Найбільш сприятлива ситуація із регламентацією порядку проведення **громадських слухань** спостерігається в місті Миколаєві. Тут міська рада не лише приділила увагу їх регламентації на рівні статуту територіальної громади, а й додатково ухвалила окреме Положення, що регламентує певні процедурні питання щодо їх проведення. Проте, виявляється, що навіть ці два документи по окремих позиціях не узгоджені між собою.

Також слід відмітити відносні успіхи у регламентації порядку проведення громадських слухань в Луганську та Рівному. Хоча і в цій частині статуту даних міст мають чималу кількість вад, причому найбільші проблеми спостерігаються в питаннях процедури їх проведення. Слід також звернути увагу на той факт, що жоден із статутів не містить деталізації того, яким чином має бути забезпечена реалізація положень ст. 13 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” в частині необхідності проведення громадських слухань не рідше ніж один раз на рік. Як правило, досліджені статуту розповсюджують цю вимогу винятково на міського голову, не поширюючи її на інших посадових осіб. При цьому, статуту оминають своєю увагою ряд інших питань, наприклад, про те, хто і як веде облік призначення і проведення громадських слухань, по яких питаннях

слід проводити щорічно громадські слухання, в рамках якої території проводяться громадські слухання та ін.

Найбільш складна ситуація із регламентацією порядку проведення громадських слухань спостерігається в Одесі. Оскільки відповідно до ст. 13 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” статут є єдином можливим нормативно-правовим джерелом регламентації громадських слухань на місцевому рівні, відсутність статуту як такого фактично позбавляє одеситів права на використання цієї форми локальної демократії.

Аналогічна ситуація спостерігається в Одесі і з питаннями регламентації порядку внесення **місцевих ініціатив** на розгляд міської ради. Адже тут окрім статуту також немає окремого нормативно-правового акту, ухваленого рішенням міської ради, що регламентував би ці питання. Але попри те, що в решті міст є статуту територіальних громад, все одно, регламентація в них цих питань є слабкою. В переважній більшості випадків автори статутів обмежуються переказуванням ст.9 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, лише фрагментарно додаючи певні елементи процедурного характеру. Як результат, в цих документах нечітко визначені або взагалі не визначені такі питання, як коло суб'єктів місцевої ініціативи, перелік питань, які можуть бути предметом місцевої ініціативи, опис пакету документів, що подаються в раду, порядок і суб'єкти їх реєстрації, порядок запрошення ініціаторів місцевої ініціативи на засідання місцевої ради, порядок внесення питання до порядку денного ради, причини відмови розгляду місцевої ініціативи в міській раді, порядок внесення документів на розгляд відповідної ради, питання участі членів ініціативної групи в обговоренні місцевої ініціативи, порядок ухвалення рішення і контролю за його виконанням і т.п.

Окрім форм локальної демократії, які випливають із чинного законодавства України, слід зазначити, що фактично в кожному із досліджуваних міст на локальному рівні робляться спроби запровадити й **інші форми локальної демократії**, спрямовані на покращення поінформованості членів відповідної територіальної громади, а також їх залучення до процесів прийняття рішень. В якості позитивних прикладів слід навести закріплення можливості бути присутніми на відкритих засіданнях сесії міської і районних рад, брати участь з правом дорадчого голосу в засіданнях виконавчого комітету відповідної ради, а також постійних комісій ради (м. Полтава), право на участь в роботі громадських рад при міській раді (м. Прилуки), Громадської палати (м. Луганськ), Молодіжному виконкомі при виконавчому комітеті міської ради та Молодіжній раді (м. Одеса), організацію телемостів для безпосереднього спілкування мешканців міста з посадовими особами місцевого самоврядування (м. Рівне) тощо.

Таким чином, можна зробити **висновок**, що органи місцевого самоврядування в обраних городах роблять певні спроби щодо унормування різних форм локальної демократії 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 ході реалізації права членів територіальної громади на участь в управлінні місцевими справами.

4. СТАН ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ ЗА ОЦІНКАМИ ГРОМАДСЬКОСТІ

4.1. Методика соціологічного дослідження серед громадських експертів

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

У липні-вересні 2007 року в шести обраних за проектом містах України – Луганську, Миколаєві, Одесі, Полтаві, Прилуках та Рівному було проведено пілотне соціологічне дослідження серед лідерів громадських організацій та органів СОН. Цих осіб дослідники розглядали у якості громадських експертів, які є найбільш інформованими та авторитетними виразниками громадської думки. Загальна кількість опитаних склала 470 осіб – від 54 до 102 представників у кожному з обстежених міст, у тому числі:

в Луганську	–	82 особи;
в Миколаєві	–	54 особи;
в Одесі	–	76 осіб;
в Полтаві	–	78 осіб;
в Прилуках	–	102 особи;
в Рівному	–	78 осіб.
Усього	–	470 осіб

Метою дослідження було отримання та узагальнення думки найбільш інформованих представників громадськості з питань відкритості діяльності місцевої влади, можливості участі громадськості в управлінні, у тому числі шляхом здійснення громадського контролю, ефективності співпраці влади і громади.

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

- отримана думка найбільш інформованих представників громадськості з питань відкритості діяльності органів місцевого самоврядування, засобів інформування громадськості, можливості та ефективності участі громадськості в управлінні місцевими справами, можливості здійснення ними громадського контролю діяльності органів влади та посадових осіб, реакції влади на звернення громадян, щодо розвиненості різноманітних форм локальної демократії, задоволення загальним рівнем співпраці громади із владою, а також стану висвітлення цих питань у місцевих ЗМІ за період 1998-2007 рр.;

- проведено аналіз стану локальної демократії та внеску місцевої влади в її розвиток як у цілому по містах України, так і в розрізі кожного міста;

- вироблені рекомендації щодо покращення стану справ на місцях у сфері розвитку локальної демократії та щодо удосконалення нормативно-правової бази цього розвитку.

Об'єктом дослідження була діяльність органів місцевого самоврядування в обраних містах стосовно створення належних умов для розвитку локальної демократії.

Предметом дослідження були такі аспекти діяльності органів місцевого самоврядування, як відкритість, доступність для участі громадськості в управлінні місцевими справами, реакція на звернення громадян та ін.

2) Форми дослідження

Дослідження проводилося у формі анкетного опитування респондентів, які були обрані з числа керівників найбільш активних громадських організацій у вигляді інтерв'ю.

Опитувальник, що був використаний у дослідженні, містив **34 запитання** закритого та закрито-відкритого типу, які присвячені з'ясуванню наступних питань:

- про джерела інформування респондентів про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови) та ступінь власної інформованості з цього питання;

- про особисту участь респондентів у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевого самоврядування та ефективність цієї участі;

- про можливість здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, форми та сфери діяльності органів місцевої влади;

- про ефективність роботи органів влади із зверненнями громадян, зокрема вирішення по суті піднятих в них проблем;

- про використання громадою різних форм локальної демократії за період з 1998 по 2007 рік в основних сферах міського життя;

- про рівень співпраці громадських організацій та органів СОН з органами місцевого самоврядування із уточненням тих сфер життя територіальної громади, де ця співпраця відбувається;

- демографічні характеристики респондентів та відомості про громадську організацію чи орган СОН, яку представляє цей респондент.

3) Організація дослідження

В ході дослідження були здійснені наступні **заходи**: розробка програми та інструментарію дослідження (анкета, план, пам'ятки), навчання анкетерів, організація опитування, збір, обробка та узагальнення отриманих даних.

4.2. Аналіз даних, отриманих в ході соціологічного дослідження

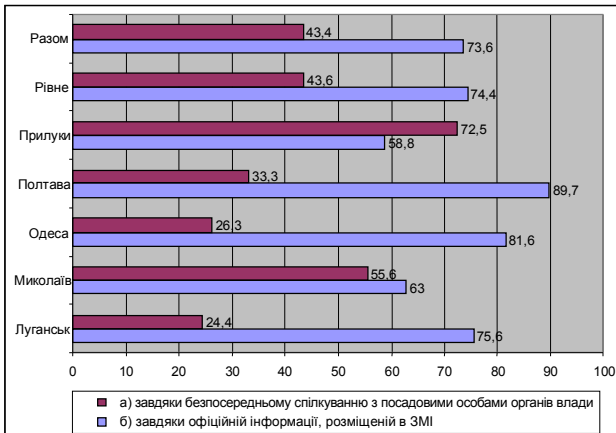
Нижче наведено **аналіз експертних думок** лідерів громадськості з питань, які складають предмет дослідження.

Основними джерелами інформації про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови), яку отримує переважна більшість (**73,6%**) опитаних, виявилася офіційна інформація, яка розміщена в ЗМІ, причому найбільшою мірою це властиве для Полтави (**89,7%**) і найменшою мірою – для Прилук (**58,8%**).

Значний відсоток респондентів (**43,4%**) отримують вказану інформацію завдяки **безпосередньому спілкуванню** з посадовими особами органів місцевого самоврядування. Тут вже, навпаки, найбільший відсоток опитаних спостерігається у Прилуках (**72,5%**), а найменший відсоток – у Луганську (**24,4%**). Очевидно, дається взнаки те, що для невеликого міста безпосереднє спілкування влади і громади є більш реальним і звичним, ніж у великому місті (до речі, в Одесі цей відсоток теж дуже невеликий – **26,3%**). (малюнок 1).

Малюнок 1

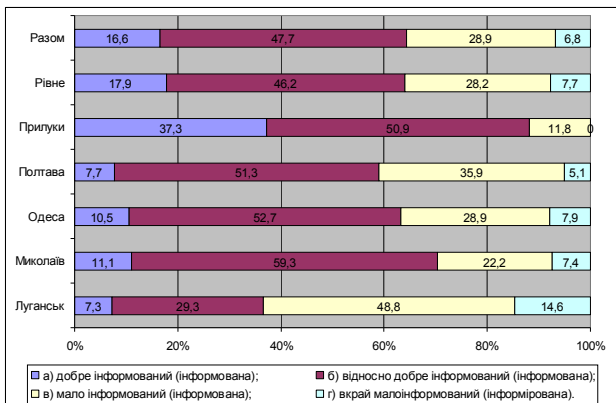
Джерела інформації про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови)



Серед опитаних добре і відносно **добре інформованими** про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вважають себе у цілому по досліджуваних містах дві третини респондентів (більш за все – у Прилуках **(88,2%)**), менш за все – у Луганську **(36,6%)**. А ось серед респондентів Прилук зовсім немає тих, хто вважає себе вкрай мало інформованими (малюнок 2).

Малюнок 2

Оцінка власного ступеня інформованості респондентів про діяльність посадових осіб та органів місцевого самоврядування



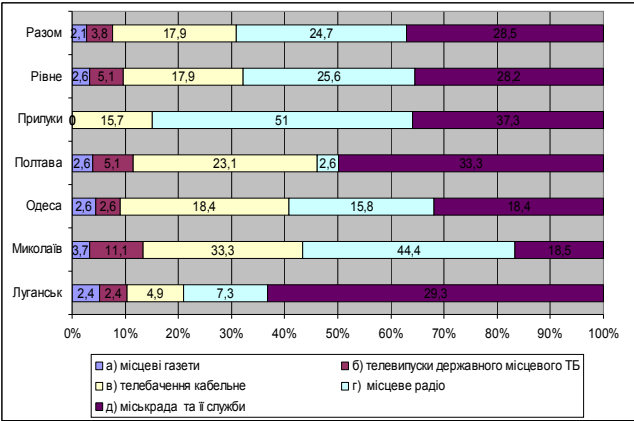
Оцінюючи за 5-бальною шкалою **ефективність різних джерел інформації** про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, респонденти найвищими оцінками (5 балів) частіше за все оцінювали місцеве радіо **(18,3%)**, а

найнижчими (1 бал) – інформаційну діяльність міської ради та її служб (28,5%) (малюнок 3).

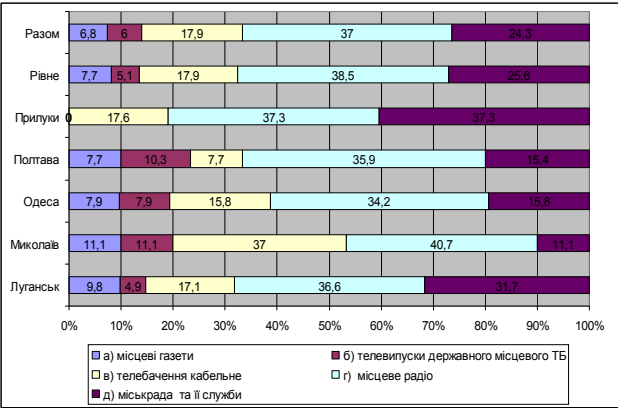
Малюнок 3

Оцінка власної задоволеності респондентами конкретних джерел інформації про діяльність посадових осіб та органів місцевого самоврядування

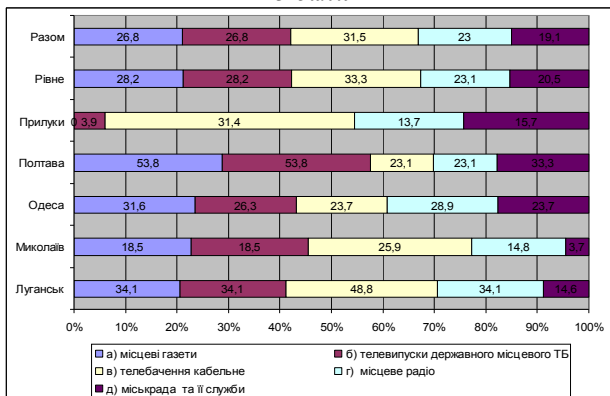
1 бал



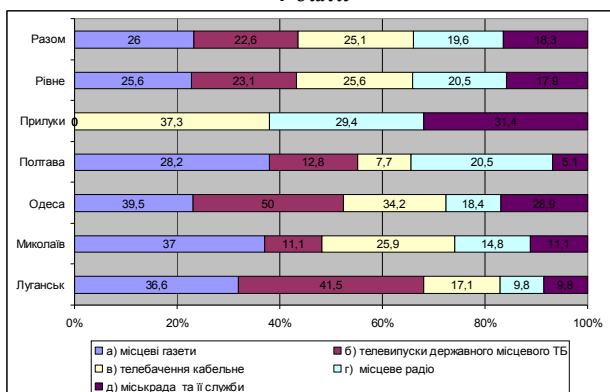
2 бали



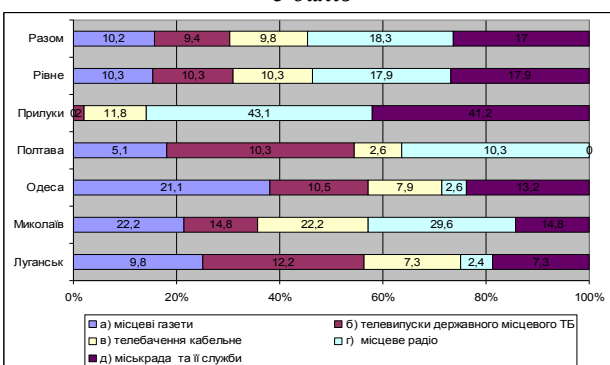
3 бали



4 бали



5 балів

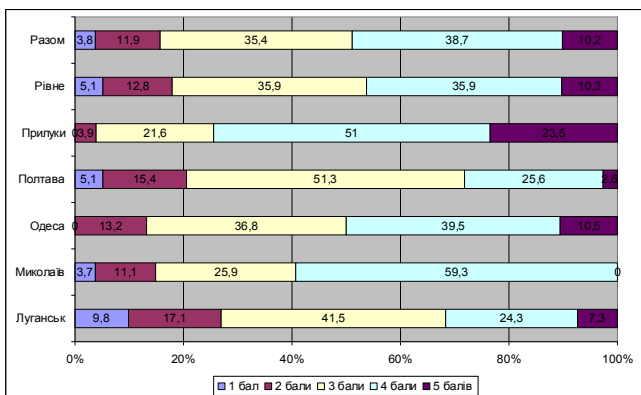


Своє володіння інформацією, що міститься в законодавчих та інших нормативних актах, про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії за тією ж 5-бальною шкалою респонденти

переважно оцінили 3-4 балами: на ці оцінки припало у цілому **74,1%** відповідей. Причому найбільше 3-4-бальних оцінок з цього питання своїй інформованості виставили експерти м. Миколаєва (**85,2%**), а найменше – експерти Луганська (**65,8%**). Найвищих оцінок 5 щодо власної інформованості більш за все виставили експерти м. Прилук (**23,5%**) (малюнок 4).

Малюнок 4

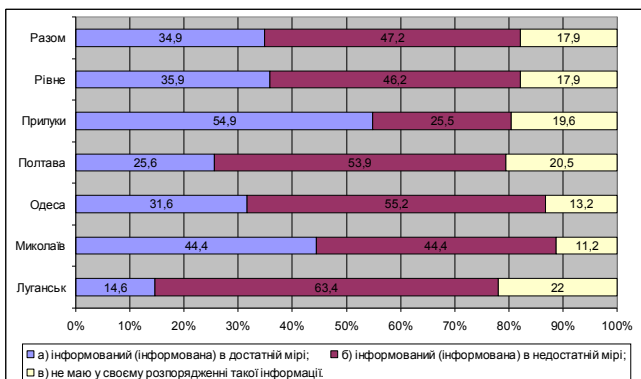
Міра володіння респондентами потрібною інформацією про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування



Що стосується можливостей **особистої участі кожного** з опитаних та взагалі участі інших членів громади у розробці і ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевої влади по усуненню недоліків і поліпшенню різних сторін життя міста (району), то хоча більше третини опитаних (**34,9%**) вважають себе достатньо добре інформованими з цього питання, все ж-таки майже половина (**47,2%**) вважають свій рівень інформованості недостатнім (малюнок 5).

Малюнок 5

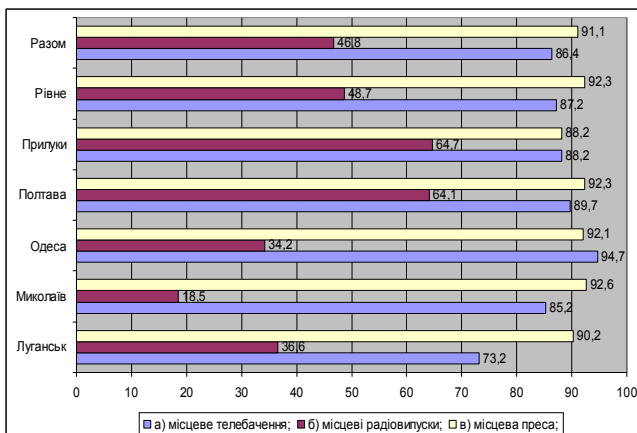
Міра інформованості респондентів про існуючі можливості особистої участі та участі інших членів громади в розробці і ухваленні актів з усунення недоліків і поліпшенню різних сторін життя міста (району)



Значний інтерес для реалізації мети дослідження уявляє думка респондентів щодо **джерел інформації** з питань локальної демократії, через які жителі отримують інформацію про роботу місцевої влади. З чималою переліку різних джерел такої інформації, запропонованих респондентам, вони віддали перевагу місцевій пресі (**91,1%**) та місцевому телебаченню (**86,4%**). Усі решта джерел, крім хіба що місцевих радіовипусків (**46,8%**), не користуються високою популярністю як джерела інформації про локальну демократію (малюнок 6).

Малюнок 6

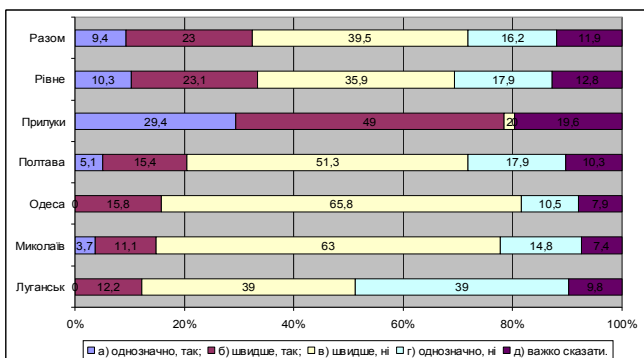
Основні джерела, з яких жителі міста отримують інформацію про роботу місцевої влади



Але якщо казати про **сумарну оцінку рівня інформованості** жителів міст про діяльність місцевої влади, то вважають рівень цієї інформованості однозначно і швидше високим у цілому **32,4%** опитаних, а швидше низьким та однозначно низьким – **55,7%** респондентів (малюнок 7).

Малюнок 7

Ступінь інформованості жителів міста про діяльність місцевої влади

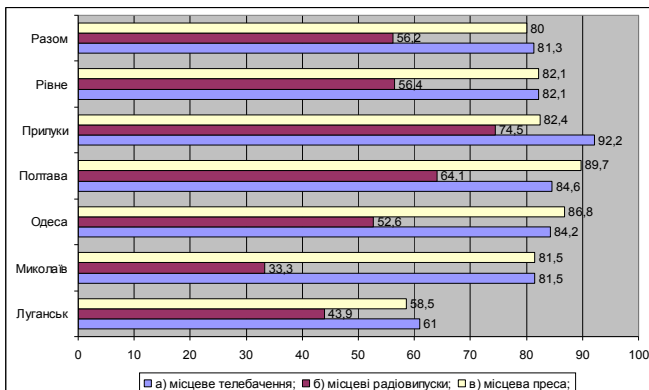


Стосовно найбільш **дієвих форм інформування** владою населення міста про свою діяльність найвищий рейтинг отримало місцеве телебачення (**81,3%**) та

місцева преса (**80,0%**), а найнижчого розповсюдження набули листівки, які розносять жителям по будинках (**20,0%**). Характерно, що найвищі очікування від телебачення як найефективнішого засобу комунікації, проявили респонденти Прилук (**92,2%**), а найнижчі – представники Луганська (**61,0%**). Що стосується місцевої преси, то найбільш ефективною її вважають громадські експерти Полтави (**89,7%**), а найменш ефективною – респонденти Луганська (**58,5%**) (малюнок 8).

Малюнок 8

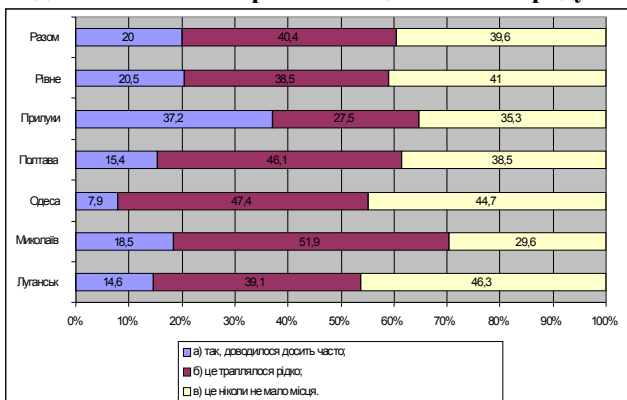
Оцінка ефективності джерел інформації о діяльності місцевої влади



Але інформованість жителів про **можливість** участі у вирішенні разом із владою життєвих проблем громади – це ще не громадська активність. **Громадську активність** проявляють громадяни, які намагаються безпосередньо брати участь у підготовці та прийнятті актів органів місцевої влади. Так, серед опитаних досить часто доводилося особисто брати участь у підготовці рішень і розпоряджень органами та посадовими особами органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови) **20,0%** опитаних, а рідко – **40,4%**. Ніколи у цьому не брали участі майже **39,6%** респондентів (малюнок 9).

Малюнок 9

Участь респондентів в підготовці рішень і розпоряджень органами та посадовими особами органів місцевого самоврядування

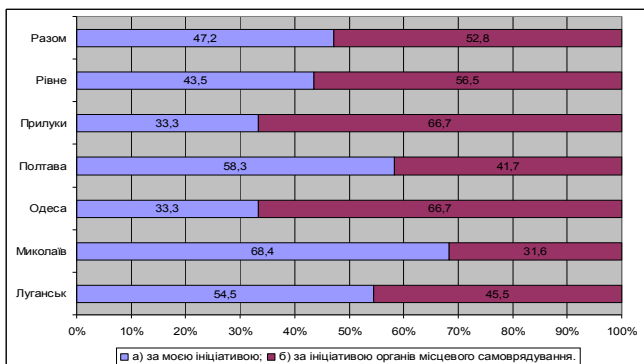


Найбільш активними серед тих, хто часто бере участь у підготовці актів органами та посадовими особами місцевої влади виявилися представники Прилук (37,2%), а найменш активними – Одеси (7,9%). Більш за все тих, хто ніколи не брав участь у подібних акціях, виявилися серед респондентів Луганська – 46,3%.

Серед тих респондентів, хто **безпосередньо брав участь** у підготовці вказаних рішень і розпоряджень за їх власною ініціативою – 47,2%, а за ініціативою органів місцевого самоврядування – 52,8% опитаних. Більш за всіх ініціативних людей виявилось серед представників Миколаєва (68,4%), а менш за всіх – в Одесі та у Прилуках (33,3%) (малюнок 10).

Малюнок 10

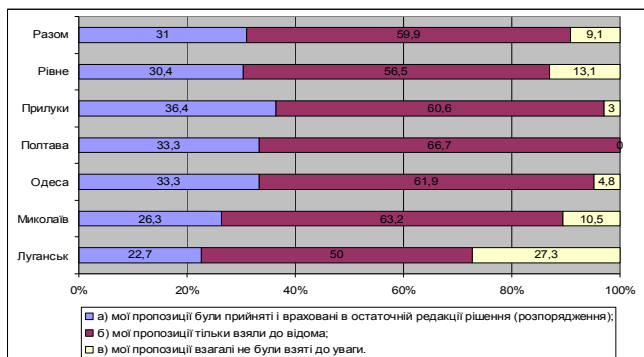
Ініціатори участі громадськості у підготовці і прийнятті рішень



Оцінюючи **ефективність рішень і розпоряджень**, у підготовці яких опитані брали участь, 31,0% з них вважають, що їхні пропозиції були прийняті і враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження), 59,9% стверджують, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома, а у 9,1% опитаних пропозиції взагалі не були взяті до уваги (малюнок 11).

Малюнок 11

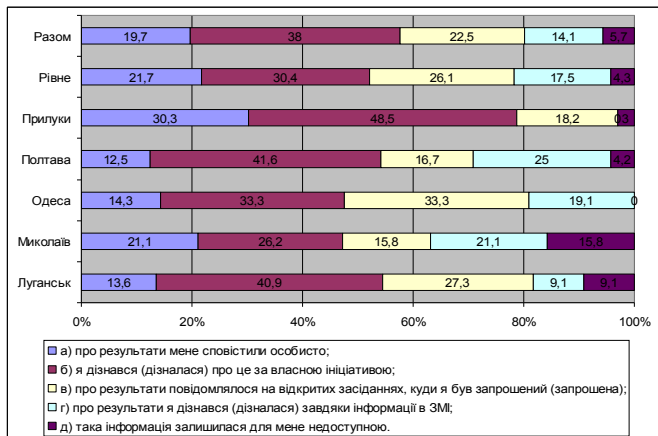
Ефективність управлінських рішень, у підготовці яких доводилось брати участь респондентам



Щодо того, наскільки автори пропозицій були проінформовані про результати ухвалених рішень та розпоряджень, в підготовці яких вони брали безпосередню участь, про результати були сповіщені особисто **19,7%** опитаних, дізналися про це за власною ініціативою **38,0%**, узнали про результати на відкритих засіданнях, куди вони були запрошені, – **22,5%**, дізналися про результати завдяки інформації в ЗМІ **14,1%**, а така інформація залишилася недоступною для **5,7%** авторів пропозицій (малюнок 12).

Малюнок 12

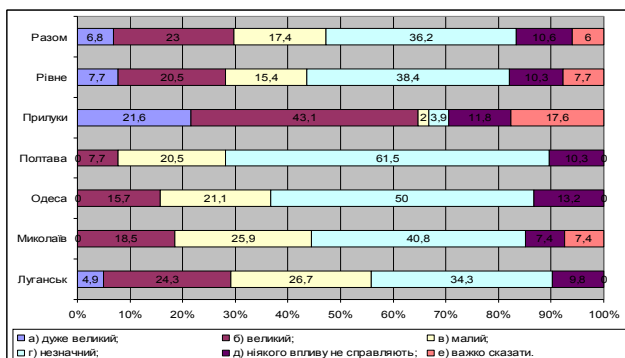
Інформованість про результати ухвалених рішень і розпоряджень, в підготовці яких брали безпосередню участь респонденти



Показовою є думка респондентів про те, який вплив справляють жителі міста на діяльність місцевої влади по розвитку міста і вирішенню його проблем. Так, **29,8%** опитаних вважають, що цей вплив є великим і дуже великим, **53,6%** респондентів вважають, що цей вплив малий і незначний, а **10,6%** вважають, що взагалі ніякого впливу жителів на діяльність місцевої влади немає (малюнок 13).

Малюнок 13

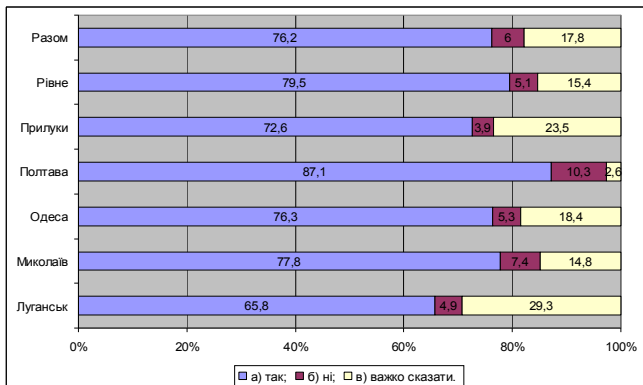
Вплив, який справляють жителі міста на все, що стосується діяльності місцевої влади по розвитку міста і вирішенню його проблем



А от стосовно того, **чи хотіли б** рядові жителі міста мати такий вплив, переважна більшість респондентів (**76,2%**) вважають, що такий вплив жителі хотіли б мати (малюнок 14).

Малюнок 14

Рівень бажання жителів міста мати вплив на діяльність місцевої влади



Громадський контроль як одна з функцій управління суспільним розвитком стає дедалі більш важливою складовою у діяльності організованої та неорганізованої громадськості. Громадський контроль розглядається як інструмент **громадської оцінки** ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх **соціальних завдань**. Тобто, характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме **громадськістю** (організованою та неорганізованою), і **по-друге**, що у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме **соціальних завдань**, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення¹.

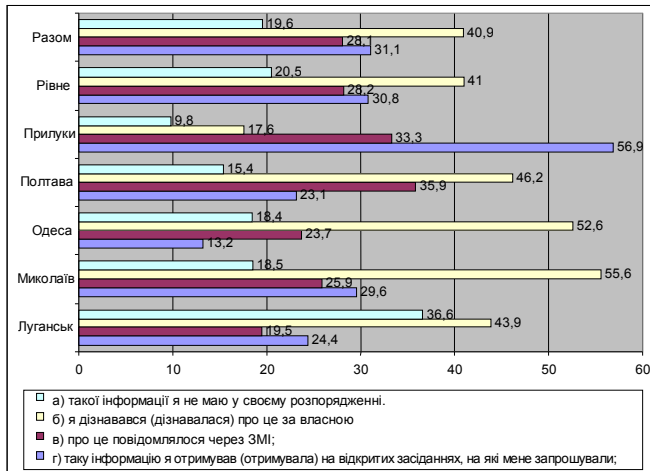
Аналіз чинних законодавчих актів на предмет наявності в них норм, регламентуючих необхідність та процедурні аспекти громадського контролю, показує, що таких норм сьогодні явно **недостатньо**. Але ж і Конституція, і чимало законів передбачають у тій чи іншій формі таку можливість участі громадськості в управлінні місцевими справами.

А на скільки активісти громадського сектору **інформовані** про можливість використання існуючих законодавчих актів для здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб? Відповіді на це запитання показали, що **дізналися про це** за власною ініціативою **40,9%** респондентів; таку інформацію отримували на відкритих засіданнях, на які їх запрошували, **31,1%** респондентів; про це дізналися через ЗМІ **28,1%** опитаних. І взагалі такої інформації не мали у своєму розпорядженні **19,6%** (малюнок 15).

¹ Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронне наукове видання]: Збірник наукових праць. – Вип. 1, 2007. – www.oridu.odessa.ua. – С. 3.

Малюнок 15

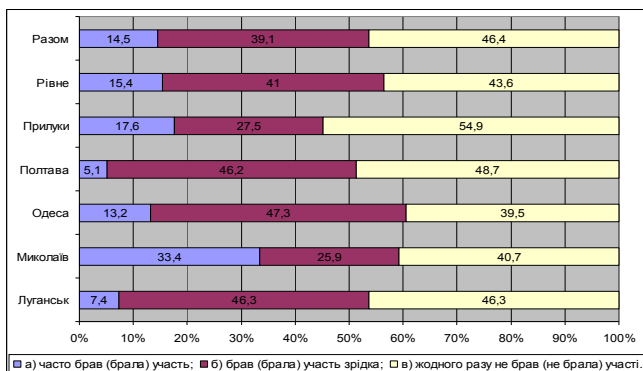
Ступінь інформованості респондентів про можливість використання існуючих законодавчих актів для здійснення громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування



Відповіді респондентів на запитання, чи доводилося їм **особисто брати участь в здійсненні громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб показали, що часто брали у цьому участь **14,5%** опитаних, зрідка – **39,1%** і більш за усе виявилось тих, хто жодного разу не брав у цьому участі – **46,4%** (малюнок 16).

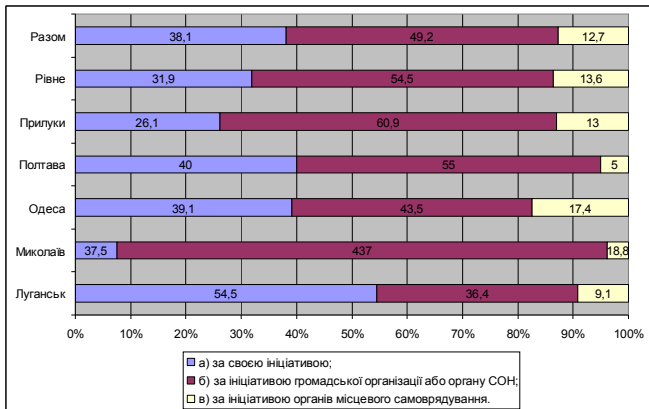
Малюнок 16

Участь респондентів у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб



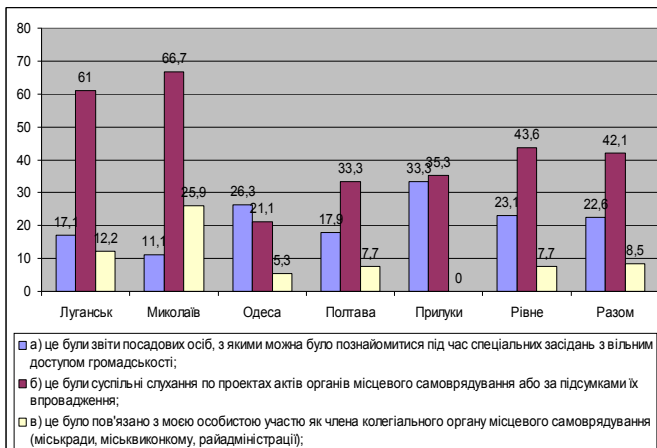
Серед тих, хто брав участь у здійсненні громадського контролю, за своєю ініціативою це робили **38,1%** опитаних, за ініціативою громадської організації або органу СОН **49,2%** і за ініціативою органів місцевого самоврядування – лише **12,7%** (малюнок 17).

Ініціатори участі респондентів у здійсненні громадського контролю



Досить інформативним є аналіз того, у яких **формах здійснювався громадський контроль**. У громадському контролі у вигляді звітів посадових осіб, з якими можна було познайомитися під час спеціальних засідань з вільним доступом громадськості, брало участь **22,6%** опитаних; у громадських слуханнях по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження взяли участь **42,1%** респондентів; з особистою участю опитаних як членів колегіальних органів місцевого самоврядування (міськради, її виконавчих органів) це було пов'язано у **8,5%**, а з участю у роботі таких громадських організацій, як „Громадський контроль”, комітет захисту прав споживачів та інших це було пов'язано у **11,9%** опитаних; а з інформацією з цього приводу безпосередньо ознайомилися на веб-сайті органу місцевого самоврядування з можливістю вільного доступу до усіх ухвалених рішень і розпоряджень **5,1%** опитаних (малюнок 18).

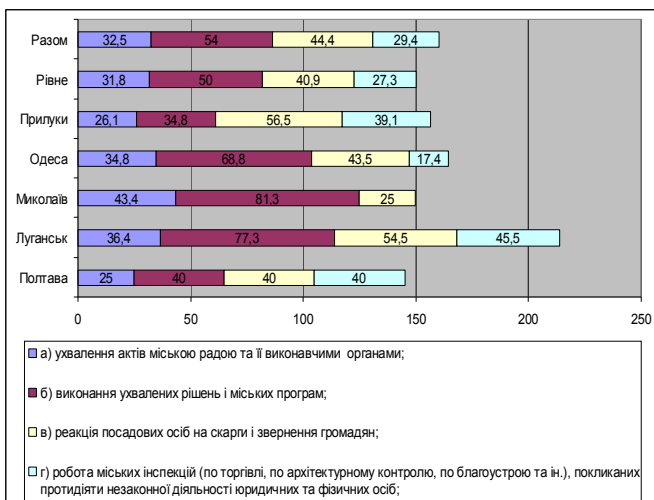
Основні форми здійснення громадського контролю



Серед тих, хто брав **безпосередню участь** у практичному здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, відмітили такі сторони діяльності органів місцевої влади, до яких це відносилось: ухвалення актів міською радою та її виконавчими органами – **32,5%**; виконання ухвалених рішень і міських програм – **54,0%**; реакція посадових осіб на скарги і звернення громадян – **44,4%**; робота міських інспекцій (по торгівлі, по архітектурному контролю, по благоустрою та ін.), покликаних протидіяти не законній діяльності юридичних та фізичних осіб – **29,4%** від числа тих опитаних, хто брав безпосередню участь у здійсненні громадського контролю (**малюнок 19**).

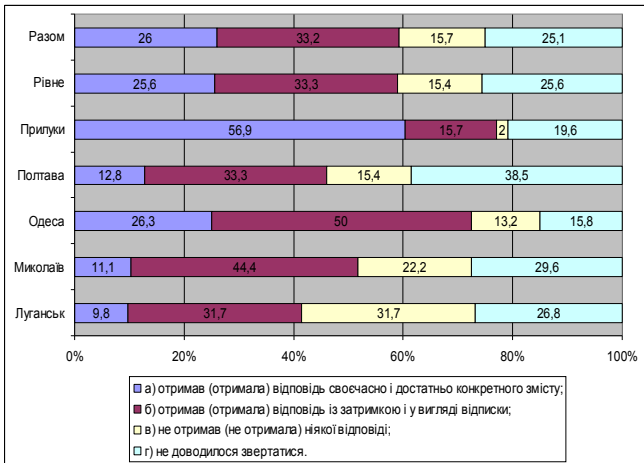
Малюнок 19

**Основні сторони діяльності органів місцевої влади,
по відношенню до яких здійснювався громадський контроль**



У ході дослідження реальних умов безпосередньої участі громадян у підготовці та прийнятті місцевою владою тих рішень, що зачіпають інтереси широких верств населення, виявилось, що **реакція на звернення респондентів** в органи місцевого самоврядування (міськраду, міськвиконком), до їх посадових осіб із заявами та пропозиціями з поліпшення різних сторін життя міста була наступною: отримали відповідь своєчасно і достатньо конкретного змісту **26,0%** з числа опитаних; отримали відповідь із затримкою та у вигляді відписки – **33,2%**; взагалі не отримали ніякої відповіді **15,7%** і ніколи не доводилося звертатися **25,1%** респондентів (**малюнок 20**).

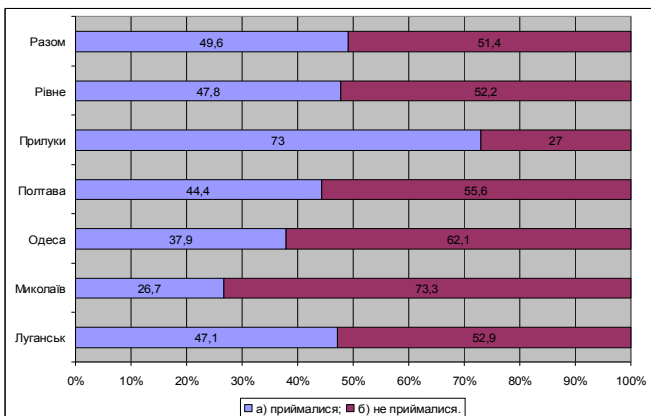
Характер реакції органів місцевої влади на звернення



Оцінюючи **ефективність реакції органів місцевої влади** і посадових осіб на звернення самих респондентів, майже половина з них (**49,6%**) вважають, що органами влади та посадовими особами приймалися конкретні заходи у відповідь на їхні звернення. Більшість же опитаних (**51,4%**) вважають, що конкретних заходів не приймалося (малюнок 21).

Малюнок 21

Вжиття органами влади конкретних заходів по суті звернень



На прохання дослідників надати **пропозиції** щодо того, як зробити громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб більш систематичним та ефективним, респонденти висловили чимало кон-

кретних і достатньо цікавих пропозицій, які наведені у пунктах 7.1-7.6 цього звіту – з розподілом окремо по кожному з досліджуваних міст.

Цілий блок питань було присвячено з'ясуванню думок експертів з приводу того, якою мірою за період з 1998 по 2007 рік в місті для вирішення найактуальніших проблем життя громади використовувалися такі основні **форми локальної демократії**, як місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання та діяльність органів СОН.

Аналіз цього десятиріччя проведено із розбивкою на три періоди: **I – з 1998 до 2002 року** (до виборів включно); **II – з 2002 до 2006 року** (до виборів включно); **III – з 2006 до 2007 року** (до моменту проведення дослідження).

У період з **1998 до 2002 року** основні форми локальної демократії вважалися такими, що **використовувались активно**, такою частиною опитаних експертів: місцеві ініціативи – **25,1%**; загальні збори – **23,0%**; місцеві референдуми – **10,2%**; громадські слухання – **22,1%**; діяльність органів СОН – **30,2%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **35,3%**; загальні збори – **40,4%**; місцеві референдуми – **35,3%**; громадські слухання – **26,8%**; діяльність органів СОН – **34,0%**.

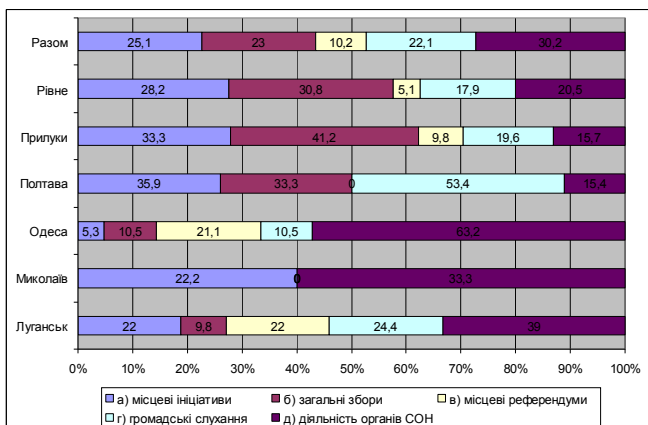
Взагалі не використовувались: місцеві ініціативи – **44,2%** респондентів; загальні збори – **38,7%**; місцеві референдуми – **63,0%**; громадські слухання – **38,3%**; діяльність органів СОН – **33,2%** (малюнок 22-1).

Малюнок 22-1

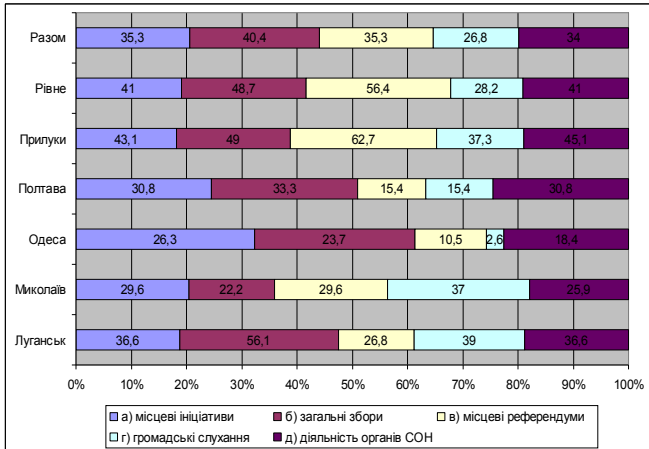
Ступінь використання у місті різних форм локальної демократії для вирішення найактуальніших проблем життя громади

1998-2002

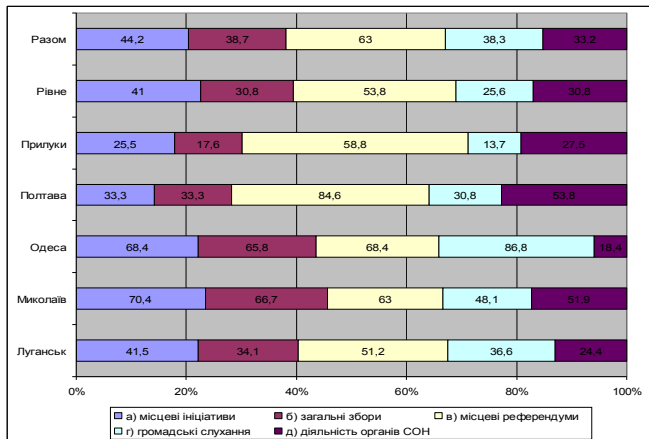
Використовувались активно



Використовувались рідко



Взагалі не використовувались



У період з 2002 до 2006 року основні форми локальної демократії вважались такими, що **використовувались активно**, такими відсотками опитаних експертів: місцеві ініціативи – 53,2%; загальні збори – 51,1%; місцеві референдуми – 14,9%; громадські слухання – 51,1%; діяльність органів СОН – 56,2%.

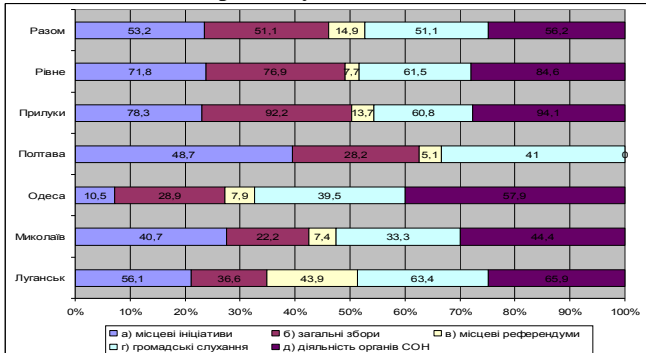
Використовувались рідко: місцеві ініціативи – 27,2%; загальні збори – 27,6%; місцеві референдуми – 15,7%; громадські слухання – 17,8%; діяльність органів СОН – 18,3%.

Взагалі не використовувались: місцеві ініціативи – 27,2% респондентів; загальні збори – 24,6%; місцеві референдуми – 61,7%; громадські слухання – 22,6%; діяльність органів СОН – 21,3% (малюнок 22-2).

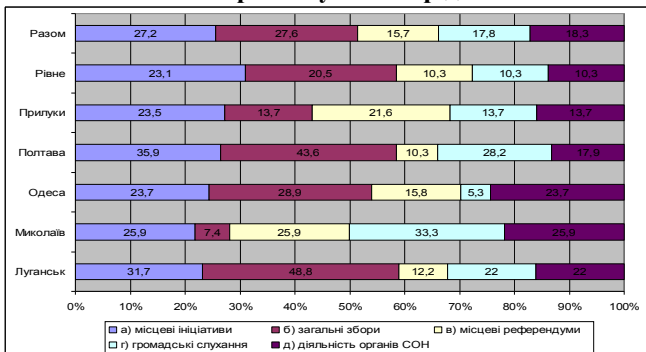
Ступінь використання у місті різних форм локальної демократії для вирішення найактуальніших проблем життя громади

2002-2006

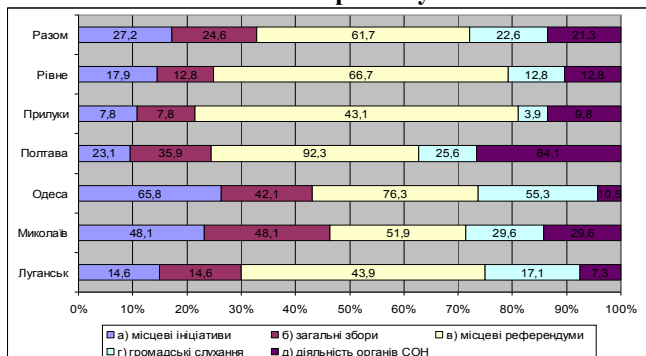
Використовувались активно



Використовувались рідко



Взагалі не використовувались



У період з 2006 до 2007 року основні форми локальної демократії, що використовувались активно, відзначалися такими відсотками опитаних експертів: місцеві ініціативи – 60,9%; загальні збори – 53,6%; місцеві референдуми – 25,1%; громадські слухання – 61,3%; діяльність органів СОН – 59,1%.

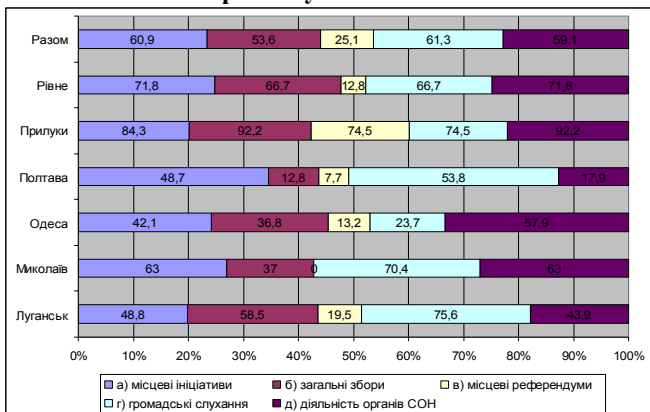
Використовувались рідко: місцеві ініціативи – 25,5%; загальні збори – 29,8%; місцеві референдуми – 16,6%; громадські слухання – 22,1%; діяльність органів СОН – 22,6%.

Взагалі не використовувались: місцеві ініціативи – 16,6% респондентів; загальні збори – 16,6%; місцеві референдуми – 50,6%; громадські слухання – 18,7%; діяльність органів СОН – 20,9% (малюнок 22-3).

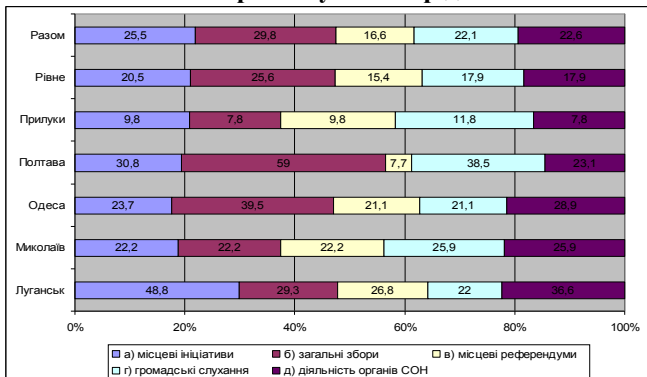
Малюнок 22-3

Ступінь використання у місті різних форм локальної демократії для вирішення найактуальніших проблем життя громади 2006 – 2007

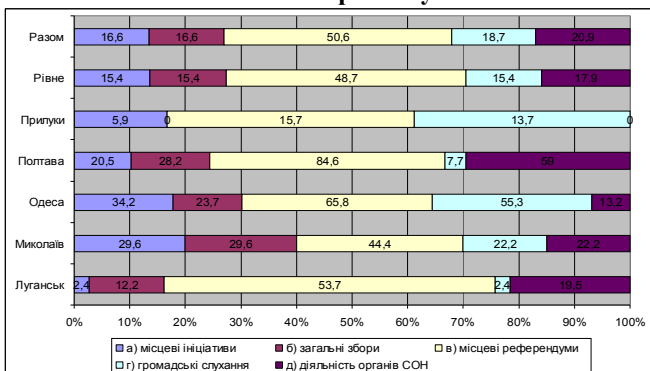
Використовувались активно



Використовувались рідко



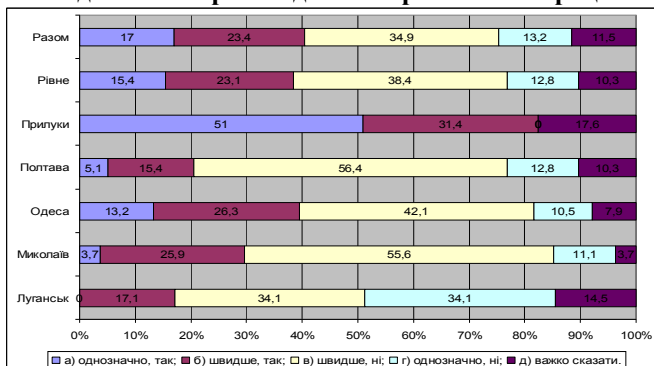
Взагалі не використовувались



Важливим показником суб'єктивної оцінки ефективності взаємодії влади і громади є **міра задоволеності громадських експертів** співробітництвом з органами місцевої влади? Однозначно задоволеними такою співпрацею виявилось **17,0%** опитаних; швидше задоволені нею **23,4%**; швидше, не задоволені – **34,9%**; а однозначно не задоволені **13,2%** (малюнок 23).

Малюнок 23

Ступінь задоволення респондентами рівнем співпраці із владою



Для з'ясування того, в якій **сфері життя територіальної громади** найбільш активно і результативно діють та беруть участь у заходах за ініціативою органів місцевого самоврядування громадські організації та органи СОН, представники яких були опитані, респондентам було запропоновано оцінити ступінь цієї активності у 17 найбільш важливих сферах життєдіяльності місцевих громад.

За даними опитування, найбільш активну участь громадські структури у співпраці з органами місцевої влади беруть у таких сферах, як благоустрій території (**66,8%**), вивіз сміття (**45,5%**), організація дозвілля (**44,3%**), покращення екологічної ситуації (**42,6%**) та робота ЖЕКів (**37,9%**).

У той же час **відсутність ініціативи** з боку органів місцевого самоврядування щодо співпраці з громадськістю у вирішенні найбільш важливих жит-

тевих проблем територіальних громад респонденти частіше за усе відмічали у таких сферах, як водопостачання (50,6%), медичне обслуговування (29,8%), ремонт доріг (29,8%), подача електрики (28,9%), телефонний зв'язок (28,5%) тощо.

Зведені дані щодо оцінки участі громадських організацій та органів СОН у заходах з вирішення нагальних проблем територіальної громади за ініціативою органів місцевого самоврядування наведені в **таблиці 1**.

Таблиця 1

Сфери життя територіальної громади, в яких громадські організації та органи СОН беруть найбільш активну і ділову участь в заходах за ініціативою органів місцевого самоврядування

Сфера життя територіальної громади	Беруть активну участь	Це має місце рідко	Такої ініціативи не було
Благоустрій території	66,8	79,5	11,9
Зайнятість та працевлаштування населення	31,5	48,7	34,9
Робота ЖЕКів	37,9	23,1	20,4
Робота міського транспорту	35,3	30,8	30,2
Соціальне забезпечення, зокрема своєчасна виплата пенсій, допомоги	36,6	48,7	20,9
Медичне обслуговування	28,9	46,2	29,8
Робота шкіл, дошкільних і позашкільних установ	30,2	0,0	24,3
Екологічна ситуація	42,6	46,2	20,0
Охорона громадського порядку	31,1	46,2	26,4
Організація дозвілля	44,3	48,7	17,4
Ремонт доріг	31,1	23,1	29,8
Водопостачання	28,9	30,8	50,6
Теплопостачання (ТЕЦ)	28,1	20,5	31,1
Подача електрики	25,5	7,7	28,9
Телефонний зв'язок	31,9	38,5	28,5
Вивіз сміття	45,5	51,3	16,2
Підтоплення будинків	27,2	51,3	28,1
Інше (вказіть)	14,0	64,1	5,1

Відповіді на запитання щодо того, які конкретно повноваження, на думку громадських експертів, повинні бути делеговані місцевими органами влади **громадським організаціям, органам СОН** для розвитку різних форм локальної демократії та активної участі громади у вирішенні актуальних проблем міста, наведені у пунктах 7.1-7.6 цього звіту – з розподілом окремо по кожному з досліджуваних міст).

У тих же пунктах звіту містяться відповіді респондентів на такі **запитання**:

- які **недоліки** в діяльності як органів місцевої влади, так і громадських організацій та органів СОН, що перешкоджають розвитку локальної демократії, необхідно усунути в першу чергу;

- які найбільш **невідкладні проблеми життя** міста (району) треба вирішувати зараз місцевій владі обов'язково спільно з громадськими організаціями і органами СОН, щоб досягти бажаного результату;

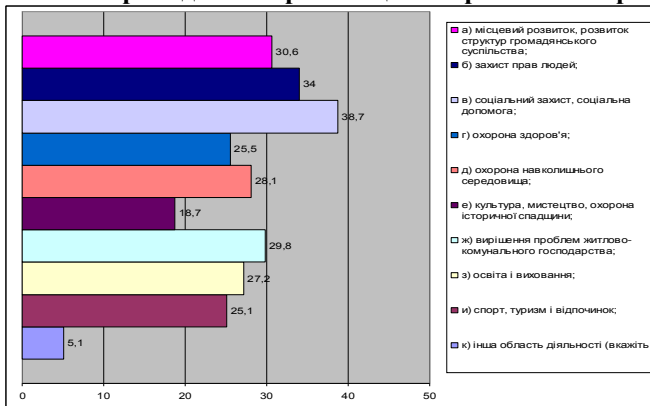
- в якій **сфері життя територіальної громади** діють громадські організації та органи СОН, представники яких виступили у якості громадських експертів. Серед опитаних виявилось найбільше представників громадських структур, які займаються питаннями соціального захисту та соціальної допомоги (**38,7%**), захисту прав людей (**34,0%**), місцевого розвитку та розвитку структур громадянського суспільства (**30,6%**) (малюнок 24);

- відомості про основну **мету та завдання громадських організацій** і органів СОН, представники яких брали участь в опитуванні у якості громадських експертів;

- які найбільш **важливі і конструктивні дії** в області розвитку локальної демократії зроблені громадською організацією та органом СОН, які представляє респондент, за період з 1998 по 2007 рік.

Малюнок 24

Сфера діяльності громадських організацій та органів СОН респондентів



Респондентам була також надана можливість висловити свою думку і внести пропозиції й по **інших питаннях** розвитку локальної демократії і підвищення ефективності громадського контролю. Відповіді на ці запитання також наведені у підпунктах 7.1-7.6 цього звіту з розподілом по відповідних містах.

Персональний склад респондентів за підсумками опитування в усіх шести містах України характеризується наступними даними:

- **серед респондентів** було приблизно три чверті (**76,6%**) керівників громадських організацій та одна чверть (**23,4%**) голів органів СОН;

- **стаж громадської діяльності** респондентів: до одного року – **11,9%**; від одного року до п'яти – **45,5%**; від п'яти до десяти років – **24,3%**; більше десяти – **18,3%**;

- **рівень освіти** респондентів складає: початкова (до 4 класів) – немає; неповна середня (8-9 класів) – **0,8%**; повна середня (10-11 класів, СПТУ) – **1,7%**;

середня спеціальна (технікум, коледж) – **20,9%**; вища або неповна вища – **68,9%**; аспірантура, вчений ступінь – **7,7%**.

В опитуванні взяли участь **52,8 % чоловіків** та **47,2% жінок**.

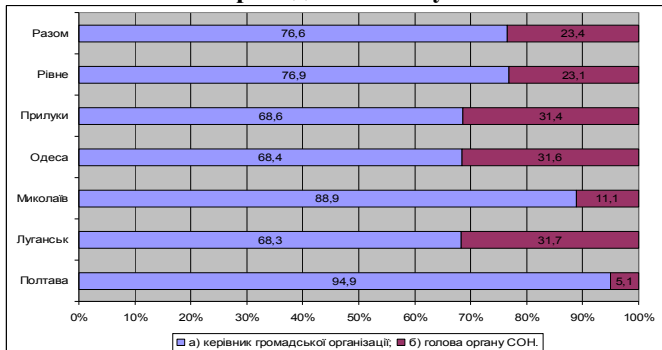
Вікова характеристика респондентів виглядає наступним чином:

- у віці 18-25 років було представлено **10,6%** респондентів;
- у віці 26-35 років – **14,6%**;
- у віці 36-45 років – **21,4%**;
- у віці 46-54 роки – **23,9%**;
- у віці 55-60 років – **14,6%**;
- у віці 61-65 років – **8,5%**;
- старші за 65 років – **6,4%**.

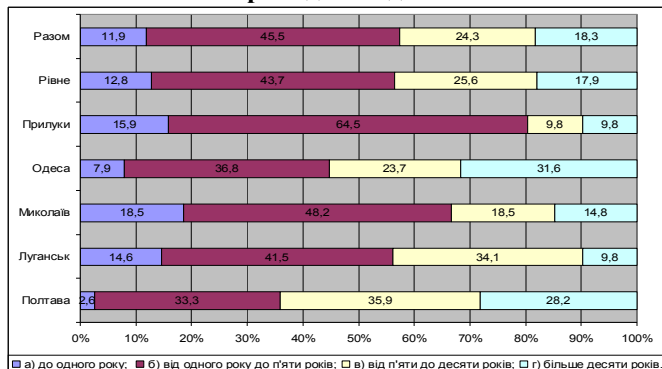
Тобто, серед громадських експертів **молодь** у віці до 35 років склала **25,2%**, люди у **середньому віці** від 36 до 54 років – **45,3%**, і нарешті, у віці 55 і **старше** – **29,5%**. Отже, переважна більшість опитаних лідерів та активістів громадських організацій та органів СОН знаходиться у найбільш продуктивному віці. (малюнок 25).

Малюнок 25

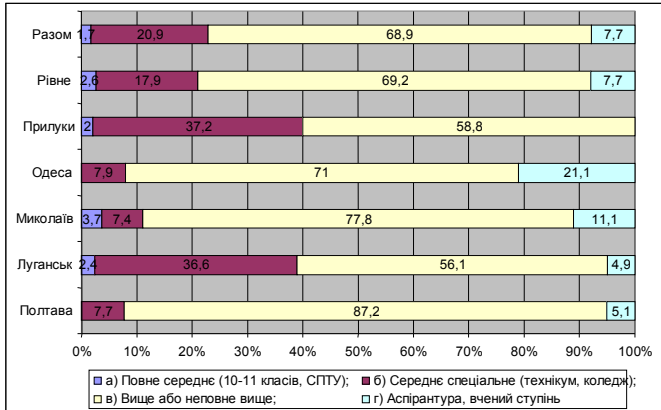
Відомості про респондентів Громадський статус



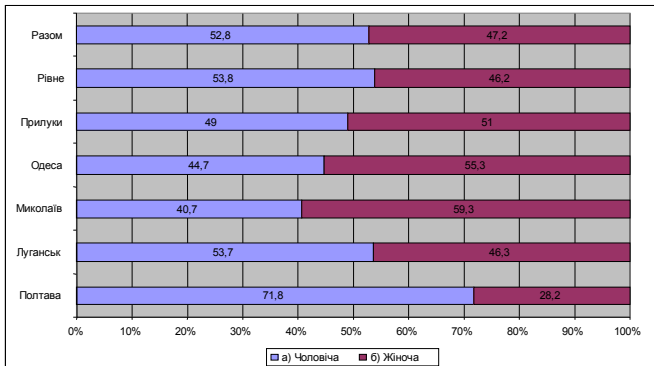
Стаж громадської діяльності



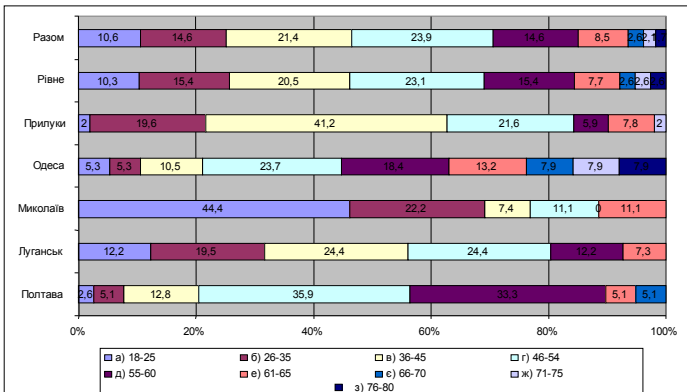
Освіта



Стать



Вік



На основі отриманих даних проведеного пілотного дослідження можна зробити наступні **ВИСНОВКИ**:

1. Щодо відкритості діяльності органів місцевого самоврядування та засобів інформування громадськості:

Найбільш широко використовуваним **джерелом інформації** про діяльність органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови), майже три чверті опитаних (**73,6%**) вважають офіційну інформацію, розміщену в **ЗМІ**, причому перевага віддається місцевій пресі (**91,1%**) та місцевому телебаченню (**86,4%**);

Добре і відносно добре інформованими про діяльність органів місцевого самоврядування вважають себе у цілому по містах майже дві третини (**66,0%**) респондентів, і достатньо високими оцінками (3 і 4 бали за 5-бальною системою) своє володіння інформацією про діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії оцінило майже три чверті (**73,6%**) опитаних.

Таким чином, **можна вважати**, що громадськість в особі громадських експертів, які є її найбільш активними та зацікавленими представниками, є **достатньо інформованою** стосовно діяльності органів місцевого самоврядування та посадових осіб.

2. Щодо можливості та ефективності участі громадськості в управлінні місцевими справами:

Майже половина респондентів (**48,5%**) вважають **недостатнім** свій рівень інформованості стосовно можливості **особистої участі** у розробці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевої влади.

Лише **20,0%** опитаних часто доводилося **особисто брати участь** у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови), а рідко – **40%** і ніколи у цьому не брали участі теж **40%** респондентів.

Менше третини (**31,0%**) з тих, хто брав безпосередню участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень, вважають, що їхні **пропозиції були прийняті** і враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження), **60%** стверджують, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома, а майже у **10%** опитаних пропозиції взагалі не були взяті до уваги. Про прийняття чи відхилення пропозицій були сповіщені особисто лише близько **20%** з числа тих респондентів, хто їх надав.

Оцінюючи реальний вплив громадськості на все, що стосується діяльності місцевої влади по розвитку міста і вирішенню його проблем, близько 30% опитаних вважають, що цей вплив є великим і дуже великим, а більше 60% респондентів вважають, що цей вплив є малим чи незначним, або взагалі ніякого впливу жителів на діяльність місцевої влади немає. Разом із тим, на думку більшості громадських експертів (**76,2%**), такий вплив жителі хотіли б мати.

Таким чином, **можна констатувати**, що у громадськості реальні можливості брати участь у підготовці та прийнятті актів органами та посадовими особами місцевої влади зараз **дуже обмежені**.

3. Щодо умов для здійснення громадського контролю діяльності органів влади та посадових осіб:

Про **можливість** використання існуючих законодавчих норм для здійснення **громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за власною ініціативою та на відкритих засіданнях дізналися **від**

30 до 40% респондентів. Часто і зрідка брали участь у здійсненні громадського контролю відповідно **14,5%** і **39,1%** опитаних. Громадський контроль переважно (**42,1%**) відбувався у формі громадських слухань по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження, причому частіше за інші громадському контролю піддавалося виконання ухвалених рішень і міських програм – **54,0%**.

Отже, **можна констатувати**, що поки що менша частина громадськості володіє необхідною інформацією щодо своїх законних прав на здійснення громадського контролю, який вживається поки що в обмеженому обсязі та лише в окремих галузях життєдіяльності громади.

4. Щодо реакції органів влади на звернення громадян та вжиття ними необхідних заходів:

Реакція місцевої влади на звернення громадян в органи місцевого самоврядування (міськраду, міськвиконком), до їх посадових осіб із заявами та пропозиціями з поліпшення різних сторін життя міста, на думку опитаних, була наступною: отримали відповідь своєчасно і достатньо конкретного змісту **26,0%** опитаних; отримали відповідь із затримкою та у вигляді відписки – **33,2%**; взагалі не отримали ніякої відповіді **15,7%**. Майже половина з опитаних (**49,6%**) вважає, що органами влади та посадовими особами приймалися конкретні заходи у відповідь на їхні звернення, а інша половина (**51,4%**) вважає, що конкретних заходів не вживалося.

Отже, на звернення до органів влади та посадових осіб лише одна **чверть** заявників отримує відповіді своєчасно і достатньо конкретного змісту. Решта заявників або отримує відповіді із затримкою, або у вигляді відписки, або взагалі ніякої відповіді не отримує. Причому у тих, хто отримує відповіді, питання по суті вирішується тільки приблизно у **половині** випадків.

Таким чином, можна вважати, що попри низку прийнятих на загальнодержавному рівні відповідних нормативно-правових актів (оновленого Закону, указів Президента та постанов уряду), робота місцевих органів публічної влади із зверненнями громадян **залишається недостатньою** і потребує покращення.

5. Щодо ступеня розвитку різних форм локальної демократії у цілому:

Динаміка оцінок респондентами ступеня використання різних форм локальної демократії за 10-річний період з 1998 по 2007 роки наведена у **таблиці 2**:

Таблиця 2

Ступень використання форм локальної демократії (у %)

Форма локальної демократії	1998-2002			2002-2006			2006-2007		
	Актив.	Рідко	Не вик.	Актив.	Рідко	Не вик.	Актив.	Рідко	Не вик.
Місцеві ініціативи	25,1	35,3	44,2	53,2	27,2	27,2	60,9	25,5	16,6
Загальні збори	23,0	40,4	38,7	51,1	27,6	24,6	53,6	29,8	16,6
Місцеві референдуми	10,2	35,3	63,0	14,9	15,7	61,7	25,1	16,6	50,6
Громадські слухання	22,1	26,8	38,3	51,1	17,8	22,6	61,3	22,1	18,7
Діяльність органів СОН	30,2	34,0	33,2	56,2	18,3	21,3	59,1	22,6	20,9

Порівняльний аналіз оцінок респондентами ступеня прояву основних форм локальної демократії між трьома виділеними періодами свідчить, що період 2002-2006 (від виборів 2002 року до виборів 2006 року) характеризується значним **зростанням** громадської активності: у цей час, за оцінками респондентів, майже вдвічі зросла активність по основних формах локальної демократії. У наступному досліджуваному періоді теж спостерігається зростання активності по більшості форм локальної демократії, але вже не такими значними темпами.

Разом із тим, в межах кожного періоду оцінки ступеня розвиненості форм локальної демократії між собою **істотно відрізняються**. Так у період 1998-2002 років найвищі оцінки респондентів отримали такі форми локальної демократії, як місцеві ініціативи та загальні збори (відповідно **25,1%** і **23,0%**); у наступний період 2002-2006 років найвищі оцінки респондентів отримала діяльність органів СОН (**56,2%**) та місцеві ініціативи (**53,2%**); у період же 2006-2007 років вже майже усі форми локальної демократії, крім місцевих референдумів, за оцінками респондентів, розвивались активно (від **61,3%** – громадські слухання до **53,6%** – загальні збори).

Тобто, можна заключити, що протягом досліджуваного 10-річного періоду, незважаючи на недостатність нормативної бази (адже регламентація наведених у таблиці основних форм локальної демократії, крім місцевих референдумів та загальних зборів, має здійснюватись через відповідні норми статутів територіальних громад, які зараз прийняті у меншості міст України), **основні форми локальної демократії** (крім місцевих референдумів), за оцінками респондентів, **розвиваються**.

Розвиток місцевих референдумів, на думку експертів, в Україні **гальмується**. Це пов'язано переважно із тим, що чинний спеціальний закон, за оцінками фахівців, є застарілим і не відповідає сучасним вимогам. А також є певні побоювання влади виносити на розсуд громадськості питання, які вона звикла вирішувати **закрито**.

6. Щодо задоволення загальним рівнем співпраці громади із владою:

За оцінками опитаних громадських експертів щодо ефективності взаємодії влади і громади, **в основному задоволених** такою співпрацею виявилось **40,4%** опитаних, а **не задоволених – 48,1%**.

Експерти вважають доцільним поширити практику делегування місцевими органами публічної влади частини власних повноважень у вирішенні пріоритетних соціальних проблем територіальних громад органам СОН та громадським організаціям через механізми законодавчо передбаченого для органів СОН **делегування повноважень**, фінансів та майна (досвід м. Одеси), а для громадських організацій – через **механізм соціального замовлення**, яке уявляє собою комплекс організаційно-правових заходів з розв'язання пріоритетних соціальних проблем громади силами некомерційних організацій шляхом розробки та реалізації соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів на конкурсних засадах (досвід м. Одеси та інших міст України).

Відповіді респондентів на запитання щодо того, які конкретно повноваження, на їх думку, мають бути **делеговані** місцевими органами влади **органам СОН та громадським організаціям** для розвитку різних форм локальної демократії та активної участі громади у вирішенні актуальних місцевих проблем, наведені у пунктах 7.1-7.6 цього звіту з розподілом окремо по кожному з досліджуваних міст.

5. ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ І СТАН ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Аналіз висвітлення ЗМІ проблем локальної демократії в містах, які були об'єктами дослідження, свідчить про те, що можливості друкованих видань щодо популяризації цього процесу та усунення негативних явищ, які стримують його позитивний розвиток, далеко **не використовуються**. Найбільш характерними в цьому відношенні особливостями публікацій в регіональних ЗМІ 1998-2007 років є:

- хаотичність, поверхневність та відсутність системності у висвітленні проблем розвитку локальної демократії, відсутність чітко продуманого планування у цій області інформаційної діяльності прес-центрів місцевих органів влади;

- недостатня активність, слабка мотивація та недостатній інтерес журналістів до проблеми розвитку локальної демократії – з одного боку, з іншого – явна заангажованість, гостра пропагандистська спрямованість публікацій з цієї проблематики;

- відхід ЗМІ від відкритості, публікацій в повному обсязі і усіх без винятку основних документів місцевих органів влади – рішень рад, виконкомів, розпоряджень міських голів, прагнення обмежити інформування громади про дії органів самоврядування з посиланнями, у разі потреби, на далеко не доступні більшості городян веб-серверні ресурси міських рад;

- формально-показний підхід до висвітлення проблем локальної демократії «для галочки», публікації зазвичай приурочені до дня місцевого самоврядування та до інших суспільно-політичних, святкових дат;

- вкрай недостатнє висвітлення активної ролі третього сектору в розвитку локальної демократії і особливо органів самоорганізації населення.

Найбільш характерним прикладом особливостей висвітлення ЗМІ проблем розвитку локальної демократії, прикладом, який повною мірою відображає змістовну сторону і принципові тенденції цього процесу для ЗМІ усіх досліджуваних в цьому відношенні міст, є публікації в провідних друкарських виданнях м. Миколаєва.

Газета Миколаївської міської ради «Вечірній Миколаїв»

Для довідки: Газета «Вечірній Миколаїв» – офіційне видання Миколаївської міської ради. Виходить 3 рази на тиждень – у вівторок, четвер і суботу. Обсяг – звичайний випуск – 4 смуги формату А2, випуск четверга – 8 смуг формату А2. Тираж загальних випусків – порядку 8-8,5 тис. примірників, четвергових випусків – 14,5-15 тис. прим.

Проведений аналіз газетних публікацій 1998-2007 років, пов'язаних з відкритістю у роботі місцевих органів влади (міськради, міськвиконкому, міського голови), інформуванні громади за допомогою статей, інформації, публікацій офіційних документів, брифінгів, прес-конференцій, інтерв'ю про конкретну діяльність в області розвитку локальної демократії, взаємодії влади з громадськими організаціями, органами самоорганізації населення, ініціативними групами громадян.

Проте при аналізі не враховувалися публікації офіційних документів – рішень міськради і міськвиконкому, розпоряджень міського голови (за винятком найбільш резонансних). Викликано це тим, що раніше міськими властями м. Миколаєва видавався спеціальний вісник, куди входили нормативно-правові акти місцевого самоврядування, а пізніше ця база даних була розміщена на сайті

міської ради з вільним доступом для усіх бажаючих. Таким чином, доступ до актів місцевого самоврядування, за великим рахунком, в Миколаєві в цей період був відкритим і необхідності дублювати їх в газеті міської ради не було. Також за рідкісним виключенням в аналізі не враховувалися звіти про сесії міської ради, як правило, що носять здебільшого протокольний характер і мало схожі на справжні журналістські репортажі.

У 1998 р. при дослідженні підшивань виявлено 14 публікацій, що відносяться до вказаної проблематики. У зв'язку з тим, що цього року проходили місцеві вибори, в першому кварталі в газеті з'явився звіт міського голови (він був проведений перший і єдиний для Миколаєва раз в повній відповідності із законодавством про місцеве самоврядування), звіти заступників мера. Розвернулася дискусія, присвячена вирішенню міських проблем під рубрикою «Якщо б мером був я...». Проте, після обрання новим мером в березні 1998 р. Анатолія Олійника, рубрика ця тут же зникла з газетних смуг. В той же час звіти керівників міста (спочатку старих, а згодом, і нових 100 днів нового мера і т. д.) є яскравим зразком пропаганди, розробки піар-технологій, і по суті малого цікаві рядовим читачам. У цьому ж році почалася робота над Статутом міста, що також знайшло своє віддзеркалення в газетних публікаціях. Діалог влади з громадськістю, з неурядовими організаціями на сторінках газети відсутній практично повністю. В той же час є помітним, що нова влада дала дуже багато нездійснених обіцянок і знаходиться в розгубленості: як же тепер виправдатися перед миколаївцями за їх невиконання.

У 1999 р. для аналізу було відібрано 16 публікацій. З одного боку по ним можна судити про те, як розвивався в Миколаєві інститут самоорганізації населення (у той час – в особі комітетів громадського самоврядування), зв'язки влади з громадськістю. У той же час публікації несуть на собі відбиток боротьби за владу, викликаною важкою хворобою міського голови А. Олійника та бажанням ряду фігурантів міської політики стати його наступниками. «Скандалом-1999» стала історія з будівництвом малого ринку на розі проспекту Леніна та вул. Комсомольської, якій присвячено декілька публікацій. Сам мер вже мало що вирішував, але його найближче оточення прагнуло не допустити будівництва тут ринку відомим міським бізнесменом А. Дьомінім, який фінансово підтримував опозицію. У цій ситуації комітет самоврядування мікрорайону 70, розташованого в районі ринку, виступив знряддям в руках міських властей і не відображав дійсної точки зору більшості жителів мікрорайону.

2000 р. виявився найменш результативнішим – всього 5 публікацій з тематики локальної демократії. Цього року після дострокових виборів міського голови у зв'язку із смертю попереднього мера А.Олійника наступило повне політичне затишшя. Самі вибори виявилися швидкоплинними і не привернули уваги городян, чим пояснювалася рекордно низька явка виборців. Практика діалогу влади з громадою, що в той час вже напрацьовувалася, виявилася практично втраченою. Матеріали, пов'язані з діяльністю мерії, носили здебільшого яскраво виражений рекламно-пропагандистський характер, локальні ініціативи городян не знаходили належної підтримки у органів місцевого самоврядування і майже не висвітлювались в ЗМІ. Слід також відзначити, що посилена увага в газеті приділялася околичним частинам міста, таким як Матвіївка.

У 2001 р. виявлено 8 публікацій, що стосуються розвитку локальної демократії. У цей період головним лейтмотивом стає створення органів СОН, що об'єктивно обумовлено як ініціативою самих городян, так і Законом України “Про органи самоорганізації населення”, що набув чинності цього ж року. Місцева влада починає інформаційну кампанію по пропаганді руху органів СОН, розуміючи, що таким чином може зняти з себе надмірний вантаж приватних проблем локальних територій. До розвитку органів СОН як елементу міського самоврядування прагне і опозиція мерові Володимиру Чайці, вважаючи, що таким чином в свої лави можна завербувати масу нових прихильників з числа простих мешканців.

У 2002 р. при аналізі «Вечірнього Миколаєва» виявлено 14 публікацій, що стосуються досліджуваної проблематики. Перш за все, звертає на себе увагу вплив передвиборчої ситуації на підвищення інтересу керівництва міста до самоорганізації населення. Значна частина звітів перед городянами, підвищений інтерес до органів СОН викликані, вочевидь, саме цими чинниками. Також звертає на себе увагу і дискусія, пов'язана з пропозицією висувати мажоритарних депутатів тільки за місцем проживання. В той же час, в наявності і зростання «стихійної» активності локальних лідерів, бажання створювати органи СОН.

У 2003 році відмічено 12 публікацій з аналогічної тематики. Переважають інтерв'ю з головами органів СОН, думки депутатів і керівників місцевого самоврядування, публікації інформаційного характеру про те, як правильно зареєструвати орган СОН. В той же час звіти керівників практично відсутні, громадські слухання не проводяться.

У 2004 році інтерес до даної теми знижується ще більше – лише 9 публікацій. При цьому добра половина з них приділена конфлікту навколо планів забудови мікрорайону «Сухий фонтан» і суперечностям, що виникли в керівництві одного органу СОН. В той же час, до кінця року починає виявлятися активізація роботи Фонду розвитку міста Миколаєва: підписаний меморандум мером області про соціальне інвестування, проведено дослідження основних соціальних проблем городян. Стартує робота по організаційно-методичній підтримці органів СОН з боку «третього сектора», що виліється у підвищення активності локальних громад в наступних 2005-2007 роках.

Так, у 2005 році виявлено вже 16 публікацій. Цей рік залишиться в історії міської громади як рік громадських слухань. Саме цього року влада почала практикувати організацію громадських слухань по самих різних проблемах. Правда, не завжди їх проведення знаходило своє віддзеркалення в ЗМІ, зокрема в газеті міської ради. Судячи по публікаціях, активно продовжував розвиватися рух органів СОН і ОСББ, діалог влади і громадськості, зокрема за посередництва неурядових організацій. Мерія з готовністю бере участь в проєктах, які реалізуються неурядовими організаціями. Необхідно відзначити, що саме в цей час розгортається масштабна робота Фонду розвитку міста Миколаєва по популяризації і розвитку різних форм самоорганізації населення, що також знайшло своє віддзеркалення в матеріалах ЗМІ.

Реалізуються перші проєкти по благоустрою локальних територій із залученням як донорських коштів, так і грошей бізнес-структур. Серед локальних територій виявляються лідери серед органів СОН: “Сухий фонтан”, “Ялти”,

“Залізничне селище”, “Площа Перемоги”, “Леваневці” та ряд інших мікрорайонів міста, причому по більшій частині – околичних. Видно, тут проблеми територій сумісного мешкання найбільш гострі, і саме це мобілізує їх жителів на створення структур самоорганізації, підштовхує до реалізації різних ініціатив, часом стихійних і непродуманих. Але головною «темою року» стає підвищення житлово-комунальних тарифів, проти чого активно протестує значна частина городян. Якщо раніше тарифи збільшували після виборів (у 1998-99 рр., в 2000 р., в 2002 р.), то тепер логіка розвитку житлово-комунального господарства привела владу до необхідності ухвалення болючих та вкрай непопулярних рішень напередодні виборів. При цьому «тарифна лихоманка» тривала довго. Тут позначилися як небажання керівників міста і області нести персональну відповідальність за ухвалення непопулярних рішень, так і недосконалість українського законодавства.

У 2006 році виявлено 21 публікацію про локальну демократію. З одного боку, свою роль зіграли муніципальні вибори, що відбулися цього року. Хоча при цьому слід констатувати помітне зростання активності населення і прагнення до самоорганізації, відстоювання власних прав та законних інтересів. До цього ж періоду належить і наростання конфліктів не тільки між органів СОН і органами місцевого самоврядування, але й усередині самих структур самоорганізації.

Крім того, багато ОСББ стикаються з проблемами, які для них були малознайомі на момент реєстрації. Наприклад: тривалі за часом і вкрай витратні процедури складання паспортів будинків, оформлення земельних ділянок відповідно до вимог законодавства, що змінилися, необхідність витратити час і солідні гроші на отримання різних дозволів і узгоджень, повна відсутність коштів на капітальний ремонт будинків. У цей час був проведений перший міський конкурс з ремонту будинків, для перемоги в якому органам СОН і ОСББ досить було внести (як власний внесок) не більше 10% коштів від загальної кошторисної вартості ремонту. Проте значна частина донорських і бюджетних коштів, виділених на конкурс, так і залишилася неосвоєною. Також можна відзначити розвиток соціального інвестування в Миколаєві і активізацію конфліктів між забудовниками і жителями дворів.

Миколаївська суспільно-політична газета «Південна правда»

Для довідки: Газета «Південна правда» – найбільш тиражне суспільно-політичне видання Миколаєва. Засновник – трудовий колектив. Виходить 3 рази на тиждень – у вівторок, четвер і суботу. Об’єм звичайного номеру – 4 смуги формату А2, у випуску четверга – 8 смуг формату А2. Тираж кожного з трьох випусків за досліджуваний період коливався від 25 тис. до 40 тис. екз. Також виходить ряд додатків до газети.

При виборі відповідно до завдання дослідження опозиційного видання виникли серйозні труднощі. Місцевий миколаївський газетний ринок украй специфічний, впродовж всього досліджуваного періоду на ньому не присутнє жодне видання, яке можна було б вважати опозиційним. У різні проміжки часу цю роль виконували газети, які зазвичай створювалися під вибори і розповсюджувалися безкоштовно величезними тиражами. Проте, після виборів вони в більшості випадків згортали свою діяльність. Прикладами таких PR-проектів можуть слугувати газета «Місто Н» (1998 р.), «Партнер-інформ» (активно «розоручувався» в 2000-2002 роках), газета «Будівельник» (2001-2002 роки), «СКІФ» (2002-

2004 роки) і «Наше місто» (2005-2006 роки). Правда, весь цей час виходила газета місцевої організації НРУ «Український південь», проте це вузькопартійне видання з обмеженим тиражем (не більше 2-3 тис.) і, за оцінками широкого кола читачів, мало популярне в місті. Практично весь його тираж розповсюджується в районах області.

Тому за основу для дослідження була узята сама тиражна газета в місті і в області «Південна правда». Проте і тут виникли свої складнощі. При попередньому головному редакторові газета займала абсолютно провладну позицію, не піддавала критиці міську і обласну владу. Аналіз публікацій 1998-99 років показав, що за цей період в газеті не було жодної (!) помітної критичної публікації на адресу міських властей, що також пояснюється ще й дружніми взаєминами між тодішнім міським головою А. Олійником та головним редактором газети Анатолієм Самойленком. Проте, через хворобу, А. Самойленко відходить від справ і з 2000 року спрямованість публікацій «Південної правди» поступово починає змінюватися. Провладна апологетика поступається місцем критичному погляду на життя. Саме тому аналіз газети проводився, починаючи з 2000 року.

2000 рік – 8 публікацій на теми локальної демократії. Більшістю вони стосуються актуальної на той період проблеми підвищення житлово-комунальних тарифів. Ці спроби, зроблені незабаром після дострокових виборів міського голови, викликали укр. хворобливу реакцію більшості городян, що не могло пройти мимо уваги журналістів. У той же час газета абсолютно не цікавиться діяльністю неурядових організацій, локальними ініціативами городян, розвитком місцевого самоврядування. А влада ніяк не реагує на легку подібність критики, що міститься в газетних публікаціях.

2001 рік – 3 публікації (абсолютний мінімум публікацій на згадану тему!). Газета знов цікавиться виключно проблемами тарифів, а також станом житлово-комунального господарства міста. Решта публікацій, що стосуються міського самоврядування і самоорганізації населення, носять офіційний характер, є відвертою рекламою діяльності міських чиновників.

2002 рік – 9 публікацій. Ситуація зі свободою слова в даному ЗМІ помітно починає мінятися в кращу сторону. Перевага як і раніше віддається проблемам, пов'язаним з тарифами і неякісним обслуговуванням житла. Проте з'являються перші публікації про органи самоорганізації населення, про конфлікти між забудовниками і жителями даних територій. Міські власті, як і раніше вважають за краще не реагувати на критичні публікації. Визначений відбиток на зміст газети наклали і муніципальні вибори-2002.

2003 рік – 12 публікацій. Вперше впродовж періоду, що аналізувався, газета береться за журналістське розслідування, що стосується незаконного будівництва елітного будинку в центрі міста на вул. Набережна (дозволи міськвиконкому на будівництво будинку були анульовані судом, проте, не дивлячись ні на що, будинок все ж таки був побудований), виходять декілька публікацій на цю тему. Міські власті ігнорують публікації, що виходять, адже в центрі скандалу виявляється потужна будівельна фірма «XXI століття – Миколаїв», пряме відношення до якої має один із народних депутатів України. Більш того, цьому підприємству міські власті спробували приблизно в той же період здати в довгострокову

оренду природного монополіста – ДП «Миколаївводоканал». Проте у зв'язку з відчайдушними протестами трудового колективу операція зірвалася.

У 2003 році міські власті все ж таки починають серйозно реагувати на критичні публікації в газеті «Південна правда». Найчастіше тут з'являються нормальні відписки міських чиновників, але іноді підняті в газетних публікаціях питання все ж таки вирішуються по суті. Продовжується і відстеження теми тарифної політики та якості комунальних послуг, що стала вже традиційною для видання.

2004 рік – 19 публікацій. Як і раніше на першому місці залишаються тарифна політика міських властей, якість житлово-комунальних послуг, що надаються, самозахвати землі і самозабудови в місті. Характерною особливістю року є те, що міські власті по суті не вирішили жодну (!) проблему, підняту в критичних публікаціях і не прагнули давати навіть формальні відповіді. З іншого боку, газета активно брала участь у президентських виборах на стороні В. Януковича і здебільшого зосередила критику на локальних проблемах окремих громадян і житлових будинків.

2005 рік – 20 публікацій. Як і в попередньому році, редакція приділяє основну увагу проблемі житлово-комунального обслуговування і тарифам. Разом із тим з'являються звіти керівників, публікації по результатах громадських слухань, йдуть обговорення проєктів забудови територій. До кінця року у зв'язку з наближенням муніципальних виборів напруга починає наростати, гострота критичних матеріалів посилюється. Власті, як і раніше, далеко не завжди дають навіть письмові відповіді на критичні публікації, ще рідше роблять ефективні кроки по вирішенню піднятих проблем.

2006 рік – 16 публікацій. Вперше з'являються дві публікації, в яких гострої критиці піддається звіт міського голови В. Чайки. Вони явно пов'язані з виборами міського, що наближаються. Втім, і сам звіт у порушення Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” з'являється не щороку. Процедура його проведення, яка прописана в Законі, жодного разу не була повністю витримана.

Серед нових тем також можна відзначити критику роботи нещодавно створеного Міського інформаційно-розрахункового центру, міського комбінату ритуальних підприємств (комунальної ритуальної служби), проблему переведення мкр. Матвійки на дороге автономне теплопостачання в багатоквартирних будинках (міська влада “заглушила” єдину крупну котельню, що існувала тут, як застарілу, аварійну і збиткову, за що піддалися різким нападкам матвійців та критиці в місцевих ЗМІ).

Певний інтерес складає **аналіз стану інформаційної сфери Луганська та Луганської області**, зроблений за матеріалами офіційних видань. Нижче наведені лише окремі фрагменти цього аналізу.

За станом на середину 2005 року інформаційну сферу Луганської області склали 410 друкованих періодичних видань (загальний тижневий тираж 2 162 тис. екз.) Регулярно виходили з друку 273 видання (загальний тижневий тираж 1 985 тис. екз.). Переважав сектор суспільно-політичних – 135 і комерційних видань – 117.

Дані по категоріях засновників ЗМІ: органи влади – 53; державні установи – 10; освітні заклади – 12; комерційні структури – 122; профспілки – 6; творчі об'єднання – 20; політичні партії – 18; громадські організації – 36; релігійні організації – 16; фізичні особи – 74; промислові підприємства – 38.

На території Луганської області ведуть віщання 37 телерадіокомпаній різних форм власності. Активно розвиваються Інтернет-видання.

В цілому у взаєминах ЗМІ і влади порівняно з періодом до «помаранчевої революції» тенденції позитивні. Офіційна позиція губернатора – рівний доступ всіх ЗМІ до інформації. У більшості випадків він дотримується, робота адміністрації стала прозорішою, ніж це було раніше. У наявності плюралізм думок, вільно можуть висловлювати свою думку представники різних ЗМІ. Практично єдиним яскравим прикладом тиску на території області на пресу є ситуація навколо газети «Слав'яносербські вісті», де новий глава райадміністрації погрозив звільненням редакторові, що відмовився висвітлювати події у вигідному для представника виконавчої влади ключі.

Обласна рада для висвітлення своєї діяльності використовує, у першу чергу, свої періодичні видання, до яких належать: газета «Вісті Луганщини», Інформаційно-аналітичний бюлетень Луганської обласної Ради «Постскриптум». Крім періодичних видань, офіційна інформація розміщується на сайті <http://oblrada.lg.ua> у розділах «Регламент ради», «Рішення ради», «Вносяться на обговорення». Інформація даних розділів дозволяє орієнтуватися в роботі ради, легко і доступно ознайомитися із вже ухваленими рішеннями і включитися у процес обговорення актуальних питань, у тому числі пов'язаних з локальною демократією.

Враховуючи невисоку доступність Інтернету для переважної частини населення, інформація в друкарських виданнях в обов'язковому порядку збирається і доступна в читальному залі обласної бібліотеки.

Взаємодія з журналістами переважно здійснюється в ході роботи постійних депутатських комісій і таким чином до ухвалення рішень населення має можливість ознайомитися з підготовлюваними рішеннями. Свої зауваження і побажання можна направляти в секретаріат або висловлені безпосередньо депутатами в депутатських приймальнях. В цілому, обласна рада – більш закрита для ЗМІ, ніж облдержадміністрація. Її інформаційна політика орієнтована переважно на «своїх» журналістів. Прес-конференції і брифінги для ЗМІ проводяться значно рідше.

Більшість заходів Луганського міськвиконкому та міської ради відкриті для преси, проте міські чиновники спілкуються з журналістами неохоче, прес-служба працює слабо. Відповіді на офіційні запити часто готуються місяцями. Рівень довіри населення до міської влади низький, що пов'язано, перш за все, з проблемами в комунальній сфері.

Сьогодні журналістів Луганська готують три вузи: Східноукраїнський Національний Університет ім. Даля, Луганський Національний Педагогічний Університет ім. Шевченка та Луганський Державний Інститут Культури і Мистецтв. Перший готує безпосередньо журналістів друкарських видань, а педагогічний університет – дикторів та ведучих. При цьому за словами редакторів видань, переважна більшість журналістів, що добре пишуть, не мають журналістської освіти. Ринок Інтернет-видань зростає кількісно і якісно і є достатньо привабливим для журналістів як в матеріальному плані, так і в перспективі кар'єрного зростання.

Існуюча професійна організація – Спілка журналістів – для підвищення кваліфікації проводить професійні конкурси і сприяє працевлаштуванню молодих фахівців. Цього явно недостатньо для забезпечення стандартів журналістської професії. Періодичне інформування і навчання представників ЗМІ іншими НДО носить **несистемний характер** і теж орієнтовано на соціальні проблеми.

6. ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗВОРОТНОГО ЗВ'ЯЗКУ І ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Звернення громадян виконують потрійну функцію: **по-перше**, вони є однією з найважливіших форм і гарантій участі громадян в управлінні справами держави і суспільства, тобто формою безпосереднього народовладдя; **по-друге**, вони є формою громадського контролю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; **по-третє**, у політичному аспекті вони покликані забезпечити зворотний зв'язок між громадянином і державно-владними структурами, виявити громадську думку, суспільні інтереси, ставлення громадян до тих чи інших управлінських рішень і ступінь підтримки певної політики.

Право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення та особисто звертатися до органів публічної влади та посадових і службових осіб передбачено ст. 40 Конституції України¹. Процедура подання і розгляду звернень громадян регламентується Законом України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян»². Заходи з удосконалення системи роботи із зверненнями громадян передбачені недавнім указом Президента України «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 № 109/2008³.

Звернення громадян дають можливість оцінювати соціальну ефективність дій влади. У розвинених країнах процедурні гарантії захисту прав приватних юридичних та фізичних осіб, які звертаються до органів публічного управління, фактично визначають “обличчя” адміністративного права. Згідно Закону України „Про звернення громадян”, громадяни України мають право звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, установ та організацій незалежно від форм власності, до підприємств, до засобів масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов'язками із зауваженнями, скаргами та пропозиціями щодо їх статутної діяльності, заявою чи клопотанням стосовно реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргами про їх порушення (ч. 1 ст. 1). Вказані суб'єкти мають розглянути ці звернення та сповістити їхніх авторів про результати розгляду (ст. 14). Причому дані права розповсюджуються і на осіб, які не є громадянами України (ч. 3 ст. 1).

Але, на думку фахівців⁴, сучасна нормативна база реалізації права громадян на звернення має певні **недоліки**. Так, істотною вадою Закону є те, що він

¹ Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради, 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради, 1996. – № 47. – Ст. 256. Із змінами, внесеними згідно із Законом України від 13.05.1999 № 653-XIV // Відомості Верховної Ради, 1999. – № 26. – Ст. 219.

³ 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 <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

⁴ Тимошук В. П. Деякі недоліки правового регулювання розгляду звернень громадян // Бюлетень Міністерства юстиції України, № 4 (54). – 2006. – С.113-122.

залишає поза увагою звернення юридичних осіб, наприклад, громадських організацій, хоча їх відносини з органами публічної влади мають ту ж саму природу, що і відносини громадянина, адже, як правило, громадські організації створюються для захисту спільних інтересів громадян.

Особливо недосконалим Закон є у частині **механізмів** реалізації прав громадянина на звернення (ст. 8), оскільки їх розгляд, зазвичай, здійснюється посадовою або службовою особою одноосібно. Замість права громадянина знайомитися з матеріалами справи, Закон передбачає право “знайомитися з матеріалами перевірки”. Закон не передбачає права приватній особі бути залученою до процедури прийняття відповідного рішення і надати свої зауваження та пропозиції до його проекту, не передбачено і обов'язку органу влади мотивувати прийняте рішення і т.д. Необґрунтованою є і норма Закону (ст. 13), де встановлено, що його дія не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений анти-монопольним законодавством.

Закон надто поверхнево регулює і процедурний аспект відносин щодо розгляду звернень громадян. Зокрема, підхід законодавця до визначення строку розгляду звернень громадян спонукає до того, що на практиці майже не використовується мінімальний строк, а конструкція “потребують додаткового вивчення” практично не дозволяє оцінити правомірність використання місячного строку щодо більшості звернень. Закон не передбачає можливості залучення до участі у розгляді справи заінтересованих осіб, права та законних інтересів яких може стосуватися рішення, а також обов'язку органу публічного управління повідомляти таких осіб про прийняте рішення та можливість його оскарження.

Одним з істотних методологічних недоліків Закону “Про звернення громадян” є і те, що він поширює свою дію на розгляд звернень не лише органами державної влади та місцевого самоврядування, а й підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форми власності (отже, і приватними). Такий підхід, на думку правознавців, є необґрунтованим, адже стосовно публічних суб'єктів і приватних осіб повинні застосовуватися принципово відмінні правові режими¹.

За цих умов дедалі більший розвиток в Україні отримує електронне користування правом на звернення. Серед основних питань, які порушують перед урядом громадяни, – питання соціального захисту (24,6%), забезпечення законності та охорони правопорядку, прав і свобод громадян (14,5%), праці та заробітної плати (9,2%)².

Оскільки поодинокі реакції на звернення громадян і навіть «гарячі лінії» не вирішують усіх проблем, перспективним є створення в органах влади системи **«електронного уряду»**, яка дозволяє деперсоніфікувати взаємовідносини громадян і чиновників, забезпечити інформаційну відкритість діяльності держав-

¹ Тимошук В. П. Деякі недоліки правового регулювання розгляду звернень громадян // Бюлетень Міністерства юстиції України, № 4 (54). – 2006. – С. 118.

² Чуб О. Конституційні засади права громадян на звернення // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 1 (44). – С. 81.

них органів, залучити ширше коло громадян до прийняття суспільно значущих рішень і спростити процедури масового опитування громадської думки. Нормативно-правовою базою цього виду громадського контролю є Постанова Кабміну від 24 лютого 2003 р. „Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи „Електронний Уряд”¹. Але у зв'язку з низькою матеріальною забезпеченістю значної частини населення та обмеженістю його доступу до мережі Інтернет для впровадження таких високотехнологічних систем врядування необхідно забезпечити можливість людям безкоштовно подавати звернення, наприклад, через комп'ютерні ресурси юридичних консультацій, спеціальні термінали колективного користування (розташовані, зокрема, у державних та муніципальних установах), навчання громадян, починаючи із загальноосвітніх шкіл.

Виходячи з розуміння вказаних та інших вад чинної законодавчої бази, яка регламентує організаційно-правові питання здійснення права громадян на звернення, а ще більше виходячи з реальної повсюдної практики роботи із зверненнями громадян, в ході дослідження у громадських експертів з'ясовувалися наступні питання:

- чи доводилося їм особисто звертатися в органи місцевого самоврядування, до їх посадових осіб із заявами та пропозиціями з поліпшення життя в місті;
- в який термін і якого змісту була отримана відповідь;
- чи приймалися адресатами конкретні заходи по суті звернення.

Аналіз відповідей на ці запитання міститься у розділі 4 (узагальнений аналіз) та у підрозділах 7.1-7.6 (див. аналіз по окремих містах, де проводилося дослідження). Встановлена таким чином суб'єктивна думка громадських експертів в ході дослідження була також доповнена об'єктивними даними про стан справ у цій сфері на підставі аналізу статистичних даних про звернення, що надходять до місцевих органів влади. Слід відмітити, що характер тенденцій, які протягом останніх років спостерігаються у статистиці звернень громадян, в різних містах в цілому є **ідентичними**. Про ці тенденції, наприклад, дозволяють судити дані аналізу звернень громадян, які надійшли до **Прилуцької міської ради** протягом 2002-2006 років. Зведені дані про ці звернення містяться у **таблиці 3**.

Таблиця 3

Аналіз звернень громадян до Прилуцької міської ради (одиниць)

Показник	2002	2003	2004	2005	2006
Кількість усіх звернень, у тому числі:	3580	3278	3372	3311	4016
Кількість звернень, що надійшли поштою	3194 (89,2%)	3033 (92,5%)	3195 (94,8%)	2991 (90,3%)	3538 (88,1%)
Кількість звернень на особистому прийомі	386 (10,8%)	245 (7,5%)	177 (5,2%)	320 (9,7%)	478 (11,9%)
Повторних	18 (0,5%)	8 (0,2%)	6 (0,2%)	75 (2,3%)	110 (2,7%)
Колективних	163 (4,6%)	106 (3,2%)	173 (5,1%)	223 (6,7%)	360 (9,0%)

¹ Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи „Електронний уряд”: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 208 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

	2002	2003	2004	2005	2006
Від інвалідів, учасників бойових дій, вдов загиблих на фронті	105 (2,9%)	56 (1,7%)	129 (3,8%)	202 (6,1%)	221 (5,5%)
Багатодітних сімей, одиноких матерів	10 (0,3%)	8 (0,2%)	5 (0,1%)	14 (0,4%)	10 (0,2%)
Дітей війни	-	-	-	-	43 (1,1%)
Інвалідів загального захворювання	136 (3,8%)	121 (3,7%)	122 (3,6%)	112 (3,4%)	138 (3,4%)
Учасників ліквідації аварії на ЧАЕС	3 (0,1%)	5 (0,2%)	4 (0,1%)	18 (0,5%)	37 (0,9%)
Ветеранів праці, пенсіонерів	453 (12,7%)	322 (9,8%)	442 (13,1%)	65 (2,0%)	19 (0,5%)
Кількість громадян, які звернулися	4356 (100%)	5558 (128%)	5716 (103%)	7362 (129%)	10527 (143%)
Кількість питань, порушених у зверненнях громадян, у тому числі питання:	2987	3270	3372	3320	4174
сільського господарства	-	-	2 (0,1%)	-	-
житлові	894 (29,9%)	1336 (40,9%)	1110 (32,9%)	1321 (39,8%)	2343 (56,1%)
комунального та дорожнього господарства	616 (68,9%)	443 (33,2%)	379 (34,1%)	291 (22,0%)	472 (20,1%)
освіти, виховання та навчання дітей, роботи навчально-виховних закладів	5 (0,2%)	2 (0,1%)	6 (0,2%)	10 (0,3%)	5 (0,1%)
охорони здоров'я	7 (0,2%)	11 (0,3%)	16 (0,3%)	20 (0,3%)	23 (0,2%)
праці	8 (0,3%)	5 (0,2%)	126 (3,7%)	164 (4,9%)	109 (2,6%)
соціального захисту	692 (23,2%)	523 (16,0%)	298 (8,8%)	339 (10,2%)	352 (8,4%)
забезпечення законності та правопорядку	23 (0,8%)	32 (1,0%)	56 (1,7%)	72 (2,2%)	33 (0,8%)
інші	401 (13,4%)	330 (10,1%)	379 (11,2%)	319 (9,6%)	373 (8,9%)

Аналіз стану та динаміки змін статистики звернень громадян дозволяє зробити наступні **висновки**:

1. Протягом досліджуваного періоду річна кількість усних та письмових звернень коливалася, зростаючи у 2002 та 2006 роках, через що можна припустити, що певною мірою цей вид громадської активності може бути пов'язаний із передвиборчими кампаніями, коли населення з особливою гостротою **усвідомлює** свої потреби та інтереси і гостро реагує на всілякі негаразди.

2. Спостерігається невинне зростання колективних звернень та звернень, що надходять повторно. Це свідчить про певний розвиток процесів **самоорганізації** серед громадян, яких турбує та чи інша проблема, а також про зростання наполегливості у вирішенні проблем тих громадян, хто звертається до влади. Це також може свідчити про недостатню результативність дій влади щодо розв'язання проблем по суті, використання офіційними особами **відписок**. Що підтверджується і відповідями самих громадських експертів.

3. Разом із зростанням кількості колективних звернень природно **зростає і кількість** громадян, які беруть участь у цьому процесі. Слід підкреслити, що абсолютна кількість таких громадян протягом усього досліджуваного періоду безперервно зростає, про що свідчить постійне нарощування цього показника у наступному році у порівнянні із поточним. **Зростає і кількість питань**, порушених у самих зверненнях.

4. Що стосується тематики порушених у зверненнях питань, переважаючими темами постійно залишаються **житлові питання** (у 2006 році – **56,1%**), питання **благоустрою**, комунального та дорожнього господарства (**20,1%**), **соціального захисту (8,4%)**. Надзвичайно низькою зберігається активність населення щодо звернень з питань освіти, виховання та навчання дітей, роботи навчально-виховних закладів охорони здоров'я. Це може свідчити про те, що місцева влада (зокрема, міста Прилук) досить успішно впорається із розв'язанням проблем у цих життєво важливих галузях суспільного розвитку.

Вже після проведення самого дослідження, у **лютому 2008 року** керівництво держави зробило наступний крок у поліпшенні стану роботи в країні із зверненнями громадян. Згаданий вище Указ Президента України від 07.02.2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»¹ містить цілу низку конкретних і достатньо рішучих заходів, які мають сприяти істотному **покращенню роботи** зі зверненнями громадян.

Так, Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським, районним державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування наказується вжити невідкладних заходів щодо забезпечення реалізації конституційних прав громадян на письмові звернення та особистий прийом, обов'язкове одержання ними обґрунтованої відповіді, неухильного виконання норм Закону України «Про звернення громадян», упорядкування роботи зі зверненнями громадян, зокрема:

- недопущення надання неоднозначних, необґрунтованих або неповних відповідей за зверненнями громадян, із порушенням строків, установлених законодавством, безпідставної передачі розгляду звернень іншим органам;
- створення умов для участі заявників у перевірці поданих ними заяв чи скарг, надання можливості знайомитися з матеріалами перевірок відповідних звернень;
- узяття під особистий контроль керівниками відповідних органів розгляду звернень та забезпечення проведення першочергового особистого прийому осіб пільгових категорій;
- запровадження постійного **контролю** за організацією роботи посадових та службових осіб зі зверненнями громадян;

¹ 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 // www.rada.gov.ua

- з'ясування **причин**, що породжують повторні звернення громадян, систематичного аналізу випадків безпідставної відмови в задоволенні законних вимог заявників, проявів упередженості, халатності та формалізму при розгляді звернень;

- вжиття **заходів** для поновлення прав і свобод громадян, порушених унаслідок недодержання вимог законодавства про звернення громадян, притягнення винних осіб до відповідальності за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків щодо розгляду звернень громадян тощо.

Планується запровадити **постійний моніторинг** додержання законодавства з питань звернень громадян місцевими державними адміністраціями та їх структурними підрозділами, поклавши його здійснення на Секретаріат Президента України, і періодичні, не рідше одного разу на рік, особисті доповіді про стан роботи місцевих органів виконавчої влади зі зверненнями громадян.

Визнається за необхідне утворити при місцевих органах виконавчої влади постійно діючі комісії з питань розгляду звернень громадян на чолі з керівниками відповідних органів із включенням до їх складу представників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів.

З метою істотного покращення роботи зі зверненнями громадян, у тому числі із тими, які надходять в електронному режимі через мережу Інтернет, передбачено затвердити **єдиний загальнодержавний класифікатор** звернень громадян і запровадити до 2009 року єдину комп'ютерну систему обліку звернень громадян та контролю за вирішенням порушених у них питань в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

Планується також впровадження **єдиної методики оцінки** організації роботи зі зверненнями громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, систематичне проведення перевірки стану організації роботи зі зверненнями громадян та висвітлення в засобах масової інформації результатів відповідної роботи за єдиною методикою, а також подання не рідше двох разів на рік центральними органами виконавчої влади доповідей Президентові України про стан організації роботи зі зверненнями громадян та вжиті заходи, спрямовані на забезпечення гарантування реалізації конституційного права громадян на звернення.

Генеральний прокуратурі України рекомендовано вжити додаткових заходів щодо забезпечення нагляду за додержанням прав громадян на звернення та особистий прийом, додержанням законів з питань звернень громадян, поновлення порушених прав, а також забезпечувати участь представників органів прокуратури в роботі постійно діючих комісій з питань розгляду звернень громадян.

7. ОСОБЛИВОСТІ СТАНУ ТА РОЗВИТКУ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В ОКРЕМИХ МІСТАХ УКРАЇНИ

7.1. ЛУГАНСЬК

7.1.1. Стан місцевої нормативної бази локальної демократії у м. Луганську

В ході виконання проекту аналізувалися нормативно-правові акти, ухвалені Луганською міською радою та її виконавчим комітетом за період 1997-2007 років в частині, що стосується регламентації різних форм локальної демократії. Зокрема, аналізувалися питання створення і діяльності громадських і благодійних організацій, органів самоорганізації населення, а також створення умов для впровадження в практику таких форм участі громадян в управлінні місцевими справами, як загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, робота зі скаргами і зверненнями громадян та ін.

Чинне законодавство України тільки рамково регламентує більшість питань розвитку локальної демократії, делегуючи деталізацію і насичення законодавчих норм (перш за все Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») на рівень органів місцевого самоврядування, які закріплюють ці норми в статутах територіальних громад.

Аналіз стану статутного процесу в місті Луганську показав, що Статут територіальної громади міста Луганська (далі – Статут), як базовий нормативний документ, був ухвалений Луганською міською радою лише 5 вересня 2006 року. (рішенням №9/1 «Про затвердження Статуту територіальної громади міста Луганська»).

Значна частина Статуту (близько 70 відсотків об'єму) присвячена правовій регламентації різних форм локальної демократії. Зокрема, цим питанням присвячений окремий розділ 3 «Форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою», що можна вітати. Це свідчить про те, що, приймаючи вказаний акт, міська рада основне його завдання бачила якраз в необхідності регулювання цієї найважливішої складової місцевого розвитку.

Разом із закріпленням в тексті Статуту базових принципів місцевого самоврядування, серед яких в контексті дослідження слід звернути увагу на такі принципи як народовладдя, гласність та інші, в Статуті повністю відсутня правова регламентація таких форм безпосередньої демократії, як місцеві вибори і референдуми. І якщо стосовно **місцевих виборів** подібний підхід (наявність норм-послань на положення чинного законодавства України) виглядає виправданим, то відсутність в Статуті навіть згадки про таку форму локальної демократії, як **місцеві референдуми**, явно обмежує можливості членів територіальної громади міста Луганська на реалізацію цієї форми локальної демократії. Подібного роду правова регламентація була б виправданою, оскільки це питання вкрай слабо врегульоване на рівні загальнодержавних норм (перш за все, застарілого Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»).

Сам прийнятий Статут являє собою вельми незначний за об'ємом для такої категорії нормативно-правових актів документ, який містить значну кількість декларативних положень і норм, що відсилають до інших актів.

Значно вигіднішими в цьому контексті виглядають статті Статуту, що регламентують статус органів самоорганізації населення, загальних зборів, місцевих ініціатив і громадських слухань. В той же час Статут в деяких випадках обмежується відтворенням окремих положень чинного законодавства. Це, зокрема, стосується статті 12 **«Органи самоорганізації населення»**.

Такою, що **суперечить** положенням ч. 6 ст. 140 Конституції України виглядає норма про наділення районних в місті рад правом надавати згоду на створення органів СОН, а також делегувати їм частину своїх повноважень, грошових коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів. Вказані повноваження Конституція закріплює виключно за міськими радами.

У абзаці 5 ст. 12 Статуту міститься посилання на те, що порядок створення, повноваження, фінансово-економічна основа органів самоорганізації населення та організація їх діяльності регламентується законодавством про органи СОН. Подібний підхід не сприяє вирішенню актуальних проблем в частині створення, організації діяльності і ліквідації органів СОН, зважаючи на вкрай слабку правову регламентацію цих питань на рівні національного законодавства.

У Статуті відсутня необхідна деталізація питань ініціювання створення органів СОН, проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання, подання пакету документів в органи місцевого самоврядування, ухвалення рішення про надання згоди на створення органу СОН з боку міської ради, розмежування повноважень між органами самоорганізації населення різного рівня, проведення виборів персонального складу цих органів, їх легалізації, створення фінансової і матеріально-технічної основи діяльності та багатьох інших питань.

Відсутність в Статуті перерахованих норм, безумовно, не сприятиме подальшому незалежному розвитку органів СОН, а також неминуче породжуватиме конфлікти між ініціативними громадянами і органами влади. Подібне тим більше можливо з огляду на те, що Статут не містить будь-яких гарантій діяльності органів самоорганізації населення. Найбільшу ж потенційну небезпеку для органів СОН подібна ситуація складатиме за умови ухвалення Луганською міською радою яких-небудь рішень по делегуванню органам СОН тих або інших повноважень міської ради, а також необхідних для їх здійснення фінансів та майна. Це створюватиме умови для незахищеності органів СОН у взаєминах з владними структурами, внаслідок чого на перше місце при оцінці ефективності їх діяльності можуть вийти не об'єктивні, а, більшою мірою, суб'єктивні чинники.

Стаття 13 Статуту повністю присвячена питанням проведення в місті Луганську **загальних зборів членів територіальної громади**. Перш за все, слід звернути увагу, що автори Статуту не відтворили помилку законодавця, який в статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачив проведення загальних зборів громадян, а не членів територіальної громади або жителів, що призводить до протиріччя не лише тільки зі статтею 1 цього ж Закону, але й зі світовими демократичними стандартами. У тексті Статуту мова йде якраз про проведення загальних зборів жителів за місцем проживання.

В той же час необхідно відзначити, що Статут не містить навіть згадки про можливість проведення конференцій членів територіальної громади замість загальних зборів. Враховуючи надзвичайні складнощі з проведенням загальних

зборів, конференції на практиці є ледве не єдиним варіантом реалізації цієї форми локальної демократії. Оскільки визначення квоти представництва на конференціях відноситься, зокрема, до компетенції міських рад, ці питання повинні бути деталізовані саме в Статуті. Проте, цього зроблено не було.

Привертає також увагу і той факт, що Статут фактично не допускає проведення загальних зборів тільки на підставі ініціативи членів територіальної громади – як безпосередньою, так і через органи СОН. Хоча такі суб'єкти і згадуються в Статуті, закладений в ньому механізм фактично передбачає не безпосереднє оголошення цими суб'єктами проведення загальних зборів, а тільки можливість постановки відповідного питання перед міським головою або головою відповідної районної ради. Саме цим посадовим особам надається виняткове право визначати подальшу долю такої ініціативи, видаючи розпорядження про скликання або про відмову в скликанні загальних зборів. Подібний підхід, враховуючи розпливчатість підстав, по яких загальні збори можуть бути не скликаними, може призводити до порушення прав членів територіальної громади, а також до зловживань в цій сфері. Крім того, відчуження ініціаторів з боку територіальної громади від визначення дати, часу і місця проведення загальних зборів (Статут не містить відповідної вимоги в категоричній формі), може приводити до створення умов для їх фактичного зриву.

Викликають сумніви і окремі повноваження, якими наділяється уповноважена особа, відповідальна за організацію проведення загальних зборів. Покладання на одну людину функцій по підготовці загальних зборів, реєстрації присутніх, веденню зборів, підрахунку голосів в процесі голосування та багатьох інших повноважень, не тільки недоцільно, але й може призвести до помилок і звинувачень в суб'єктивізмі в процесі здійснення тих або інших дій.

Деякі аналогічні зауваження можуть бути висловлені і стосовно проведення **громадських слухань**, оскільки Статут дублює ряд положень, використаних для загальних зборів, розповсюджуючи їх і на громадські слухання (ст. 15 Статуту). Крім цього, норми Статуту не дають однозначної відповіді на питання про те, по яких же питаннях можливе проведення громадських слухань: з будь-якого питання, віднесеного до компетенції органів місцевого самоврядування, по питаннях місцевого значення, або ж виключно по питаннях у сфері надання житлово-комунальних послуг та інших питаннях, по яких необхідність проведення громадських слухань прямо випливає з норм національного законодавства України.

Застосовуючи норму ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині необхідності проведення громадських слухань не рідше одного разу в рік, Статут обходить увагою ряд інших питань, наприклад, про те, хто і як веде облік проведення громадських слухань; по яких питаннях слід проводити щорічно громадські слухання; в рамках якої території проводяться громадські слухання і т.д.

Оскільки згідно тексту Статуту ініціатори громадських слухань (це ж стосується і проведення загальних зборів) повинні звертатися з ініціативою про їх проведення до міського голови, їм пропонується заздалегідь визначитися з предметом громадських слухань: або це повинні бути слухання, на яких заслуховуватимуться посадові особи, або на них мають розглядатися пропозиції з питань місцевого розвитку.

Проте, як показує практика громадських слухань, що проводяться в Україні, часто заслуховування посадових осіб супроводжується виробленням конкретних пропозицій з питань місцевого розвитку. Статут же фактично такої можливості не передбачає. Окрім цього, виглядає декілька занижених рівень представництва членів територіально громади на громадських слуханнях. Навряд чи для проведення повномасштабних міських громадських слухань достатньо участі тільки 50 членів територіальної громади, а районних – 25 осіб. Подібний підхід може призвести до підміни понять та підриву громадської довіри до цієї форми локальної демократії.

Окрім цього, слід звернути увагу на протиріччя, закладені в тексті пунктів 11 і 12 ст. 15 Статуту. Так, згідно п. 11, копія протоколу направляється органам і посадовим особам наступного дня після його оформлення. Пункт 12 передбачає, що подібні дії повинні бути виконані протягом 3 днів.

Більше декларативною, чим наповненою реальним сенсом, виглядає ст. 14 Статуту, що передбачає можливість внесення **місцевих ініціатив** на розгляд міської або районної рад. Нечітко визначені або взагалі не визначені такі питання, як коло суб'єктів місцевої ініціативи, перелік питань, які можуть бути предметом місцевої ініціативи, опис пакету документів, що подаються в раду, порядок їх реєстрації, порядок запрошення ініціаторів місцевої ініціативи на засідання місцевої ради, порядок внесення питання до порядку денного ради, причини відмови у внесенні документів на розгляд ради, участь членів ініціативної групи в обговоренні місцевої ініціативи, порядок ухвалення рішення і контролю за його виконання і т.п.

Неприпустимим слід вважати положення, згідно якому місцева рада може фактично делегувати розгляд місцевої ініціативи відповідному виконавчому органу міськради або ж посадовим особам місцевого самоврядування. Такий підхід фактично перетворює місцеву ініціативу на колективне звернення, яке надійшло на розгляд сесії ради і протирічить змісту ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Слід вітати ідеї впровадження на території міста й **інших форм локальної демократії**. Зокрема, це стосується можливості створення Громадської палати та інших дорадчих органів при міському голові, місцевих радах та їх виконавчих органах за участю представників громадськості. Правда, було б логічно доповнити перелік осіб, які можуть залучатися до роботи в таких структурах, представниками органів самоорганізації населення.

Позитивним також слід визнати факт впровадження і розвитку електронного управління в місті. Проте із ст. 16 Статуту не видно, в якому обсязі повинна розміщуватися інформація з питань місцевого самоврядування на електронних веб-сторінках міської ради. Не дає відповіді на це питання і рішення Луганської міської ради від 30 березня 2007 року № 14/4 «Про затвердження Програми створення «Муніципальної інформаційної системи міста Луганська» на 2006-2009 роки» (слід звернути увагу, що Програма затверджувалась вже в 2007 році, хоча реалізація комплексу передбачених нею заходів і виділення фінансування почалася роком раніше). Відзначаючи прогресивність ухвалення подібної Програми, слід зазначити, що в неї переважає технократичний підхід до вирішення поставленої задачі. Показово, що в тексті документа немає яких-небудь

прямих посилань на необхідність спрощення комунікації членів територіальної громади з представниками органів влади, підвищення відкритості влади, полегшення доступу до необхідної інформації.

Слід звернути увагу також на порушення логіки в побудові структури Статуту. Так, в розділ 3 Статуту «Форми безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою» потрапили статті 18 «Громадські приймальні депутатів місцевих рад» і стаття 19 «Право членів територіальної громади на отримання інформації через засоби масової інформації».

Таким чином, слід зробити **висновок** про те, що органи місцевого самоврядування міста Луганська роблять певні спроби за допомогою Статуту та інших актів локального регулювання врегулювати окремі питання розвитку системи безпосереднього народовладдя. Проте досягнутий рівень нормативно-правового забезпечення цих процесів є поки що недостатнім, особливо в частині регламентації різних процедурних питань, що виникають в ході реалізації права членів територіальної громади на участь в управлінні місцевими справами.

Вихід з ситуації, що склалася, вбачається у внесенні змін до чинних нормативно-правових актів, перш за все, в Статут територіальної громади міста Луганська шляхом насичення його норм додатковими положеннями, або через ухвалення спеціалізованих актів, що регламентують відповідні питання місцевого розвитку. Наприклад, мова може йти про розробку і ухвалення міською радою рішення «Про затвердження Положення про порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд Луганської міської ради» і т.п.

7.1.2. Стан локальної демократії у м. Луганську за оцінками громадськості

В соціологічному опитуванні у м. Луганську взяли участь **82 громадських експерта** – керівників громадських утворень, серед яких 56 осіб або **68,3%** склали керівники громадських організації та 26 осіб або **31,7%** – голови органів СОН. Серед громадських експертів було 44 чоловіки (**53,7%**) та 38 жінки (**46,3%**).

Стаж громадської діяльності експертів складав: до одного року – **14,6%**; від одного року до п'яти років – **41,5%**; від п'яти до десяти років – **34,1%**; більше десяти років – **9,8%**. За рівнем освіти серед луганських громадських експертів були відсутні особи з початковою та неповною середньою (8-9 класів) освітою. З повною середньою освітою (10-11 класів, СПТУ) серед опитаних було **2,4%**; із середньою спеціальною освітою (технікум, коледж) – **36,6%**, вищою або неповною вищою освітою – **56,1%** (найнижчий серед усіх досліджуваних міст); закінчили аспірантуру та мають вчений ступінь – **4,9%**.

За віковими групами луганські громадські експерти розподілилися наступним чином: до 18 років – **не було**; 18-25 років – **12,2%**; 26-35 років – **19,5%**; 36-45 років – **24,4%**; 46-54 роки – **24,4%**; 55-60 років – **12,2%**; 61-65 років – **7,3%**; старших за цей вік – **не було**. Отже, переважна більшість (**68,3%**) громадських експертів Луганська перебуває у **віковому діапазоні** від 26 до 54 років.

Нижче наведено **аналіз думок** громадських експертів Луганська з питань відкритості діяльності органів місцевого самоврядування, засобів інформування громадськості, можливості та ефективності участі громадськості в управлінні місцевими справами, можливості здійснення ними громадського контролю діяль-

ності органів влади та посадових осіб, реакції влади на звернення громадян, оцінка розвиненості різних форм локальної демократії та ступінь задоволення респондентів загальним рівнем співпраці громади із владою за період 1998-2007 років.

Основними джерелами інформації про діяльність органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) та міського голови, яку отримує переважна більшість опитаних луганчан, виявилася офіційна інформація, розміщена в ЗМІ (**75,6%**). А майже чверть (**24,4%**) луганських респондентів отримують вказану інформацію завдяки їх **безпосередньому спілкуванню** з посадовими особами органів місцевого самоврядування. Для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **73,6%** та **43,4%**.

Серед опитаних луганчан добре і відносно **добре інформованими** про діяльність органів місцевого самоврядування вважають себе **36,6%** респондентів (найнижчий показник серед усіх досліджених міст).

Оцінюючи за 5-бальною шкалою **ефективність різних джерел інформації** про діяльність органів місцевого самоврядування, луганські респонденти частіше за інші оцінювали оцінками **три бали** телевізійні державного місцевого телебачення та місцеві газети (відповідно **41,5** і **36,6%**), а найнижчими оцінками **один бал** – інформаційну діяльність міської ради та її служб (**29,3%**).

Своє **володіння інформацією**, що міститься у законодавчих та інших нормативних актах, про діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії за тією ж 5-бальною шкалою респонденти переважно оцінили 3-4 балами: на ці оцінки припало у цілому **66,1%** відповідей луганських громадських експертів.

Свою **інформованість щодо особистої можливості** брати безпосередню участь у розробці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевої влади по усуненню недоліків і поліпшенню різних сторін життя міста (району), а також інформованості інших членів громади з цього питання як достатню оцінили лише **14,6%** опитаних (найнижчий рівень серед усіх досліджених міст). У той же час **85,4%** респондентів вважають свій рівень інформованості недостатнім або взагалі не мають такої інформації (найвищий рівень серед усіх досліджених міст). Для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **34,9%** та **47,2%**.

Значний інтерес для реалізації мети дослідження уявляє думка респондентів щодо **джерел інформації** з питань локальної демократії, через які жителі отримують інформацію про роботу місцевої влади. З чималого переліку різних джерел такої інформації, запропонованих респондентам, вони віддали перевагу місцевій пресі (**90,2%**) та місцевому телебаченню (**73,2%**). Усі решта джерела, крім хіба що місцевих радіовипусків (**36,6%**), не користуються високою популярністю серед громадських активістів Луганська як джерела інформації про локальну демократію.

Але якщо казати про **сумарну оцінку рівня інформованості** жителів Луганська про діяльність місцевої влади, то вважають рівень цієї інформованості швидше високим лише **12,2%** опитаних (причому однозначно позитивної відповіді на це запитання не дав жодний респондент), а швидше низьким та однозначно низьким вважають цей рівень разом **78,0%** респондентів (найвищий рівень

серед усіх досліджених міст). Для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **32,4%** та **55,7%**.

Стосовно найбільш **дієвих форм інформування** владою населення міста про свою діяльність найвищий рейтинг у громадських експертів Луганська отримали зустрічі жителів з депутатами (**68,3%**), загальні збори, громадські слухання, які організує влада (**61,0%**), а також місцеве телебачення (**61,0%**). Найнижчим рейтингом серед респондентів користуються інформаційні бюлетені, брошури, що видаються місцевою владою (**14,6%**), та листівки, які розносять жителям по будинках (**19,5%**).

Але інформованість жителів про можливість участі у вирішенні разом із владою життєвих проблем громади – це ще не громадська активність. **Громадську активність** проявляють громадяни, які намагаються безпосередньо брати участь у підготовці та прийнятті актів органів місцевої влади. Так, серед опитаних луганчан досить часто доводилося особисто брати участь у підготовці та ухваленні рішень органами місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) і розпоряджень міського голови **14,6%** опитаних, а рідко – **39,1%**. Ніколи у цьому не брали участі **46,3%** респондентів.

Серед тих респондентів, хто **безпосередньо брав участь** у підготовці та ухваленні вказаних рішень і розпоряджень за їх власною ініціативою – **54,5%** (в середньому по досліджених містах – **47,2%**), а за ініціативою органів місцевого самоврядування – **45,5%** опитаних (в середньому по досліджених містах – **52,8%**).

Оцінюючи **ефективність рішень і розпоряджень**, у підготовці та ухваленні яких громадські експерти Луганська брали участь, **22,7%** з них вважають, що їхні пропозиції були прийняті і враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження), **50,7%** стверджують, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома, і серед опитаних не виявилося жодного, чий пропозиції взагалі не були взяті до уваги (в середньому по досліджених містах цей показник склав **27,3%** (найгірший показник серед усіх досліджених міст).

Щодо того, наскільки **автори пропозицій були проінформовані** про результати ухвалених рішень та розпоряджень, в підготовці яких вони брали безпосередню участь, про результати були сповіщені особисто **13,6%** опитаних, дізналися про це за власною ініціативою **40,9%**, узнали про результати на відкритих засіданнях, куди вони були запрошені, – **27,3%**, дізналися про результати завдяки інформації в ЗМІ **9,1%**, а така інформація залишилася недоступною для **9,1%** авторів пропозицій.

Показовою є думка респондентів стосовно того, який **вплив справляють жителі** Луганська на все, що стосується діяльності місцевої влади по розвитку міста та вирішенню його проблем. Усього **4,9%** громадських експертів вважають цей вплив дуже великим, а великим його вважають **24,2%** опитаних (для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **6,8%** і **23,0%**). Більшість респондентів (**61,0%**) вважають, що цей вплив малий і незначний (для порівняння: середнє значення цього показника по усіх обстежених містах України складає **53,6%**), а **9,8%** вважають, що взагалі ніякого впливу луганчан на діяльність місцевої влади не мають.

А от стосовно того, **чи хотіли б** рядові жителі міста мати такий вплив, переважна більшість респондентів (**65,8%**) вважають, що такий вплив жителі

хотіли б мати. Хоча цей показник у Луганську є найнижчим серед усіх досліджених міст.

Дослідження того, наскільки активісти громадського сектору Луганська інформовані про можливість використання існуючих законодавчих актів для здійснення **громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб показало, що **дізналися про це** за власною ініціативою **43,9%** респондентів; на відкритих засіданнях, на які їх запрошували, таку інформацію отримали **24,4%** респондентів; а через ЗМІ про це дізналися **19,5%** опитаних. І взагалі такої інформації не мали у своєму розпорядженні **36,6%** опитаних (більше ніж в усіх інших досліджених містах).

Відповіді респондентів на запитання, чи доводилося їм **особисто брати участь у здійсненні громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб показали, що часто брали у цьому участь **7,4%** з опитаних, зрідка – **46,3%** і більш за усе виявилось тих, хто жодного разу не брав у цьому участі – **46,3%**.

Серед тих, хто брав участь у здійсненні громадського контролю, за своєю ініціативою це робили **54,5%** опитаних, за ініціативою громадської організації або органу СОН **36,4%** та за ініціативою органів місцевого самоврядування – лише **9,1%**.

Досить інформативним є аналіз того, у яких **формах здійснювався громадський контроль**, в якому брали участь опитані респонденти. У громадському контролі у вигляді звітів посадових осіб, з якими можна було познайомитися під час спеціальних засідань з вільним доступом громадськості, брало участь **17,1%** опитаних; у громадських слуханнях по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження взяли участь **61,0%** респондентів; з особистою участю опитаних як членів колегіальних органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, райадміністрації) це було пов'язано у **12,2%**, а з участю у роботі таких громадських організацій, як „Громадський контроль”, комітет захисту прав споживачів та інших це було пов'язано у **22,0%** опитаних; а з інформацією з цього приводу безпосередньо ознайомилися на веб-сайті органу місцевого самоврядування з можливістю вільного доступу до всіх ухвалюваних рішень і розпоряджень **14,6%** опитаних.

Серед тих громадських експертів Луганська, хто брав **безпосередню участь** у практичному здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, відмітили такі сторони діяльності органів місцевої влади, до яких це відносилось: ухвалення актів міською радою та її виконавчими органами – **36,4%**; виконання ухвалених рішень і міських програм – **77,3%**; реакція посадових осіб на скарги і звернення громадян – **54,5%**; робота міських інспекцій (по торгівлі, по архітектурному контролю, по благоустрою та ін.), покликаних протидіяти незаконній діяльності юридичних та фізичних осіб – **45,5%** від числа тих, хто брав безпосередню участь у здійсненні громадського контролю.

У ході дослідження виявилось, що **реакція на звернення респондентів** в органи місцевого самоврядування Луганська (міськраду, міськвиконком), до посадових осіб із заявами та пропозиціями з поліпшення різних сторін життя міста була такою: отримали відповідь своєчасно і достатньо конкретного змісту лише **9,8%** з числа опитаних (найнижчий показник серед усіх досліджених міст); отримали відповідь із затримкою та у вигляді відписки – **31,7%**; взагалі не

отримали ніякої відповіді **31,7%**. Ніколи не доводилося звертатися **26,8%** респондентів.

Оцінюючи **ефективність реакції органів місцевої влади** та посадових осіб на звернення самих респондентів, **47,1%** вважають, що органами влади та посадовими особами вживалися конкретні заходи у відповідь на їхні звернення. **52,9%** же опитаних вважають, що конкретних заходів не вживалося.

На звернення надати **пропозиції** щодо того, як зробити **громадський контроль** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб більш систематичним та ефективним, луганські громадські експерти висловили чимало конкретних пропозицій, зокрема:

Необхідно забезпечити вільний доступ громадськості до діяльності органів місцевого самоврядування, організовувати громадські слухання, зустрічі жителів з депутатами, прислухатися до думки громадськості, заздалегідь обговорювати підготовлювані рішення (вісім опитаних). Вже нічого не допоможе (п'ять респондентів). Необхідно приймати усі можливі заходи разом і відразу (три опитаних). Також були представлені наступні відповіді: необхідно забезпечити доступ ЗМІ до влади; сприяти реформуванню системи правового спілкування; проведення зборів, систематизувати і аналізувати проблеми розвитку місцевого самоврядування; спільно розробити і прийняти механізм доступності громадськості до процесу ухвалення рішень і відобразити це в статуті міста. Для початку необхідно навести порядок в країні, встановити веб-камери в будівлях міськради і міськвиконкому, які транслюватимуться в Інтернеті, надادуть можливість всім охочим зайти на сайт і проглянути, як і чим займаються представники влади. Необхідно створити інформаційно-консультаційний центр, зобов'язати посадових осіб проводити регулярні публічні звіти і публікувати ці звіти в ЗМІ, а так само створити дієздатний сайт місцевої ради та її виконавчих органів, на якому би публікувалася інформація про їх діяльність. Керівники підрозділів міської ради повинні систематично надавати звіти органам СОН, залучати жителів до процесів управління територією, йти назустріч людям.

Цілий блок питань було присвячено з'ясуванню думок експертів з приводу того, якою мірою за період з 1998 по 2007 рік в місті Луганську для вирішення найактуальніших проблем життя громади використовувалися такі основні **форми локальної демократії**, як місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання та діяльність органів СОН. Аналіз процесів впродовж цього десятиріччя проведено із розбивкою на три періоди.

У період з **1998 до 2002 року** (до виборів включно) основні форми локальної демократії вважалися такими, що **використовувались активно**, такою частиною опитаних експертів: місцеві ініціативи – **22,0%**; загальні збори – **9,8%**; місцеві референдуми – **22,0%**; громадські слухання – **24,4%**; діяльність органів СОН – **39,0%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **36,6%**; загальні збори – **56,1%**; місцеві референдуми – **26,8%**; громадські слухання – **39,0%**; діяльність органів СОН – **36,6%**.

Взагалі не використовувались: місцеві ініціативи – **41,5%** респондентів; загальні збори – **34,1%**; місцеві референдуми – **51,2%**; громадські слухання – **36,6%**; діяльність органів СОН – **24,4%**.

У період з **2002 до 2006 року** (до виборів включно) основні форми локальної демократії вважалися такими, що **використовувались активно**, такими відсотками опитаних експертів: місцеві ініціативи – **56,1%**; загальні збори – **36,6%**; місцеві референдуми – **43,9%**; громадські слухання – **63,4%**; діяльність органів СОН – **65,9%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **31,7%**; загальні збори – **48,8%**; місцеві референдуми – **12,2%**; громадські слухання – **22,0%**; діяльність органів СОН – **22,0%**.

Взагалі не використовувались: місцеві ініціативи – **14,6%** респондентів; загальні збори – **14,6%**; місцеві референдуми – **43,9%**; громадські слухання – **17,1%**; діяльність органів СОН – **7,3%**.

У період з **2006 до 2007 року** основні форми локальної демократії вважалися такими, що **використовувались активно**, такими відсотками опитаних експертів: місцеві ініціативи – **48,8%**; загальні збори – **58,5%**; місцеві референдуми – **19,5%**; громадські слухання – **75,6%** (найвищий серед усіх досліджених міст); діяльність органів СОН – **43,9%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **48,8%**; загальні збори – **29,3%**; місцеві референдуми – **26,8%**; громадські слухання – **22,0%**; діяльність органів СОН – **36,6%**.

Взагалі не використовувались: місцеві ініціативи – **2,4%** респондентів; загальні збори – **12,2%**; місцеві референдуми – **53,7%**; громадські слухання – **2,4%**; діяльність органів СОН – **19,5%**.

Для **кращого знайомства** із характером діяльності громадських утворень, які представляли респонденти, їм було запропоновано вказати, в яких з 18 перелічених сфер життєдіяльності територіальної громади міста Луганська їхні громадські організації та органи СОН беруть найбільш активну участь. Виявилося, що найбільше уваги привертають такі сфери, як благоустрій території (**56,1% опитаних**), робота ЖЕКів (**51,2%**) вивезення сміття (**51,3%**), підтоплення будинків (**51,3%**), соціальне забезпечення, зокрема своєчасна виплата пенсій, допомоги (**48,7%**), зайнятість та працевлаштування населення (**48,7%**), організація дозвілля (**48,7%**).

Менш за все, на думку респондентів, громадські організації та органи СОН Луганська переймаються питаннями медичного обслуговування, охорони громадського порядку, роботи міського транспорту тощо.

Важливим показником суб'єктивної оцінки ефективності взаємодії влади і громади є **міра задоволеності громадських лідерів** співробітництвом з органами місцевої влади? У Луганську не виявилось жодного громадського експерта, хто був би однозначно задоволеним такою співпрацею; швидше задоволені нею **17,1%**; швидше, не задоволені – **34,1%**; а однозначно не задоволені **34,1%**. Отже, своє **негативне відношення** до рівня співробітництва громадськості із органами влади висловили у цілому **68,2%** респондентів, що значно перевищує середній рівень по усіх обстежених містах (**48,1%**).

Нижче наведені відповіді на відкриті запитання анкети щодо того, які конкретно **повноваження**, на думку громадських експертів, мають бути **делеговані** місцевими органами влади **громадським організаціям та органам СОН** Луганська для розвитку різних форм локальної демократії та активної участі громади у вирішенні актуальних проблем міста:

Забезпечити вільний доступ до інформації (вісім респондентів). Брати участь у підготовці та ухваленні рішень (п'ять опитаних). Контроль роботи органів місцевого самоврядування (трьох опитаних). Сумлінно відноситися до своїх обов'язків (двоє опитаних). Також були представлені наступні відповіді: необхідно допомагати один одному і мати бажання працювати; проводити всебічну пропаганду національних традицій виховання молоді; потрібно бути чесними і відкритими як представникам влади, так і керівникам НДО і СОНів; необхідно надавати консультативну і юридичну допомогу споживачам; забезпечити контроль за прозорістю діяльності органів місцевого самоврядування; сприяти реалізації міських проектів, реалізовувати програми на основі тендерів (замовлень) за умови виділення фінансування, проведення семінарів, тренінгів, конференцій з управління житлово-комунальним господарством; реалізовувати проекти, спрямовані на самоорганізацію населення, впорядкування прибудинкової території, нагляд за двірниками. Все одно все буде так, як і було.

Опитані громадські експерти Луганська вважають, що **основними недоліками** в діяльності **органів місцевої влади**, що перешкоджають розвитку локальної демократії в місті і які необхідно усунути в першу чергу, є:

Корупція (п'ять респондентів). Закритість та відстороненість від громадськості (п'ятеро опитаних). Небажання співробітничати з громадськими організаціями (чотири опитаних). Відсутність систематичних звітів керівників (двоє опитаних). Також були представлені наступні відповіді: у нашому місті немає розвитку локальної демократії, тому про недоліки теж сказати нічого не можна; відсутність бажання надавати допомогу в діяльності громадських організацій; брехня. Відсутність єдиної робочої групи, необхідно створити об'єднання усіх структур місцевої влади в єдину робочу групу; небажання розвивати локальну демократію, щось міняти; бюрократія, відповіді у формі відписок, замкнутість, лень до роботи. Взагалі немає недоліків.

Стосовно **недоліків у діяльності громадських організацій та органів СОН** опитані громадські експерти висловили наступні думки:

Недостатня активність (дванадцять респондентів). Немає недоліків (вісім респондентів). Також були представлені наступні відповіді: небажання працювати та йти до своєї мети; неузгодженість з суспільством; відсутність зацікавленості в роботі місцевої влади; небажання добиватися своєї мети; не упроваджений процес обліку думки громадськості у вирішенні соціальних і екологічних проблем; відсутність матеріального забезпечення; низький рівень активності громадськості; немає спільної роботи; апатичність; небажання працювати з владою. Відсутність професійного підходу з боку громадськості до підготовки рекомендаційних рішень, відсутність оплати для голів СОНів і курсів по їх навчанню, небажання працювати і співробітничати.

Стосовно того, які найбільш **невідкладні проблеми життя м. Луганська** та кожного району треба вирішувати зараз місцевій владі обов'язково спільно з громадськими організаціями та органами СОН, щоб досягти бажаного результату, думки громадських експертів виглядають наступним чином:

Проблему вивозу сміття, брудних вулиць (дванадцять респондентів). Робота житлово-комунальних служб (десять опитаних). Проблема охорони навколишнього середовища і екології; неякісних доріг і транспорту (вісім респондентів).

Проблема медичного обслуговування (семеро опитаних). В першу чергу необхідно вирішити проблему освіти (шестеро респондентів). Працевлаштування населення (чотири респонденти). Також були представлені наступні відповіді: проблеми захисту інтересів громадськості; відсутність спортзалів і майданчиків; погіршення правового клімату в регіоні і відсутність розвитку партнерських відносин між владою і громадськістю. Проблеми розробки правил і процедур взаємодії з владою; захисту прав інвалідів; відсутність діяльної громадської ради і робочого інформаційного органу (сайт, газета); впорядкування районів; соціальні проблеми із залученням молоді до суспільного життя; проблеми водопостачання, контакту з головами органів СОН, складний порядок реєстрації СОН і ОСББ, вирішити земельні питання, виховання і утворення самоорганізації населення в будь-яких сферах діяльності.

Дехто з громадських експертів скористався наданою організаторами опитування можливістю висловити свою думку і внести пропозиції й по **інших питаннях розвитку локальної демократії** і підвищення ефективності громадського контролю у Луганську. Нижче наведені ці думки респондентів:

На це питання респонденти відповіли наступне: локальна демократія в нашому місті з'явиться не скоро; необхідне проведення просвітницької і наукової діяльності заради розвитку демократії. Необхідно забезпечити становлення громадянського суспільства; проводити консультаційно-методичну роботу з тими, що зацікавилися; забезпечити допуск громадських організацій до засідань профільних депутатських комісій; вже втомилися говорити про це; це величезна кількість недоліків, на які ніхто не звертає уваги; необхідні рішення для усунення житлово-комунальних проблем міста і області.

Щодо того, у якій **сфері життя територіальної громади** діють громадські організації та органи СОН Луганська, представники яких були опитані, серед них виявилось найбільше представників громадських структур, які займаються питаннями соціального захисту та соціальної допомоги (**31,7%**), вирішення проблем житлово-комунального господарства (**26,8%**), місцевого розвитку, розвитку структур громадянського суспільства (**26,8%**).

В ході дослідження думки громадських експертів, які представляли певні громадські утворення, з'ясовувалося також, якою є **основна мета і завдання** діяльності їхніх громадських організацій та органів СОН. Нижче наведені відповіді респондентів на це питання:

Соціальний захист населення (десять респондентів). П'ять - житлово-комунальне господарство, благоустрій території (вісім респондентів). Троє: Освіта, виховання, культура; охорона навколишнього середовища, зайнятість, працевлаштування (п'ятеро опитаних). Також були представлені наступні відповіді: зробити своє місто таким, щоб у населення була гордість за нього; розвиток національної культури; правове спілкування і правова допомога; організація відпочинку; захист прав громадян, правова освіта; моніторинг порушення прав. Захист прав людей з обмеженими фізичними можливостями; розвиток структур громадянського суспільства; захист прав людей; збільшення соціального статусу міста; розвиток демократичних рад на місцевому рівні; відпрацювання методів боротьби з бідністю; зміцнення сім'ї, розвиток структур громадянського суспільства.

Важливою для орієнтовної **оцінки вагомості експертних думок** респондентів була інформація про найбільш важливі і конструктивні дії у сфері розвитку локальної демократії, зроблені за період з 1998 по 2007 рік конкретно тими громадськими організаціями та органами СОН Луганська, які представляли громадські експерти. **У послужних списках** цих громадських утворень, за відповідями респондентів, є:

Контроль органів СОН за роботою ЖЕКів (чотири респонденти). Надання допомоги діячам культури і мистецтв. Реалізація проектів, проведення акцій, мітингів. Величезна кількість статей в місцевих виданнях. Розроблено і впроваджено в повчальний процес повчальні програми для юристів. Створення громадського контролю якості послуг, що надаються. Співпраця з місцевими ЗМІ. Діяльність громадської приймальні, яка надає безкоштовні юридичні послуги, захист прав громадян. Брати участь в роботі над Статутом міста. Спільна робота із ЗМІ по вирішенню комунальних проблем. Розроблені пропозиції по впровадженню нововведень, поліпшенню ситуації доступності інвалідів в місті. Організація і проведення громадських слухань, конференцій і акцій, пов'язаних з метою громадської організації. Створення центру соціального захисту населення. Внесення змін до програми ЖКГ. Розроблені програми по роботі соціальних служб і контроль їх виконання. Залучення жителів до програми “Майбутнє мого селища”. Нам не давали довести до кінця жоден почин.

На основі отриманих даних проведеного соціологічного дослідження у місті **Луганську** можна зробити наступні **висновки**:

1. Щодо відкритості діяльності органів місцевого самоврядування та засобів інформування громадськості:

Найбільш широко використовуваним **джерелом інформації** про діяльність органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) та міського голови, більше трьох чвертей опитаних (**75,6%**) вважають офіційну інформацію, розміщену в **ЗМІ**, причому перевага віддається місцевій пресі (**90,2%**) та місцевому телебаченню (**73,6%**);

Добре і відносно добре інформованими про діяльність органів місцевого самоврядування вважають себе **36,6%** респондентів і достатньо високими оцінками (3 і 4 бали за 5-бальною системою) своє володіння інформацією про діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії оцінило майже три чверті (**65,8%**) опитаних.

Таким чином, **можна вважати**, що громадськість Луганська в особі громадських експертів, які є її найбільш активними та зацікавленими представниками, є **достатньо інформованою** стосовно діяльності органів місцевого самоврядування та посадових осіб.

2. Щодо можливості та ефективності участі громадськості в управлінні місцевими справами:

Значна частина респондентів (**63,4%**) вважають **недостатнім** свій рівень інформованості стосовно можливості **особистої участі** у розробці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевої влади.

Лише **14,6%** опитаних часто доводилося **особисто брати участь** у підготовці та ухваленні органами місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) і розпоряджень міського голови, а рідко – **39,1%** і ніколи у цьому не брали участі теж **46,3%** респондентів.

Менше чверть (**22,7%**) з тих, хто брав безпосередню участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень, вважають, що їхні **пропозиції були прийняті** і враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження), **50,0%** стверджують, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома, а у **27,3%** опитаних пропозиції взагалі не були взяті до уваги. Про результати цього були сповіщені особисто лише **13,6%** з числа тих респондентів, хто надав свої пропозиції.

Оцінюючи реальний вплив громадськості на все, що стосується діяльності місцевої влади по розвитку міста Луганська і вирішенню його проблем, близько **30%** опитаних вважають, що цей вплив є великим і дуже великим, а **70,8%** респондентів вважають, що цей вплив є **малим чи незначним**, або взагалі ніякого впливу жителів на діяльність місцевої влади немає. Разом із тим, на думку більшості громадських експертів (**65,8%**), такий вплив жителі хотіли б мати.

Таким чином, **можна констатувати**, що у громадськості реальні можливості брати участь у підготовці та прийнятті актів органами та посадовими особами місцевої влади зараз **дуже обмежені**.

3. Щодо умов для здійснення громадського контролю діяльності органів влади та посадових осіб:

Про **можливість** використання існуючих законодавчих норм для здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування Луганську та їх посадових осіб за власною ініціативою та на відкритих засіданнях дізналися від **19,5%** до **43,9%** респондентів. Часто і зрідка брали участь у здійсненні громадського контролю відповідно **7,4%** і **46,3%** опитаних, який переважно (**61,0%**) відбувався у формі громадських слухань по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження, причому частіше за інші громадському контролю піддавалося виконання ухвалених рішень і міських програм – **77,3%**.

Отже, **можна констатувати**, що незначна частина громадськості володіє необхідною інформацією щодо своїх законодавчих прав на здійснення громадського контролю, який вживається поки що в обмеженому обсязі та лише в окремих галузях життєдіяльності луганської громади.

4. Щодо реакції органів влади на звернення громадян та вжиття ними необхідних заходів:

За даними громадських експертів, на звернення до органів влади та посадових осіб лише **одна десята** частина заявників отримує відповіді своєчасно і достатньо конкретного змісту. Решта заявників або отримує відповіді із затримкою, або у вигляді відписки, або взагалі ніякої відповіді не отримує. Причому у тих, хто отримує відповіді, питання по суті вирішується тільки приблизно у половині випадків.

Таким чином, можна вважати, що попри низку прийнятих на загальнодержавному рівні відповідних нормативно-правових актів щодо покращення роботи із зверненнями громадян (оновленого Закону, указів Президента та постанов уряду), робота місцевих органів публічної влади із зверненнями громадян у Луганську **залишається недостатньою** і потребує удосконалення.

5. Щодо ступеня розвитку різних форм локальної демократії в Луганську:

Динаміка оцінок респондентами ступеня використання різних форм локальної демократії за 10-річний період з 1998 по 2007 роки наведена у **таблиці 4**:

Таблиця 4**Динаміка використання різних форм локальної демократії у м. Луганську за 1998 – 2007 рр. (у %)**

Форма локальної демократії	1998-2002			2002-2006			2006-2007		
	Актив.	Рідко	Не вик.	Актив.	Рідко	Не вик.	Актив.	Рідко	Не вик.
Місцеві ініціативи	22,0	36,6	41,5	56,1	31,7	14,6	48,8	48,8	2,4
Загальні збори	9,8	56,1	34,1	36,6	48,8	14,6	58,5	29,3	12,2
Місцеві референдуми	22,0	26,8	51,2	43,9	12,2	43,9	19,5	26,8	53,7
Громадські слухання	24,4	39,0	36,6	63,4	22,0	17,1	75,6	22,0	2,4
Діяльність органів СОН	39,0	36,6	24,4	65,9	22,0	7,3	43,9	36,6	19,5

Порівняльний аналіз оцінок респондентами ступеня прояву основних форм локальної демократії між трьома виділеними періодами свідчить, що громадська активність респондентів Луганська за цей час істотно коливалась. Так рівень розвитку місцевих ініціатив, на думку громадських експертів, у другому періоді істотно зріс у порівнянні із першим (**з 22,0% до 56,1%**), то в третьому періоді трохи знизився. Активність громадян у реалізації таких основних форм локальної демократії, як загальні збори та громадські слухання послідовно зростає, а діяльність органів СОН після підйому наприкінці другого періоду в третьому істотно знизилась. Те ж стосується і місцевих референдумів.

Разом із тим, в межах кожного періоду оцінки ступеня розвиненості форм локальної демократії між собою **істотно відрізняються**. Так у період 1998-2002 років найвищі оцінки луганських респондентів отримала діяльність органів СОН (**39,0%**). У наступний період 2002-2006 років найвищі оцінки респондентів отримала знов таки діяльність органів СОН (**65,9%**) та громадські слухання (**63,4%**). В останньому, третьому періоді найбільший розвиток, на думку громадських експертів, отримали громадські слухання (**75,6%**).

Тобто, можна заключити, що протягом досліджуваного 10 річного періоду, не зважаючи на недостатність нормативної бази (адже регламентація наведених у таблиці 4 основних форм локальної демократії, крім місцевих референдумів та загальних зборів, має здійснюватись через відповідні норми статутів територіальних громад, які зараз прийняті у меншості міст України), **основні форми локальної демократії** (крім місцевих референдумів), за оцінками респондентів, у Луганську **розвиваються**.

6. Щодо задоволення загальним рівнем співпраці громади із владою:

За оцінками опитаних громадських експертів щодо ефективності взаємодії влади і громади у м. Луганську, **в основному задоволених** такою співпрацею виявилось **17,1%** опитаних, а **незадоволених – 68,2%**. Цей розрив, який явно є не на користь співпраці, є **найвищим** серед усіх досліджуваних міст.

7.2. МИКОЛАЇВ

7.2.1. Стан місцевої нормативної бази локальної демократії у м. Миколаєві

В ході виконання проекту аналізувалися нормативно-правові акти, ухвалені Миколаївською міською радою та її виконавчим комітетом за період 1997-2007 років в частині, що стосується регламентації різних форм локальної демократії. Зокрема, аналізувалися питання створення і діяльності громадських і благодійних організацій, органів СОН, а також створення умов для впровадження в практику таких форм участі громадян в управлінні місцевими справами, як загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, робота зі скаргами і зверненнями громадян та ін.

Чинне законодавство України тільки рамково регламентує більшість питань розвитку локальної демократії, делегуючи деталізацію і насичення законодавчих норм (перш за все Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») на рівень органів місцевого самоврядування, які закріплюють ці норми в статутах територіальних громад.

Аналіз стану статутного процесу в місті Миколаєві показав, що Статут територіальної громади міста Миколаєва як базовий нормативний документ був ухвалений 10 липня 2002 року рішенням Миколаївської міської ради № 3/11 «Про затвердження Статуту територіальної громади міста Миколаєва».

Статут територіальної громади міста Миколаєва являє собою достатній за обсягом, як для такої категорії нормативно-правових актів, документ, який містить ряд відсилочних норм. В той же час, затверджуючи Статут, міська рада міста Миколаєва приділила **недостатньо уваги** питанням регламентації розвитку на території міста різних форм локальної демократії. Про це свідчить хоч би той факт, що цим питанням присвячена відносно невелика частина Статуту (близько 1/10 від його загального об'єму). Зокрема, цим питанням присвячений спеціальний розділ III Статуту «Демократія в місті Миколаєві і участь населення в управлінні міськими справами». Саме тут сконцентрована основна частина норм, що стосуються предмету дослідження.

Слід звернути увагу на те, що в ст.16 Статуту окремо указується, що місцеве самоврядування в місті здійснюється не тільки на основі норм чинного законодавства України, але й низки міжнародних нормативно-правових актів, таких як Європейська Хартія місцевого самоврядування, Європейська конвенція про права людини, а також інших міжнародних документів, ратифікованих Україною. Крім того, в тексті Статуту закріплені базові принципи місцевого самоврядування, серед яких в контексті дослідження слід звернути увагу на такі, як народовладдя, звітність і відповідальність перед територіальною громадою органів і посадових осіб місцевого самоврядування, врахування громадської думки при ухваленні ними рішень та інші.

Стаття 17 Статуту окремо закріплює форми, в яких жителі міста можуть реалізовувати своє право на участь у здійсненні місцевого самоврядування. До них віднесені:

- референдуми та вибори;
- створення та організація діяльності органів самоорганізації населення;
- внесення пропозицій по питаннях міського життя і самоврядування на зборах і конференціях;

- ухвалення звернень;
- використання інших форм безпосередньої демократії в порядку, встановленому законами України, цим Статутом, іншими правовими і нормативними актами.

Звертає на себе увагу, що в даний перелік не були включені такі форми локальної демократії, як громадські слухання, місцеві ініціативи, регламентація яких згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повинна здійснюватися саме на рівні норм статуту. Проте, вказані форми локальної демократії згадуються по тексту самого Статуту. В той же час, в даний перелік навряд чи виправдано були включені звернення жителів міста, оскільки їх правова регламентація здійснюється згідно Закону України «Про звернення громадян», а не законодавством про місцеве самоврядування.

Характеризуючи правову регламентацію в тексті Статуту кожної окремої форми локальної демократії, відзначимо, що в ньому фактично відсутня деталізація порядку призначення та проведення **місцевих виборів** – виборів депутатів міської ради та міського голови. Подібний підхід (наявність відсилочних норм на положення чинного законодавства України) виглядає цілком виправданим, оскільки норми виборчого права фактично не надають якої-небудь свободи органам місцевого самоврядування щодо регламентації цієї форми безпосередньої демократії.

Надзвичайна мало уваги в Статуті міста Миколаєва приділяється **місцевим референдумам**, що істотно обмежує можливості членів територіальної громади міста на реалізацію цієї форми локальної демократії. Подібного роду правова регламентація була б виправданою, оскільки це питання вкрай слабо врегульоване на рівні загальнодержавних норм (перш за все, застарілого Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»). Посилання на чинне законодавство України, що міститься в тексті Статуту, в частині регламентації питань підготовки і проведення референдуму явно не сприяє створенню умов для жителів міста в реалізації їх конституційного права. У Статуті ж фактично не деталізуються процедурні питання, пов'язані з ініціюванням та проведенням місцевих референдумів, які відсутні в Законі.

Крім того, багато положень Статуту не завжди є чіткими, що породжує питання із розумінням його суті. Так, наприклад, згідно ст.19 Статуту, на референдум не можна виносити питання про «надзвичайні і термінові заходи по забезпеченню громадського порядку і безпеки населення міста». При цьому Статут не визначає, що відноситься до даних категорій. Як позитивний чинник слід зазначити положення, закріплене в п.4 вказаної статті, яке обмежує чотирма питаннями кількість питань, які можуть одночасно виноситися на один референдум.

Значна увага органи місцевого самоврядування Миколаєва приділяють регламентації статусу **органів самоорганізації населення**. Стаття 20 Статуту «Самоорганізація громадян за місцем проживання» розглядає органи СОН як «необхідну самостійну ланку місцевого самоврядування в місті Миколаєві». Закріплюючи загальні питання, пов'язані з правовою основою діяльності органів СОН, в Статуті, правда, в обмеженій формі знайшли своє відображення окремі аспекти формування їх персонального складу, здійснення контролю за їх фінансовою діяльністю та деякі інші питання. При цьому в більшості випадків в Статуті лише дублюються норми чинного законодавства України. В той же час, закріплений в п.2 ст.20 перелік напрямів діяльності органів СОН виглядає

обмеженням в порівнянні з тим, що передбачений Законом України «Про органи самоорганізації населення». Крім того, Статут обходить увагою деталізацію порядку ініціювання створення органів СОН, організації їх діяльності, матеріальної, фінансово-економічної основи, гарантій діяльності і т.д.

Значною мірою вказані прогалини пізніше були заповнені ухваленими міською радою та її виконавчим комітетом низки окремих рішень. Серед них слід особливо відзначити:

- рішення Миколаївської міської ради від 19 квітня 2007 р. № 12/28 «Про затвердження Порядку надання згоди на створення органу самоорганізації населення в місті Миколаєві»;

- рішення Миколаївської міської ради від 19 квітня 2007 р. № 12/29 «Про затвердження Порядку створення та легалізації органів самоорганізації населення в місті Миколаєві»;

- рішення виконавчого комітету Миколаївської міської ради від 16 січня 2002 р. № 5 «Про затвердження Методичних рекомендацій порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення міста Миколаєва» та інші.

Вказані документи практично повністю вирішили проблему нормативного і методичного оформлення етапу створення органів СОН. Важливо також звернути увагу та те, що вказані документи містять в якості додатків низку типових форм, які значно спрощують процес створення органів СОН.

З іншого боку, вказані документи мають ряд положень, які вимагають своєї деталізації та уточнення. Перш за все, слід звернути увагу на те, що Порядок створення і легалізації органів СОН в місті Миколаєві допускає можливість діяльності одного органу СОН на території декількох адміністративних районів міста. Ця обставина може призвести до певних складнощів управлінського та організаційного характеру. Крім того, наприклад, п.2.5 вказаного Порядку передбачає необхідність повідомлення про заплановані загальні збори (конференцію) по створенню органу СОН представників не менше ніж 75% квартир, кімнат та будинків. Яким чином перевірятиметься факт подібного повідомлення, в Порядку не вказано.

Не врегульованим в місті Миколаєві на належному рівні залишається питання про визначення термінів, на який створюється орган СОН, а також обирається його персональний склад. У рішеннях міськради про надання згоди на створення органів СОН термін їх повноважень обмежується терміном повноважень відповідного скликання депутатського корпусу. Таким чином, після закінчення терміну повноважень кожного нового скликання міської ради органи СОН повинні отримувати новий дозвіл на своє створення на новий термін. Подібна ситуація виглядає абсолютно нелогічною і не сприяє стабільності розвитку органів СОН в місті.

Слід також звернути увагу на спробу вироблення міською владою системної міської політики щодо органів СОН. Показовим в цьому плані є рішення Миколаївської міської ради від 19 квітня 2007 р. № 12/27 «Про затвердження Програми розвитку органів самоорганізації населення в місті Миколаєві на 2007-2008 роки».

В той же час поза увагою локальних актів у м. Миколаєві продовжують залишатися такі питання, як розмежування повноважень між органами СОН різного рівня, що створюються і діють на одній території, створення фінансової і матеріально-технічної основи їх діяльності, механізм делегування частини

повноважень міською радою, фінансів та майна (виняток становить лише регламентація процедури делегування повноважень в житлово-комунальній сфері, затверджена рішенням Миколаївської міської ради від 09 листопада 2007 р. № 17/52 «Про затвердження Порядку делегування повноважень органів місцевого самоврядування міста Миколаєва по управлінню об'єктами житлового господарства органам самоорганізації населення»), гарантії діяльності органів СОН та багато інших.

На тлі достатньої високого рівня регламентації статусу органів СОН, в Статуті невинуватно слабо виглядає правова регламентація **загальних зборів членів територіальної громади**. Цьому питанню присвячена ст.21 Статуту «Збори і конференції миколаївців». Звертає на себе увагу і те, що мова йде про збори, а не про загальні збори, хоча саме такий термін повинен вживатися, виходячи із змісту статей 1 і 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». При цьому, автори Статуту не відтворили помилку законодавця, який в статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачив проведення загальних зборів громадян, а не членів територіальної громади або жителів, що призводить до протиріч не лише тільки із статтею 1 цього ж Закону, але і з світовими демократичними стандартами. У тексті Статуту мова йде якраз про проведення загальних зборів (конференцій) **жителів** за місцем проживання.

Необхідно відзначити, що Статут містить лише згадку про можливість проведення конференцій замість загальних зборів членів територіальної громади, проте не дає якої-небудь додаткової деталізації їх регламентації. Враховуючи надзвичайні складнощі з проведенням загальних зборів, конференції на практиці є ледве не єдиним варіантом реалізації цієї форми локальної демократії. Оскільки визначення квоти представництва на конференціях відноситься, зокрема, до компетенції міських рад, ці питання повинні бути деталізовані саме в Статуті. Проте цього зроблено не було.

Таке положення справ стосується не тільки визначення квоти представництва на конференціях. Статут не містить деталізації процедурних питань проведення загальних зборів або конференцій. Враховуючи, що це питання згідно ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відноситься до сфери правового регулювання Статуту територіальної громади, відсутність необхідних норм може стати серйозною загрозою для ефективної реалізації цього права членами територіальної громади. Єдине, про що згадує Статут в зв'язку з цим, це посилення на те, що результати зборів (конференцій) протоколюються і зберігаються в архівах органів СОН. В цьому випадку не ясно, як бути з рішеннями, прийнятими на загальних зборах (конференціях) на територіях, де немає органів СОН. Також не ясно, яким чином забезпечується обов'язковість виконання ухвалених рішень жителями відповідної території, на що вказується в п.4 ст.21 Статуту.

Чимало уваги в місті Миколаєві приділено питанням правової регламентації порядку проведення **громадських слухань**. При цьому, їх регламентація здійснюється не тільки на рівні положень Статуту територіальної громади міста, але і за допомогою прийнятого Миколаївською міською радою 12 грудня 2003 року спеціального рішення №17/2 «Про затвердження Положення про громадські слухання в місті Миколаєві». Не дивлячись на те, що ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що Статут є єдиною можливістю джерелом нормативної регламентації громадських слухань, ухвалення місцевою

радою спеціального документа, що деталізує порядок їх проведення, слід визнати цілком припустимим.

Зокрема, стаття 22 Статуту «Громадські слухання» містить достатньо великий перелік питань, які можуть бути предметом громадських слухань, і рамково визначає окремі процедурні питання, пов'язані з їх проведенням. Проте Статут не деталізує цілу низку інших позицій, що стосуються підготовки, і проведення самих громадських слухань. Так, Статут не передбачає процедуру реєстрації їх учасників, а обмежується лише констатацією факту, що результати громадських слухань протоколюються. Окрім визначення переліку можливих ініціаторів громадських слухань, в Статуті не визначений порядок їх ініціювання, механізм запрошення на слухання членів територіальної громади тощо.

Навряд чи слід наділяти ексклюзивними правом по визначенню місця і часу проведення громадських слухань міського голову без врахування думки їх ініціаторів. Це ж стосується визначення кандидатури головуючого на слуханнях: надання права ведення слухань винятково міському голові або призначеній ним особі, а не надання цим правом ініціаторів громадських слухань, не свідчить про демократичність підходу, обраного авторами Статуту. Не уточнено, в яких випадках в обов'язковому порядку повинна вестися телетрансляція слухань.

Вказані прогалини в Статуті частково були заповнені Положенням про громадські слухання в місті Миколаєві. Проте, деталізуючи норми Статуту, в Положенні міститься ряд суперечностей із статутними нормами. Так, наприклад, в Статуті і Положенні не співпадає коло ініціаторів проведення громадських слухань. В той же час, Положення фактично наділяє правом визначення дати, часу і місця проведення громадських слухань не міського голову, як це передбачено Статутом, а ініціаторів слухань. Аналогічні проблеми мають місце і щодо визначення головуючого на слуханнях: якщо по Статуту – це виняткова prerogativa міського голови, то по Положенню відповідне рішення ухвалюється вже на громадських слуханнях їх учасниками. Безперечно, що такий підхід виглядає більш демократичним, про що наголошувалося вище, проте практичне застосування норм вказаного Положення блокується відповідними нормами Статуту.

Крім того, слід виділити ряд інших неточностей і прогалин, які містяться в тексті Положення. Наприклад:

- не чітко обмежено коло осіб, які можуть брати участь в громадських слуханнях (Положення не обмежує в праві брати участь в такого роду заходах осіб, які страждають психічними розладами та визнаних неосудними);

- навряд чи припустимо проводити одночасно слухання по великій кількості питань. Положення обмежує їх кількість 10 питаннями, що практично не дасть реальної можливості для їх докладного обговорення;

- Положення передбачає, що ініціатори громадських слухань повинні подати необхідний пакет документів по їх ініціюванню не пізніше, ніж за 50 днів до дати слухань. Представляється, що такий термін є явно завищеним і не дає можливості членам територіальної громади оперативно реагувати на ситуації, що відбуваються в місті. Крім того, нелогічним виглядає закріплення за ініціаторами громадських слухань обов'язку заздалегідь (тобто не менше чим за 50 днів до їх проведення) надати в міськраду список їх учасників;

- закріплена Положенням процедура передбачає, що для підготовки громадських слухань не пізніше чим за 40 днів до їх проведення рішенням міськради

повинна бути створена спеціальна підготовча комісія. Зіставлення термінів, передбачених Положенням, свідчить про те, що спеціально для підготовки до проведення слухань слід скликати засідання сесії міської ради. Проте з управлінської і організаційної точки зору така ускладнена процедура виглядає не виправданою;

- немає чіткої регламентації порядку сповіщення членів територіальної громади про заплановані до проведення громадські слухання і т.д.

В той же час слід вітати закріплення на рівні затвердженого міською радою Положення низки типових зразків документів (інформаційного повідомлення в міськраду про заплановані до проведення громадські слухання, списку членів ініціативної групи по проведенню громадських слухань), що значно полегшує ініціювання громадських слухань членами територіальної громади.

Більше декларативною, чим наповненою реальним сенсом, виглядає ст.24 Статуту, що передбачає можливість внесення **місцевих ініціатив** на розгляд міської ради. Вказана стаття в суперечність з терміном, що вживається в ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», названа «Громадською ініціативою миколаївців». У статті також не визначені такі питання, як коло суб'єктів місцевої ініціативи, перелік питань, які можуть бути предметом місцевої ініціативи, опис пакету документів, що подаються в раду, порядок їх реєстрації, порядок запрошення ініціаторів місцевої ініціативи на засідання міської ради, порядок внесення питання до порядку денного сесії, причини відмови у внесенні документів на розгляд ради, питання участі членів ініціативної групи в обговоренні місцевої ініціативи, порядок ухвалення рішення і контролю за його виконання і т.п.

Навряд чи можна погодитися з підходом, закріпленим у п.3 ст.24 Статуту, який передбачає, що вирішення питання щодо порядку підготовки і внесення громадських ініціатив миколаївців, який визначається Регламентом міської ради, автори Статуту передресували на документ, який має процедурний характер і обмежену сферу застосування.

Статут територіальної громади міста Миколаєва практично не приділяє уваги регламентації **інших форм локальної демократії**. Проте в Статуті міститься ряд позицій, які направлені на розвиток гласності в діяльності органів місцевого самоврядування, демократичних основ життя міста, що позитивно впливатиме на місцевий розвиток. Так, в Статуті закріплюється ціла система забезпечення вільного доступу членів територіальної громади до актів органів місцевого самоврядування: у спеціально обладнаному місці в приміщенні міськради; у місцях прийому жителів міста посадовими особами; у приміщенні Центральної міської бібліотеки; в інформаційно-комп'ютерних центрах. При цьому жителі міста за їх запитом мають право на отримання копій затверджених актів.

Слід особливо підкреслити закріплення в Статуті положення про відкритість проведення засідань Миколаївської міської ради. Правда, Статут не містить деталізації процедури, як саме члени територіальної громади можуть використувати це право. Немає також опису того, в яких випадках радіотрансляція пленарного засідання міськради є обов'язковою, а в яких випадках ні.

Таким чином, слід зробити **висновок** про те, що органи місцевого самоврядування міста Миколаєва роблять певні спроби за допомогою Статуту та інших актів локального регулювання врегулювати окремі питання розвитку системи безпосереднього народовладдя у місті. Проте досягнутий рівень нормативно-правового забезпечення цих процесів є поки що недостатнім, особливо в

частині регламентації певних процедурних питань, що виникають в ході реалізації права членів територіальної громади на участь в управлінні місцевими справами.

Вихід з ситуації, що склалася, бачиться у внесенні змін до чинних локальних актів, перш за все до Статуту територіальної громади міста Миколаєва шляхом насичення його норм додатковими положеннями, або через ухвалення спеціалізованих актів, що регламентують відповідні питання місцевого розвитку. Наприклад, мова може йти про розробку і ухвалення міською радою рішення «Про затвердження Положення про порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд Миколаївської міської ради», «Про затвердження Положення про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Миколаєва окремими власними повноваженнями Миколаївської міської ради, фінансами і майном» і тому подібне. Окрім цього, підлягають узгодженню із Статутом, а також уточненню ряд позицій рішення Миколаївської міської ради від 12 грудня 2003 року № 17/2 «Про затвердження Положення про громадські слухання в місті Миколаєві», а також пакет локальних нормативно-правових актів, які регламентують статус органів СОН.

7.2.2. Стан локальної демократії у місті Миколаєві за оцінками громадськості

В соціологічному опитуванні у **м. Миколаєві** взяли участь **54 керівника** громадських утворень, серед яких 48 осіб або **88,9%** склали керівники громадських організацій, 6 осіб або **11,1%** – голови органів СОН. Серед громадських експертів було 22 чоловіка (**40,7%**) та 32 жінки (**59,3%**).

Стаж громадської діяльності експертів складав: до одного року – **18,5%**; від одного року до п'яти років – **48,2%**; від п'яти до десяти років – **18,5%**; більше десяти років – **14,8%**. Тобто, опитані громадські лідери виявилися такими, що відносно недавно працюють в структурах третього сектору.

За рівнем освіти серед миколаївських громадських експертів були відсутні особи з початковою та неповною середньою (8-9 класів) освітою. Особи з повною середньою освітою (10-11 класів, СПТУ) склали **3,7%**. Із середньою спеціальною освітою (технікум, коледж) було **7,4%**, вищою або неповною вищою освітою – **77,8%**; закінчили аспірантуру та мають вчений ступінь – **11,1%**. Отже, рівень освіти громадських експертів у Миколаєві виявився достатньо високим.

За віковими групами миколаївські громадські експерти розподілилися наступним чином: до 18 років – **не було**, 18-25 років – **44,4%** (найвища доля саме цієї вікової групи серед усіх досліджуваних міст України); 26-35 років – **22,2%**; 36-45 років – **7,4%**; 46-54 роки – **11,1%**; 55-60 років – **не було**; 61-65 років – **11,1%**; старших за цей вік серед опитаних не було. Отже, переважна більшість громадських експертів Миколаєва (**66,7%**) є достатньо молоді і перебуває у **віковому діапазоні** від 18 до 35 років.

Нижче наведено **аналіз думок** громадських експертів Миколаєва з питань відкритості діяльності органів місцевого самоврядування, засобів інформування громадськості, можливості та ефективності участі громадськості в управлінні місцевими справами, можливості здійснення ними громадського контролю діяльності органів влади та посадових осіб, реакції влади на звернення громадян, оцінка

розвиненості різних форм локальної демократії та ступінь задоволення респондентів загальним рівнем співпраці громади із владою за період 1998-2007 років.

Основними джерелами інформації про діяльність органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) та міського голови, яку отримує більшість опитаних миколаївців, виявилася офіційна інформація, розміщена в ЗМІ (**63,0%**). Більше половини (**55,6%**) миколаївських респондентів отримують вказану інформацію завдяки їх **безпосередньому спілкуванню** з посадовими особами органів місцевого самоврядування. Для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **73,6%** та **43,4%**.

Серед опитаних миколаївців добре і відносно **добре інформованими** про діяльність органів місцевого самоврядування вважають себе **70,4%** респондентів.

Оцінюючи за 5-бальною шкалою **ефективність різних джерел інформації** про діяльність органів місцевого самоврядування, миколаївські респонденти частіше за все оцінювали оцінками **чотири і п'ять балів** місцеві газети та передачі місцевого радіо (відповідно **37,0 і 29,6%**), а оцінками **два бали** – роботу кабельного телебачення (**37,0%**).

Своє **володіння інформацією**, що міститься у законодавчих та інших нормативних актах, про діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії за тією ж 5-бальною шкалою миколаївські респонденти переважно оцінили 3-4 балами: на ці оцінки припало у цілому **85,2%** відповідей громадських експертів.

Свою **інформованість щодо особистої можливості** брати безпосередню участь у розробці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевої влади по усуненню недоліків і поліпшенню різних сторін життя міста (району), а також інформованості інших членів громади з цього питання як **достатньо** оцінили **44,4%** опитаних (найнижчий рівень серед усіх досліджених міст). У той же час **55,6%** респондентів вважають свій рівень інформованості **недостатнім** або взагалі **не мають такої інформації**. Для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **34,9%** та **65,1%**.

Значний інтерес для реалізації мети дослідження уявляє думка респондентів щодо **джерел інформації** з питань локальної демократії, через які жителі отримують інформацію про роботу місцевої влади. З чималого переліку різних джерел такої інформації, запропонованих респондентам, вони віддали перевагу місцевій пресі (**92,6%**) і місцевому телебаченню (**85,2%**) та. Усі решта джерела, крім Інтернету (**40,7%** – найвищий показник серед усіх досліджуваних міст), особливою популярністю серед громадських активістів Миколаєва як джерела інформації про локальну демократію не користуються.

Але якщо говорити про **сумарну оцінку рівня інформованості** жителів Миколаєва про діяльність місцевої влади, то вважають рівень цієї інформованості однозначно і швидше високим лише **14,8%** опитаних, а швидше низьким та однозначно низьким вважають цей рівень разом **77,8%** респондентів. Для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **32,4%** та **55,7%**.

Стосовно найбільш **дієвих форм інформування** владою населення міста про свою діяльність найвищий рейтинг у громадських експертів Миколаєва отримали місцеве телебачення і місцева преса (**по 81,5%**), а також загальні збори, громадські слухання, які організує влада, та зустрічі жителів з депутатами

(63,0%). Найнижчим рейтингом серед респондентів користуються листівки, які розносять жителям по будинках (22,2%).

Але інформованість жителів про можливість участі у вирішенні разом із владою життєвих проблем громади – це ще не громадська активність. **Громадську активність** проявляють громадяни, які намагаються безпосередньо брати участь у підготовці та прийнятті актів органів місцевої влади. Так, серед опитаних миколаївців досить часто доводилося особисто брати участь у підготовці та ухваленні рішень органами місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) і розпоряджень міського голови лише 18,5% опитаних, а рідко – 51,9%. Ніколи у цьому не брали участі 29,6% респондентів Миколаєва.

Серед тих респондентів, хто **безпосередньо брав участь** у підготовці та ухваленні вказаних рішень і розпоряджень за їх власною ініціативою – 68,4% (в середньому по досліджених містах – 47,2%), а за ініціативою органів місцевого самоврядування – 31,6% опитаних (в середньому по досліджених містах – 52,8%).

Оцінюючи **ефективність рішень і розпоряджень**, у підготовці та ухваленні яких громадські експерти Миколаєва брали участь, 26,3% з них вважають, що їхні пропозиції були прийняті і враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження), 63,2% стверджують, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома, і 10,5% опитаних вважають, що їхні пропозиції взагалі не були взяті до уваги.

Щодо того, наскільки **автори пропозицій були проінформовані** про результати ухвалених рішень та розпоряджень, в підготовці яких вони брали безпосередню участь, про результати були сповіщені особисто 21,1% опитаних; дізналися про це за власною ініціативою 26,2%; узнали про результати на відкритих засіданнях, куди вони були запрошені, – 15,8%, дізналися про результати завдяки інформації в ЗМІ 21,1%, і серед опитаних миколаївців не виявилось жодного, для кого така інформація залишилася недоступною.

Показовою є думка респондентів стосовно того, який **вплив справляють жителі** Миколаєва на все, що стосується діяльності місцевої влади по розвитку міста та вирішенню його проблем. Жодний експерт не підтримав точку зору, що цей вплив є дуже великим. Просто великим його вважають 18,5% опитаних (для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно 6,8% і 23,0%). Більшість респондентів (66,7%) вважають, що цей вплив є малим і незначним (для порівняння: середнє значення цього показника по усіх обстежених містах України складає 53,6%), а 7,4% вважають, що взагалі ніякого впливу миколаївці на діяльність місцевої влади не мають.

А от стосовно того, **чи хотіли б** рядові жителі міста мати такий вплив, переважна більшість респондентів (77,8%) вважає, що такий вплив жителі хотіли б мати.

Дослідження того, наскільки активісти громадського сектору Миколаєва інформовані про можливість використання існуючих законодавчих актів для здійснення **громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб показало, що **дізналися про це** за власною ініціативою 55,6% респондентів; на відкритих засіданнях, на які їх запрошували, таку інформацію отримали 29,6% респондентів; через ЗМІ про це дізналися 25,9% опитаних. І взагалі такої інформації не мали у своєму розпорядженні 18,5% опитаних.

Відповіді респондентів на запитання, чи доводилося їм **особисто брати участь у здійсненні громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб показали, що часто брали у цьому участь **33,4%** опитаних (найвищий показник серед усіх досліджуваних міст України), зрідка – **25,9%** і **40,7%** жодного разу не брали у цьому участі.

Серед тих, хто брав участь у здійсненні громадського контролю, за своєю ініціативою це робили **37,5%** опитаних, за ініціативою громадської організації або органу СОН **43,7%** та за ініціативою органів місцевого самоврядування – лише **18,8%**.

Досить інформативним є аналіз того, у яких **формах здійснювався громадський контроль**, в якому брали участь опитані громадські експерти Миколаєва. У громадському контролі у вигляді звітів посадових осіб, з якими можна було познайомитися під час спеціальних засідань з вільним доступом громадськості, брало участь **11,1%** опитаних; у громадських слуханнях по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження взяли участь **66,7%** респондентів; з особистою участю опитаних як членів колегіальних органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, райадміністрації) це було пов'язано у **25,9%**, а з участю у роботі таких громадських організацій, як „Громадський контроль”, комітет захисту прав споживачів та інших це було пов'язано у **3,7%** опитаних; а з інформацією з цього приводу безпосередньо ознайомилися на веб-сайті органу місцевого самоврядування з можливістю вільного доступу до всіх ухвалених рішень і розпоряджень **3,7%** опитаних.

Серед тих громадських експертів Миколаєва, хто брав **безпосередню участь** у практичному здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, відмітили такі сторони діяльності органів місцевої влади, до яких це відносилось: ухвалення актів міською радою та її виконавчими органами – **43,4%**; виконання ухвалених рішень і міських програм – **81,3%** (найвищий рівень серед досліджуваних міст України); реакція посадових осіб на скарги і звернення громадян – **25,0%**. У громадському контролі роботи міських інспекцій (по торгівлі, по архітектурному контролю, по благоустрою та ін.), покликаних протидіяти незаконній діяльності юридичних та фізичних осіб, не брали участі жодного представника опитаних.

У ході дослідження виявилось, що **реакція на звернення респондентів** в органи місцевого самоврядування Миколаєва (міськраду, міськвиконком), до посадових осіб із заявами та пропозиціями з поліпшення різних сторін життя міста була такою: отримали відповідь своєчасно і достатньо конкретного змісту **11,1%** з числа опитаних; отримали відповідь із затримкою та у вигляді відписки – **44,4%**; взагалі не отримали ніякої відповіді **22,2%**. Ніколи не доводилося звертатися **29,6%** респондентів.

Оцінюючи **ефективність реакції органів місцевої влади** та посадових осіб на звернення самих респондентів, **26,7%** вважають, що органами влади та посадовими особами вживалися конкретні заходи у відповідь на їхні звернення. **73,3%** же опитаних вважають, що конкретних заходів не вживалося.

На звернення надати **пропозиції** щодо того, як зробити **громадський контроль** за діяльністю органів місцевого самоврядування Миколаєва та їх посадових осіб більш систематичним та ефективним, миколаївські громадські експерти висловили чимало конкретних пропозицій, зокрема:

Необхідно забезпечити доступ до інформації; проводити систематичні звіти, підтримувати товариства, організації, враховувати думку перед ухваленням якого-небудь рішення. Органи влади повинні відчувати, що їх контролюють і розуміти відповідальність. Необхідне широке інформування; перш за все, повинне бути бажання у громадськості здійснювати цей контроль; на даний момент ініціативу не бачу, думаю, ця процедура вже десь прописана, знайти аналоги. Упровадити в практику систематичні громадські слухання з розширеними повноваженнями, активізувати роботу громадських рад при органах місцевого самоврядування або їх виконавських органах. Громадськості відповідально ставитися до громадського контролю, треба “знати в обличчя” громадський контроль, бути відкритішими, необхідно створити структуру громадського моніторингу і механізм, що забезпечує обов'язковий врахування чиновниками ОМС результатів моніторингу.

Цілий блок питань було присвячено з'ясуванню думок експертів з приводу того, якою мірою за період з 1998 по 2007 рік в місті Миколаєві для вирішення найактуальніших проблем життя громади використовувалися такі основні **форми локальної демократії**, як місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання та діяльність органів СОН. Аналіз процесів впродовж цього десятиріччя проведено із розбивкою на три періоди.

У період з 1998 до 2002 року (до виборів включно) основні форми локальної демократії в Миколаєві вважалися такими, що **використовувались активно**, такою частиною опитаних експертів: місцеві ініціативи – **22,2%**; загальні збори – **0,0%**; місцеві референдуми – **0,0%**; громадські слухання – **0,0%**; діяльність органів СОН – **33,3%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **29,6%**; загальні збори – **22,2%**; місцеві референдуми – **29,6%**; громадські слухання – **37,0%**; діяльність органів СОН – **25,9%**.

Взагалі не використовувалися: місцеві ініціативи – **70,4%** респондентів; загальні збори – **66,7%**; місцеві референдуми – **63,0%**; громадські слухання – **48,1%**; діяльність органів СОН – **51,9%**.

У період з 2002-2006 (до виборів включно) основні форми локальної демократії в Миколаєві вважалися такими, що **використовувались активно**, такими відсотками опитаних експертів: місцеві ініціативи – **40,7%**; загальні збори – **22,2%**; місцеві референдуми – **7,4%**; громадські слухання – **33,3%**; діяльність органів СОН – **44,4%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **25,9%**; загальні збори – **7,4%**; місцеві референдуми – **25,9%**; громадські слухання – **33,3%**; діяльність органів СОН – **25,9%**.

Взагалі не використовувалися: місцеві ініціативи – **48,1%** респондентів; загальні збори – **48,1%**; місцеві референдуми – **51,9%**; громадські слухання – **29,6%**; діяльність органів СОН – **29,6%**.

У період з 2006 року (після виборів) до 2007 року основні форми локальної демократії в Миколаєві вважалися такими, що **використовувались активно**, такими відсотками опитаних експертів: місцеві ініціативи – **63,0%**; загальні збори – **37,0%**; місцеві референдуми – **0,0%**; громадські слухання – **70,4%**; діяльність органів СОН – **63,0%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **22,2%**; загальні збори – **22,2%**; місцеві референдуми – **22,2%**; громадські слухання – **25,9%**; діяльність органів СОН – **25,9%**.

Взагалі не використовувалися: місцеві ініціативи – **29,6%** респондентів; загальні збори – **29,6%**; місцеві референдуми – **44,4%**; громадські слухання – **22,2%**; діяльність органів СОН – **22,2%**.

Для **кращого знайомства** із характером діяльності громадських утворень, які представляли респонденти, їм було запропоновано вказати, в яких з 18 перелічених сфер життєдіяльності територіальної громади міста Миколаєва їхні громадські організації та органи СОН беруть найбільш активну участь. Виявилося, що найбільше уваги організації громадських експертів привертають такі сфери, як благоустрій території (**44,4%** опитаних) та екологічна ситуація (**44,4%**).

Менш за все, на думку респондентів, громадські організації та органи СОН міста Миколаєва переймаються питаннями соціального забезпечення, зокрема своєчасною виплатою пенсій, допомоги; ремонтом доріг; водопостачанням; підтопленням будинків; зайнятістю та працевлаштуванням населення; роботою міського транспорту, медичним обслуговуванням; подачею електрики; теплопостачанням; телефонним зв'язком.

Важливим показником суб'єктивної оцінки ефективності взаємодії влади і громади є **міра задоволеності громадських лідерів** співробітництвом з органами місцевої влади? В Миколаєві **3,7%** громадських експертів виявилися однозначно задоволеними такою співпрацею; швидше задоволені нею **25,9%**; швидше, не задоволені – **55,6%**; а однозначно не задоволені **11,1%**. Отже, своє **негативне ставлення** до рівня співробітництва громадськості із органами влади висловили у цілому **66,7%** респондентів, що істотно перевищує середній рівень по усіх обстежених містах (**48,1%**).

Нижче наведені відповіді на відкриті запитання анкети щодо того, які конкретно **повноваження**, на думку громадських експертів, мають бути делеговані місцевими органами влади **громадським організаціям та органам СОН** Миколаєва для розвитку різних форм локальної демократії та активної участі громади у вирішенні актуальних проблем міста:

Представники громадських організацій повинні мати можливість впливати на розподіл бюджету, мати право участі в тендерних комісіях. Повинна бути забезпечена спільна робота експертних груп з органів СОН, контроль і доступ до інформації по розподілу бюджету. На даний момент це не так необхідно. Треба, щоб активно виконувалося делегування. Затверджувати звіти чиновників органів місцевого самоврядування про виконану роботу. Проводити громадські слухання, місцеві референдуми. Брати участь у формуванні бюджету, контролі якості послуг ЖКГ, вибирати обслуговуючу базу. Балансоутримання та управління нерухомим майном.

Опитані громадські експерти Миколаєва вважають, що **основними недоліками** в діяльності **органів місцевої влади**, що перешкоджають розвитку локальної демократії в місті та які необхідно усунути в першу чергу, є:

Байдужість, небажання допомогти; незацікавленість в підтримці громадськості; корупція; погана інформованість населення; залишки минулих структур місцевого самоврядування; відсутність інформації; закритість і залежність від боротьби фракцій міської ради; незбіг інтересів і методів роботи влади і

громадських організацій; неувага до громадськості; необхідно вирішити проблему невчасних відповідей, відмовок, відписок місцевих властей.

Стосовно **недоліків у діяльності громадських організацій та органів СОН** опитані громадські експерти висловили наступні думки:

Недостатня активність (два респонденти). Відсутність наполегливості, неможливість доводити розпочату справу до кінця. Несистематична, не продумана робота. Мала чисельність. Невпевненість. Проблема відсутності системності у вирішенні конкретних завдань. Жорстка прив'язка до вимог донорів. Незнання своїх прав і законів, незнання порядку проведення заходів. Нестача керівників з хорошими організаторськими здібностями.

Стосовно того, які найбільш **невідкладні проблеми** життя Миколаєва та кожного району треба вирішувати зараз місцевій владі обов'язково спільно з громадськими організаціями та органами СОН, щоб досягти бажаного результату, думки громадських експертів виглядають наступним чином:

Проблеми наявності великої кількості сміття в місті (два респонденти). Навести чистоту в місті, залучити активних жителів до вирішення. Розробити стратегічний план розвитку міста. Розробка і затвердження нового генплану міста, а також його місії. Необхідно вирішити проблеми землеустрою міста. Подолання байдужості, містечковості, позиції «Моя хата з краю». Невідкладною є проблема хабарництва; архітектурної потворності, неякісних доріг. Усі питання благоустрою міста. Реформування ЖКГ. Вироблення гнучкої тарифної політики. Виховання екологічної свідомості. Прибирання стихійних звалищ. Важливим є вирішення проблем впорядкування, тарифів, транспорту, комунального господарства та інші земельні питання. Чистота і шана до свого міста. Якість житлово-комунальних послуг; управління нерухомістю; вивіз сміття.

Дехто з громадських експертів скористався наданою організаторами опитування можливістю висловити свою думку і внести пропозиції й по **інших питаннях розвитку локальної демократії** і підвищення ефективності громадського контролю у м. Миколаєва. Нижче наведені ці думки респондентів:

Необхідно вчити молодь особистим прикладом. Потрібен зв'язок із старшим поколінням. Нічого не треба, достатньо і цього. Необхідно створити комісії спільно з громадськістю.

Щодо того, у якій **сфері життя територіальної громади** діють громадські організації та органи СОН Миколаєва, представники яких були опитані, серед них виявилось найбільше представників громадських структур, які займаються питаннями освіти і виховання (**44,4%**), спорту, туризму та відпочинку (**40,7%**), охорони навколишнього середовища (**37,0%**).

В ході дослідження думки громадських експертів Миколаєва, що представляли певні громадські утворення, з'ясовувалося також, якою є **основна мета і завдання** діяльності їхніх громадських організацій та органів СОН. Нижче наведені відповіді респондентів на це запитання.

Розвиток всебічної, самодостатньої особи; стійкий розвиток регіону; допомога інвалідам міста; гарне життя для молоді; захист прав "Української студентської спілки". Внутрішній розвиток членів організації; всебічний розвиток дітей, молоді, підлітків; побудова Української самостійної держави; розвиток демократії, підтримка соціальних ініціатив; підтримка традицій російської культури на Миколаївщині; робота з молоддю; організація і

проведення спортивних, культурних та соціальних заходів, захист прав своїх членів; впровадження інноваційних підходів участі громади в соціально-економічному розвитку регіону; захист законних інтересів молоді, прав і свобод, приділяючи першочергову увагу проблемам екології, охорони навколишнього середовища; сумісне вирішення проблем впорядкування, тарифи на ЖКГ; сприяння розвитку молоді; поліпшення життя в місті і країні через масові акції; довести здатність громадськості брати участь в ухваленні рішень; захист прав та інтересів жителів міста.

Важливою для орієнтовної **оцінки вагомості експертних думок** респондентів була інформація про найбільш важливі і конструктивні дії у сфері розвитку локальної демократії, зроблені за період з 1998 по 2007 рік конкретно тими громадськими організаціями та органами СОН Миколаєва, які представляли громадські експерти. **У послужних списках** цих громадських утворень, за відповідями респондентів, є:

Проведений проєкт “Врятуємо заповідність Кимбурської коси”; громадські слухання, робота громадських рад; проведена підтримка соціальної адаптації дітей-сиріт; реалізована освітня програма для молоді, розвиток суспільств, ініціатив. Наша організація забезпечувала вираження протестів через мітинги (2005); свобода слова на всіх заходах РНО “Русич” Миколаївській області; участь в організації громадських слухань. Участь в створенні молодіжного муніципалітету; робота з місцевими жителями по питаннях ЖКГ; лобювання розробки обласної програми енергозбереження; організація загальних зборів; проведення громадських слухань, місцевих референдумів; захист прав переселенців і створення зони відпочинку на базі ГП “Зоря-Машпроект”. Ініціювали делегування повноважень.

На основі отриманих даних проведеного соціологічного дослідження у місті **Миколаєві** можна зробити наступні **висновки**:

1. Щодо відкритості діяльності органів місцевого самоврядування та засобів інформування громадськості:

Найбільш широко використовуваним **джерелом інформації** про діяльність міськради, міськвиконкому, міського голови **63,0%** опитаних вважають офіційну інформацію, розміщену в **ЗМІ**, причому перевага віддається місцевому телебаченню (**81,5%**) та місцевій пресі (**81,5%**).

Добре і відносно добре інформованими про діяльність органів місцевого самоврядування вважають себе **70,4%** респондентів і достатньо високими оцінками (3 і 4 бали за 5-бальною системою) своє володіння інформацією про діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії оцінило майже три чверті (**85,2%**) опитаних.

Таким чином, **можна вважати**, що громадськість Миколаєва в особі громадських експертів, які є її найбільш активними та зацікавленими представниками, є **достатньо інформованою** стосовно діяльності органів місцевого самоврядування та посадових осіб.

2. Щодо можливості та ефективності участі громадськості в управлінні місцевими справами:

Значна частина респондентів (**44,4%**) вважають **недостатнім** свій рівень інформованості стосовно можливості **особистої участі** у розробці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевої влади.

Лише **18,5%** опитаних часто доводилося **особисто брати участь** у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) і розпоряджень міського голови, а рідко – **51,9%** і ніколи у цьому не брали участі **теж 29,6%** респондентів.

Лише трохи більше чверті (**26,3%**) з тих, хто брав безпосередню участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень, вважають, що їхні **пропозиції були прийняті** і враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження); **63,2%** стверджують, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома, а у **10,5%** опитаних пропозиції взагалі не були взяті до уваги. Про результати цього були сповіщені особисто лише **21,1%** з числа тих респондентів, хто надав свої пропозиції.

Оцінюючи реальний вплив громадськості на все, що стосується діяльності місцевої влади по розвитку міста і вирішенню його проблем, лише **18,5%** опитаних вважають, що цей вплив є великим і дуже великим, а **74,1%** респондентів вважають, що цей вплив є малим чи незначним, або взагалі ніякого впливу жителів на діяльність місцевої влади немає. Разом із тим, на думку більшості громадських експертів Миколаєва (**77,8%**), такий вплив жителів міста хотіли б мати.

Таким чином, **можна констатувати**, що у громадськості реальні можливості брати участь у підготовці та прийнятті актів органами та посадовими особами місцевої влади зараз **дуже обмежені**, хоча потреба у цьому у жителів є.

3. Щодо умов здійснення громадського контролю діяльності органів влади та посадових осіб:

Про **можливість** використання існуючих законодавчих норм для здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за власною ініціативою та на відкритих засіданнях дізналися від **25,9%** до **55,6%** респондентів. Часто і зрідка брали участь у здійсненні громадського контролю відповідно **33,4%** і **25,4%** опитаних, який частіше (**66,7%**) відбувався у формі громадських слухань по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження, причому більш, ніж інше громадському контролю піддавалося виконання ухвалених рішень і міських програм – **81,3%**.

Отже, **можна констатувати**, що незначна частина громадськості володіє необхідною інформацією щодо своїх законодавчих прав на здійснення громадського контролю, який вживається поки що в обмеженому обсязі та лише в окремих галузях життєдіяльності миколаївської громади.

4. Щодо реакції органів влади на звернення громадян та вжиття ними необхідних заходів:

За даними громадських експертів Миколаєва, на звернення до органів влади та посадових осіб лише трохи більше **десятої частини** заявників отримує відповіді своєчасно і достатньо конкретного змісту. Решта заявників або отримує відповіді із затримкою, або у вигляді відписки, або взагалі ніякої відповіді не отримує. Причому у тих, хто отримує відповіді, питання по суті вирішується тільки менш ніж у **чверті** випадків.

Таким чином, можна вважати, що попри низку прийнятих на загальнодержавному рівні відповідних нормативно-правових актів щодо покращення роботи із зверненнями громадян (оновленого Закону, указів Президента та

постанов уряду), робота місцевих органів публічної влади із зверненнями громадян в Миколаєві залишається **вкрай недостатньою** і потребує істотного удосконалення.

5. Щодо ступеня розвитку різних форм локальної демократії в Миколаєві:

Динаміка оцінок респондентами ступеня використання різних форм локальної демократії за 10-річний період з 1998 по 2007 роки наведена у **таблиці 5**:

Таблиця 5

Динаміка використання різних форм локальної демократії у м. Миколаєві за 1998 – 2007 рр. (у %)

Форма локальної демократії	1998-2002			2002-2006			2006-2007		
	Актив.	Рідко	Не вик.	Актив.	Рідко	Не вик.	Актив.	Рідко	Не вик.
Місцеві ініціативи	22,2	29,6	70,4	40,7	25,9	48,1	63,0	22,2	29,6
Загальні збори	0,0	22,2	66,7	22,2	7,4	48,1	37,0	22,2	29,6
Місцеві референдуми	0,0	29,6	63,0	7,4	25,9	51,9	0,0	22,2	44,4
Громадські слухання	0,0	37,0	48,1	33,3	33,3	29,6	70,4	25,9	22,2
Діяльність органів СОН	33,3	25,9	51,9	44,4	25,9	29,6	63,0	25,9	22,2

Порівняльний аналіз оцінок респондентів ступеня прояву основних форм локальної демократії між трьома виділеними періодами свідчить, що громадська активність респондентів Миколаєва за цей час істотно зросла. Це стосується, у першу чергу, таких видів локальної демократії, як місцеві ініціативи, загальні збори, громадські слухання та діяльність органів СОН. Майже без будь-якого розвитку залишилося проведення місцевих референдумів.

Слід відмітити, що за досліджуваний період найбільш активно розвивалися місцеві ініціативи (з **22,2 до 63,0%**), громадські слухання (з **0 до 70,4%**) та діяльність органів СОН (з **33,3 до 63,0%**).

Тобто, можна заключити, що протягом досліджуваного 10 річного періоду, не зважаючи на недостатність нормативної бази (адже регламентація наведених у таблиці основних форм локальної демократії, крім місцевих референдумів та загальних зборів, має здійснюватись через відповідні норми статутів територіальних громад, які зараз прийняті у меншості міст України), **основні форми локальної демократії** (крім місцевих референдумів), за оцінками респондентів, в Миколаєві розвиваються.

6. Щодо задоволення загальним рівнем співпраці громади із владою:

За оцінками опитаних громадських експертів щодо ефективності взаємодії влади і громади у м. Миколаєві, в **основному задоволених** такою співпрацею виявилось **29,6%** опитаних, а **незадоволених – 66,7%**. Цей розрив явно є не на користь співпраці.

7.3. ОДЕСА

7.3.1. Стан місцевої нормативної бази локальної демократії у м. Одесі

У ході виконання проекту аналізувалися нормативно-правові акти, ухвалені Одеською міською радою та її виконавчим комітетом за період 1997-2007 років в частині, що стосується регламентації різних форм локальної демократії. Зокрема, аналізувалися питання створення і діяльності громадських і благодійних організацій, органів СОН, а також створення умов для впровадження в практику таких форм участі громадян в управлінні місцевими справами, як загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, робота зі скаргами та зверненнями громадян та ін.

Чинне законодавство України тільки рамково регламентує більшість питань розвитку локальної демократії, делегуючи деталізацію і насичення законодавчих норм (перш за все Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») на рівень органів місцевого самоврядування, які закріплюють ці норми в статутах територіальних громад.

Незважаючи на те, що з моменту ухвалення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пройшло більше 10 років, Одеська міська рада так і не прийняла Статут територіальної громади міста Одеси (далі – Статут). Таким чином, Одеса виявилася єдиною з міст, що потрапили у сферу моніторингу, де досі не 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.

Це твердження повною мірою стосується **громадських слухань**, а також реалізації права на внесення **місцевих ініціатив** на розгляд Одеської міської ради. І якщо по відношенню до громадських слухань Статут є єдино можливим способом регламентації їх проведення, то регламентація права на місцеві ініціативи могла би бути здійснена шляхом ухвалення окремого спеціального документу, що визначає, перш за все, процедурні питання, розвиваючи ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте, обидві спроби затвердити проекти рішення Одеської міської ради «Про порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд Одеської міської ради», які були зроблені в 2000 і 2005 роках, виявилися невдалими. Як результат, в місті на момент проведення цього дослідження не були створені належні умови для реалізації права на внесення місцевих ініціатив, а також для проведення громадських слухань.

У зв'язку з відсутністю Статуту територіальної громади на локальному рівні в Одесі немає деталізації порядку призначення і проведення **місцевих виборів** - виборів депутатів міської ради і міського голови. Хоча слід визнати, що така ситуація не створює яких-небудь додаткових труднощів в процесі участі громадян у виборчому процесі, оскільки норми виборчого права України фактично не дають якої-небудь свободи органам місцевого самоврядування щодо регламентації цієї форми безпосередньої демократії.

Надзвичайно негативно відсутність Статуту позначається на можливості проведення **місцевих референдумів**, що істотно обмежує можливості членів терито-

ріальної громади міста на реалізацію цієї форми локальної демократії. Подібного роду правова регламентація була б виправданою, оскільки це питання вкрай слабо врегульоване на рівні загальнодержавних норм (перш за все, застарілого Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»). Тому відсутність додаткових правових норм, в яких би регламентувалися окремі процедурні питання ініціювання, підготовки та проведення місцевих референдумів, явно не сприяє створенню умов для жителів міста в реалізації ними свого конституційного права на безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення.

З іншого боку, Одеська міська рада приділяє істотну увагу регламентації статусу **органів самоорганізації населення**. Рівень нормативно-правової бази, що створює умови для створення та діяльності органів СОН, є найкращим серед усіх міст, що потрапили в сферу моніторингу.

Прийняте 14 січня 2002 року Одеською міською радою рішення № 3374-XXIII «Про органи самоорганізації населення в місті Одесі» стало своєрідним продовженням першого рішення з даного питання, яке було ухвалено в 1999 році (рішення № 188-XXIII від 14 вересня 1999 р. «Про затвердження Положення про органи самоорганізації населення міста Одеси»), тобто ще до затвердження Закону України «Про органи самоорганізації населення». Вказане рішення (з урахуванням прийнятих надалі трьох наступних рішень, якими вносилися правки до рішення № 3374-XXIII) повною мірою деталізувало найбільш проблемні положення чинного законодавства України в частини, що стосується створення, організації діяльності та ліквідації органів СОН.

Зокрема, були врегульовані питання визначення системи органів СОН на території міста, принципів їх діяльності; порядку скликання загальних зборів (конференцій) по ініціюванню створення органів СОН, а також обранню їх персонального складу; деталізована процедура проведення виборів голови, заступника (заступників) голови, секретаря і членів органу СОН, а також документування результатів виборів; визначений термін, на який обирається персональний склад органу СОН; підстави для дострокового припинення повноважень його членів; введено в обіг поняття «ревізійна комісія органу СОН» і регламентовані принципи її формування; закріплені основи фінансового і матеріально-технічного забезпечення діяльності органів СОН і т.д.

Окремо, слід звернути увагу на закріплення в рамках рішення «Про органи самоорганізації населення в місті Одесі» положень, що стосуються забезпечення гарантій діяльності і відповідальності органів СОН. Враховуючи, що чинне законодавство фактично обходить ці питання своєю увагою, встановлення подібних норм слід визнати виправданим і вкрай необхідним. Окрім цього, слід вітати регламентацію в рамках окремого додатку до даного рішення порядку легалізації органів СОН в місті Одесі, а також затвердження форми свідоцтва про реєстрацію органу СОН. Нажаль, вказані питання досі повністю або частково знаходяться поза сферою правового регулювання на державному рівні, що підтверджує особливу цінність відповідних положень, закріплених рішенням міської ради.

Прийняті надалі Одеською міськрадою локальні нормативно-правові акти у сфері самоорганізації населення в цілому були направлені на розвиток основних принципів і підходів, які були закладені у рішенні від 14 січня 2002 р. № 3374-XXIII з метою створення умов для забезпечення поточної діяльності органів СОН. Серед них виділимо такі:

- встановлення пільгової орендної плати у розмірі одна гривня в рік за все займане органом СОН приміщення незалежно від його площі в будинках і спорудах, що знаходяться в комунальній власності міста (наприклад, рішення Одеської міської ради від 21 грудня 2007 р. № 2135-V «Про пільги по орендній платі громадським і добродійним організаціям»). Надалі, міськрада визначила, що приміщення, займані органами СОН, що діють на рівні мікрорайонів, житлових комплексів і селищ, передаються їм в постійне користування (рішення Одеської міської ради від 21 грудня 2007 р. № 2138-V «Про внесення змін та доповнень до Положення про органи самоорганізації населення в місті Одесі, затверджене рішенням Одеської міськради № 3374-III від 14.01.2002 р. «Про органи самоорганізації населення в місті Одесі»);

- щорічне виділення, починаючи з 2003 року, бюджетних коштів для реалізації органами СОН власних повноважень (наприклад, рішення Одеської міської ради від 28 грудня 2004 р. № 3479-IV «Про бюджет міста Одеси на 2005 рік»);

- включення щорічно, починаючи з 2004 р., в перелік пріоритетних проблем, що вирішуються за допомогою механізму соціального замовлення, спеціальної номінації, спрямованої на розвиток системи органів СОН. Починаючи з 2006 року органи СОН включені до категорії можливих учасників конкурсу соціальних проєктів з використанням механізму соціального замовлення (наприклад, рішення Одеської міської ради від 5 квітня 2007 р. № 1126-V «Про затвердження Програми розв'язання пріоритетних соціальних проблем м. Одеси з використанням механізму соціального замовлення в 2007 році»).

- створення першого і єдиного в Україні самостійного виконавчого органу при міській раді, покликаного забезпечувати співпрацю міської влади з органами СОН – Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення (рішення Одеської міської ради від 27 червня 2006 р. № 59-V «Про створення Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради») і т.п.

Серед названих вище інновацій особливе місце слід відвести рішенням Одеської міської ради від 18 листопада 2003 року № 1938-XXIV «Про матеріально-технічне забезпечення органів самоорганізації населення». Завдяки даному акту органи СОН вперше по заявках, поданих до відповідної райадміністрації, змогли отримати меблі, оргтехніку, канцприладдя і тому подібне, придбані за бюджетні кошти.

15 червня 2004 року Одеською міською радою було затверджено рішення № 2683-IV «Про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеси окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів та майна». Слід визнати, що дане рішення є до сих пір єдиним в Україні у своєму роді: воно закладає механізм делегування повноважень не по якомусь конкретному напрямку соціально-економічного або культурного розвитку міста, а по будь-якому з повноважень міської ради (за винятком віднесених до виключної компетенції міської ради). Дане рішення закріплює детально розписаний механізм наділення органів СОН частиною повноважень міськради, фінансами та майном на основі укладання спеціальних договорів. При цьому, тут передбачається можливість ініціювання даного процесу як з боку органу місцевого самоврядування, так і з боку населення за умови обов'язкового взаємного узгодження волі кожної зі сторін. Проте, слід визнати, що вказане рішення досі

залишається не реалізованим. Єдина спроба по впровадженню його положень була зроблена в грудні 2005 року, однак міська рада відклала на невизначений термін ухвалення рішення по проектах, підготовлених за ініціативою трьох органів СОН про делегування ним окремих повноважень Одеської міської ради, фінансів та майна.

В цілому ж слід позитивно оцінити спробу вироблення міською владою Одеси системної власної політики щодо органів СОН. Покажемо в цьому плані є рішення Одеської міської ради від 21 грудня 2007 р. № 2088-V «Про затвердження Програми розвитку органів самоорганізації населення в м. Одесі на 2008-2011 роки». Окрім цього, в Плані соціально-економічного і культурного розвитку міста Одеси на 2007 рік вперше з'явився окремий розділ «Органи самоорганізації населення», який передбачив форми і механізми участі останніх в реалізації даного Плану (рішення Одеської міської ради від 05 квітня 2007 р. № 1122-V «Про затвердження Програми соціально-економічного і культурного розвитку м. Одеси на 2007 рік»).

Звертає на себе також увагу і той факт, що протягом останніх 4 років (починаючи з 2004 року) виконавчий комітет Одеської міської ради з нагоди святкування Дня місцевого самоврядування в Україні регулярно відзначає внесок в розвиток місцевого самоврядування органів СОН, нагороджуючи керівників найбільш активних органів СОН Почесними грамотами міської ради (наприклад, рішення виконкому Одеської міської ради від 13 грудня 2007 р. № 1601 «Про нагородження Почесною грамотою виконкому Одеської міськради»).

Як негативний момент в системі взаємин органів СОН з органами місцевого самоврядування міста Одеси можна виділити ухвалення Одеською міською радою рішення від 04 липня 2007 р. № 1455-V «Про розгляд протесту в. о. Прокурора Одеської області на рішення Одеської міської ради від 28 січня 2005 р. № 3592-IV «Про надання згоди на створення за ініціативою жителів органу самоорганізації населення – комітету мікрорайону «Чорноморка ПС» в м. Одесі». Вказане рішення, в основу якого були покладені достатньо сумнівні аргументи, призвело до відміни раніше ухваленого рішення, яким міська рада дала згоду на створення вказаного органу СОН. З іншого боку, в діяльності Одеської міської ради не зафіксовано жодного випадку відмови в наданні згоди на створення таких органів на підставі ініціативи жителів міста. В цілому ж, станом на кінець 2007 року Одеська міська рада надала згоду на створення 45 органів СОН, що діють на рівні мікрорайонів та будинків.

Відсутність в м. Одесі Статуту також негативно позначається на правовій регламентації **загальних зборів членів територіальної громади**. Згідно ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ключові питання, пов'язані з організацією проведення загальних зборів, повинні вирішуватися на рівні Статуту. Зважаючи на відсутність даного документу, в місті належним чином здійснена правова регламентація тільки загальних зборів, на яких вирішуються питання, пов'язані із створенням, організацією діяльності та ліквідації органів СОН. Відповідні норми містяться, в основному, в розділі II «Загальні збори жителів та конференції їх представників. Порядок обрання, структура і форми діяльності органів самоорганізації населення» Положення про органи самоорганізації населення в місті Одесі, затвердженого рішенням Одеської

міської ради від 14 січня 2002 року № 3374-XXIII. Слід підкреслити, що автори Положення не відтворили помилку законодавця, який в статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачив проведення загальних зборів громадян, а не членів територіальної громади або жителів, що призводить до протиріччя не лише тільки із статтею 1 цього ж Закону, але і зі світовими демократичними стандартами. У тексті відповідного Положення мова йде якраз про проведення загальних зборів (конференцій) жителів за місцем проживання.

Положення, зокрема, передбачає чіткі критерії, що регламентують порядок проведення конференцій членів територіальної громади. Так, в ньому визначені мінімальні квоти представництва на конференціях, визначено коло питань, що відносяться до компетенції загальних зборів (конференцій), порядок ухвалення і оформлення рішень тощо.

В той же час слід визнати, що відсутність в правовій базі територіальної громади міста необхідних норм, що регламентують порядок проведення загальних зборів (конференцій) може стати на практиці серйозною загрозою для ефективної реалізації цього права членами територіальної громади (дане твердження в існуючих умовах не стосується лише питань створення, організації діяльності та ліквідації органів СОН).

Не дивлячись на відсутність в місті Одесі Статуту територіальної громади, за аналізований період органи місцевого самоврядування приділяли певну увагу регламентації **інших форм локальної демократії**. Так, заслуговує на увагу створення та діяльність Молодіжного виконкому при виконавчому комітеті міської ради, а також створення міської Молодіжної ради. При цьому рішеннями органів місцевого самоврядування встановлювалися механізми практичної участі даних молодіжних структур у виробленні і реалізації міської молодіжної політики. Показовим в цьому плані є, наприклад, рішення Одеської міської ради від 9 листопада 2005 р. № 4831-IV «Про затвердження Концепції розвитку участі молоді і неповнолітніх дітей у вирішенні проблем територіальної громади міста на 2005-2015 роки «Молода громада».

5 квітня 2007 р. рішенням Одеської міської ради № 1166-V була затверджена Концепція партнерства жителів і органів місцевого самоврядування в м. Одесі. До основних цілей даної Концепції віднесені питання залучення громадян міста до розробки і ухвалення рішень на рівні місцевого самоврядування; визначення першочергових і пріоритетних проблем міста на рівні мікрорайонів; перстворення громадян м. Одеси на активних партнерів міської влади в реалізації тих чи інших проєктів; впливу на формування громадської думки по важливих питаннях життя міста шляхом проведення роз'яснювальної роботи серед населення; вирішення проблем відновлення зв'язку виборців з депутатським корпусом та багато іншого.

Окрім цього, заслуговує безумовної уваги і схвалення діяльність органів місцевого самоврядування по інформуванні жителів міста про свою діяльність. Зокрема, рішенням від 4 лютого 2004 р. № 2192-IV була затверджена Міська програма підтримки ЗМІ і сприяння розвитку інформаційної сфери на 2004-2006 рр. Завдяки даному та іншим актам, що приймалися в наступні роки, забезпечується підтримка діяльності офіційного сайту міста, який, по визнанню багатьох експертів, є одним з кращих в Україні.

Таким чином, слід зробити **висновок**, що органи місцевого самоврядування міста Одеси роблять спроби за допомогою місцевих нормативно-правових актів врегулювати окремі питання розвитку безпосереднього народовладдя. Перш за все, вказане твердження відноситься до регламентації статусу органів СОН. Проте досягнутий рівень нормативно-правового забезпечення цих процесів для більшості інших форм локальної демократії є поки недостатнім, особливо в частині, що стосується регламентації різних процедурних питань, які виникають в ході реалізації права громадян на участь в управлінні місцевими справами.

Вихід з ситуації, що склалася, вбачається у негайному ухваленні Одеською міською радою Статуту територіальної громади міста Одеси, насиченні його положеннями, спрямованими на розвиток різних форм локальної демократії. Крім того, було б доцільно розглянути можливість ухвалення міською радою окремих спеціалізованих актів, регламентуючих відповідні питання місцевого розвитку. Наприклад, мова може йти про ухвалення міською радою рішення «Про затвердження Положення про порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд Одеської міської ради» та інших, спрямованих на створення нормативно-процедурного забезпечення реалізації конкретних форм локальної демократії в місті.

7.3.2. Стан локальної демократії у місті Одесі за оцінками громадськості

В соціологічному опитуванні у м. **Одесі** взяли участь **76 громадських експертів** – керівників громадських утворень, серед яких 52 особи або **68,4%** склали керівники громадських організацій та 24 особи або **31,6%** – голови органів СОН. Серед громадських експертів Одеси було 34 чоловіки (**44,7%**) та 42 жінки (**55,3%**).

Стаж громадської діяльності експертів складає: до одного року – **7,9%**; від одного року до п'яти років – **36,8%**; від п'яти до десяти років – **23,7%**; більше десяти років – **31,6%** (найбільше значення серед усіх досліджуваних міст).

За рівнем освіти серед одеських громадських експертів були відсутні особи з початковою, неповною середньою (8-9 класів) та повною середньою (10-11 класів, СПТУ) освітою. Із середньою спеціальною освітою (технікум, коледж) – **7,9%**, вищою або неповною вищою освітою – **71,0%**; закінчили аспірантуру та мають вчений ступінь – **21,1%** (найвищий рівень серед усіх досліджуваних міст).

За віковими групами одеські громадські експерти розподілилися наступним чином: до 18 років – **не було**; 18-25 років – **5,3%**; 26-35 років – **5,3%**; 36-45 років – **10,5%**; 46-54 роки – **23,47%**; 55-60 років – **18,4%**; 61-65 років – **13,2%**; 66-70 років – **7,9%**; 71-75 років – **7,9%**; старших за цей вік – **не було**. Отже, віковий діапазон громадських експертів Одеси виявився найбільш широким серед усіх досліджуваних міст.

Нижче наведено **аналіз думок** громадських експертів Одеси з питань відкритості діяльності органів місцевого самоврядування, засобів інформування громадськості, можливості та ефективності участі громадськості в управлінні місцевими справами, можливості здійснення ними громадського контролю діяльності органів влади та посадових осіб, реакції влади на звернення громадян, оцінка розвиненості різних форм локальної демократії та ступінь задоволення респондентів загальним рівнем співпраці громади із владою за період 1998-2007 років.

Основними джерелами інформації про діяльність органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) та міського голови, яку отримує переважна більшість опитаних одеситів, виявилася офіційна інформація, розміщена в ЗМІ (**81,6%**). А більше чверті (**26,3%**) одеських респондентів отримують вказану інформацію завдяки їх **безпосередньому спілкуванню** з посадовими особами органів місцевого самоврядування. Для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **73,6%** та **43,4%**.

Серед опитаних одеситів добре і відносно **добре інформованими** про діяльність органів місцевого самоврядування вважають себе **63,2%** респондентів.

Оцінюючи за 5-бальною шкалою **ефективність різних джерел інформації** про діяльність органів місцевого самоврядування, одеські респонденти частіше за все оцінювали оцінками **чотири бали** телевізійні державного місцевого телебачення та місцеві газети (відповідно **50,0** і **39,5%**), а найнижчими оцінками **два бали** – роботу місцевого радіо (**34,2%**).

Своє **володіння інформацією**, що міститься у законодавчих та інших нормативних актах, про діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії за тією ж 5-бальною шкалою одеські респонденти переважно оцінили 3-4 балами: на ці оцінки припало у цілому **76,3%** відповідей громадських експертів.

Свою **інформованість щодо особистої можливості** брати безпосередню участь у розробці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевої влади по усуненню недоліків і поліпшенню різних сторін життя міста (району), а також інформованості інших членів громади з цього питання як **достатню** оцінили лише **31,6%** опитаних (найнижчий рівень серед усіх досліджених міст). У той же час **55,2%** респондентів вважають свій рівень інформованості **недостатнім** або взагалі **не мають такої інформації**. Для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **34,9%** та **65,1%**.

Значний інтерес для реалізації мети дослідження уявляє думка респондентів щодо **джерел інформації** з питань локальної демократії, через які жителі отримують інформацію про роботу місцевої влади. З чималого переліку різних джерел такої інформації, запропонованих респондентам, вони віддали перевагу місцевому телебаченню (**94,7%**) та місцевій пресі (**92,1%**). Усі решта джерела високою популярністю серед громадських активістів Одеси як джерела інформації про локальну демократію не користуються.

Але якщо казати про **сумарну оцінку рівня інформованості** жителів Одеси про діяльність місцевої влади, то вважають рівень цієї інформованості швидше високим лише **15,8%** опитаних (причому однозначно позитивної відповіді на це запитання не дав жодний респондент), а швидше низьким та однозначно низьким вважають цей рівень разом **76,3%** респондентів. Для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **32,4%** та **55,7%**.

Стосовно найбільш **дієвих форм інформування** владою населення міста про свою діяльність найвищий рейтинг у громадських експертів Одеси отримала місцева преса (**86,8%**), місцеве телебачення (**84,2%**) та зустрічі жителів з

депутатами **(60,5%)**. Найнижчим рейтингом серед респондентів користуються оголошення, вивіски, рекламні щити, біг-борди на території міста **(23,7%)**, та листівки, які розносять жителям по будинках **(23,7%)**.

Але інформованість жителів про можливість участі у вирішенні разом із владою життєвих проблем громади – це ще не громадська активність. **Громадську активність** проявляють громадяни, які намагаються безпосередньо брати участь у підготовці та прийнятті актів органів місцевої влади. Так, серед опитаних одеситів досить часто доводилося особисто брати участь у підготовці та ухваленні рішень органами місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) і розпоряджень міського голови лише **7,9%** опитаних (найнижчий рівень серед усіх досліджуваних міст), а рідко – **47,4%**. Ніколи у цьому не брали участі **44,7%** респондентів Одеси.

Серед тих респондентів, хто **безпосередньо брав участь** у підготовці та ухваленні вказаних рішень і розпоряджень за їх власною ініціативою – **33,3%** (в середньому по досліджених містах – **47,2%**), а за ініціативою органів місцевого самоврядування – **66,7%** опитаних (в середньому по досліджених містах – **52,8%**).

Оцінюючи **ефективність рішень і розпоряджень**, у підготовці та ухваленні яких громадські експерти Одеси брали участь, **33,3%** з них вважають, що їхні пропозиції були прийняті і враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження), **61,9%** стверджують, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома, і **4,8%** опитаних вважають, що їхні пропозиції взагалі не були взяті до уваги.

Щодо того, наскільки **автори пропозицій були проінформовані** про результати ухвалення рішень та розпоряджень, в підготовці яких вони брали безпосередню участь, про результати були сповіщені особисто **14,3%** опитаних, дізналися про це за власною ініціативою **33,3%**, узнали про результати на відкритих засіданнях, куди вони були запрошені, – **33,3%**, дізналися про результати завдяки інформації в ЗМІ **19,1%**, і серед опитаних одеситів не виявилось жодного, для кого така інформація залишилася недоступною.

Показовою є думка респондентів стосовно того, який **вплив справляють жителі** Одеси на все, що стосується діяльності місцевої влади по розвитку міста та вирішенню його проблем. Жодний експерт не підтримав точку зору, що цей вплив є дуже великим. Просто великим його вважають **15,7%** опитаних (для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **6,8%** і **23,0%**). Більшість респондентів (**71,1%**) вважають, що цей вплив є малим і незначним (для порівняння: середнє значення цього показника по усіх обстежених містах України складає **53,6%**), а **13,2%** вважають, що взагалі ніякого впливу одесити на діяльність місцевої влади не мають.

А от стосовно того, **чи хотіли б** рядові жителі міста мати такий вплив, переважна більшість респондентів (**76,3%**) вважає, що такий вплив жителі хотіли б мати.

Дослідження того, наскільки активісти громадського сектору Одеси інформовані про можливість використання існуючих законодавчих актів для здійснення **громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб показало, що **дізналися про це** за власною ініціативою **52,6%** респондентів; через ЗМІ про це дізналися **23,7%** опитаних, а на відкритих засіданнях, на які їх запрошували, таку інформацію отримали **13,2%** респондентів. І взагалі такої інформації не мали у своєму розпорядженні **18,4%** опитаних.

Відповіді респондентів на запитання, чи доводилося їм **особисто брати участь у здійсненні громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб показали, що часто брали у цьому участь **13,2%** опитаних, зрідка – **47,3%** і **39,5%** жодного разу не брали у цьому участі.

Серед тих, хто брав участь у здійсненні громадського контролю, за своєю ініціативою це робили **39,1%** опитаних, за ініціативою громадської організації або органу СОН **43,5%** та за ініціативою органів місцевого самоврядування – лише **17,4%**.

Досить інформативним є аналіз того, у яких **формах здійснювався громадський контроль**, в якому брали участь опитані громадські експерти Одеси. У громадському контролі у вигляді звітів посадових осіб, з якими можна було познайомитися під час спеціальних засідань з вільним доступом громадськості, брало участь **26,3%** опитаних; у громадських слуханнях по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження взяли участь **21,1%** респондентів; з особистою участю опитаних як членів колегіальних органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, райадміністрації) це було пов'язано у **5,3%**, а з участю у роботі таких громадських організацій, як „Громадський контроль”, комітет захисту прав споживачів та інших це було пов'язано у **15,8%** опитаних; а з інформацією з цього приводу безпосередньо ознайомилися на веб-сайті органу місцевого самоврядування з можливістю вільного доступу до всіх ухвалених рішень і розпоряджень **5,3%** опитаних.

Серед тих громадських експертів Одеси, хто брав **безпосередню участь** у практичному здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, відмітили такі сторони діяльності органів місцевої влади, до яких це відносилось: ухвалення актів міською радою та її виконавчими органами – **34,8%**; виконання ухвалених рішень і міських програм – **68,8%**; реакція посадових осіб на скарги і звернення громадян – **43,5%**; робота міських інспекцій (по торгівлі, по архітектурному контролю, по благоустрою та ін.), покликаних протидіяти незаконній діяльності юридичних та фізичних осіб – **17,4%** від числа тих, хто брав безпосередню участь у здійсненні громадського контролю.

У ході дослідження виявилось, що **реакція на звернення респондентів** в органи місцевого самоврядування Одеси (міськраду, міськвиконком), до посадових осіб із заявами та пропозиціями з поліпшення різних сторін життя міста була такою: отримали відповідь своєчасно і достатньо конкретного змісту **26,3%** з числа опитаних; отримали відповідь із затримкою та у вигляді відписки – **50,0%** (найвищий показник серед усіх досліджених міст України); взагалі не отримали ніякої відповіді **13,2%**. Ніколи не доводилося звертатися **15,8%** респондентів.

Оцінюючи **ефективність реакції органів місцевої влади** та посадових осіб на звернення самих респондентів, **37,9%** вважають, що органами влади та посадовими особами вживалися конкретні заходи у відповідь на їхні звернення. **62,1%** же опитаних вважають, що конкретних заходів не вживалося.

На звернення надати **пропозиції** щодо того, як зробити **громадський контроль** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб більш систематичним та ефективним, одеські громадські експерти висловили чимало конкретних пропозицій, зокрема:

Необхідно надати можливість спеціалізованим громадським організаціям за спрощеною процедурою (не через суди) зупиняти протиправні дії посадових осіб. Важливою мірою для забезпечення громадського контролю є забезпечення гласності; необхідне об'єднання громадських організацій, проведення громадських слухань, інформування (щокварталу), що зроблене по заявах жителів, органів СОН, організацій, а також по кабельному телебаченні. Необхідно владі виявити зацікавленість і продемонструвати її громаді міста. Виступи по телебаченню тих, що здійснюють громадський контроль, розширити у цьому права органів СОН; проводити наради органів місцевого самоврядування з представниками громадського контролю органу СОН не рідше одного разу в декаду кожного місяця. Необхідно повернутися до мажоритарної системи виборів і відновити районні ради м. Одеса. Наділити органи СОН повноваженнями щодо громадського контролю; структурувати вертикаль локальної демократії. Регулярно проводити по важливих питаннях, що стосуються життя громади, громадські слухання, забезпечити відкритість діяльності і свободу отримання інформації про діяльність міськради, райадміністрацій, надавати звітність вказаних органів перед територіальними громадами, їх прозорість.

Цілий блок питань було присвячено з'ясуванню думок експертів з приводу того, якою мірою за період з 1998 по 2007 рік в місті Одесі для вирішення найактуальніших проблем життя громади використовувалися такі основні **форми локальної демократії**, як місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання та діяльність органів СОН. Аналіз процесів впродовж цього десятиріччя проведено із розбивкою на три періоди.

У період з **1998 до 2002 року** (до виборів включно) основні форми локальної демократії вважалися такими, що **використовувались активно**, такою частиною опитаних експертів: місцеві ініціативи – **5,3%**; загальні збори – **10,5%**; місцеві референдуми – **21,1%**; громадські слухання – **10,5%**; діяльність органів СОН – **63,2%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **26,3%**; загальні збори – **23,7%**; місцеві референдуми – **10,5%**; громадські слухання – **2,6%**; діяльність органів СОН – **18,4%**.

Взагалі не використовувалися: місцеві ініціативи – **68,4%** респондентів; загальні збори – **65,8%**; місцеві референдуми – **68,4%**; громадські слухання – **86,8%**; діяльність органів СОН – **18,4%**.

У період з **2002 по 2006 рік** (до виборів включно) основні форми локальної демократії в Одесі вважалися такими, що **використовувались активно**, такими відсотками опитаних експертів: місцеві ініціативи – **10,5%**; загальні збори – **28,9%**; місцеві референдуми – **7,9%**; громадські слухання – **39,5%**; діяльність органів СОН – **57,9%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **23,7%**; загальні збори – **28,9%**; місцеві референдуми – **15,8%**; громадські слухання – **5,3%**; діяльність органів СОН – **23,7%**.

Взагалі не використовувалися: місцеві ініціативи – **65,8%** респондентів; загальні збори – **42,1%**; місцеві референдуми – **76,3%**; громадські слухання – **55,3%**; діяльність органів СОН – **10,5%**.

У період з **2006 року** (після виборів) до **2007 року** основні форми локальної демократії в Одесі вважалися такими, що **використовувались активно**, такими

відсотками опитаних експертів: місцеві ініціативи – **42,1%**; загальні збори – **36,8%**; місцеві референдуми – **13,2%**; громадські слухання – **23,7%**; діяльність органів СОН – **57,9%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **23,7%**; загальні збори – **39,5%**; місцеві референдуми – **21,1%**; громадські слухання – **21,1%**; діяльність органів СОН – **28,9%**.

Взагалі не використовувались: місцеві ініціативи – **34,2%** респондентів; загальні збори – **23,7%**; місцеві референдуми – **65,8%**; громадські слухання – **55,3%**; діяльність органів СОН – **13,2%**.

Для **кращого знайомства** із характером діяльності громадських утворень, які представляли респонденти, їм було запропоновано вказати, в яких з 18 перелічених сфер життєдіяльності територіальної громади міста Одеси їхні громадські організації та органи СОН беруть найбільш активну участь. Виявилось, що найбільше уваги організації громадських експертів привертають такі сфери, як благоустрій території (**63,2%** опитаних), ремонт доріг (**47,4%**), вивезення сміття (**44,7%**), екологічна ситуація (**42,1%**) та ін.

Менш за все, на думку респондентів, громадські організації та органи СОН Одеси переймаються питаннями зайнятості населення та медичного обслуговування.

Важливим показником суб'єктивної оцінки ефективності взаємодії влади і громади є **міра задоволеності громадських лідерів** співробітництвом з органами місцевої влади. В Одесі **13,2%** громадських експертів виявилися однозначно задоволеними такою співпрацею; швидше задоволені нею **26,3%**; швидше, не задоволені – **42,1%**; а однозначно не задоволені **10,5%**. Отже, своє **негативне відношення** до рівня співробітництва громадськості із органами влади висловили у цілому **52,6%** респондентів, що трохи перевищує середній рівень по усіх обстежених регіонах (**48,1%**).

Нижче наведені відповіді на відкриті запитання анкети щодо того, які конкретно **повноваження**, на думку громадських експертів, мають бути **делеговані** місцевими органами влади **громадським організаціям та органам СОН** Одеси для розвитку різних форм локальної демократії та активної участі громади у вирішенні актуальних проблем міста:

Необхідно створити громадський відділ кадрів, за допомогою якого представники НДО і СОНів могли б здійснювати контроль і мали можливість впливати на чиновників, мали право брати участь в розробці і контролі рішень органів влади, організовувати зустрічі з представниками влади, інформувати громадськість, НДО і органи СОН повинні мати право на узгодження з ними витратної частини бюджету міста. Необхідно затвердити матеріальне стимулювання їх роботи, право органу СОН обкладати локальними податками всі форми бізнесу на території мікрорайону СОНу. Органи СОН та НДО повинні мати право здійснювати розвиток дозвілля, соціальну допомогу, працевлаштування, впорядкування. Місцева влада повинна дати можливість НДО і органам СОН брати участь в роботі постійних комісій, виконкомів, сесій, колегій, проводити громадські експертизи проектів рішень, планів реконструкцій й забудови вулиць і мікрорайону. НДО та органи СОН повинні мати доступ на засідання профільних депутатських комісій, здійснювати контроль за роботою

ЖЕКів, транспорту, обслуговуючих організацій, займатися соціальним обслуговуванням. Також повинні бути надані повноваження по контролю за санітарно-екологічним станом належної території, повноваження по перевірці ремонту квартир, будинків, роботи органів ЖКГ. У міру професійної «зрілості» комітету СОН слід постійно розширювати круг повноважень. Громадським організаціям та органам СОН необхідно надати повноваження для вирішення місцевих проблем жителів і повноваження, які дадуть можливість здійснювати широке представництво в міській раді інтересів територіальної громади через представників інститутів громадянського суспільства, передача та будинків на баланс ОСМД, їх експлуатація, контроль за ЗМІ.

Опитані громадські експерти Одеси вважають, що **основними недоліками** в діяльності **органів місцевої влади**, що перешкоджають розвитку локальної демократії в місті і які необхідно усунути в першу чергу, є бюрократизм, корупція, закритість в ухваленні рішень (два респонденти). Також на дане запитання були надані наступні відповіді: култарне вирішення усіх питань у сфері ЖКГ; набір чиновників по суб'єктивних оцінках і особистій відданості; недостатність інформації про діяльність місцевої влади; відсутність тісного зв'язку з жителями; відірваність влади від громади; нерозуміння депутатами міської ради ролі органів СОН, а також слабка пропаганда їх діяльності серед населення; відписки на звернення фізичних та юридичних осіб. Необхідно усунути розрив між керівниками органів місцевого самоврядування і населенням міста, небажання ділитися владою, боязнь згуртованості громади, відсутність інтересу до життя пересічних громадян. Необхідний прямий зв'язок з властями (телефон довіри, швидкого реагування), оперативна підтримка комітетів СОН; конкретніше і доцільніше вирішувати питання органів СОН, в т.ч. фінансування, зацікавленість органів місцевої влади в реалізації ініціатив громадських організацій.

Стосовно **недоліків у діяльності громадських організацій та органів СОН** опитані громадські експерти висловили наступні думки:

Важливим недоліком є відсутність повноважень у органів СОН, тому необхідно внести зміни до законодавства про передачу повноважень. Також у органів СОН і громадських організацій спостерігаються наступні недоліки: непрофесіоналізм і відсутність конструктивних підходів, боязнь контактів з владою, відсутність співпраці з владою, інертність та уміння уникнути відповідальності, недолік в професійних кадрах. Також були представлені наступні відповіді: необхідно провести ремонт приміщень органів СОН, надати повноваження органом СОН по впорядкуванню території. Важливими недоліками є: відсутність матеріального заохочення СОН, тиражувальної техніки, права звертатися до свого населення через кабельне телебачення; недостатня інформованість.

Стосовно того, які найбільш **невідкладні проблеми** життя Одеси та кожного району треба вирішувати зараз місцевій владі обов'язково спільно з громадськими організаціями та органами СОН, щоб досягти бажаного результату, думки громадських експертів виглядають наступним чином:

Реформування ЖКГ, профілактика наркоманії, алкоголізму, ВІЛ-СНІДу (два респонденти). Також були представлені наступні відповіді: визначитися із статусом м. Одеси: або це промисловий центр, або – курорт, вирішити проблему

підтоплення в Суворовському районі, проблему медичної культури. Важливими проблемами, як вважають респонденти, є: підняття іміджу жінки, яка годує дитину, післяпологовий патронаж, стан навколишнього середовища в зоні «Пересип – Лузанівка», відсутність плану розвитку міста, необхідно прийняти його на 10 років; організацію вільного часу, соціальні питання, питання організації охорони здоров'я, дитячої безпритульності, оздоровлення, ветеранів війни, ухвалення статуту міста. В першу чергу необхідно також вирішити наступні проблеми: благоустрій дворів, дитячих майданчиків, невідкладна програма допомоги, ліквідація звалищ, ремонт доріг. Контролювати екологічний стан в межах мікрорайону, необхідно сприяти участі громадськості у вирішенні найважливіших завдань життя міста, об'єднанні ресурсів громадських організацій та органів місцевого самоврядування для вирішення проблем територіальної громади м. Одеси. Розвивати інфраструктуру транспорту.

Дехто з громадських експертів скористався наданою організаторами опитування можливістю висловити свою думку і внести пропозиції й по **інших питаннях розвитку локальної демократії** і підвищення ефективності громадського контролю у м. Одесі. Нижче наведені ці думки респондентів:

Необхідна реформа судової системи, без вирішення цієї проблеми розвиток демократії є малоймовірним, це єдина можливість захистити інтереси суспільства; виховання себе «господарем»; необхідний контроль діяльності ЖЕКів, ДЕЗів, підприємств, що надають комунальні послуги.

Щодо того, у якій **сфері життя територіальної громади** діють громадські організації та органи СОН Одеси, представники яких були опитані, серед них виявилось найбільше представників громадських структур, які займаються питаннями соціального захисту та соціальної допомоги (**50,0%**), захист прав людей (**47,4%**), вирішення проблем житлово-комунального господарства (**44,7%**).

В ході дослідження думки громадських експертів, які представляли певні громадські утворення, з'ясовувалося також, якою є **основна мета і завдання** діяльності їхніх громадських організацій та органів СОН. Нижче наведені відповіді респондентів на це питання.

Захист права на чисте навколишнє середовище, підвищення якості життя хімічно залежних людей шляхом реабілітації, сприяння розвитку громадянського суспільства, захист прав жителів, благоустрій прибудинкових територій, організація гідного життя, розвиток демократичних засад, вдосконалення і розвиток місцевого самоврядування, вирішення проблем житлово-комунального господарства, досягнення компромісу між органами державної влади і територіальними громадами.

Важливою для орієнтовної **оцінки вагомості експертних думок** респондентів була інформація про найбільш важливі і конструктивні дії у сфері розвитку локальної демократії, зроблені за період з 1998 по 2007 рік конкретно тими громадськими організаціями та органами СОН Одеси, які представляли громадські експерти. У **послужних списках** цих громадських утворень, за відповідями респондентів, є:

Громадські слухання; організація зустрічей з представниками влади; відстоювання територію; проводимо її благоустрій для створення місця відпочинку жителів мікрорайону; проведення навчання, семінарів.

На основі отриманих даних проведеного соціологічного дослідження у місті Одесі можна зробити наступні **висновки**:

1. Щодо відкритості діяльності органів місцевого самоврядування та засобів інформування громадськості:

Найбільш широко використовуваним джерелом інформації про діяльність міськради, міськвиконкому та міського голови, більше трьох чвертей опитаних (**81,6%**) вважають офіційну інформацію, розміщену в **ЗМІ**, причому перевага віддається місцевому телебаченню (**94,7%**) та місцевій пресі (**92,1%**).

Добре і відносно добре інформованими про діяльність органів місцевого самоврядування вважають себе **63,2%** респондентів і достатньо високими оцінками (3 і 4 бали за 5-бальною системою) своє володіння інформацією про діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії оцінило майже три чверті (**76,3%**) опитаних.

Таким чином, **можна вважати**, що громадськість Одеси в особі громадських експертів, які є її найбільш активними та зацікавленими представниками, є **достатньо інформованою** стосовно діяльності органів місцевого самоврядування та посадових осіб.

2. Щодо можливості та ефективності участі громадськості в управлінні місцевими справами:

Значна частина респондентів (**55,2%**) вважають **недостатнім** свій рівень інформованості стосовно можливості **особистої участі** у розробці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевої влади.

Лише **7,9%** опитаних часто доводилося **особисто брати участь** у підготовці та ухваленні рішень органами місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) і розпоряджень міського голови, а рідко – **47,4%** і ніколи у цьому не брали участі **теж 44,7%** респондентів.

Лише третина (**33,3%**) з тих, хто брав безпосередню участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень, вважають, що їхні **пропозиції були прийняті** і враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження); **61,9%** стверджують, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома, а у **4,8%** опитаних пропозиції взагалі не були взяті до уваги. Про результати цього були сповіщені особисто лише близько **20%** з числа тих респондентів, хто надав свої пропозиції.

Оцінюючи реальний вплив громадськості на все, що стосується діяльності місцевої влади по розвитку міста і вирішенню його проблем, лише **15,7%** опитаних вважають, що цей вплив є великим і дуже великим, а **84,3%** респондентів вважають, що цей вплив є малим чи незначним, або взагалі ніякого впливу жителів на діяльність місцевої влади немає. Разом із тим, на думку більшості громадських експертів Одеси (**76,3%**), такий вплив жителі міста хотіли б мати.

Таким чином, **можна констатувати**, що у громадськості реальні можливості брати участь у підготовці та прийнятті актів органами та посадовими особами місцевої влади зараз **дуже обмежені**.

3. Щодо умов для здійснення громадського контролю діяльності органів влади та посадових осіб:

Про **можливість** використання існуючих законодавчих норм для здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх

посадових осіб за власною ініціативою та на відкритих засіданнях дізналися від **13,2%** до **52,6%** респондентів. Часто і зрідка брали участь у здійсненні громадського контролю відповідно **13,2%** і **47,3%** опитаних, який частіше (**26,3%**) відбувався у формі громадських слухань по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження, причому більш, ніж інше громадському контролю піддавалося виконання ухвалених рішень і міських програм – **68,8%**.

Отже, **можна констатувати**, що незначна частина громадськості володіє необхідною інформацією щодо своїх законодавчих прав на здійснення громадського контролю, який вживається поки що в обмеженому обсязі та лише в окремих галузях життєдіяльності одеської громади.

4. Щодо реакції органів влади на звернення громадян та вжиття ними необхідних заходів:

За даними громадських експертів, на звернення до органів влади та посадових осіб лише трохи більше **чверті** заявників отримує відповіді своєчасно і достатньо конкретного змісту. Решта заявників або отримує відповіді із затримкою, або у вигляді відписки, або взагалі ніякої відповіді не отримує. Причому у тих, хто отримує відповіді, питання по суті вирішується тільки менш ніж у **40%** випадків.

Таким чином, можна вважати, що попри низку прийнятих на загальнодержавному рівні відповідних нормативно-правових актів щодо покращення роботи із зверненнями громадян (оновленого Закону, указів Президента та постанов уряду), робота місцевих органів публічної влади із зверненнями громадян в Одесі **залишається недостатньою** і потребує удосконалення.

5. Щодо ступеня розвитку різних форм локальної демократії в Одесі:

Динаміка оцінок респондентами ступеня використання різних форм локальної демократії за 10-річний період з 1998 по 2007 роки наведена у **таблиці 6**:

Таблиця 6

Динаміка використання різних форм локальної демократії у м. Одесі за 1998 – 2007 рр. (у %)

Форма локальної демократії	1998-2002			2002-2006			2006-2007		
	Актив.	Рідко	Не вик.	Актив.	Рідко	Не вик.	Актив.	Рідко	Не вик.
Місцеві ініціативи	5,3	26,3	68,4	10,5	23,7	65,8	42,1	23,7	34,2
Загальні збори	10,5	23,7	65,8	28,9	28,9	42,1	36,8	39,5	23,7
Місцеві референдуми	21,1	10,5	68,4	7,9	15,8	76,3	13,2	21,1	65,8
Громадські слухання	10,5	2,6	86,8	39,5	5,3	55,3	23,7	21,1	55,3
Діяльність органів СОН	63,2	18,4	18,4	57,9	23,7	10,5	57,9	28,9	13,2

Порівняльний аналіз оцінок респондентами ступеня прояву основних форм локальної демократії між трьома виділеними періодами свідчить, що громадська

активність респондентів Одеси за цей час істотно коливалась. Так рівень розвитку місцевих ініціатив, на думку громадських експертів, поступово зростає з **5,3%** і досяг на даний момент **42,1%**. Активність громадян у реалізації такої форми локальної демократії, як загальні збори, теж послідовно зростає, а діяльність органів СОН практично залишається на достатньо високому рівні активності. Рівень місцевих референдумів у м. Одесі за досліджуваний період знижувався.

Хоча в межах кожного розглянутого періоду оцінки ступеня розвиненості форм локальної демократії між собою **істотно відрізняються**, за період з 1998 по 2007 роки загальний рівень розвитку цих форм у цілому **зростає**.

Тобто, можна заключити, що протягом досліджуваного 10 річного періоду, незважаючи на недостатність нормативної бази (адже регламентація наведених у таблиці основних форм локальної демократії, крім місцевих референдумів та загальних зборів, має здійснюватись через відповідні норми статутів територіальних громад, які зараз прийняті у меншості міст України), **основні форми локальної демократії** (крім місцевих референдумів), за оцінками респондентів, **в Одесі розвиваються**.

6. Щодо задоволення загальним рівнем співпраці громади із владою:

За оцінками опитаних громадських експертів щодо ефективності взаємодії влади і громади у м. Одесі, **в основному задоволених** такою співпрацею виявилось **17,1%** опитаних, а **незадоволених – 68,2%**. Цей розрив, який явно є не на користь співпраці, є найвищим серед усіх досліджуваних міст в Україні.

7.3.3. Громадський контроль та молодіжний рух в м. Одесі

Ще один приклад ефективного громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування надає робота Молодіжної ради при виконавчому комітеті Одеської міської ради, яку з 2007 року очолює Євген Левенберг.

По-перше, треба відзначити, що Молодіжна рада є складовою муніципальної моделі молодіжної політики (автор – Вадим Георгієнко), яка була затверджена рішенням сесії Одеської міської ради у 2006 році та має діяти щонайменш до 2015 року. Саме ця модель була визначена на Міжнародній конференції за участю Конгресу Ради Європи у червні 2007 року як інноваційний та сучасний механізм впровадження Переглянутої європейської хартії участі молоді у громадському житті на рівні міста та області.

По-друге, Молодіжна рада є незалежним від влади консультативно-дорадчим органом. Формування біля 2/3 персонального складу відбувається із 2004 року кожні два роки шляхом прямого таємного голосування молоддю на 240 виборчих міських дільницях. Іншу 1/3 складають представники найбільш дієвих НУО міста, що працюють з молоддю та мають бажання бути представленими у Молодіжній раді. Таким чином, Молодіжна рада поєднала принципи представницького міського органу молоді із фаховим досвідом розвинутих НУО.

Шляхом декількох громадських кампаній, Молодіжна рада здобула унікальне право «молодіжного вето». Проект рішень міської ради, що впливають на життя молоді, мають бути обговорені та затверджені на сесії Молодіжна рада до їх

винесення на розгляд міської ради. Таке право, як механізм громадського обговорення профільних питань, було затверджено рішенням міської ради наприкінці восени 2005 року.

Скористатись правом «молодіжного вето» Молодіжній раді довелося вже через рік. Керівник профільного Управління міської ради намагався винести на затвердження міської ради проект міської програми стосовно молоді, ігноруючи діючий порядок та численні громадські рекомендації. Що саме стало принциповим у тому протистоянні? Представники молоді наполягали на включення у міську програму системи оцінки виконання програми. Молодь мала бажання знати що саме і як змінилося в житті їх однолітків після використання бюджетних коштів на вирішення їх проблем. Керівник Управління мав зацікавленість у затвердженні програми із відповідним кошторисом, але брати відповідальність щодо реальних змін в молодіжному середовищі не хотів. За участю Молодіжної ради, проект програми двічі був знятий з розгляду, після чого міський голова запропонував керівнику профільного Управління зайнятися іншим напрямком роботи. Сумісна праця нового керівника Управління, робочої групи Молодіжної ради на засіданнях профільної депутатської комісії призвели до розробки та затвердження першої міської програми стосовно молоді, до якої було включено 90% громадських рекомендацій, у тому числі була розроблена система оцінки її виконання.

За результатами цієї діяльності, представники Молодіжної Ради Одеси були визначені Міжнародною комісією у Страсбурзі як найбільш активні молоді громадяни Європи, та отримали премію Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи, пан Терри Девис, визначив, що Молодіжна рада продемонструвала яскравий приклад як громадського контролю, так і практичну діяльність молоді у сфері місцевого управління. Молодь не тільки визначила проблему, не тільки відстоювала право бути поміченою, а розробила власні проекти вирішення та зуміла їх довести, використовуючи існуючі механізми впливу на прийняття рішень. Виявилось, що навіть для європейців такі приклади є вкрай рідкими, а реальне «молодіжне вето» є досить мрією молоді навіть із країн розвинутої демократії. Мабуть саме тому пан Вайнгартнер, директор департаменту молоді та спорту Ради Європи, висловив пораду представникам молоді із усіх 46 країн-членів Ради Європи йти за прикладом молодих українців.

Інтерес до розробленої моделі муніципальної молодіжної політики виявило 40 міст України. Вона може бути досить легко впроваджена у будь-якому місті за допомогою розроблених типових документів та алгоритмів, чим зараз займається Всеукраїнська ініціативна група по впровадженню моделі.

Наприкінці слід відзначити наступне: поки Молодіжна рада залишається незалежною від влади, стан політики міста стосовно молоді є під впливовим громадським контролем.

7.4. ПОЛТАВА

7.4.1. Стан місцевої нормативної бази локальної демократії у м. Полтаві

В ході виконання проекту аналізувалися нормативно-правові акти, прийняті Полтавською міською радою і його виконавським комітетом за період 1997-2007 років в частині, що стосується регламентації різних форм локальної демократії. Зокрема, аналізувалися питання створення і діяльності громадських і благодійних організацій, органів СОН, а також створення умов для впровадження в практику таких форм участі громадян в управлінні місцевими справами, як загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, робота з скаргами і зверненнями громадян і ін.

Чинне законодавство України тільки рамково регламентує більшість питань розвитку локальної демократії, делегуючи деталізацію і насичення законодавчих правових норм (перш за все, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») на рівень органів місцевого самоврядування, які закріплюють ці норми в статутах територіальних громад.

Аналіз стану статутного процесу в місті Полтаві показав, що Статут територіальної громади міста 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, які прийняли (затвердили) Статути 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 затвердження Верховною Радою України Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Факт включення таких форм локальної демократії, як місцевий референдум, вибори депутатів міської, районної в місті рад та міського голови, загальні збори членів територіальної громади за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, і т.д. саме у вказаний розділі є фактично визнанням міською владою важливості безпосередньої участі членів територіальної громади (через різні форми безпосередньої демократії) у процесі здійснення місцевого самоврядування на території міста.

У преамбулі Статуту, яка фактично містить його ідеологічну основу, зокрема, наголошується, що цей Статут покликаний гарантувати усім членам територіальної громади міста право на участь в місцевому самоврядуванні і регламентує правила і процедури реалізації цього права. При цьому в преамбулі окремо вказується на те, що разом з діяльністю міської, районних міст рад та їх виконавчих органів, місцеве самоврядування в місті Полтаві здійснюється

територіальною громадою безпосередньо з метою надання відповідних соціальних послуг жителям міста, проведення єдиної політики соціально-економічного і культурного розвитку міста і вирішення питань місцевого значення.

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 віднесені:

- місцевий референдум;
- вибори міського голови;
- вибори депутатів міської та районної в місті рад;
- загальні збори громадян за місцем проживання;
- місцеві ініціативи;
- громадські слухання;
- участь в роботі органів місцевого самоврядування і робота на виборних посадах місцевого самоврядування;
- інші не заборонені законом форми локальної демократії.

Привертає до себе увагу, що в даний перелік включена така позиція, як робота на виборних посадах місцевого самоврядування. Враховуючи, що посадаючи виборні посади, члени територіальної громади виконують представницькі функції, включення даної норми в позначений перелік як форми локальної демократії слід визнати **помилковим**. Хоча аналіз відповідного розділу Статуту (розділ 2.9) свідчить про те, що яких-небудь положень, що регламентують статус таких виборних осіб, в ній не міститься. Тобто, фактично, назва статті не співпадає з її реальним змістом. В той же час в перелік, що міститься в ст. 30 Статуту, не потрапили органи самоорганізації населення, які, поза сумнівом, мали б бути віднесені до форм локальної демократії.

Навряд чи можна погодитися і з іншим положенням ст. 30 Статуту, в якому місцевий референдум і місцеві вибори названі «найбільш важливими формами безпосереднього здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування». Подібний підхід, по суті, нівелює волевиявлення членів територіальної громади за допомогою інших форм локальної демократії. В той же час, вказана норма є виключно декларативною, оскільки не передбачає якого-небудь механізму її реалізації в процесі застосування Статуту.

Характеризуючи правову регламентацію в тексті Статуту окремо кожної форми локальної демократії, відзначимо, що в ньому фактично відсутня деталізація порядку призначення і проведення **місцевих виборів** – виборів депутатів міського і районних в місті рад, міського голови. Хоча подібний підхід (наявність відсилочних норм на положення чинного законодавства України) виглядає цілком виправданим, оскільки норми виборчого права, фактично, не дають якої-небудь свободи органам місцевого самоврядування щодо регламентації цієї форми безпосередньої демократії.

Надзвичайна мало уваги в Статуті міста Полтави приділяється **місцевим референдумам**, що істотно обмежує можливості членів територіальної громади міста на реалізацію цієї форми локальної демократії. Подібного роду правова регламентація була б тим більше виправданою, оскільки це питання укр. слабо врегульоване на рівні загальнодержавних норм (перш за все, застарілого Закону України «Про всеукраїнський і місцеві референдуми»). У Статуті ж фактично не

деталізуються відсутні в Законі процедурні питання, пов'язані з ініціюванням та проведенням місцевого референдуму.

В той же час, деякі з наявних норм Статуту в частині реалізації права на проведення місцевого референдуму є достатньо неконкретними, занадто загальними. Наприклад, ч. 3 ст. 31 містить посилання на «зміст ухвал місцевих рад та їх виконавчих і розпорядчих органів». В той же час такі нормативно-правові акти, як ухвали, органи місцевого самоврядування приймати не можуть. Дана ситуація може викликати ускладнення при визначенні предмету місцевого референдуму. З іншого боку, ч.1 ст.32 Статуту обмежує права членів територіальної громади на ініціацію місцевого референдуму, оскільки звужує круг потенційних питань, що виносяться на референдум, виключно повноваженнями міської ради. В результаті поза сферою місцевого референдуму виявляються питання, регулювання яких здійснюється виконавчими органами міської ради, а також міським головою.

Не менше проблем спостерігається в частині положень Статуту, що регламентують статус і діяльність **органів самоорганізації населення**. Так, у Статуті лише декількома пропозиціями згадується про органи самоорганізації населення, зокрема, що «правовий статус, порядок організації і діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначається законом». Враховуючи, що Статут територіальної громади міста Полтави приймався до ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про органи самоорганізації населення» (у якому не врегульована значна частина тих питань, що стосуються створення, організації діяльності і ліквідації органів самоорганізації населення), подібні норми-відсилання створюють правовий вакуум в цій сфері і явно не сприяють розвитку цієї форми локальної демократії.

В той же час, навіть, відносно тих декількох позицій, які містяться в Статуті і стосуються органів СОН, 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 органів СОН. Адже відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи СОН віднесені до елементів системи місцевого самоврядування, проте, згідно частинами 3 і 4 ст.140 Конституції України і вказаного Закону, вони не є органами місцевого самоврядування.

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

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

цих органів, їх легалізація, створення фінансової та матеріально-технічної основи діяльності та багато інших питань.

Відсутність в Статуті перерахованих норм, природно, не сприяє подальшому незалежному розвитку органів СОН в місті, а також створює умови для конфліктів між ініціативними громадянами і органами влади. Це тим більше можливо, оскільки Статут не містить яких-небудь гарантій діяльності органів СОН. Найбільшу ж потенційну небезпеку для органів СОН подібна ситуація таїть за умови ухвалення Полтавською міською радою рішень по делегуванню органам СОН тих або інших повноважень міської ради, а також необхідних для їх здійснення фінансів і майна. Це створює умови для незахищеності органів СОН 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). 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 територіальної громади або жителів, що протирічить 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 ст. 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 звужено 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 рад, 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 обнародування рішення про скликання загальних зборів, перш за все, у разі його проведення за ініціативою жителів;

- відсутня процедура визначення осіб, які виконуватимуть функції головування і секретаря загальних зборів. Посилання на те, що головуючого визначає орган, який скликає загальні збори або ж керівник відповідного органу СОН, представляється некоректним. Перш за все, до суб'єктів, що мають право скликати загальні збори не віднесений жоден з органів (за винятком органів СОН), а тільки посадові особи. З іншого боку, представляється логічним, що головуючого на загальних зборах, скликаного за ініціативою органу СОН, повинен визначати сам орган СОН. 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 привести до конфліктів і сумнівів у достовірності наявних відомостей і правомочності зборів.

Недостатньо повно, на наш погляд, в Статуті територіальної громади міста Полтави деталізується порядок проведення **громадських слухань**. При цьому згідно ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Статут є єдиним можливим джерелом нормативної регламентації громадських слухань.

Так, ст. 58 Статуту вказує, що ініціатива проведення громадських слухань може належати, зокрема, голові міської ради. Проте така посада в місцевому самоврядуванні в Україні відсутня. Поза увагою Статуту залишилися також питання, пов'язані з механізмом призначення громадських слухань. Особливо це є принциповим у разі, якщо ініціатором їх проведення є жителі міста. Немає також чіткої деталізації того, в якому порядку члени територіальної громади сповіщаються про проведення слухань.

Статут обходить увагою також ряд процедурних питань, що стосуються проведення самих громадських слухань. Так, він не передбачає процедуру реєстрації їх учасників, а виключно обмежується констатацією того факту, що в протоколі громадських слухань повинна бути позначена кількість їх учасників. Відсутня процедура визначення головуючого і секретаря слухань. В той же час ст. 61 Статуту передбачає, що протокол громадських слухань підписується не особою, головуючим на слуханнях, а їх організатором. Не ясно, яким чином визначаються «зацікавлені особи», які повинні бути проінформовані про результати розгляду пропозицій, висловлених на громадських слуханнях (тим паче, що реєстрація присутніх не ведеться), а також яким чином здійснюється таке інформування. Будь-якої відповідальності за порушення передбаченого порядку для посадових осіб Статут також не містить.

Застосовуючи норму ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині необхідності проведення громадських слухань не рідше ніж один раз в рік, Статут поширює цю вимогу винятково на міського голову, не поширюючи його на інших посадових осіб місцевого самоврядування. При цьому Статут обходить увагою ряд інших питань, наприклад, про те, хто і як веде облік призначення і проведення громадських слухань; по яких питаннях слід проводити щорічно громадські слухання, в межах якої території проводяться слухання і т.д.

Розділ 2.7 Статуту «**Місцеві ініціативи**» деталізує окремі положення однієї статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте

вказані норми Статуту лише фрагментарно заповнюють існуючі нормативні прогалини. Нечітко визначені або взагалі не визначені такі питання, як круг суб'єктів місцевої ініціативи, перелік питань, які можуть бути предметом місцевої ініціативи, опис пакету документів, що подається в раду, порядок та суб'єкти їх реєстрації, запрошення ініціаторів місцевої ініціативи на засідання місцевої ради, порядок внесення питання до порядку денного ради, причини відмови на заяву в міській та районних рада, а також порядок внесення документів на розгляд відповідної ради, участь членів ініціативної групи в обґрунтуванні та обговоренні місцевої ініціативи, ухвалення рішення і контролю за його виконання і т.п.

Серед обов'язкових позицій, які мають бути вказані в заяві про ініціацію внесення місцевої ініціативи на розгляд ради і що містяться в ст. 48, автори Статуту «загубили» посилання на дату проведення відповідних загальних зборів за місцем проживання. Сумнівним виглядає покладення на ініціаторів проведення загальних зборів відповідальності щодо додержання громадського порядку. Уявляється, що подібні функції було б вірніше покласти на органи місцевого самоврядування.

Як і у випадку проведення загальних зборів, ст. 51 Статуту не передбачає необхідність фіксації у відповідних списках найменування і номера документа, що засвідчує особу учасників зборів, на яких висувається місцева ініціатива, а також не передбачена постановка особистого підпису. В той же час, слід вітати закріплення в тексті Статуту положення про закріплення періодичності повторного внесення на розгляд місцевої ради місцевої ініціативи по одному й тому ж питанню.

Слід підтримати також ідею реалізації на території міста й **інших форм локальної демократії**. Зокрема, це стосується можливості бути присутнім на відкритих засіданнях сесії міської та районних рад, брати участь з правом дорадчого голосу в засіданнях виконавчого комітету відповідної ради, а також постійних комісій ради. Уявляється, що процедурні питання такої участі повинні були б бути детально регламентовані в нормах Статуту. Проте ці норми відсутні, а Статут обмежується переважно констатацією факту наявності у членів територіальної громади такої можливості. І якщо відносно відвідань сесій місцевих рад Статут містить посилання на регламентацію відповідних процедур регламентом ради, то щодо участі в засіданнях виконкому і постійних комісій регламентація відповідних процедур в тексті Статуту відсутня.

Позитивним слід визнати факт закріплення на рівні норм Статуту, правда без необхідної деталізації, можливості участі членів територіальної громади в інших формах брати участь у виробленні рішень органами місцевого самоврядування. Мова йде про можливості брати участь в роботі комісій, які створюються при органах та посадових особах місцевого самоврядування і працюють на громадських засадах; участь в роботі громадських рад при вказаних органах; участь в проведенні громадських експертиз різних проектів рішень і т.д.

Таким чином, можна зробити **висновок** про те, що органи місцевого самоврядування міста Полтави роблять спроби за допомогою місцевих нормативно-правових актів врегулювати окремі питання розвитку безпосереднього народо-владдя. Проте досягнутий рівень нормативно-правового забезпечення цих процесів є поки що недостатнім, особливо в частині, що стосується регламентації

різних процедурних питань, що виникають в ході реалізації права громадян на участь в управлінні місцевими справами.

Вихід з ситуації, що склалася, бачиться у внесенні змін до чинних актів, перш за все в Статут територіальної громади міста Полтави, шляхом насичення його норм додатковими положеннями, або через ухвалення спеціалізованих актів, що регламентують відповідні питання місцевого розвитку. Наприклад, мова може йти про розробку і ухвалення міською радою рішення «Про затвердження Положення про порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд Полтавської міської ради», «Про затвердження Положення про органи самоорганізації населення 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.

7.4.2. Стан локальної демократії у м. Полтаві за оцінками громадськості

В пілотному опитуванні у м. Полтаві взяли участь **78 керівників** громадських утворень, серед яких 37 осіб або **94,9%** склали керівники громадських організації та 2 особи або **5,1%** – голови органів СОН. Серед громадських експертів було 56 чоловіків (**71,8%**) та 22 жінок (**28,2%**).

Стаж громадської діяльності експертів складав: до одного року – **2,6%**; від одного року до п'яти років – **33,3%**; від п'яти до десяти років – **35,9%**; більше десяти років – **28,2%**. За рівнем освіти серед полтавських громадських експертів були відсутні особи з початковою, неповною середньою (8-9 класів) та повною середньою освітою (10-11 класів, СПТУ). Із середньою спеціальною освітою (технікум, коледж) було **7,7%**, вищою або неповною вищою освітою – **87,2%**; аспірантурою та вченим ступенем – **5,1%**. Отже, рівень освіти громадських експертів Полтави виявився достатньо високим.

За віком полтавські громадські експерти розподілилися наступним чином: до 18 років – **не було**, 18-25 років – **2,6%**; 26-35 років – **5,1%**; 36-45 років – **12,8%**; 46-54 роки – **35,9%**; 55-60 років – **33,3%**; 61-65 років – **5,1%**; 66-70 років – **5,1%**; старших за цей вік – **не було**. Отже, переважна більшість громадських експертів Полтави (**69,2%**) перебуває у **віковому діапазоні** від 46 до 60 років.

Нижче наведено **аналіз думок** громадських експертів Полтави з питань відкритості діяльності органів місцевого самоврядування, засобів інформування громадськості, можливості та ефективності участі громадськості в управлінні місцевими справами, можливості здійснення ними громадського контролю діяльності органів влади та посадових осіб, реакції влади на звернення громадян, оцінка розвиненості різних форм локальної демократії та ступінь задоволення респондентів загальним рівнем співпраці громади із владою за період 1998-2007 років.

Основними джерелами інформації про діяльність органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) та міського голови, яку отримує переважна більшість опитаних полтавчан, виявилася офіційна інформація, розміщена в ЗМІ (**89,7%** – найвищий рівень серед інших міст). А третина (**33,3%**) полтавських респондентів отримують вказану інформацію завдяки їх **безпосередньому спілкуванню** з посадовими особами органів місцевого самоврядуван-

ня. Для порівняння, середні значення вказаних показників по обстежених містах України складають відповідно **73,6%** та **43,4%**.

Серед опитаних полтавчан добре і відносно **добре інформованими** про діяльність органів місцевого самоврядування вважають себе **59%** респондентів (більш за все у Прилуках – **88,3%**, менш за все у Луганську – **36,6%**).

Оцінюючи за 5-бальною шкалою **ефективність різних джерел інформації** про діяльність органів місцевого самоврядування, полтавські респонденти частіше за інші (**53,8%**) оцінювали оцінками три бали місцеві газети та випуски державного місцевого телебачення, а найнижчими оцінками один бал – інформаційну діяльність міської ради та її служб (**33,3%**).

Своє **володіння інформацією**, що міститься у законодавчих та інших нормативних актах, про діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії за тією ж 5-бальною шкалою респонденти переважно оцінили 3-4 балами: на ці оцінки припало у цілому **76,9%** відповідей полтавських громадських експертів.

Свою **інформованість щодо особистої можливості** брати безпосередню участь у розробці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевої влади по усуненню недоліків і поліпшенню різних сторін життя міста (району), а також інформованості інших членів громади з цього питання як достатню оцінили лише чверть опитаних (**25,6%**). У той же час майже три чверті респондентів (**74,3%**) вважають свій рівень інформованості недостатнім або взагалі не мають такої інформації. Для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **34,9%** та **65,5%**.

Значний інтерес для реалізації мети дослідження уявляє думка респондентів щодо **джерел інформації** з питань локальної демократії, через які жителі отримують інформацію про роботу місцевої влади. З чималого переліку різних джерел такої інформації, запропонованих респондентам, вони віддали перевагу місцевій пресі (**92,3%**) та місцевому телебаченню (**89,7%**). Усі решта джерел, крім хіба що місцевих радіовипусків (**64,1%**), не користуються високою популярністю як джерела інформації про локальну демократію.

Але якщо казати про **сумарну оцінку рівня інформованості** жителів Полтави про діяльність місцевої влади, то вважають рівень цієї інформованості однозначно і швидше високим лише **20,5%** опитаних, а швидше низьким та однозначно низьким - разом **69,2%** респондентів. Для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах складають відповідно **34,9%** та **65,5%**.

Стосовно найбільш **дієвих форм інформування** владою населення міста про свою діяльність найвищий рейтинг у громадських експертів Полтави отримала місцева преса (**89,7%**) та місцеве телебачення (**84,6%**), а найнижчий – листівки, які розносять жителям по будинках (**15,4%**). Характерно, що респонденти Полтави надали найвищі серед інших міст України оцінки пресі та телебаченню як найефективнішим засобам комунікації.

Але інформованість жителів про можливість участі у вирішенні разом із владою життєвих проблем громади – це ще не громадська активність. **Громадську активність** проявляють громадяни, які намагаються безпосередньо брати участь у підготовці та прийнятті актів органів місцевої влади. Так, серед

опитаних полтавчан досить часто доводилося особисто брати участь у підготовці рішень органами місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) і розпоряджень міського голови **15,4%** опитаних, а рідко – **46,1%**. Ніколи у цьому не брали участі **38,5%** респондентів.

Серед тих респондентів, хто **безпосередньо брав участь** у підготовці та ухваленні вказаних рішень і розпоряджень за їх власною ініціативою – **58,3%** (в середньому по досліджених містах – **47,2%**), а за ініціативою органів місцевого самоврядування – **41,7%** опитаних (в середньому по досліджених містах – **52,8%**).

Оцінюючи **ефективність рішень і розпоряджень**, у підготовці і ухваленні яких громадські експерти Полтави брали участь, **33,3%** з них вважають, що їхні пропозиції були прийняті і враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження), **66,7%** стверджують, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома, і серед опитаних не виявилося жодного, чий пропозиції взагалі не були взяті до уваги (в середньому по досліджених містах цей показник склав **9,1%**).

Щодо того, наскільки **автори пропозицій були проінформовані** про результати ухвалення рішень та розпоряджень, в підготовці яких вони брали безпосередню участь, про результати були сповіщені особисто **12,5%** опитаних, дізналися про це за власною ініціативою **41,6%**, узнали про результати на відкритих засіданнях, куди вони були запрошені, – **16,7%**, дізналися про результати завдяки інформації в ЗМІ **25,0%**, а така інформація залишилася недоступною для **4,2%** авторів пропозицій.

Показовою є думка респондентів стосовно того, який **вплив мають жителі** Полтави на все, що стосується діяльності місцевої влади по розвитку міста і вирішенню його проблем. Жодний громадський експерт не висловився за те, що цей вплив є дуже великим, а великим його вважають усього **7,7%** опитаних (для порівняння, середні значення вказаних показників по обстежених містах складають відповідно **6,8%** та **23,0%**). Переважна більшість – **82,0%** респондентів вважають, що цей вплив малий і незначний (для порівняння: середнє значення цього показника по обстежених містах складає **53,6%**), а **10,3%** вважають, що взагалі ніякого впливу полтавчани на діяльність місцевої влади не мають.

А от стосовно того, **чи хотіли б** рядові жителі міста мати такий вплив, переважна більшість респондентів (**87,1%**) вважають, що такий вплив жителі хотіли б мати. До речі, цей показник у Полтаві є найвищим серед усіх досліджених міст.

Дослідження того, наскільки активісти громадського сектору Полтави інформовані про можливість використання існуючих законодавчих актів для здійснення **громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб показало, що **дізналися про це** за власною ініціативою **46,2%** респондентів; про це дізналися через ЗМІ **35,9%** опитаних, а на відкритих засіданнях, на які їх запрошували, таку інформацію отримали **23,1%** респондентів. Такої інформації не мали у своєму розпорядженні **15,4%** опитаних.

Відповіді респондентів на запитання, чи доводилося їм **особисто брати участь у здійсненні громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб показали, що часто брали у цьому участь **5,1%** з опитаних, зрідка – **46,2%** і більш за все виявилось тих, хто жодного разу не брав у цьому участі – **48,7%**.

Серед тих, хто брав участь у здійсненні громадського контролю, за своєю ініціативою це робили **40,0%** опитаних, за ініціативою громадської організації або органу СОН **55,0%** та за ініціативою органів місцевого самоврядування – лише **5,0%**.

Досить інформативним є аналіз того, у яких **формах здійснювався громадський контроль**, у якому брали участь опитані респонденти. У громадському контролі у вигляді звітів посадових осіб, з якими можна було познайомитися під час спеціальних засідань з вільним доступом громадськості, брало участь **17,9%** опитаних; у громадських слуханнях по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження взяли участь **33,3%** респондентів; з особистою участю опитаних як членів колегіальних органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, райадміністрації) це було пов'язано у **7,7%**, а з участю у роботі таких громадських організацій, як „Громадський контроль”, комітет захисту прав споживачів та інших це було пов'язано у **17,9%** опитаних; а з інформацією з цього приводу безпосередньо ознайомилися на веб-сайті органу місцевого самоврядування з можливістю вільного доступу до всіх ухвалених рішень і розпоряджень **2,6%** опитаних.

Серед тих громадських експертів Полтави, хто брав **безпосередню участь** у практичному здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, відмітили такі сторони діяльності органів місцевої влади, до яких це відносилось: ухвалення актів міською радою та її виконавчими органами – **25,0%**; виконання ухвалених рішень і міських програм – **40,0%**; реакція посадових осіб на скарги і звернення громадян – **40,0%**; робота міських інспекцій (по торгівлі, по архітектурному контролю, по благоустрою та ін.), покликаних протидіяти незаконній діяльності юридичних та фізичних осіб – **40,0%** від числа тих, хто брав безпосередню участь у здійсненні громадського контролю.

У ході дослідження виявилось, що **реакція на звернення респондентів** в органи місцевого самоврядування Полтави (міськраду, міськвиконком), до посадових осіб із заявами та пропозиціями з поліпшення різних сторін життя міста була такою: отримали відповідь своєчасно і достатньо конкретного змісту **12,8%** з числа опитаних; отримали відповідь із затримкою та у вигляді відписки – **33,3%**; взагалі не отримали ніякої відповіді **15,4%**. Ніколи не доводилося звертатися **38,5%** респондентів.

Оцінюючи **ефективність реакції органів місцевої влади** та посадових осіб на звернення самих респондентів, **44,4%** вважають, що органами влади та посадовими особами вживалися конкретні заходи у відповідь на їхні звернення. **55,6%** же опитаних вважають, що конкретних заходів не вживалося.

На звернення надати **пропозиції** щодо того, як зробити **громадський контроль** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб більш систематичним та ефективним, полтавські громадські експерти висловили чимало конкретних пропозицій, зокрема:

Необхідний закон, що регламентує громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування і посадових осіб. Важливим є включення представників громадських організацій до складу профільних комісій міськради з підготовки нормативних актів з актуальних питань життєдіяльності міста,

здійснення ефективнішого контролю громадськістю діяльності міськвиконкому. Необхідно встановити звітність членів міськради і міськвиконкому перед зборами громадськості, надання інформації в друкованих ЗМІ, мати фінансований доступ до ЗМІ. Розвивати громадські організації. Необхідно об'єднати зусилля громадських організацій. Заснувати газету громадських організацій, де вони могли б аналізувати і вносити конкретні пропозиції до тих або інших нормативних актів, які планується прийняти міськрадою. Створити Раду громадськості. Подавати щорічний звіт посадових осіб. Створити спільний орган з представників влади і громадських організацій, який би займався розглядом заяв та ініціатив жителів міста і готував пропозиції для ухвалення рішень органами місцевого самоврядування. Важливо зацікавити самих посадових осіб у відповідному виконанні своїх обов'язків, створити комітет громадського контролю при міськраді. Необхідно заслуховувати звіти керівників підрозділів міськради, а також депутатів перед жителями міста хоча би по телебаченню раз на півроку про виконану роботу. Підвищувати активність громадських організацій, вплив на ЗМІ, зміцнювати громадські організації, розвивати органи СОН. Створити постійно діючу комісію, яка би контролювала та вживала необхідних заходів. Створити ефективну, правомочну структуру, в якій би відкрили завісу влади простим людям. Погоджувати з органами СОН виділення землі під забудову, здійснювати контроль за діяльністю ЖЕКів.

Цілий блок питань було присвячено з'ясуванню думок експертів з приводу того, якою мірою за період з 1998 по 2007 рік в місті Полтаві для вирішення найактуальніших проблем життя громади використовувалися такі основні **форми локальної демократії**, як місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання та діяльність органів СОН. Аналіз процесів впродовж цього десятиріччя проведено із розбивкою на три періоди.

У період з **1998 до 2002 року** (до виборів включно) основні форми локальної демократії вважалися такими, що **використовувались активно**, такою частиною опитаних експертів: місцеві ініціативи – **35,9%**; загальні збори – **33,3%**; місцеві референдуми – **0,00%**; громадські слухання – **53,4%**; діяльність органів СОН – **15,4%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **30,8%**; загальні збори – **33,3%**; місцеві референдуми – **15,4%**; громадські слухання – **15,4%**; діяльність органів СОН – **30,8%**.

Взагалі не використовувались: місцеві ініціативи – **33,3%** респондентів; загальні збори – **33,3%**; місцеві референдуми – **84,6%**; громадські слухання – **30,8%**; діяльність органів СОН – **53,8%**.

У період з **2002 до 2006 року** (до виборів включно) основні форми локальної демократії вважалися такими, що **використовувались активно**, такими відсотками опитаних експертів: місцеві ініціативи – **48,7%**; загальні збори – **28,2%**; місцеві референдуми – **5,1%**; громадські слухання – **41,0%**; діяльність органів СОН – **0,00%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **35,9%**; загальні збори – **43,6%**; місцеві референдуми – **10,3%**; громадські слухання – **28,2%**; діяльність органів СОН – **17,9%**.

Взагалі не використовувались: місцеві ініціативи – **23,1%** респондентів; загальні збори – **35,9%**; місцеві референдуми – **92,3%**; громадські слухання – **25,6%**; діяльність органів СОН – **64,1%**.

У період з **2006 до 2007 року** основні форми локальної демократії вважалися такими, що **використовувались активно**, такими відсотками опитаних експертів: місцеві ініціативи – **48,7%**; загальні збори – **12,8%**; місцеві референдуми – **7,7%**; громадські слухання – **53,8%**; діяльність органів СОН – **17,9%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **30,8%**; загальні збори – **59,0%**; місцеві референдуми – **7,7%**; громадські слухання – **38,5%**; діяльність органів СОН – **23,1%**.

Взагалі не використовувались: місцеві ініціативи – **20,5%** респондентів; загальні збори – **28,2%**; місцеві референдуми – **84,6%**; громадські слухання – **7,7%**; діяльність органів СОН – **59,0%**.

Для **кращого знайомства** із характером діяльності громадських утворень, які представляли респонденти, їм було запропоновано вказати, в яких з 18 перелічених сфер життєдіяльності територіальної громади міста Полтави їхні громадські організації та органи СОН беруть найбільш активну участь. Виявилося, що найбільше уваги привертають такі сфери, як благоустрій території (**79,5%** опитаних), вивезення сміття (**51,3%**), підтоплення будинків (**51,3%**), соціальне забезпечення, зокрема своєчасна виплата пенсій, допомоги (**48,7%**), зайнятість та працевлаштування населення (**48,7%**), організація дозвілля (**48,7%**).

Менш за все, на думку респондентів, громадські організації та органи СОН Полтави переймаються питаннями роботи шкіл, дошкільних та позашкільних установ, роботою ЖЕКів. Серед опитаних виявилися й ті, хто зовсім не цікавиться такими сферами життя громади, як тепло- та водопостачання, подачею електрики та ін.

Важливим показником суб'єктивної оцінки ефективності взаємодії влади і громади є **міра задоволеності громадських лідерів** співробітництвом з органами місцевої влади. У Полтаві однозначно задоволеними такою співпрацею виявилось лише **5,1%** опитаних; швидше задоволені нею **15,4%**; швидше, не задоволені – **56,4%**; а однозначно не задоволені **12,8%**. Отже, своє **негативне відношення** до рівня співробітництва громадськості із органами влади висловили у цілому **69,2%** респондентів, що значно перевищує середній рівень по усіх обстежених містах (**48,1%**).

Нижче наведені відповіді на відкриті запитання анкети щодо того, які конкретно **повноваження**, на думку громадських експертів, мають бути делеговані місцевими органами влади **громадським організаціям та органам СОН** для розвитку різних форм локальної демократії та активної участі громади у вирішенні актуальних проблем міста:

Перш ніж приймати нормативні акти, міськрада повинна направляти їх для обговорення і внесення змін і доповнень громадським організаціям. Необхідним є проведення референдумів для обговорення і подачі міськраді конкретних рішень з питань благоустрою території, надати повноваження громадським організаціям та органам СОН давати згоду на забудову, оскільки міська влада порушує «розумну щільність будинків». Місцевими органами влади повинні бути делеговані наступні повноваження: право брати участь у роботі профільного комітету міськради, внесення своїх пропозицій, організація громадських слухань, ухвалення участі в підготовці нормативних актів, право подавати законодавчі

ініціативи Чорнобильським організаціям. Важливим є надання функцій контролю діяльності місцевих органів влади і інформування про це в ЗМІ, відродження вуличних та будинкових комітетів і передача їм повноважень участі в реалізації державних програм. Необхідно обговорювати статті міського бюджету і вносити свої пропозиції. Комплектувати громадську раду при міськраді на загальних зборах громадською організацією міста і надавати звіт громадським організаціям. Органами влади повинен бути визнаний суспільний рух «Громадська рада», куди входять лідери організацій, які краще знають як вирішувати питання по ЖКГ, вивозу сміття і т.д. для міста. Місцевими органами влади повинні бути виділені кошти для вирішення конкретних проблем, дана можливість представникам громадських організацій брати участь в роботі комісії міськради, виконкому, обговорювати проекти нормативних актів.

Опитані громадські експерти Полтави вважають, що **основними недоліками** в діяльності **органів місцевої влади**, що перешкоджають розвитку локальної демократії в місті і які необхідно усунути в першу чергу, є:

Корумпованість (три респонденти). Бюрократія в установах органів місцевої влади (двоє опитаних). Міськрада позбавила Чорнобильців офісу в своєму приміщенні, проігнорувала вимоги Чорнобильських організацій по виділенню місця на міському кладовищі для пільгового поховання ліквідаторів, а закупівлі медичних препаратів і устаткування не проводяться під контролем медичного центру. Відсутність повноважень у громадських організацій та органів СОН, надумана партійність, номенклатурний характер діяльності, відсутність креативних ідей у влади, непрозоре ухвалення нею рішень, безвідповідальність, бездіяльність. Необхідно провести ротацию чиновників минулих років на молодих фахівців, забезпечити рівноцінну співпрацю зі всіма громадськими організаціями та гласність схвалюваних рішень. Приймати бюджет міста, районів, виходячи з пропозицій громади (селищних, вуличних рад, домкомів, ЖБК) і в першу чергу їх же і фінансування. Ненадання інформації про рішення, які готуються. Відірваність від населення, відсутність відповідальності депутатів, закритість ухвалення рішень, вирішення чиновниками своїх власних інтересів, культ особи деяких керівників. Один з опитаних вважає, що у діяльності органів влади щодо створення нормальних умов для розвитку локальної демократії у Полтаві немає недоліків.

Стосовно **недоліків у діяльності громадських організацій та органів СОН** опитані громадські експерти висловили наступні думки:

Пасивність (чотири респонденти). Залежність громадських організацій від влади (офіси, телефонний зв'язок і т.п.). Недостатня кількість соціальних програм, які на конкурсній основі можуть виконувати громадські об'єднання. Відсутність офісів для цих об'єднань. Байдужість, некомпетентність, боязкість, відсутність єдиних поглядів на місцеве самоврядування у громадських лідерів. Відсутність компромісу між органами влади та громадськими організаціями. Неможливість вирішення питань. Відсутність фінансування громадських організацій (оренда приміщень, оргтехніки, засобів зв'язку), роз'єднаність, манія лідерства, неорганізованість. Спілкування з іншими організаціями і місцевою владою відбувається від випадку до випадку. Безініціативність громадськості. Небажання залучення НДО до державної політики, неорганізованість спільних дій, роз'єднаність. Потрібно об'єднатися, стати наполегливішими, активішими

ми, створити дієві вуличні та будинкові комітети. Дехто з опитаних вважає, що у діяльності громадських організацій та органів СОН щодо створення належних умов для розвитку локальної демократії взагалі немає недоліків.

Стосовно того, які найбільш **невідкладні проблеми життя Полтави** та кожного району треба вирішувати зараз місцевій владі обов'язково спільно з громадськими організаціями та органами СОН, щоб досягти бажаного результату, думки громадських експертів виглядають наступним чином:

Варто встановити по всьому місту сучасні сміттєві контейнери (дев'ять респондентів), побудувати сміттєпереробний завод. Вирішення питань житлово-комунального господарства (четверо опитаних) та екологічних проблем (трос респондентів). Організація робочих місць (двоє опитаних). Впровадження енергозберігаючих технологій. Змінити непрофесійну колегію громадських організацій при міськраді. Створити систему медичного страхування (в першу чергу для малозабезпечених). Поновити дію нормативних актів, згідно яким до 10% житла, яке будується в місті, має бути передано ліквідаторам та інвалідам-чорнобильцям. Також невідкладними проблемами життя міста, які, на думку опитаних, потребують першочергового розв'язання, є: благоустрій міста, забезпечення соціально незахищених громадян місцем проживання. Наявність туберкульозного диспансеру в межах міста. Відсутні кінцеві результати передвиборчих обіцянок. Немає інструкторів по спорту на підприємствах, незначна кількість футбольних полів та майданчиків. Нав'язлива реклама в місті, надмірність базарів та торгових точок. Важливими проблемами, на думку респондентів, також є: бажання властей розмістити на території Полтавської області смертельно небезпечні речовини (з Києва), проблема дозвілля молоді, високі комунальні тарифи, відсутність популяризації здорового способу життя, недостатня профілактика наркоманії, ВІЛ-СНІДу, різке підняття рівня ґрунтових вод в багатьох місцях, відсутність порядку на території міста, низька якість подачі питної води. Необхідно вирішувати проблеми зарплати, пенсій і комунальних платежів, приватизації землі, роботи ЖЕКів.

Дехто з громадських експертів скористався наданою організаторами опитування можливістю висловити свою думку і внести пропозиції й по **інших питаннях розвитку локальної демократії** і підвищення ефективності громадського контролю. Нижче наведені ці думки респондентів:

У місті практично не здійснюється перехід від ЖЕКів, що зжили себе, до сучасних комерційних організацій з утримання будинків, інженерних комунікацій. Необхідно взяти за основу програму розвитку однієї з європейських країн, наприклад, Німеччини. Сесії місцевих рад та засідання виконкомів повинні бути відкритими для членів територіальної громади. Необхідно проводити опитування молоді (осіб у віці від 14 до 35 років) щодо їх думок про основні проблеми та шляхи їх вирішення, оскільки їм це видніше, ніж органам державної влади. Демократію потрібно будувати, в першу чергу, виходячи з потреб жителів міста. Депутати повинні працювати і звітувати про свою роботу перед виборцями, а не давати обіцянки під час виборів і тут же забувати про них. Організувати роботу більшості громадських організацій, що діють, по своїх напрямках з підтримкою влади. Повністю підтримувати діяльність Ради громадських організацій та організації «Сила громади», яка і має на меті вказані

в запитанні завдання, організовувати суворий громадський контроль діяльності ринків, АЗС та у бюджетній сфері міста, області. Менше дискутувати – більше працювати, боротися за свободу слова і прозорість влади.

Щодо того, у якій **сфері життя територіальної громади** діють громадські організації та органи СОН Полтави, представники яких були опитані, серед них виявилось найбільше представників громадських структур, які займаються питаннями захисту прав людей (**33,3%**), соціального захисту та соціальної допомоги (**25,6%**), охорони здоров'я (**20,5%**).

В ході дослідження думки громадських експертів, які представляли певні громадські утворення, з'ясувалося також, якою є **основна мета і завдання** діяльності їхніх громадських організацій та органів СОН. Нижче наведені відповіді респондентів на це питання.

П'ять опитаних відповіли, що головною сферою діяльності їхніх організацій є фізична культура і спорт. Представники трьох організацій займаються захистом прав чорнобильців, двох інших – співпрацю з медичними установами з поліпшення медичного обслуговування населення, захистом законних інтересів інвалідів, вирішенням екологічних проблем регіону.

Також були представлені наступні відповіді: організація дозвілля, підвищення професійного рівня журналістів, захист конституційних прав громадян, забезпечення гендерної рівності; клубна робота – об'єднання інтелектуальної роботи м. Полтави і області; впровадження у виробництво нових технологій і розробок; сприяння багатодітним сім'ям; сприяння самореалізації молоді; розвиток громадянського суспільства; інформування громадськості про виникаючі екологічні проблеми та шляхи їхнього розв'язання; соціальний та правовий захист інтересів багатодітних сімей. Захист прав людей; ефективна робота органів СОН; забезпечення права жителів на безпечні умови праці, відповідну оплату; участь в розробці проектів рішень місцевої влади, контроль виконання рішень і передвиборчих обіцянок. Захист і роз'яснення прав та обов'язків лікарів-педіатрів, підвищення рівня професійної підготовки; захист політичних, правових, соціальних, духовних та інших законів і інтересів своїх членів; залучення громадськості до захисту своїх прав, надання правової допомоги населенню, відродження духовності, підготовка молоді до гідного дорослого життя.

Важливою для орієнтовної **оцінки вагомості експертних думок** респондентів була інформація про найбільш важливі і конструктивні дії у сфері розвитку локальної демократії, зроблені за період з 1998 по 2007 рік конкретно тими громадськими організаціями та органами СОН Полтави, які представляли громадські експерти. **У послужних списках** цих громадських утворень, за відповідями респондентів, є:

Організовано серію семінарів за участю фахівців Міжнародного суспільства із захисту прав людини для ознайомлення держслужбовців та представників громадських організацій з нормами західної демократії у сфері створення громадянського суспільства. Розроблена і подана в міськраду програма по поліпшенню санітарно-епідеміологічного стану в окремих неблагополучних мікрорайонах міста. Підготовлено звернення до органів влади, лобіювання інтересів інвалідів. Проведення постійних журналістських розслідувань, видання «Білої книги» полтавської журналістики. Представництво в судах, вжиття

різних форм захисту прав людини. Переведення фінансування міського пологового будинку з дефіцитного районного до міського бюджету. Випуск з 2003 року газети «Сила духу». Створення спортивних центрів, спортивних класів, будівництво футбольних полів в загальноосвітніх школах. Організація круглих столів, конференцій, консультацій, зустрічей з представниками райвиконкомів, просування рішень конкретних проблем багатодітних сімей, залучення студентської молоді до реалізації державної молодіжної політики. Члени організації працюють під час виборів членами та головами виборчих комісій, спостерігачами. Також громадськими організаціями і органами СОН були здійснені наступні дії: створений ряд об'єднань, організований вступ до складу Ради громадських об'єднань та організацій «Сила громаді» в 2006 році. Подано ряд пропозицій щодо розвитку громадських організацій та громадських ініціатив. Організовані безкоштовні юридичні консультації для населення, підготовлені та подані в міськраду пропозиції по перейменуванню вулиць. Боролися з «зомбіюванням» молоді. Організовували та провели спортивні змагання.

На основі отриманих даних проведеного пілотного дослідження у місті **Полтаві** можна зробити наступні **висновки**:

1. Щодо відкритості діяльності органів місцевого самоврядування та засобів інформування громадськості:

Найбільш широко використовуваним **джерелом інформації** про діяльність органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) та міського голови, майже три чверті опитаних (**73,6%**) вважають офіційну інформацію, розміщену в **ЗМІ**, причому перевага віддається місцевій пресі (**91,1%**) та місцевому телебаченню (**86,4%**).

Добре і відносно добре інформованими про діяльність органів місцевого самоврядування вважають себе у цілому по містах майже дві третини (**66,0%**) респондентів і достатньо високими оцінками (3 і 4 бали за 5-бальною системою) своє володіння інформацією про діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії оцінило майже три чверті (**73,6%**) опитаних.

Таким чином, **можна вважати**, що громадськість в особі громадських експертів, які є її найбільш активними та зацікавленими представниками, є **достатньо інформованою** стосовно діяльності органів місцевого самоврядування та посадових осіб.

2. Щодо можливості та ефективності участі громадськості в управлінні місцевими справами:

Майже половина респондентів (**48,5%**) вважають **недостатнім** свій рівень інформованості стосовно можливості **особистої участі** у розробці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевої влади. Лише **20,0%** опитаних часто доводилося **особисто брати участь** у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови), а рідко – **40%** і ніколи у цьому не брали участі теж **40%** респондентів.

Менше третини (**31,0%**) з тих, хто брав безпосередню участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень, вважають, що їхні **пропозиції були прийняті** і враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження), **60%** стверджують, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома, а майже у **10%** опитаних пропозиції

взагалі не були взяті до уваги. Про результати цього були сповіщені особисто лише близько **20%** з числа тих респондентів, хто надав свої пропозиції.

Оцінюючи реальний вплив громадськості на все, що стосується діяльності місцевої влади по розвитку міста і вирішенню його проблем, близько **30%** опитаних вважають, що цей вплив є великим і дуже великим, а більше **60%** респондентів вважають, що цей вплив є малим чи незначним, або взагалі ніякого впливу жителів на діяльність місцевої влади немає. Разом із тим, на думку більшості громадських експертів (**76,2%**), такий вплив жителі хотіли б мати.

Таким чином, **можна констатувати**, що у громадськості реальні можливості брати участь у підготовці та прийнятті актів органами та посадовими особами місцевої влади зараз **дуже обмежені**.

3. Щодо умов для здійснення громадського контролю діяльності органів влади та посадових осіб:

Про **можливість** використання існуючих законодавчих норм для здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за власною ініціативою та на відкритих засіданнях дізналися **від 30 до 40%** респондентів. Часто і зрідка брали участь у здійсненні громадського контролю відповідно **14,5%** і **39,1%** опитаних, який переважно (**42,1%**) відбувався у формі громадських слухань по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження, причому частіше за інші громадському контролю піддавалося виконання ухвалених рішень і міських програм – **54,0%**.

Отже, **можна констатувати**, що поки ще менша частина громадськості володіє необхідною інформацією щодо своїх законодавчих прав на здійснення громадського контролю, який вживається поки що в обмеженому обсязі та лише в окремих галузях життєдіяльності громади.

4. Щодо реакції органів влади на звернення громадян та вжиття ними необхідних заходів:

Реакція місцевої влади **на звернення громадян** в органи місцевого самоврядування (міськраду, міськвиконком), до їх посадових осіб із заявами та пропозиціями з поліпшення різних сторін життя міста, на думку опитаних, була наступною: отримали відповідь своєчасно і достатньо конкретного змісту **26,0%** опитаних; отримали відповідь із затримкою та у вигляді відписки – **33,2%**; взагалі не отримали ніякої відповіді **15,7%**. Майже половина з опитаних (**49,6%**) вважає, що органами влади та посадовими особами приймалися конкретні заходи у відповідь на їхні звернення, а інша половина (**51,4%**) вважає, що конкретних заходів не вживалося.

Отже, на звернення до органів влади та посадових осіб лише одна **чверть** заявників отримує відповіді своєчасно і достатньо конкретного змісту. Решта заявників або отримує відповіді із затримкою, або у вигляді відписки, або взагалі ніякої відповіді не отримує. Причому у тих, хто отримує відповіді, питання по суті вирішується тільки приблизно у половині випадків.

Таким чином, можна вважати, що попри низку прийнятих на загальнодержавному рівні відповідних нормативно-правових актів (оновленого Закону, указів Президента та постанов уряду), робота місцевих органів публічної влади із зверненнями громадян **залишається недостатньою** і потребує удосконалення.

5. Щодо ступеня розвитку різних форм локальної демократії у цілому:

Динаміка оцінок респондентами ступеня використання різних форм локальної демократії за 10-річний період з 1998 по 2007 роки наведена у таблиці 7:

Таблиця 7

**Динаміка використання різних форм локальної демократії у м. Полтаві
за 1998 – 2007 рр. (у %)**

Форма локальної демократії	1998-2002			2002-2006			2006-2007		
	Актив.	Рідко	Не вик.	Актив.	Рідко	Не вик.	Актив.	Рідко	Не вик.
Місцеві ініціативи	35,9	30,8	33,3	48,7	35,9	23,1	48,7	30,8	20,5
Загальні збори	33,3	33,3	33,3	28,2	43,6	35,9	12,8	59,0	28,2
Місцеві референдуми	0,0	15,4	84,6	5,1	10,3	92,3	7,7	7,7	84,6
Громадські слухання	53,4	15,4	30,8	41,0	28,2	25,6	53,8	38,5	7,7
Діяльність органів СОН	15,4	30,8	53,8	0,0	17,9	64,1	17,9	23,1	59,0

Порівняльний аналіз оцінок респондентами ступеня прояву основних форм локальної демократії між трьома виділеними періодами свідчить, що громадська активність респондентів за цей час істотно коливалась. Якщо рівень розвитку місцевих ініціатив, на думку громадських експертів, у другому періоді зріс у порівнянні із першим (з **35,9%** до **48,7%**), то активність громадян у реалізації таких основних форм локальної демократії, як загальні збори, громадські слухання та діяльність органів СОН знизилась, а по загальних зборах і далі продовжувала знижатися.

Разом із тим, в межах кожного періоду оцінки ступеня розвиненості форм локальної демократії між собою **істотно відрізняються**. Так у період 1998-2002 років найвищі оцінки респондентів отримала така форма локальної демократії, як громадські слухання (**53,4%**). У наступний період 2002-2006 років найвищі оцінки респондентів отримали місцеві ініціативи (**48,7%**) та громадські слухання (**41,0%**). У період 2006-2007 років громадські слухання та місцеві ініціативи залишалися на достатньо високому рівні (відповідно **53,8%** і **48,7%**).

Тобто, можна заключити, що протягом досліджуваного 10 річного періоду, не зважаючи на недостатність нормативної бази, **основні форми локальної демократії** (крім місцевих референдумів), за оцінками респондентів, у Полтаві **розвиваються**.

Розвиток місцевих референдумів, на думку експертів, в Україні **гальмується** через недосконалий чинний спеціальний закон, який, за оцінками фахівців, є застарілим і не відповідає сучасним вимогам. А також є певні побоювання влади виносити на розсуд громадськості питання, які вона звикла вирішувати **закрито**.

6. Щодо задоволення загальним рівнем співпраці громади із владою:

За оцінками опитаних громадських експертів щодо ефективності взаємодії влади і громади у м. Полтаві, в **основному задоволених** такою співпрацею виявилось **20,5%** опитаних, а **не задоволених – 69,2%**. Цей розрив, який явно є не на користь співпраці, є найвищим серед усіх досліджуваних міст.

7.5. ПРИЛУКИ

7.5.1. Стан місцевої нормативної бази локальної демократії у м. Прилуки

В ході виконання проекту аналізувалися нормативно-правові акти, ухвалені Прилуцькою міською радою та її виконавчим комітетом за період 1997-2007 років в частині, що стосується регламентації різних форм локальної демократії. Зокрема, аналізувалися питання створення і діяльності громадських і благодійних організацій, органів СОН, а також створення умов для впровадження в практику таких форм участі громадян в управлінні місцевими справами, як загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, робота зі скаргами і зверненнями громадян та ін.

Чинне законодавство України тільки рамково регламентує більшість питань розвитку локальної демократії, делегуючи деталізацію і насичення законодавчих норм (перш за все Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») на рівень органів місцевого самоврядування, які закріплюють ці норми в статутах територіальних громад.

Статут міста Прилуки (саме таку назву, а не назву “Статут територіальної громади міста Прилуки” має цей документ), як базовий нормативний документ локального регулювання був ухвалений 31 травня 2001 року рішенням 19-ої сесії Прилуцької міської ради 23-го скликання. Але його змістовна частина щодо регламентації питань локальної демократії в окремих положеннях кореспондується із Статутом територіальної громади міста Полтави, який був ухвалений трохи більше ніж за рік до ухвалення Статуту міста Прилуки. Отже, в останньому значною мірою відтворюються переваги та помилки, які були характерні для Статуту територіальної громади міста Полтави. Проте, окремі положення Статуту міста Прилуки більш насичені, з огляду на особливості місцевого розвитку (зокрема, це стосується регламентації статусу органів СОН).

Аналіз Статуту міста Прилуки засвідчив, що цей акт уявляє собою незначний за обсягом, як для такої категорії нормативно-правових актів, документ, який містить значну кількість відсилочних норм. Не дивлячись на це, істотна частина Статуту (близько 1/3 від його загального обсягу) присвячена правовій регламентації різних форм локальної демократії. Зокрема, цим питанням присвячений практично весь розділ 2 Статуту «Система місцевого самоврядування». Проте, слід зазначити, що автори Статуту з формально-юридичної точки зору не зовсім вдало застосували назву вказаного розділу до його змістовного наповнення. Фактично висвітленню системи місцевого самоврядування присвячені лише положення глави 2.1, яка відтворює зміст однойменної ст.5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Решта ж положень вказаного розділу присвячені правовій регламентації переважної більшості форм локальної демократії.

З іншого боку, факт включення до Статуту розділу «Система місцевого самоврядування» таких форм локальної демократії, як місцевий референдум, вибори депутатів та міського голови, місцеві ініціативи, громадські слухання і т.д., опосередковано свідчить про визнання міською владою тієї великої ролі, яку відіграють на практиці члени територіальної громади, використовуючи різні форми безпосередньої демократії в процесі здійснення місцевого самоврядування на території міста.

Стаття 2.2.6 Статуту окремо закріплює форми локальної демократії, в яких жителі міста можуть брати участь у здійсненні місцевого самоврядування. До них віднесені:

- місцевий референдум;
- вибори депутатів міської ради, депутатів Чернігівської обласної ради та міського голови (місцеві вибори);
- загальні збори громадян за місцем проживання;
- громадські слухання;
- місцеві ініціативи;
- участь в роботі органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та робота на виборних посадах місцевого самоврядування;
- інші не заборонені законом форми локальної демократії.

Привертає до себе увагу, що в даний перелік форм локальної демократії включена така позиція, як робота на виборних посадах місцевого самоврядування. Враховуючи, що посадаючи виборні посади, члени територіальної громади виконують представницькі функції, включення даної норми в позначений перелік як форми локальної демократії слід визнати **помилковою**. Хоча аналіз відповідної частини Статуту (глава 2.9. “Участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування”) свідчить про те, що будь-яких положень, що регламентують статус таких виборних осіб, в Статуті не міститься. Тобто, фактично назва глави не співпадає з її реальним змістом. В той же час до переліку, що міститься в ст.2.2.6 Статуту, не потрапили органи СОН, які мають бути віднесені до форм локальної демократії.

Навряд чи можна погодитися і з положенням ст.2.2.7 Статуту, в якій місцевий референдум і місцеві вибори названі «вищими формами безпосереднього здійснення міською громадою місцевого самоврядування». Подібний підхід, по суті, нівелює волевиявлення членів територіальної громади за допомогою інших форм локальної демократії. В той же час, вказана норма є виключно декларативною, оскільки не передбачає будь-якого механізму її реалізації в процесі застосування норм Статуту.

Характеризуючи правову регламентацію в тексті Статуту кожної окремої форми локальної демократії, відзначимо, що в ньому фактично відсутня деталізація порядку призначення та проведення **місцевих виборів**, зокрема виборів депутатів міської ради та міського голови. Подібний підхід (наявність відсилокних норм на положення чинного законодавства України) виглядає цілком виправданим, оскільки норми виборчого права фактично не надають будь-якої свободи органам місцевого самоврядування щодо регламентації цієї форми безпосередньої демократії.

Надзвичайна мало уваги в Статуті міста Прилуки приділяється **місцевим референдумам**, що істотно обмежує можливості членів територіальної громади міста на реалізацію цієї форми локальної демократії. Подібного роду правова регламентація була б виправданою, оскільки це питання вкрай слабо врегульоване на рівні загальнодержавних норм (перш за все, застарілого Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»). У Статуті ж фактично не деталізуються відсутні в Законі процедурні питання, пов'язані з ініціюванням та проведенням місцевих референдумів.

Окремі проблеми спостерігаються і в частини положень Статуту, що регламентують статус та діяльність **органів самоорганізації населення**. Враховуючи те, що Статут міста Прилуки приймався до ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про органи самоорганізації населення» (у якому і досі не врегульована значна частина питань, що стосуються створення, організації діяльності і ліквідації органів СОН), саме в цьому документі мали б бути врегульовані ключові питання створення, організації діяльності та ліквідації органів СОН. Про це, зокрема, говориться і в преамбулі Статуту, де зазначається, що “цей Статут ... закріплює ... статус органів самоорганізації населення”.

Проте, незважаючи на те, що органам СОН відведений цілий розділ Статуту – Розділ IV “Органи самоорганізації”, а також окремі положення інших статей, повною мірою на рівні статутних норм врегулювати саме правовий статус органів СОН авторам цього документу не вдалося. Окремі констатуючи положення, які перемижуються із посиланнями на відсутній (на момент ухвалення Статуту) Закон України “Про органи самоорганізації населення”, явно не створили належного підґрунтя для ефективного розвитку цієї форми локальної демократії.

В той же час, до окремих положень, які містяться в Статуті і стосуються органів СОН, слід зробити ряд критичних зауважень. Так, внаслідок ухвалення Верховною Радою Закону України “Про органи самоорганізації населення”, окремі положення Статуту увійшли у протиріччя із цим Законом. Проте, вказані неузгодженості не усунуті й досі. Мова йде, зокрема, про такі положення, що містяться в Статуті:

- проведення виборів голови органу СОН на засіданні цього органу (за Законом – це виключне повноваження загальних зборів членів територіальної громади);
- можливість проведення виборів членів органів СОН на основі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні по виборчих дільницях (за Законом вибори проводяться виключно на загальних зборах. Крім того, не передбачається їх проведення по виборчих дільницях із використанням принципів загального виборчого права);
- змішування понять “власні” та “делеговані повноваження” (ст.4.3.1) тощо.

Навряд чи можна погодитись із положенням ст.4.1.3 Статуту, яка наділяє членів територіальної громади правом самостійно вирішувати, на який термін слід обирати орган СОН. Погоджуючись в цілому із демократичністю такого підходу, який, загалом не протирічить чинному законодавству України, проте повна необмеженість в цьому питанні може призвести, наприклад, до позитивного обрання членів органів СОН. Розв’язати цю проблему можна було б через встановлення граничного терміну, на який обирається персональний склад органу СОН, із делегуванням права по визначенню терміну повноважень кожного із них (але в межах граничного терміну) загальним зборам членів територіальної громади.

Така нормативна ситуація, що склалася в місті Прилуки щодо регламентації статусу органів СОН, не сприяє вирішенню значної кількості актуальних проблем щодо їх створення, організації діяльності і ліквідації, зважаючи на вкрай слабку правову регламентацію цих питань на рівні національного законодавства. Так, в Статуті відсутня необхідна деталізація питань ініціювання створення органів СОН, 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 органу СОН з боку міської ради, розмежування повноважень між органами СОН 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 та багато інших питань.

Відсутність в Статуті перерахованих норм, безумовно, не сприятиме подальшому незалежному розвитку у місті органів СОН, а також неминуче породжуватиме конфлікти між ініціативними громадянами і органами влади. Подібне тим більше можливо з огляду на те, що Статут не містить будь-яких гарантій діяльності органів СОН. Найбільшу ж потенційну небезпеку для органів СОН подібна ситуація складатиме за умови ухвалення Прилуцькою міською радою відповідних рішень по делегуванню органам СОН тих або інших повноважень міської ради, а також необхідних для їх здійснення фінансів та майна. Це створюватиме умови для незахищеності органів СОН у взаєминах з владними структурами, внаслідок чого на перше місце при оцінці ефективності їх діяльності можуть вийти не об'єктивні, а, більшою мірою, суб'єктивні чинники.

З іншого боку, аналізуючи через місцеві нормативно-правові акти розвиток системи взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та органами СОН міста Прилуки, слід зазначити, що владні структури демонструють високий рівень зацікавленості у розвитку останніх та залучення їх до вироблення та реалізації місцевої політики. Так, на сесіях Прилуцької міської ради регулярно розглядаються питання про виконання доручень, зауважень та пропозицій, які надходять від органів СОН (наприклад, рішення Прилуцької міської ради від 03 червня 2007 р. „Про виконання доручень виборців, зауважень та пропозицій, висловлених депутатами Прилуцької міської ради на 22 сесії міської ради 5 скликання від 03 квітня 2007 року та 23 сесії міської ради 5 скликання від 28 квітня 2007 року”), покращення співпраці органів СОН із дільничними інспекторами та участі органів СОН в охороні громадського порядку (наприклад, рішення Прилуцької міської ради від 28 липня 2007 р. „Про хід виконання міської „Комплексної Програми профілактики правопорушень на 2007-2009 роки”) тощо.

Глава 2.5 Статуту повністю присвячена питанням проведення в місті Прилуки **загальних зборів членів територіальної громади** (по тексту Статуту – громадян). Перш за все, слід звернути увагу, що автори Статуту повторили положення ст. 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 призводить до протиріччя не лише тільки із статтею 1 цього ж Закону, але і з світовими демократичними стандартами.

В той же час, необхідно відзначити, що Статут допускає можливість проведення конференцій (за текстом Статуту – зборів представників) членів територіальної громади замість загальних зборів. Враховуючи надзвичайні складнощі з проведенням загальних зборів, слід однозначно вітати передбачення на рівні статутних норм можливості проведення конференцій, які на практиці є ледве не єдиним варіантом реалізації цієї форми локальної демократії. Проте, подібна можливість чомусь розповсюджується не на всі внутрішньоміські територіальні утворення, а лише на рівень мікрорайонів. Представляється, що подібна можливість могла би бути розповсюджена і на інші рівні (наприклад, на рівень вулиць,

кварталів, будинків). Оскільки визначення квоти представництва на конференціях відноситься, зокрема, до компетенції міських рад, ці питання доцільно було б деталізовані саме в Статуті. Проте цього зроблено не було. Замість цього передбачається, що норму представництва мають визначати органи, які скликають конференцію (згідно ст.2.5.2 це виконавчий комітет міської ради та відповідний орган СОН). Такий підхід передбачає ухвалення відповідного рішення в кожному окремо взятому випадку, що, в свою чергу, не виключає різного підходу до визначення квоти при проведенні однотипних заходів. Це особливо небезпечно, наприклад, при скликанні конференції по ініціюванню перед міською радою питання про надання згоди на створення нового органу СОН. Враховуючи, що в такому випадку, відповідно до положень ст.2.5.6, квоту визначатиме виконавчий комітет міської ради (адже орган СОН на цьому етапі ще відсутній), виходячи із зацікавленості чи незацікавленості місцевої влади у створенні того чи іншого органу СОН, та виходячи із суб'єктивного розуміння ситуації, для ініціаторів створення „небажаного” органу СОН можуть бути встановлені заздалегідь завищені квоти представництва.

Досить двояко, виходячи із аналізу тексту Статуту, визначаються суб'єкти, які мають право скликати збори та конференції. Якщо скликання конференцій представників відповідно до зазначеної ст.2.5.2 віднесено до компетенції виконавчого комітету міської ради та відповідного органу СОН, то скликати загальні збори, відповідно до ст.2.5.4 має право лише міський голова. Подібний підхід представляється не виправданим, оскільки подібним правом в обох випадках мали б бути наділені всі три означених суб'єкти.

Деякі звузження виглядає і круг суб'єктів, які можуть брати участь у роботі загальних зборів. Так, виходячи із положень Статуту, цього права позбавлені посадові особи інших виконавчих органів міської ради, за винятком її виконкому.

В числі ініціаторів проведення загальних зборів названі жителі, що мають право голосу на місцевих виборах. Отже, мова йде про громадян, а не про членів територіальної громади, як це і повинно було бути. При цьому, на підтримку проведення загальних зборів повинно висловитися не менше 1/3 жителів. Крім того, що вказана норма представляється явно завищеною, Статут абсолютно не приділяє уваги питанням формалізації 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.

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

- перелік осіб, які мають право голосу на загальних зборах обмежений лише жителями, які мають право голосу на місцевих виборах, тобто громадянами України;

- міський голова має одноосібне право визначати дату, час та місце проведення загальних зборів без передбачення необхідності проведення консультацій з цього приводу з ініціаторами їх скликання;

- відсутня деталізація того, в якому порядку члени територіальної громади сповіщаються про заплановані громадські слухання (порядок оприлюднення інформації про скликання загальних зборів);

- не визначено, в яких випадках на загальних зборах головує міський голова, керівник органу СОН чи особа, яка призначена міським головою. Відсутня

процедура визначення секретаря загальних зборів. Уявляється, що було б логічним, щоб головуючого на загальних зборах, скликаних за ініціативою органу СОН, визначав сам орган СОН (при цьому ним може бути не тільки голова цього органу), а у випадку скликання зборів за ініціативою членів територіальної громади, призначали члени ініціативної групи по проведенню загальних зборів;

- Статут не передбачає можливість внесення до порядку денного будь-яких додаткових питань, окрім тих, що були запропоновані міським головою (ст.2.5.5);

- список учасників загальних зборів не передбачає фіксацію документів, що засвідчують особу учасників, а також їх особистого підпису, що може призвести до конфліктів і сумнівів в достовірності наявних відомостей про присутніх тощо.

Недостатньо повно, на наш погляд, в Статуті міста Прилуки деталізований і порядок проведення **громадських слухань**. При цьому, згідно ст.13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Статут є єдиною можливістю джерелом нормативної регламентації громадських слухань. Поза увагою Статуту залишилися питання, пов'язані з механізмом призначення громадських слухань. Особливо це принципово у випадку, якщо ініціатором їх проведення є жителі міста. Немає також чіткої деталізації того, в якому порядку члени територіальної громади сповіщаються про заплановані слухання.

Статут обходить увагою також ряд процедурних питань, що стосуються проведення самих громадських слухань. Так, Статут не передбачає процедури реєстрації їх учасників, а обмежується виключно констатацією факту про те, що в протоколі громадських слухань повинна бути зазначена кількість їх учасників. Відсутня процедура визначення головуючого і секретаря слухань. Не ясно, яким чином оприлюднюються рішення, які були ухвалені на громадських слуханнях. Якої-небудь відповідальності за порушення встановленого порядку для посадових осіб Статутом також не передбачено.

Статут не деталізує, як саме має забезпечуватися виконання вимоги, що міститься в ст.13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині необхідності проведення громадських слухань не рідше, ніж один раз на рік. Наприклад, не визначено, хто і як веде облік призначення і проведення громадських слухань; по яких питаннях слід проводити щорічно громадські слухання; в рамках якої території проводяться громадські слухання і т.д.

Проте, незважаючи на певні неузгодженості в тексті Статуту, громадські слухання, як свідчить аналіз актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування в місті Прилуки, використовуються не лише у форматі звітів тих чи інших посадових осіб, а й для обговорення нагальних питань місцевого розвитку. Так, наприклад, відповідно до розпорядження Прилуцького міського голови від 16 лютого 2007 р. №49-р “Про організацію проведення громадських слухань”, на 25 лютого 2007 р. були призначені громадські слухання щодо доцільності будівництва в одному із мікрорайонів міста газозаправної станції.

Більше декларативною, чим наповненою реальним сенсом, виглядає глава 2.8 Статуту «**Місцеві ініціативи**», що передбачає можливість внесення місцевих ініціатив на розгляд міської ради у формі проектів нормативно-правових актів з питань, що належать до її відання. В рамках означеної глави Статуту переважно відтворюються окремі положення однойменної ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а наявні у Статуті норми майже не заповнюють

існуючі нормативні прогалини. Нечітко визначені або взагалі не визначені такі питання, як коло суб'єктів місцевої ініціативи, опис пакету документів, що подаються в раду, порядок і суб'єкти їх реєстрації, порядок запрошення ініціаторів місцевої ініціативи на засідання міської ради, порядок внесення питання до порядку денного ради, причини відмови у розгляді місцевої ініціативи в міській раді, порядок внесення документів на розгляд відповідної ради, участь членів ініціативної групи в обговоренні місцевої ініціативи, порядок ухвалення рішення і контролю за його виконанням і т.п.

Не чітко визначено і коло суб'єктів, які мають право вносити місцеву ініціативу. Зокрема, в ст.2.8.2 в одних випадках мова йде про членів територіальної громади, а в інших – про жителів, що мають право голосу на місцевих виборах, тобто громадян. Сумнівною виглядає доцільність встановлення пріоритетності розгляду місцевих ініціатив на пленарному засіданні міської ради в залежності від кількості підписів, зібраних на її підтримку. Відповідно до змісту ст.9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», розгляду підлягають усі питання, які внесені в порядку місцевої ініціативи. Отже, встановлення якихось пріоритетів в цьому випадку виглядає недоцільним.

Слід вітати впровадження на території міста Прилуки **інших форм локальної демократії**. Зокрема, це стосується можливості жителям бути присутнім на відкритих засіданнях сесії міської ради та засіданнях її виконавчого комітету. Уявляється, що процедурні питання такої участі повинні були б бути детально регламентовані саме в нормах Статуту. Проте ці норми в переважній більшості відсутні (за винятком визначення терміну, протягом якого мешканці міста мають заявити про свої бажання бути присутніми на сесії міської ради, та про обов'язковість надання відмови у письмовому вигляді), а Статут обмежується переважно констатацією факту наявності у членів територіальної громади такого права.

Позитивним також слід визнати закріплення на рівні норм Статуту інших можливостей членів територіальної громади брати участь у виробленні рішень органами місцевого самоврядування. Мова йде, зокрема, про проведення громадських обговорень, участь громадян у роботі фахових комісій, які створюються при органах і посадових особах місцевого самоврядування та працюють на громадських засадах; участь в роботі громадських рад при міській раді; участь в проведенні громадських експертиз різних проектів рішень і т.д.

Таким чином, слід зробити **висновок** про те, що органи місцевого самоврядування міста Прилуки роблять певні спроби за допомогою Статуту врегулювати окремі питання розвитку системи безпосереднього народовладдя. Проте досягнутий рівень нормативно-правового забезпечення цих процесів є поки що недостатнім, особливо в частині регламентації різних процедурних питань, що виникають в ході реалізації права членів територіальної громади на участь в управлінні місцевими справами.

Вихід з ситуації, що склалася, вбачається у внесенні змін до Статуту міста Прилуки шляхом насичення його норм додатковими положеннями, або через ухвалення спеціалізованих актів, що регламентують відповідні питання місцевого розвитку. Наприклад, мова може йти про розробку і ухвалення міською радою рішення «Про затвердження Положення про порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд Прилуцької міської ради», «Про затвердження Положення про органи

самоорганізації населення в місті Прилуки», «Про затвердження Положення про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Прилуки окремими власними повноваженнями Прилуцької міської ради, фінансами і майном» і т.п.

7.5.2. Стан локальної демократії у місті Прилуки за оцінками громадськості

В соціологічному опитуванні у м. Прилуки взяли участь **102 керівники** громадських утворень, серед яких 70 осіб або **68,6%** склали керівники громадських організації та 32 особи або **31,4%** – голови органів СОН. Серед громадських експертів було 50 чоловіків (**49,0%**) та 52 жінки (**51,0%**).

Стаж громадської діяльності експертів складав: до одного року – **15,9%**; від одного року до п'яти років – **64,5%** (найвищий показник серед досліджуваних міст України); від п'яти до десяти років – **9,8%**; більше десяти років – **9,8%**.

За рівнем освіти серед громадських експертів Прилук були відсутні особи з початковою освітою. Із неповною середньою освітою (8-9 класів) серед опитаних було **2,0%**; повною середньою освітою (10-11 класів, СПТУ) – **2,0%**; із середньою спеціальною освітою (технікум, коледж) було **37,2%** (найвищий рівень серед досліджуваних міст України); вищою або неповною вищою освітою – **58,8%**. Серед опитаних у Прилуках не було **жодного** респондента, хто закінчив аспірантуру та має вчений ступінь.

За віком громадські експерти Прилук розподілилися наступним чином: до 18 років – **не було**, 18-25 років – **2,0%**; 26-35 років – **19,6%**; 36-45 років – **41,2%**; 46-54 роки – **21,6%**; 55-60 років – **5,9%**; 61-65 років – **7,8%**; 66-70 років – **не було** жодного респондента; 71-75 років – **2,0%**. Старших за цей вік серед опитаних у Прилуках не було. Отже, переважна більшість громадських експертів Прилук (82,4%) перебуває у **віковому діапазоні** від 26 до 54 років, що свідчить про їх достатньо молодий вік.

Нижче наведено **аналіз думок** громадських експертів Прилук з питань відкритості діяльності органів місцевого самоврядування, засобів інформування громадськості, можливості та ефективності участі громадськості в управлінні місцевими справами, можливості здійснення ними громадського контролю діяльності органів влади та посадових осіб, реакції влади на звернення громадян, оцінка розвиненості різних форм локальної демократії та ступінь задоволення респондентів загальним рівнем співпраці громади із владою за період 1998-2007 років.

Основними джерелами інформації про діяльність органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) та міського голови, яку отримує переважна більшість опитаних прилучан, виявилася офіційна інформація, розміщена в ЗМІ (**58,8%** – найнижчий показник серед усіх досліджуваних міст). А майже три чверті (**72,5%**) прилуцьких респондентів отримують вказану інформацію завдяки їх **безпосередньому спілкуванню** з посадовими особами органів місцевого самоврядування. Це найвище значення даного показника серед усіх інших досліджуваних міст. Для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **73,6%** та **43,4%**.

Серед опитаних прилучан добре і відносно **добре інформованими** про діяльність органів місцевого самоврядування вважають себе **88,2%** респондентів, що значно перевищує середнє значення **64,3%**.

Оцінюючи за 5-бальною шкалою **ефективність різних джерел інформації** про діяльність органів місцевого самоврядування, респонденти Прилук частіше за все оцінювали оцінками **чотири бали** кабельне телебачення (**37,3%**), міськ-раду та її служби (**31,4%**) та місцеве радіо (**29,4%**).

Своє **володіння інформацією**, що міститься у законодавчих та інших нормативних актах, про діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії за тією ж 5-бальною шкалою прилуцькі респонденти переважно оцінили 3-4 балами: на ці оцінки припало у цілому **72,6%** відповідей громадських експертів.

Свою **інформованість щодо особистої можливості** брати безпосередню участь у розробці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевої влади по усуненню недоліків і поліпшенню різних сторін життя міста (району), а також інформованості інших членів громади з цього питання як **достатню** оцінили **54,9%** респондентів Прилук (більше, ніж в інших досліджуваних містах). У той же час **45,1%** респондентів вважають свій рівень інформованості **недостатнім** або взагалі **не мають такої інформації**. Для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **34,9%** та **65,1%**.

Значний інтерес для реалізації мети дослідження уявляє думка респондентів щодо **джерел інформації** з питань локальної демократії, через які жителі отримують інформацію про роботу місцевої влади. З чималого переліку різних джерел такої інформації, запропонованих респондентам, вони віддали перевагу місцевому телебаченню (**88,2%**) та місцевій пресі (**88,2%**), а також, на відміну від усіх інших з числа досліджуваних міст, зустрічі жителів з депутатами (**84,3%**). Для порівняння, цей показник у середньому складає лише **34,5%**. Усі решта джерел, крім хіба що місцевих радіовипусків (**64,7%**), особливою популярністю серед громадських активістів Прилук як джерела інформації про локальну демократію не користуються.

Якщо казати про **сумарну оцінку рівня інформованості** громадських експертів Прилук про діяльність місцевої влади, то вважають рівень цієї інформованості однозначно високим і швидше високим **78,4%** опитаних, що значно перевищує середній по досліджуваним містам (**32,4%**), а швидше низьким та однозначно низьким вважають цей рівень лише **2,0%** респондентів. Для порівняння, середнє значення вказаного показника по усіх обстежених містах України складає **55,7%**.

Стосовно найбільш **дієвих форм інформування** владою населення міста про свою діяльність найвищий рейтинг у громадських експертів Прилук отримало місцеве телебачення (**92,2%**), місцева преса (**82,4%**), місцеві радіо випуски (**74,5%**) та зустрічі жителів з депутатами (**70,6%**). Найнижчим рейтингом серед респондентів користуються листівки, які розносять жителям по будинках (**19,6%**) та розміщення інформації в Інтернеті (**17,6%**). Остання обставина, вочевидь, обумовлена низьким рівнем технічної оснащеності робочих та житлових приміщень Прилук засобами **електронної комунікації** та недостатньою підготовкою широких кіл громадськості для користування ними.

Але інформованість жителів про можливість участі у вирішенні разом із владою життєвих проблем громади – це ще не громадська активність. **Громад-**

ську активність проявляють громадяни, які намагаються безпосередньо брати участь у підготовці та прийнятті актів органів місцевої влади. Так, серед опитаних прилучан досить часто доводилося особисто брати участь у підготовці та ухваленні рішень органами місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) і розпоряджень міського голови **37,2%** опитаних (найвищий рівень серед усіх досліджуваних міст), а рідко – **27,5%**. Ніколи у цьому не брали участі **35,3%** респондентів Прилук.

Серед тих респондентів, хто **безпосередньо брав участь** у підготовці та ухваленні вказаних рішень і розпоряджень за їх власною ініціативою – **33,3%** (в середньому по досліджених містах – **47,2%**), а за ініціативою органів місцевого самоврядування – **66,7%** опитаних (в середньому по досліджуваних містах – **52,8%**).

Оцінюючи **ефективність рішень і розпоряджень**, у підготовці та ухваленні яких громадські експерти Прилук брали участь, **36,4%** з них вважають, що їхні пропозиції були прийняті і враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження), **60,6%** стверджують, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома, і лише **3,0%** опитаних вважають, що їхні пропозиції взагалі не були взяті до уваги.

Щодо того, наскільки **автори пропозицій були проінформовані** про результати ухвалення рішень та розпоряджень, в підготовці яких вони брали безпосередню участь, про результати були сповіщені особисто **30,3%** опитаних; дізналися про це за власною ініціативою **48,5%**; узнали про результати на відкритих засіданнях, куди вони були запрошені, – **18,2%**. Жодного респонденту не дізналися про результати завдяки інформації в ЗМІ. А от для **3,0%** опитаних така інформація взагалі залишилася недоступною.

Показовою є думка респондентів стосовно того, який **вплив мають жителі** Прилук на все, що стосується діяльності місцевої влади по розвитку міста та вирішенню його проблем. На відміну від усіх інших досліджуваних міст, досить великий відсоток (**21,6%**) громадських експертів Прилук відмітили, що цей вплив є дуже великим. Просто великим його вважають **43,1%** опитаних (для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах складають відповідно **6,8%** і **23,0%**). Всього **5,9%** респондентів вважають, що цей вплив є малим і незначним (для порівняння: середнє значення цього показника по обстежених містах України складає **53,6%**). Все ж таки **11,8%** експертів Прилук вважають, що взагалі ніякого впливу прилучани на діяльність місцевої влади не мають.

А от стосовно того, **чи хотіли б** рядові жителі міста мати такий вплив, переважна більшість респондентів (**72,6%**) вважає, що такий вплив жителі хотіли б мати.

Дослідження того, наскільки активісти громадського сектору Прилук інформовані про можливість використання існуючих законодавчих актів для здійснення **громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб показало, що таку інформацію отримали на відкритих засіданнях, на які їх запрошували, **56,9%** респондентів; через ЗМІ про це дізналися **23,7%** опитаних; дізналися про це за власною ініціативою **17,6%** респондентів. І взагалі такої інформації не мали у своєму розпорядженні **9,8%** опитаних.

Відповіді респондентів Прилук на запитання, чи доводилося їм **особисто брати участь у здійсненні громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб показали, що часто брали у цьому

участь **17,6%** опитаних, зрідка – **27,5%**, і жодного разу не брали у цьому участі **54,9%** опитаних (найвищий показник серед усіх досліджуваних міст).

Серед тих, хто брав участь у здійсненні громадського контролю, за своєю ініціативою це робили **26,1%** опитаних, за ініціативою громадської організації або органу СОН **60,9%** та за ініціативою органів місцевого самоврядування – лише **13,0%**.

Досить інформативним є аналіз того, у яких **формах здійснювався громадський контроль**, в якому брали участь опитані громадські експерти Прилук. У громадському контролі у вигляді звітів посадових осіб, з якими можна було познайомитися під час спеціальних засідань з вільним доступом громадськості, брало участь **33,3%** опитаних; у громадських слуханнях по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження взяли участь **35,3%** респондентів. Виявилося, що жодний з громадських не брав особистої участі у здійсненні громадського контролю ані як член колегіальних органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому), ані через участь у роботі таких громадських організацій, як „Громадський контроль”, комітет захисту прав споживачів та інших. Ніхто з опитаних не знайомився у порядку громадського контролю і з інформацією на веб-сайті міської ради.

Серед тих громадських експертів Прилук, хто брав **безпосередню участь** у практичному здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, відмітили такі сторони діяльності органів місцевої влади, до яких це відносилось: ухвалення актів міською радою та її виконавчими органами – **26,1%**; виконання ухвалених рішень і міських програм – **34,8%**; реакція посадових осіб на скарги і звернення громадян – **56,5%**; робота міських інспекцій (по торгівлі, по архітектурному контролю, по благоустрою та ін.), покликаних протидіяти незаконної діяльності юридичних та фізичних осіб – **39,1%** від числа тих, хто брав безпосередню участь у здійсненні громадського контролю.

У ході дослідження виявилося, що **реакція на звернення респондентів** в органи місцевого самоврядування Прилук (міськраду, міськвиконком), до посадових осіб із заявами та пропозиціями з поліпшення різних сторін життя міста була такою: отримали відповідь своєчасно і достатньо конкретного змісту **56,9%** з числа опитаних (найвищий рівень серед усіх досліджуваних міст); отримали відповідь із затримкою та у вигляді відписки – **15,7%**; взагалі не отримали ніякої відповіді **2,0%** опитаних (найнижчий рівень серед усіх досліджуваних міст). Ніколи не доводилося звертатися **19,6%** респондентів.

Оцінюючи **ефективність реакції органів місцевої влади** та посадових осіб на звернення респондентів, **73,0%** (найвищий рівень серед усіх досліджуваних міст) вважають, що органами влади та посадовими особами вживалися конкретні заходи у відповідь на їхні звернення. **27,0%** же опитаних вважають, що конкретних заходів не вживалося (найнижчий рівень серед усіх досліджуваних міст).

На звернення надати **пропозиції** щодо того, як зробити **громадський контроль** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб більш систематичним та ефективним, прилуцькі громадські експерти висловили чимало конкретних пропозицій, зокрема:

Результати контролю повинні вдаватися до гласності. Систематичні зустрічі: звіти, діалог, громадські слухання, зустрічі з депутатами і ін., контроль з

боку відповідних організацій. Активніша участь громадського контролю. Місцеві ініціативи. Відповідальність посадовців, звіт на спеціальних зборах з вільним доступом громадськості. Систематичні звіти керівників підрозділі міськради, загальні збори, громадські слухання. Звіти на спеціальних засіданнях з вільним доступом громадськості. Залучати громадськість до участі в життєдіяльності міста. Звіти на спеціальних засіданнях з вільним доступом громадськості. Постійні зустрічі з населенням, звіти про виконану роботу, діалог і знову звіт перед виборцями. Постійні зустрічі з жителями, представників влади, депутатів, депутати повинні обиратися як раніше. Зробити громадський контроль активнішими і систематичним. Активнішої участі громадського контролю. Звіти посадовців під час спеціальних засідань з вільним доступом громадськості. Удосконалити контроль за звітністю органів місцевого самоврядування. Місцеві ініціативи, референдуми. Інформування про їх діяльність через ЗМІ; звіт про конкретно ухвалені рішення і їх виконання. Створити якомога більше різних спортклубів, і кружків для молоді, побудувати нову школу.

Цілий блок питань було присвячено з'ясуванню думок експертів з приводу того, якою мірою за період з 1998 по 2007 рік в місті Прилуках для вирішення найактуальніших проблем життя громади використовувалися такі основні **форми локальної демократії**, як місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання та діяльність органів СОН. Аналіз процесів впродовж цього десятиріччя проведено із розбивкою на три періоди.

У період з **1998 до 2002 року** (до виборів включно) основні форми локальної демократії у м. Прилуки вважалися такими, що **використовувались активно**, такою частиною опитаних експертів: місцеві ініціативи – **33,3%**; загальні збори – **41,2%**; місцеві референдуми – **9,8%**; громадські слухання – **19,6%**; діяльність органів СОН – **15,7%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **43,1%**; загальні збори – **49,0%**; місцеві референдуми – **62,7%**; громадські слухання – **37,3%**; діяльність органів СОН – **45,1%**.

Взагалі не використовувались: місцеві ініціативи – **25,5%** респондентів; загальні збори – **17,6%**; місцеві референдуми – **58,8%**; громадські слухання – **13,7%**; діяльність органів СОН – **27,5%**.

У період з **2002 до 2006** (до виборів включно) основні форми локальної демократії у м. Прилуки вважалися такими, що **використовувались активно**, такою кількістю експертів: місцеві ініціативи – **78,3%**; загальні збори – **92,2%**; місцеві референдуми – **13,7%**; громадські слухання – **60,8%**; діяльність органів СОН – **94,1%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **23,5%**; загальні збори – **13,7%**; місцеві референдуми – **21,6%**; громадські слухання – **13,7%**; діяльність органів СОН – **13,7%**.

Взагалі не використовувались: місцеві ініціативи – **7,8%** респондентів; загальні збори – **7,8%**; місцеві референдуми – **43,1%**; громадські слухання – **3,9%**; діяльність органів СОН – **9,8%**.

У період з **2006 до 2007 року** основні форми локальної демократії вважалися такими, що **використовувались активно**, такими відсотками опитаних експертів: місцеві ініціативи – **84,3%**; загальні збори – **92,2%**; місцеві

референдуми – **74,5%**; громадські слухання – **74,5%**; діяльність органів СОН – **92,2%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **9,8%**; загальні збори – **7,8%**; місцеві референдуми – **9,8%**; громадські слухання – **11,8%**; діяльність органів СОН – **7,8%**.

Взагалі не використовувались: місцеві ініціативи – **5,9%** респондентів; загальні збори – **0,0%**; місцеві референдуми – **15,7%**; громадські слухання – **13,7%**; діяльність органів СОН – **0,0%**.

Для **кращого знайомства** із характером діяльності громадських утворень, які представляли респонденти, їм було запропоновано вказати, в яких з 18 перелічених сфер життєдіяльності територіальної громади міста Прилук їхні громадські організації та органи СОН беруть найбільш активну участь. Виявилося, що найбільше уваги організації громадських експертів приділяють таким сферам, як благоустрій території (**80,4%** опитаних), робота міського транспорту (**70,6%**), організація дозвілля (**66,7%**), вивіз сміття (**58,8%**) та ін.

Менш за все, за оцінками респондентів, громадські організації та органи СОН Прилук переймаються питаннями підтоплення будинків.

Важливим показником суб'єктивної оцінки ефективності взаємодії влади і громади є **міра задоволеності громадських лідерів** співробітництвом з органами місцевої влади. В Прилуках **51,0%** громадських експертів виявилися однозначно задоволеними такою співпрацею, а швидше задоволені нею ще **31,4%**. Отже, своє позитивне відношення до стану співпраці між владою і громадою Прилук висловили **82,4%**, що значно перевищує середнє значення по усіх досліджуваних містах України (**40,4%**). Крім того, у Прилуках не виявилося жодного громадського експерта, хто був би швидше або однозначно незадоволений рівнем такої співпраці (в середньому по обстежених містах – **48,1%**).

Нижче наведені відповіді на відкриті запитання анкети щодо того, які конкретно **повноваження**, на думку громадських експертів, мають бути делеговані місцевими органами влади **громадським організаціям та органам СОН** Прилук для розвитку різних форм локальної демократії та активної участі громади у вирішенні актуальних проблем міста:

Вісімнадцять опитаних відповіли: Дорадчий голос в раді. Троє респондентів відповіли: більше проводити фінансових операцій для вирішення технічних або інших проблем. Троє респондентів відповіли: Повноважень вистачає, а власних ініціатив в рішенні проблем громадським організаціям якраз і не вистачає.

Четверо відповіли: без участі громади не ухвалювати рішення в питаннях будівництва нових об'єктів в мікрорайонах міста. Троє респондентів відповіли: Мати право голосу в місцевій раді. Також були представлені наступні відповіді: Тісніша співпраця місцевої влади з громадою. Право голосу при ухваленні важливих рішень, що стосуються мікрорайону. Контроль над продажем деяких товарів магазинами. Ухвалення самостійних рішень по життєдіяльності мікрорайону (громада вирішує і виконує).

Опитані громадські експерти Прилук вважають, що **основними недоліками** в діяльності **органів місцевої влади**, що перешкоджають розвитку локальної демократії в місті і які необхідно усунути в першу чергу, є:

Троє респондентів відповіли: не завжди повною мірою прислухаються до думки громадян. Чотири опитаних відповіли: бюрократію в установах органів місцевої влади. Продажність. Сімнадцять опитаних відповіли: вибори в місцеві ради на пропорційній основі. П'ятеро респондентів відповіли: немає таких недоліків. Також були представлені наступні відповіді: Складна процедура висунення кандидатів. Спростити фінансові процедури. На законодавчому рівні потрібні зміни. Довгі процедури перешкоджають розвитку локальної демократії.

Стосовно **недоліків у діяльності громадських організацій та органів СОН** опитані громадські експерти Прилук висловили наступні думки:

Шестеро респондентів відповіли: Бюрократія. Семеро респондентів відповіли: Фінансові проблеми. Також були представлені наступні відповіді: Слід усунути фінансові недоліки в діяльності громадських організацій і органів СОН. Більше фінансувати громадські організації для проведення заходів. Дати більше повноважень.

Стосовно того, які найбільш **невідкладні проблеми** життя Прилук треба вирішувати зараз місцевій владі обов'язково спільно з громадськими організаціями та органами СОН, щоб досягти бажаного результату, думки громадських експертів виглядають наступним чином:

Дев'ять респондентів відповіли, що в першу чергу треба встановити по всьому місту сучасні сміттєві контейнери, побудувати завод по переробці сміття. Ще четверо вважають першорядним рішенням питань житлово-комунального господарства. Троє - екологічні проблеми. Двоє опитаних відповіли: організація робочих місць, а також упровадження енергозберігаючих технологій. П'ятеро респондентів відповіли, що треба поліпшити санітарний стан міста (особливо околиці), транспортні проблеми. Дев'ять опитаних вважають першорядним асфальтування всіх доріг, освітлення околиць, пандуси при входах в громадські місця, транспорт, будівництво шкіл, відкриття спортивних клубів, дитячих майданчиків, стадіонів, збільшення фінансування на медичну сферу. П'ятеро вважають, що депутати місцевих рад повинні бути від територіальної громади. Двоє респондентів вважають, що треба поліпшити транспортне і медичне обслуговування. П'ятеро вважають першорядним впорядкування міста його соціальне і санітарне положення. Дев'ять опитаних відповіли, що впорядкування території, робота ЖЕКів, ремонт доріг, вивіз сміття. Двоє опитаних відповіли, що транспорт дороги, будівництво нових шкіл, екологія і медицина. Троє відповіли - впорядкування міста і його санітарне положення. Поліпшення стану міських доріг, чистота міста, увага і відповідальність за дитячі установи, лікарні. Троє опитаних відповіли - проблеми роботи з неблагополучною молоддю, проблеми із стоянками машин, відстріл бродячих собак. Також були представлені наступні відповіді: Стати однією командою. Поліпшення медичного обслуговування, освітлення міста, збільшення фінансування освіти. Молодь повинна бути зайнята цікавими і потрібними справами, відвідуючи клуби після інтересів, спортзали; це потрібно побудувати, а перш за все – школи, дитячі майданчики. Працювати в «унісон» на благо народу і чесно, добросовісно. Виконувати узяті зобов'язання, доручення.

Дехто з громадських експертів скористався наданою організаторами опитування можливістю висловити свою думку і внести пропозиції й по **інших**

питаннях розвитку локальної демократії і підвищення ефективності громадського контролю у м. Прилуках. Нижче наведені ці думки респондентів:

Четверо опитаних відповіли: громадський контроль з Ради територіальної громади. Також були представлені наступні відповіді: громадський контроль при раді територіальної громади. Створення дитячих майданчиків, спортивних клубів і кружків для молоді. Оновлення міського транспорту.

Щодо того, у якій **сфері життя територіальної громади** діють громадські організації та органи СОН Прилук, представники яких були опитані, серед них виявилось найбільше представників громадських структур, які займаються питаннями соціального захисту та соціальної допомоги (**56,0%**), охорони здоров'я (**49,0%**), місцевим розвитком, розвитком структур громадянського суспільства (**45,1%**), охороною навколишнього середовища (**43,1%**).

В ході дослідження думки громадських експертів, які представляли певні громадські утворення, з'ясовувалося також, якою є **основна мета і завдання** діяльності їхніх громадських організацій та органів СОН. Нижче наведені відповіді респондентів на це питання.

Шістнадцять опитаних відповіли: наблизити громадськість до влади, а влада до громадськості. Дванадцять опитаних відповіли: соціальний захист, рішення проблем ЖКГ. Місцевий розвиток, соціальна допомога. Троє опитаних відповіли: рішення конкретних наболілих проблем молоді. Чотири опитаних відповіли: створення умов для участі жителів в рішенні питань місцевого значення, задоволення соціальних, культурних цінностей українським народом, побутових і ін. потреб. Троє відповіли: здійснення благодійної діяльності шляхом використання засобів. Також були представлені наступні відповіді: Соціальна допомога, захист інтересів громадян, задоволення культурних, побутових і ін. потреб. Рішення проблем житловий – комунального господарства. Впорядкування ЖЕКів, впорядкування території, спортмайданчиків. Наблизити місцеві ради з народом, а народ з радами. Задоволення соціальних, культурних, побутових і ін. потреб жителів шляхом надання відповідних послуг. Поліпшення розвитку культури в місті, підняття активності молоді міста, напрям талантів свідомої молоді на розвиток української громадськості і культури. Дозвіл наболілих проблем молоді. Фізична і духовна реабілітація людей-інвалідів. Зробити владу і народ єдиним цілим.

Важливою для орієнтовної **оцінки вагомості експертних думок** респондентів була інформація про найбільш важливі і конструктивні дії у сфері розвитку локальної демократії, зроблені за період з 1998 по 2007 рік конкретно тими громадськими організаціями та органами СОН Прилук, які представляли громадські експерти. Респонденти назвали наступні досягнення з **послужних списків** своїх організацій:

Двоє респондентів відповіли: проводилися громадські слухання, конференції. Троє відповіли: проведення зустрічей і зборів по дозволу проблем молоді. Двоє відповіли: повернуто до організації і проліковано більш ніж 10000 чоловік. Також були представлені наступні відповіді: Розвивати структури суспільства. Проведення зустрічей, семінарів. Соціальний захист і допомога населенню.

На основі отриманих даних проведеного соціологічного дослідження у **місті Прилуки** можна зробити наступні **висновки**:

1. Щодо відкритості діяльності органів місцевого самоврядування та засобів інформування громадянськості:

На відміну від усіх інших досліджуваних міст України найбільш широко використовуваним **джерелом інформації** про діяльність органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови), більше двох третин громадських експертів Прилук (**72,5%**) вважають безпосереднє спілкування жителів з посадовими особами цих органів влади.

Офіційній інформації, розміщеній в **ЗМІ**, теж приділяється певна увага (**58,8%**), причому перевага віддається місцевому телебаченню (**92,2%**) та місцевій пресі (**82,4%**)

Добре і відносно добре інформованими про діяльність органів місцевого самоврядування вважають себе **88,2%** респондентів і достатньо високими оцінками (3, 4 і 5 балів за 5-бальною системою) своє володіння інформацією про діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії оцінили майже усі опитані (**96,1%**).

Таким чином, **можна вважати**, що громадськість Прилук в особі громадських експертів, які є її найбільш активними та зацікавленими представниками, є **достатньо інформованою** стосовно діяльності органів місцевого самоврядування та посадових осіб.

2. Щодо можливості та ефективності участі громадянськості в управлінні місцевими справами:

Значна частина респондентів (**54,9%**) вважають **недостатнім** свій рівень інформованості стосовно можливості **особистої участі** у розробці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевої влади.

Більше третини (**37,2%**) опитаних часто доводилося **особисто брати участь** у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови), а рідко – **27,5%** і ніколи у цьому не брали участі **35,3%** респондентів.

У більше третини з тих, хто брав безпосередню участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень (**36,4%**) їхні **пропозиції були прийняті** і враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження); **60,6%** стверджують, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома, а лише у **4,8%** опитаних пропозиції взагалі не були взяті до уваги. Причому про результати розгляду пропозицій були сповіщені особисто **30,3%** з числа тих респондентів, хто надав свої пропозиції. В усіх інших випадках громадським експертам доводилося здобувати цю інформацію самотужки.

Оцінюючи реальний вплив громадськості на все, що стосується діяльності місцевої влади по розвитку міста Прилуки і вирішенню його проблем, майже дві третини опитаних (**64,7%**) вважають, що цей вплив є великим і дуже великим, і лише **17,7%** респондентів вважають, що цей вплив є малим чи незначним, або взагалі ніякого впливу жителів на діяльність місцевої влади немає. Це кореспондується із думкою більшості громадських експертів (**72,6%**), що такий вплив жителі міста хотіли б мати.

Таким чином, **можна констатувати**, що у громадськості м. Прилуки є реальні можливості брати участь у підготовці та прийнятті актів органами та посадовими особами місцевої влади, хоча цією можливістю скористалися не всі бажаючі.

3. Щодо умов для здійснення громадського контролю діяльності органів влади та посадових осіб:

Про **можливість** використання існуючих законодавчих норм для здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за власною ініціативою та на відкритих засіданнях дізналися від **17,6%** до **56,9%** респондентів. Часто і зрідка брали участь у здійсненні громадського контролю відповідно **17,6%** і **27,5%** опитаних, який частіше за усе (**35,3%**) відбувався у формі громадських слухань по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження, причому більш, ніж інше громадському контролю піддавалося виконання ухвалених рішень і міських програм – **50,0%**.

Отже, **можна констатувати**, що все ж таки менша частина громадськості володіє необхідною інформацією щодо своїх законодавчих прав на здійснення громадського контролю, який вживається поки що в обмеженому обсязі та лише в окремих галузях життєдіяльності міської громади Прилуки.

4. Щодо реакції органів влади на звернення громадян та вжиття ними необхідних заходів:

За даними громадських експертів, на звернення до органів влади та посадових осіб значна частина заявників (**біля 60%**) отримує відповіді своєчасно і достатньо конкретного змісту. Лише біля **16%** заявників отримує відповіді із затримкою, або у вигляді відписки, і лише **2,0%** тих, що звернулися, взагалі ніякої відповіді не отримує. Причому у тих, хто отримує відповіді, питання по суті вирішується у **73%** випадків.

Таким чином, можна вважати, що робота місцевих органів публічної влади міста Прилуки із зверненнями громадян за наявності певних недоліків є однією з **найкраще організованих** серед усіх досліджуваних міст України.

5. Щодо ступеня розвитку різних форм локальної демократії в Прилуках:

Динаміка оцінок респондентами ступеня використання різних форм локальної демократії за 10-річний період з 1998 по 2007 роки наведена у **таблиці 8**:

Таблиця 8

Динаміка використання різних форм локальної демократії у м. Прилуки за 1998 – 2007 рр. (у %)

Форма локальної демократії	1998-2002			2002-2006			2006-2007		
	Актив.	Рідко	Не вик.	Актив.	Рідко	Не вик.	Актив.	Рідко	Не вик.
Місцеві ініціативи	33,3	43,1	25,5	78,3	23,5	7,8	84,3	9,8	5,9
Загальні збори	41,2	49,0	17,6	92,2	13,7	7,8	92,2	7,8	0,0
Місцеві референдуми	9,8	62,7	58,8	13,7	21,6	43,1	74,5	9,8	15,7
Громадські слухання	19,6	37,3	13,7	60,8	13,7	3,9	74,5	11,8	13,7
Діяльність органів СОН	15,7	45,1	27,5	94,1	13,7	9,8	92,2	7,8	0,0

Порівняльний аналіз оцінок респондентами ступеня прояву основних форм локальної демократії між трьома виділеними періодами свідчить, що громадська активність респондентів Прилук за цей час постійно та послідовно підвищувалась. Причому це стосується усіх основних видів локальної демократії, що розглядалися. Хоча в межах кожного розглянутого періоду оцінки ступеня розвиненості форм локальної демократії між собою **істотно відрізняються**.

Тобто, можна заключити, що протягом досліджуваного 10 річного періоду, враховуючи, що регламентація наведених у таблиці основних форм локальної демократії, крім місцевих референдумів та загальних зборів, має здійснюватись через відповідні норми статуту територіальної громади, **основні форми локальної демократії, за оцінками респондентів, в Прилуках розвиваються успішно.**

6. Щодо задоволення загальним рівнем співпраці громади із владою:

За оцінками опитаних громадських експертів щодо ефективності взаємодії влади і громади у м. Прилуках, переважна більшість з них **(82,4%) виявилася в основному задоволеними** такою співпрацею, а **незадоволених** практично немає. Цю ситуацію, на відміну від інших досліджуваних міст України, можна вважати сприятливою для розвитку партнерства між владою і громадою на основі використання різноманітних форм локальної демократії **в ім'я спільного розв'язання проблем і сталого розвитку прилуцької громади.**

7.6. РІВНЕ

7.6.1. Стан місцевої нормативної бази локальної демократії у м. Рівному

В ході виконання проекту аналізувалися нормативно-правові акти, ухвалені Рівненською міською радою та її виконавчим комітетом за період 1997-2007 років в частині, що стосується регламентації різних форм локальної демократії. Зокрема, аналізувалися питання створення і діяльності громадських і благодійних організацій, органів СОН, а також створення умов для впровадження в практику таких форм участі громадян в управлінні місцевими справами, як загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи, робота зі скаргами і зверненнями громадян та ін.

Чинне законодавство України тільки рамково регламентує більшість питань розвитку локальної демократії, делегуючи деталізацію і насичення законодавчих норм (перш за все Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») на рівень органів місцевого самоврядування, які закріплюють ці норми в статутах територіальних громад.

Статут територіальної громади міста Рівного, як базовий нормативний документ локального регулювання, був ухвалений 02 листопада 2001 року рішенням №549 Рівненської міської ради “Про Статут територіальної громади міста Рівного”.

Аналіз Статуту (із урахуванням внесених в нього в подальшому змін та доповнень) засвідчив, що цей акт являє собою значний за обсягами, як для такої категорії нормативно-правових актів, документ, який містить помірну кількість відсилочних норм. В той же час, затверджуючи Статут, міська рада міста Рівного приділила певну увагу питанням регламентації розвитку на території міста різних форм локальної демократії. Цим питанням присвячена відносно невелика частина Статуту (близько 1/8 від його загального об'єму). Основна частина норм, що стосуються предмету дослідження, сконцентрована переважно в розділі V Статуту «Права, обов'язки та форми участі членів міської територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення».

Проте, слід зазначити, що зміст зазначеного розділу дещо розходиться із його назвою. Адже тут мова йде переважно про закріплення досить загальних рис окремих форм локальної демократії. І якщо окремі права членів територіальної громади іноді згадуються в контексті тієї чи іншої форми локальної демократії, то про їх обов'язки тут мова фактично не йде.

Частина 2 статті 15 Статуту окремо закріплює форми локальної демократії, в яких жителі міста можуть безпосередньо брати участь в здійсненні місцевого самоврядування (за текстом Статуту – форми безпосередньої участі членів міської територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення). До них віднесені:

- громадське обговорення;
- громадські експертизи;
- залучення до роботи в органах місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування;
- місцеві ініціативи;
- загальні збори громадян за місцем проживання;
- громадські слухання;

- місцеві вибори;
- місцевий референдум;
- колективні або індивідуальні звернення жителів міста до органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- інші форми, участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування відповідно до положень Статуту.

Як позитив, слід відмітити, що в цьому Статуті у порівнянні із Статутами усіх міст, які потрапили в сферу цього дослідження, закріплюється самий широкий перелік форм безпосередньої участі членів міської територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Зокрема, в ньому окрема йде мова про такі форми локальної демократії, як громадські обговорення та громадські експертизи, що, з нашої точки зору, слід однозначно привітати.

В якості негативу звертає на себе увагу той факт, що в даний перелік була включена така позиція, як робота на виборних посадах місцевого самоврядування. Враховуючи, що посадаючи виборні посади, члени територіальної громади виконують представницькі функції, включення даної норми в позначений перелік як форми локальної демократії слід визнати помилковою. Хоча аналіз відповідної частини Статуту (ст. 18 “Залучення до роботи органів місцевого самоврядування”) свідчить, що будь-яких положень, що регламентують статус таких виборних осіб, в неї не міститься. Крім цього, в даний перелік навряд чи виправдано були включені звернення жителів міста, оскільки їх правова регламентація здійснюється згідно Закону України «Про звернення громадян», а не законодавством про місцеве самоврядування. В той же час в перелік, що міститься в ст.15 Статуту, не потрапили органи СОН, які, поза сумнівом, мали б бути віднесені до числа форм локальної демократії.

Характеризуючи правову регламентацію в тексті Статуту кожної окремої форми локальної демократії, відзначимо, що в ньому фактично відсутня деталізація порядку призначення та проведення **місцевих виборів** – виборів депутатів міської ради та міського голови. Подібний підхід (наявність в рамках ст.22 „Місцеві вибори” відсилочних норм на відповідні положення чинного законодавства України) виглядає цілком виправданим, оскільки норми виборчого права фактично не надають якої-небудь свободи органам місцевого самоврядування щодо регламентації цієї форми безпосередньої демократії.

В Статуті майже не приділяється уваги **місцевим референдумам**, що істотно обмежує можливості членів територіальної громади міста на реалізацію цієї форми локальної демократії. Подібного роду правова регламентація була б виправданою, оскільки це питання вкрай слабо врегульоване на рівні загальнодержавних норм (перш за все, застарілого Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»). У Статуті ж фактично не деталізуються процедурні питання, пов'язані з ініціюванням та проведенням місцевих референдумів, які відсутні в Законі. Навпаки, в ст.23 Статуту міститься посилення на те, що поряд „проведення місцевого референдуму визначається законом України”.

Суттєві проблеми спостерігаються і в частині положень Статуту, що регламентують статус та діяльність **органів самоорганізації населення**. Незважаючи на те, що органам СОН авторами Статуту був відведений цілий однойменний

розділ VII, проте, в ньому міститься лише одна стаття – стаття 52 “Органи самоорганізації населення та їх повноваження”. Враховуючи те, що Закон України «Про органи самоорганізації населення» не в достатньому обсязі регламентує значну частину питань щодо створення, організації діяльності і ліквідації органів СОН, саме в Статуті мали б бути врегульовані ключові позиції з цих питань. Проте, на рівні статутних норм відсутня належна регламентація статусу органів СОН, а лише міститься посилання на те, що “питання створення, організації, порядок наділення органів СОН правами щодо управління майном та фінансовими ресурсами, що перебувають у власності територіальної громади міста, визначаються чинним законодавством та окремими рішеннями Рівненської міської ради”.

Обмежуючись стислим відтворенням деяких загальних позицій, що впливають із положень чинного законодавства України, зокрема, Закону України «Про органи самоорганізації населення», автори Статуту в рамках зазначеного розділу/статті не змогли чітко визначити спрямованість діяльності, яка здійснюється органами СОН. Положення про те, що “процеси здійснення органами самоорганізації населення власних повноважень повинні відповідати інтересам міської територіальної громади в цілому та відбуватися в контексті з іншими заходами, пов’язаними із забезпеченням її життєдіяльності та розвитку” виглядає досить загальним і неконкретним.

Така нормативна ситуація, яка склалася в місті Рівне щодо регламентації статусу органів СОН, не сприяє вирішенню значної кількості актуальних проблем щодо їх створення, організації діяльності і ліквідації, зважаючи на вкрай слабку правову регламентацію цих питань на рівні національного законодавства. Так, в Статуті, а також в рішенні Рівненської міської ради від 26 січня 2000 р. №242 “Про надання дозволу на створення органів самоорганізації населення” відсутня необхідна деталізація питань ініціювання створення органів СОН, проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання, процедура подачі пакету документів в органи місцевого самоврядування, ухвалення рішення про надання згоди на створення органу СОН з боку міської ради, розмежування повноважень між органами СОН 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 та багато інших питань.

Відсутність в Статуті перерахованих норм, безумовно, не сприятиме подальшому незалежному розвитку органів СОН, а також неминуче породжуватиме конфлікти між ініціативними громадянами і органами влади. Подібне тим більше можливо з огляд на те, що Статут не містить будь-яких гарантій діяльності органів СОН. Найбільшу ж потенційну небезпеку для органів СОН подібна ситуація складатиме за умови ухвалення Рівненською міською радою будь-яких рішень по делегуванню органам СОН тих або інших повноважень міської ради, а також необхідних для їх здійснення фінансів та майна. Це створюватиме умови для незахищеності органів СОН у взаєминах з владними структурами, внаслідок чого на перше місце при оцінці ефективності їх діяльності можуть вийти не об’єктивні, а більшою мірою, суб’єктивні чинники.

З іншого боку, аналізуючи через місцеві нормативно-правові акти розвиток системи взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та органами

СОН міста Рівне, слід зазначити, що владні структури демонструють певний рівень зацікавленості у розвитку останніх та залученні їх до вироблення та реалізації місцевої політики. Так, наприклад, в ст.3 Регламенту Рівненської міської ради 5 сесії, затвердженого рішенням Рівненської міської ради від 01.08.2006 р. №180, закріплено повноваження міської ради щодо органів СОН, які кореспондуються із пп. 20 та 47 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Позиції щодо проведення реєстрації органів СОН знаходили своє відображення в рішеннях міської ради від 25 лютого 2004 р. №674 та від 27 жовтня 2004 р. №1054, які мали однакову назву: “Про затвердження Положення про відділ державної реєстрації виконавчого комітету Рівненської міської ради”. Забезпечення взаємодії із органами СОН віднесено, зокрема, до функцій управління освіти виконавчого комітету міської ради (рішення Рівненської міської ради від 10 грудня 2003 р. №581 “Про затвердження Положення про управління освіти виконавчого комітету Рівненської міської ради в новій редакції”). Органи СОН віднесені до числа суб’єктів, які можуть висувати кандидатури на присвоєння звання “Почесний громадянин міста Рівного” та відзнак Рівненської міської ради (рішення Рівненської міської ради від 10 грудня 2003 р. №535 “Про заснування звань та відзнак Рівненської міської ради”) тощо.

Стаття 20 Статуту повністю присвячена питанням проведення в місті Рівне **загальних зборів членів територіальної громади** (по тексту Статуту – громадян). 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 територіальної громади або жителів, що призводить до протиріччя не лише тільки із статтею 1 цього ж Закону, але і з світовими демократичними стандартами.

В той же час необхідно відзначити, що Статут допускає можливість проведення конференцій (за текстом Статуту – зборів представників) членів територіальної громади замість загальних зборів. Враховуючи надзвичайні складнощі з проведенням загальних зборів, слід однозначно вітати передбачення на рівні статутних норм можливості проведення конференцій, які на практиці є ледве не єдиним варіантом реалізації цієї форми локальної демократії. Проте, Статут не містить посилань на те, в яких випадках можна користуватися цим інструментом. Посилання на те, що такий інструмент застосовується у випадку, коли на зборах передбачається присутність “великої кількості громадян” без визначення змістовного наповнення цього терміну, передбачає наявність значної долі суб’єктивізму при вирішенні цього питання органами місцевого самоврядування, які наділені правом вирішувати ці питання.

Оскільки визначення квоти представництва на конференціях відноситься, зокрема, до компетенції міських рад, ці питання доцільно було б деталізовані саме в Статуті. Проте цього зроблено не було. Закріплене ж положення що “органи місцевого самоврядування встановлюють порядок делегування членами міської територіальної громади своїх представників” передбачає ухвалення відповідного рішення в кожному окремо взятому випадку, що, в свою чергу, не виключає різного підходу до визначення квоти при проведенні однотипних

заходів. Це особливо небезпечно, наприклад, при скликанні конференції по ініціюванню перед міською радою питання про надання згоди на створення нового органу СОН. Виходячи із зацікавленості чи незацікавленості місцевої влади у створенні того чи іншого органу СОН, та виходячи із суб'єктивного розуміння ситуації з боку органів місцевого самоврядування, для ініціаторів створення „небажаного” органу СОН можуть бути встановлені заздалегідь завищені квоти представництва.

Цікавою представляється спроба в рамках Статуту виділити порядок скликання загальних зборів окремо за місцем проживання, а також на загальноміському рівні. Проте, і в цьому випадку в тексті Статуту спостерігаються певні недомовленості. Так, наприклад, не вироблено критерії визначення категорій “питання місцевого значення” для проведення загальних зборів за місцем проживання чи “питання загальноміського значення” для проведення загальноміських загальних зборів. Спостерігаються певні протиріччя і при деталізації процедури скликання загальних зборів. Зокрема, органи СОН, віднесені до числа суб'єктів, що мають право скликати загальні збори, чомусь не згадуються серед суб'єктів, які мають право визначати час, місце проведення та порядок денний загальних зборів.

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

- не визначений порядок підтвердження повноважень осіб, які були делеговані на конференцію представників членів територіальної громади;
- перелік осіб, які мають право голосу на загальних зборах обмежений лише громадянами України;
- не визначено, хто серед названих суб'єктів, що мають право визначати час, місце проведення та порядок денний загальних зборів, має пріоритет при вирішенні цих питань;
- Статут не виправдано обмежує коло питань, які можуть обговорюватись на загальних зборах;
- не визначений порядок виборів голови та секретаря загальних зборів, а також особи, яка має право розпочинати роботу загальних зборів;
- не передбачена реєстрація учасників загальних зборів (фіксація прізвища, імені, по-батькові, місця проживання, документів, що засвідчують особу учасників, а також їх особистого підпису), що може призвести до конфліктів і сумнівів в достовірності наявних відомостей тощо.

Недостатньо повно, на наш погляд, в Статуті територіальної громади міста Рівного деталізований також порядок проведення **громадських слухань**. При цьому, згідно ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Статут є єдиною можливою джерелом нормативної регламентації громадських слухань. Проте, в Статуті фактично визначені загальні контури проведення громадських слухань без належної деталізації. Крім того, спостерігається певна непослідовність в побудові внутрішньої структури статті 21 “Громадські слухання”.

Поза увагою Статуту залишилися питання, пов'язані з механізмом призначення громадських слухань. Незважаючи на те, що серед можливих ініціаторів проведення громадських слухань названий міський голова, відповідна

стаття Статуту не розповсюджує вимогу щодо проведення цього заходу не менш ніж у місячний термін з моменту виявлення ним такої ініціативи. Порушенням демократичних принципів слід вважати наділення міського голови (а в окремих випадках і його першого заступника та секретаря міської ради) ексклюзивним правом визначати час та місце проведення громадських слухань. Уявляється, що без врахування думки ініціаторів громадських слухань міський голова не має права вирішувати ці принципи організації питань.

Статут обходить увагою також ряд процедурних питань, що стосуються проведення самих громадських слухань. Так, він не передбачає процедури делегування на них членів територіальної громади, не визначає, яким чином визначаються та запрошуються на громадські слухання “представники” органів СОН, ОСББ, політичних партій, громадських організацій, трудових колективів, не передбачає реєстрацію учасників громадських слухань, порядок висвітлення їх перебігу у ЗМІ, не містить процедури визначення головуєчого і секретаря слухань тощо.

Не ясно, яким чином оприлюднюються рішення, які були ухвалені на громадських слуханнях. Взагалі у Статуту спостерігаються суттєві протиріччя щодо порядку розгляду пропозицій, які були відпрацьовані за результатами громадських слухань. Якої-небудь відповідальності за порушення встановленого порядку для посадових осіб Статутом також не передбачено.

Статут не деталізує, як саме має забезпечуватися виконання вимоги, що міститься в ст.13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині необхідності проведення громадських слухань не рідше ніж одного разу на рік. Наприклад, не визначено, хто і як веде облік призначення і проведення громадських слухань; по яких питаннях слід проводити щорічно громадські слухання, в рамках якої території проводяться громадські слухання і т.д.

Проте, незважаючи на певні неузгодженості в тексті Статуту, громадські слухання, як свідчить аналіз актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування, в місті Рівне використовуються не лише у форматі звітів тих чи інших посадових осіб, а й для обговорення нагальних питань місцевого розвитку. Так, наприклад, відповідно до рішення Рівненської міської ради від 10 грудня 2003 р. №541 “Про міську програму запобігання дитячій бездоглядності на 2003-2005 роки”, передбачалось проведення громадських слухань, присвячених проблематиці соціального захисту неповнолітніх. А на II квартал 2008 р. заплановано проведення громадських слухань концепції програми розвитку малого підприємництва на довгострокову перспективу (рішення Рівненської міської ради від 26 грудня 2007 р. №1217 “Про внесення змін і доповнень до Програми розвитку малого підприємництва в місті Рівному на 2007-2008 роки”).

Досить загальною виглядає і ст.19 Статуту «Порядок внесення та розгляду **місцевих ініціатив**», що передбачає можливість внесення місцевих ініціатив на розгляд міської ради у формі проєктів нормативно-правових актів з питань, що належать до її відання. Наявні у Статуту норми майже не заповнюють існуючі нормативні прогалини. Не чітко визначені або взагалі не визначені такі питання, як опис пакету документів, що подаються в міську раду, порядок і суб'єкти їх реєстрації, порядок запрошення ініціаторів місцевої ініціативи на засідання

міської ради, порядок внесення питання до порядку денного ради, причини відмови розгляду місцевої ініціативи в міській раді, порядок внесення документів на розгляд відповідної ради, питання визначення уповноважених членів Ініціативної групи, а також їхньої участі в обговоренні місцевої ініціативи, порядок ухвалення рішення і контролю за його виконанням і т.п.

Нечітко визначено і коло суб'єктів, які мають право вносити місцеву Ініціативу. Навряд чи доцільно вести мову про “ініціативну групу ... чисельністю не менше тисячі осіб”. Скоріш за все, правильніше було б говорити про необхідність зібрання відповідної кількості підписів під відповідним проектом, підготовленим невеликою за чисельністю ініціативною групою. Певна непослідовність спостерігається також щодо процедури внесення питання на розгляд міської ради. В одному випадку говориться про те, що достатньо внесення місцевої ініціативи членами територіальної громади у кількості 1 000 осіб, а в іншому, якщо відповідний проект локального нормативно-правового акту підтримали своїми підписами 5 000 членів територіальної громади.

Слід вітати впровадження на території міста **інших форм локальної демократії**. Зокрема, це стосується можливості бути присутніми на відкритих засіданнях сесії міської ради та засіданнях її виконавчого комітету. Представляється, що процедурні питання такої участі повинні бути детально регламентовані саме в нормах Статуту. Проте ці норми в переважній більшості відсутні, а Статут обмежується констатацією факту наявності у членів територіальної громади такої можливості із посиланням на норми Регламенту міської ради.

Позитивним також слід визнати закріплення на рівні норм Статуту інших можливостей у членів територіальної громади брати участь у виробленні рішень органами місцевого самоврядування. Мова йде, зокрема, про проведення громадських обговорень, проведення громадських експертиз різних проектів рішень, можливість брати участь в роботі тимчасових контрольних комісій та комісій, які створюються при органах і посадових особах місцевого самоврядування та працюють на громадських засадах; участі у роботі фахових, експертних та громадських рад, створених за рішенням міської ради чи її виконкому; опрацювання на громадських засадах питань та пропозицій з питань, що віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування і т.д. Проте і тут майже не приділяється уваги деталізації процедурних питань реалізації зазначених прав.

Окремо наголосимо, що в Статуті містяться певні положення, які спрямовані на започаткування нових, прогресивних та перспективних форм участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. Зокрема, мова йде про визначення годин та абонентської лінії телефонного зв'язку для безпосереднього та регулярного спілкування посадових осіб місцевого самоврядування з мешканцями міста; проведення регулярних опитувань мешканців міста через комп'ютерну або телефону інформаційну мережу; розміщення інформації з питань місцевого самоврядування на електронних сторінках міської ради та міського голови; організації телемостів для безпосереднього спілкування мешканців міста з посадовими особами місцевого самоврядування та інші.

Таким чином, слід зробити **висновок** про те, що органи місцевого самоврядування міста Рівного роблять певні спроби за допомогою Статуту врегулювати

окремі питання розвитку системи безпосереднього народовладдя. Проте досягнутий рівень нормативно-правового забезпечення цих процесів є поки що недостатнім, особливо в частині регламентації різних процедурних питань, що виникають в ході реалізації права членів територіальної громади на участь в управлінні місцевими справами.

Вихід з ситуації, що склалася, вбачається у внесенні змін до Статуту територіальної громади міста Рівного шляхом насичення його норм додатковими положеннями, або через ухвалення спеціалізованих актів, що регламентують відповідні питання місцевого розвитку. Наприклад, мова може йти про розробку і ухвалення міською радою рішення «Про затвердження Положення про порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд Рівненської міської ради», «Про затвердження Положення про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Рівного окремими власними повноваженнями Рівненської міської ради, фінансами і майном» і т.п.

7.4.2. Стан локальної демократії у м. Рівному за оцінками громадськості

В пілотному опитуванні у м. Рівному взяли участь **78 керівників** громадських утворень, серед яких 60 осіб або **76,9%** склали керівники громадських організацій та 18 осіб або **23,1%** – голови органів СОН. Серед громадських експертів було 42 чоловіка (**53,8%**) та 36 жінок (**46,2%**).

Стаж громадської діяльності експертів складав: до одного року – **12,8%**; від одного року до п'яти років – **43,7%**; від п'яти до десяти років – **25,6%**; більше десяти років – **17,9%**.

За рівнем освіти серед рівненських громадських експертів були відсутні особи з початковою освітою (до 4 класів). Із неповною середньою освітою (8-9 класів) серед опитаних було **2,6%**; повною середньою освітою (10-11 класів, СПТУ) – **2,6%**; із середньою спеціальною освітою (технікум, коледж) було **17,9%**; вищою або неповною вищою освітою – **69,2%**; закінчили аспірантуру та мають вчений ступінь – **7,7%**.

За віком рівненські громадські експерти розподілилися наступним чином: до 18 років – **не було**, 18-25 років – **10,3%**; 26-35 років – **15,4%**; 36-45 років – **20,5%**; 46-54 роки – **23,1%**; 55-60 років – **15,4%**; 61-65 років – **7,7%**; 66-70 років – **2,6%**; 71-75 років – **2,6%**; 76-80 років – **2,6%**. Старших за цей вік – не було. Отже, переважна більшість громадських експертів Рівного (**74,4%**) перебуває у **віковому діапазоні** від 26 до 60 років.

Нижче наведено **аналіз думок** громадських експертів Рівного з питань відкритості діяльності органів місцевого самоврядування, засобів інформування громадськості, можливості та ефективності участі громадськості в управлінні місцевими справами, можливості здійснення ними громадського контролю діяльності органів влади та посадових осіб, реакції влади на звернення громадян, оцінка розвиненості різних форм локальної демократії та ступінь задоволення респондентів загальним рівнем співпраці громади із владою за період 1998-2007 років.

Основними джерелами інформації про діяльність органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) та міського голови, яку отримує

переважна більшість опитаних рівненців, виявилася офіційна інформація, розміщена в ЗМІ (**74,4%**). А **43,6%** рівненських респондентів отримують вказану інформацію завдяки їх **безпосередньому спілкуванню** з посадовими особами органів місцевого самоврядування. Для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **73,6%** та **43,4%**.

Серед опитаних громадських експертів м. Рівного добре і відносно **добре інформованими** про діяльність органів місцевого самоврядування вважають себе **64,1%** респондентів.

Оцінюючи за 5-бальною шкалою **ефективність різних джерел інформації** про діяльність органів місцевого самоврядування, рівненські респонденти приблизно однаково оцінювали оцінками **чотири бали** телевізійні державного місцевого телебачення, місцеві газети та кабельне телебачення (відповідно **25,6%**, **23,1%** та **25,6%**), а найнижчими оцінками **два бали** – роботу місцевого радіо (**38,5%**).

Своє **володіння інформацією**, що міститься у законодавчих та інших нормативних актах, про діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії за тією ж 5-бальною шкалою рівненські респонденти переважно оцінили 3-4 балами: на ці оцінки припало у цілому **71,8%** відповідей громадських експертів.

Свою **інформованість щодо особистої можливості** брати безпосередню участь у розробці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевої влади Рівного по усуненню недоліків і поліпшенню різних сторін життя міста, а також інформованості інших членів громади з цього питання як **достатньо** оцінили **35,9%** опитаних. У той же час **64,1%** респондентів вважають свій рівень інформованості **недостатнім** або взагалі **не мають такої інформації**. Для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **34,9%** та **65,1%**.

Значний інтерес для реалізації мети дослідження уявляє думка респондентів щодо **джерел інформації** з питань локальної демократії, через які жителі отримують інформацію про роботу місцевої влади. З чималого переліку різних джерел такої інформації, запропонованих респондентам, вони віддали перевагу місцевій пресі (**92,3%**) та місцевому телебаченню (**87,2%**). Усі решта джерел високою популярністю серед громадських активістів Рівного як джерела інформації про локальну демократію не користуються.

Але якщо казати про **сумарну оцінку рівня інформованості** жителів Рівного про діяльність місцевої влади, то вважають рівень цієї інформованості високим і швидше високим третина (**33,3%**) опитаних, а швидше низьким та однозначно низьким вважають цей рівень разом **53,8%** респондентів. Для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **32,4%** та **55,7%**.

Стосовно найбільш **дієвих форм інформування** владою населення міста про свою діяльність найвищий рейтинг у громадських експертів Рівного отримала місцева преса (**82,1%**) та місцеве телебачення (**82,1%**), а також зустрічі жителів з депутатами (**64,1%**). Найнижчим рейтингом серед рівненських респондентів користуються інформаційні бюлетені та брошури, що видаються місцевою владою (**23,1%**).

Але інформованість жителів про можливість участі у вирішенні разом із владою життєвих проблем громади – це ще не громадська активність. **Громадську активність** проявляють громадяни, які намагаються безпосередньо брати участь у підготовці та прийнятті актів органів місцевої влади. Так, серед опитаних рівненців досить часто доводилося особисто брати участь у підготовці та ухваленні рішень органами місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) і розпоряджень міського голови лише **20,5%** опитаних, а рідко – **38,5%**. Ніколи у цьому не брали участі **41,0%** респондентів Рівного.

Серед тих респондентів, хто **безпосередньо брав участь** у підготовці та ухваленні вказаних рішень і розпоряджень за їх власною ініціативою – **43,5%** (в середньому по досліджених містах – **47,2%**), а за ініціативою органів місцевого самоврядування – **56,5%** опитаних (в середньому по досліджених містах – **52,8%**).

Оцінюючи **ефективність рішень і розпоряджень**, у підготовці та ухваленні яких громадські експерти Рівного брали участь, **30,4%** з них вважають, що їхні пропозиції були прийняті і враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження), **56,5%** стверджують, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома, і **13,1%** опитаних вважають, що їхні пропозиції взагалі не були взяті до уваги.

Щодо того, наскільки **автори пропозицій були проінформовані** про результати ухвалених рішень та розпоряджень, в підготовці яких вони брали безпосередню участь, про результати були сповіщені особисто **21,7%** опитаних, дізналися про це за власною ініціативою **30,4%**, узнали про результати на відкритих засіданнях, куди вони були запрошені, – **26,1%**, дізналися про результати завдяки інформації в ЗМІ **17,5%**, і серед опитаних рівненців виявилось **4,3%** тих, для кого така інформація залишилася недоступною.

Показовою є думка респондентів стосовно того, який **вплив справляють жителі** Рівного на все, що стосується діяльності місцевої влади по розвитку міста та вирішенню його проблем. **7,7%** експертів підтримало точку зору, що цей вплив є дуже великим. Просто великим його вважають **20,5%** опитаних (для порівняння, середні значення вказаних показників по усіх обстежених містах України складають відповідно **6,8%** і **23,0%**). Більшість респондентів (**53,8%**) вважають, що цей вплив є малим і незначним (для порівняння: середнє значення цього показника по усіх обстежених містах України складає **53,6%**), а **10,3%** вважають, що взагалі ніякого впливу рівненці на діяльність місцевої влади не мають.

А от стосовно того, **чи хотіли б** рядові жителі міста мати такий вплив, переважна більшість респондентів (**79,5%**) вважає, що такий вплив жителі хотіли б мати.

Дослідження того, наскільки активісти громадського сектору Рівного інформовані про можливість використання існуючих законодавчих актів для здійснення **громадського контролю** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб показало, що **дізналися про це** за власною ініціативою **30,8%** респондентів; через ЗМІ про це дізналися **28,2%** опитаних, а на відкритих засіданнях, на які їх запрошували, таку інформацію отримали **41,0%** респондентів. І взагалі такої інформації не мали у своєму розпорядженні **20,5%** опитаних.

Відповіді респондентів на запитання, чи доводилося їм **особисто брати участь у здійсненні громадського контролю** за діяльністю органів місцевого

самоврядування та і їх посадових осіб показали, що часто брали у цьому участь лише **15,4%** опитаних, зрідка – **41,0%**, жодного разу не брали у цьому участі **43,6%**.

Серед тих, хто брав участь у здійсненні громадського контролю, за своєю ініціативою це робили **31,9%** опитаних, за ініціативою громадської організації або органу СОН **54,5%** та за ініціативою органів місцевого самоврядування – лише **13,6%**.

Досить інформативним є аналіз того, у яких **формах здійснювався громадський контроль**, в якому брали участь опитані громадські експерти Рівного. У громадському контролі у вигляді звітів посадових осіб, з якими можна було познайомитися під час спеціальних засідань з вільним доступом громадськості, брало участь **23,1%** опитаних; у громадських слуханнях по проектах актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження взяли участь **43,6%** респондентів; з особистою участю опитаних як членів колегіальних органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому) це було пов'язано у **7,7%**, а з участю у роботі таких громадських організацій, як „Громадський контроль”, комітет захисту прав споживачів та інших це було пов'язано у **12,8%** опитаних; а з інформацією з цього приводу безпосередньо ознайомилися на веб-сайті органу місцевого самоврядування з можливістю вільного доступу до всіх ухвалених рішень і розпоряджень **5,1%** опитаних.

Серед тих громадських експертів Рівного, хто брав **безпосередню участь** у практичному здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, відмітили такі сторони діяльності органів місцевої влади, до яких це відносилось: ухвалення актів міською радою та її виконавчими органами – **31,8%**; виконання ухвалених рішень і міських програм – **50,0%**; реакція посадових осіб на скарги і звернення громадян – **40,9%**; робота міських інспекцій (по торгівлі, по архітектурному контролю, по благоустрою та ін.), покликаних протидіяти незаконній діяльності юридичних та фізичних осіб – **27,3%** від числа тих, хто брав безпосередню участь у здійсненні громадського контролю.

У ході дослідження виявилось, що **реакція на звернення респондентів** в органи місцевого самоврядування Рівного (міськраду, міськвиконком), до посадових осіб із заявами та пропозиціями з поліпшення різних сторін життя міста була такою: отримали відповідь своєчасно і достатньо конкретного змісту **25,6%** з числа опитаних; отримали відповідь із затримкою та у вигляді відписки – **33,3%** (найвищий показник серед усіх досліджених міст України); взагалі не отримали ніякої відповіді **15,4%**. Ніколи не доводилося звертатися **25,1%** респондентів.

Оцінюючи **ефективність реакції органів місцевої влади** та посадових осіб на звернення самих респондентів, **47,8%** вважають, що органами влади та посадовими особами вживалися конкретні заходи у відповідь на їхні звернення. **52,2%** же опитаних вважають, що конкретних заходів **не вживалося**.

На звернення надати **пропозиції** щодо того, як зробити **громадський контроль** за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб більш систематичним та ефективним, рівненські громадські експерти висловили чимало конкретних пропозицій, зокрема:

Необхідно надати можливість спеціалізованим громадським організаціям за спрощеною процедурою (не через суди) зупиняти протиправні дії посадових осіб. Важливою мірою для забезпечення громадського контролю є забезпечення гласності; необхідне об'єднання громадських організацій, проведення громадських слухань, інформування (щокварталу), що зроблене на заявах жителів, органів СОН, організацій. Виступи по телебаченню тих, що здійснюють громадський контроль, розширити у цьому права органів СОН; проводити наради органів місцевого самоврядування з представниками громадського контролю органу СОН не рідше одного разу в декаду кожного місяця. Наділити органи СОН повноваженнями щодо громадського контролю; структурувати вертикаль локальної демократії. Регулярно проводити по важливих питаннях, що стосуються життя територіальної громади, громадські слухання, забезпечити відкритість діяльності і свободу отримання інформації про діяльність міськради, міськвиконкому, офіційних осіб; надавати звітність вказаних органів і осіб перед територіальною громадою. Забезпечити їх прозорість.

Цілий блок питань було присвячено з'ясуванню думок експертів з приводу того, якою мірою за період з 1998 по 2007 рік в місті Рівному для вирішення найактуальніших проблем життя громади використовувалися такі основні **форми локальної демократії**, як місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання та діяльність органів СОН. Аналіз процесів впродовж цього десятиріччя проведено із розбивкою на три періоди.

У період з **1998 до 2002 року** (до виборів включно) основні форми локальної демократії в Рівному вважалися такими, що **використовувались активно**, частиною опитаних експертів: місцеві ініціативи – **28,2%**; загальні збори – **30,8%**; місцеві референдуми – **5,1%**; громадські слухання – **17,9%**; діяльність органів СОН – **20,5%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **41,0%**; загальні збори – **48,7%**; місцеві референдуми – **56,4%**; громадські слухання – **28,2%**; діяльність органів СОН – **41,0%**.

Взагалі не використовувались: місцеві ініціативи – **41,0%** респондентів; загальні збори – **30,8%**; місцеві референдуми – **53,8%**; громадські слухання – **25,6%**; діяльність органів СОН – **30,8%**.

У період з **2002 до 2006** (до виборів включно) основні форми локальної демократії в Рівному вважалися такими, що **використовувались активно**, частиною опитаних експертів: місцеві ініціативи – **71,8%**; загальні збори – **76,9%**; місцеві референдуми – **7,7%**; громадські слухання – **61,5%**; діяльність органів СОН – **84,6%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **23,1%**; загальні збори – **20,5%**; місцеві референдуми – **10,3%**; громадські слухання – **10,3%**; діяльність органів СОН – **10,3%**.

Взагалі не використовувались: місцеві ініціативи – **17,9%** респондентів; загальні збори – **12,8%**; місцеві референдуми – **66,7%**; громадські слухання – **12,8%**; діяльність органів СОН – **12,8%**.

У період з **2006 до 2007 року** основні форми локальної демократії в Рівному вважалися такими, що **використовувались активно**, такими відсотками

опитаних експертів: місцеві ініціативи – **71,8%**; загальні збори – **66,7%**; місцеві референдуми – **12,8%**; громадські слухання – **66,7%**; діяльність органів СОН – **71,8%**.

Використовувались рідко: місцеві ініціативи – **20,5%**; загальні збори – **25,6%**; місцеві референдуми – **15,4%**; громадські слухання – **17,9%**; діяльність органів СОН – **17,9%**.

Взагалі не використовувались: місцеві ініціативи – **15,4%** респондентів; загальні збори – **15,4%**; місцеві референдуми – **48,7%**; громадські слухання – **15,4%**; діяльність органів СОН – **17,9%**.

Для **кращого знайомства** із характером діяльності громадських утворень, які представляли респонденти, їм було запропоновано вказати, в яких з 18 перелічених сфер життєдіяльності територіальної громади міста Рівного їхні громадські організації та органи СОН беруть найбільш активну участь. Виявилось, що найбільше уваги організації громадських експертів звертають на такі сфери, як благоустрій території (**66,7%** опитаних), вивезення сміття (**46,2%**), організація дозвілля (**46,2%**), екологічна ситуація (**43,6%**) та ін.

Менш за все, на думку респондентів, громадські організації та органи СОН Рівного переймаються питаннями медичного обслуговування, водопостачання та теплопостачання (ТЕЦ), а також подачею електрики.

Важливим показником суб'єктивної оцінки ефективності взаємодії влади і громади є **міра задоволеності громадських лідерів** співробітництвом з органами місцевої влади. В Рівному **15,4%** громадських експертів виявилися однозначно задоволеними такою співпрацею; швидше задоволені нею **23,1%**; швидше, не задоволені – **38,4%**; а однозначно не задоволені **12,8%**. Отже, своє **негативне відношення** до рівня співробітництва громадськості із органами влади висловили у цілому **51,2%** респондентів, що трохи перевищує середній рівень по усіх обстежених містах (**48,1%**).

Нижче наведені відповіді на відкриті запитання анкети щодо того, які конкретно **повноваження**, на думку громадських експертів, мають бути делеговані місцевими органами влади **громадським організаціям та органам СОН** Рівного для розвитку різних форм локальної демократії та активної участі громади у вирішенні актуальних проблем міста:

Необхідно створити громадський підрозділ, за допомогою якого представники НДО і СОН могли б здійснювати контроль і мали можливість впливати на чиновників, мали право брати участь в розробці і контролі рішень органів влади, організовувати зустрічі з представниками влади, інформувати громадськість. НДО і органи СОН повинні мати право на узгодження з ними витратної частини бюджету міста. Необхідно затвердити матеріальне стимулювання їх роботи, право СОН обкладати локальними податками на території мікрорайону СОН. Місцеві власті повинні дати можливість НДО і органам СОН брати участь в роботі постійних комісій, виконкомів, сесій, колегій, проводити громадські експертизи проектів рішень, планів реконструкцій й забудови вулиць і мікрорайону. НДО та органи СОН повинні мати доступ на засідання профільних депутатських комісій, здійснювати контроль за роботою комунальних підприємств, транспорту, обслуговуючих організацій, займатися соціальним обслу-

говуванням. Повинні бути надані повноваження по контролю за санітарно-екологічним станом належної території, повноваження по перевірці ремонту квартир, будинків, роботі органів ЖКГ. У міру професійного зростання органам СОН слід постійно розширювати коло повноважень. Громадським організаціям та органам СОН необхідно надати повноваження для вирішення місцевих проблем жителів і повноваження, які дадуть можливість здійснювати широке представництво в міській раді інтересів територіальної громади через представників інститутів громадянського суспільства. Контроль за ЗМІ.

Опитані громадські експерти Рівного вважають, що **основними недоліками** в діяльності **органів місцевої влади**, що перешкоджають розвитку локальної демократії в місті і які необхідно усунути в першу чергу, є:

Бюрократизм, корупція, закритість в ухваленні рішень (два респонденти). Також на дане запитання були надані наступні відповіді: культурне вирішення усіх питань у сфері ЖКГ; набір чиновників по суб'єктивних оцінках і особистій відданості; недостатність інформації про діяльність місцевої влади; відсутність тісного зв'язку з жителями; відірваність влади від громади; незрозуміння депутатами міської ради ролі органів СОН, а також слабка пропаганда їх діяльності серед населення; відписки на звернення фізичних та юридичних осіб. Розрив між керівниками органів місцевого самоврядування і населенням міста. Небажання ділитися владою, боязнь згуртованості громади, відсутність інтересу до життя пересічних громадян. Незацікавленість органів місцевої влади в реалізації ініціатив громадських організацій.

Стосовно **недоліків у діяльності громадських організацій та органів СОН** опитані громадські експерти Рівного висловили наступні думки:

Важливим недоліком є відсутність повноважень у органів СОН, тому необхідно внести зміни до законодавства про передачу повноважень. Також у органів СОН і громадських організацій спостерігаються наступні недоліки: непрофесіоналізм і відсутність конструктивних підходів, боязнь контактів з владою, відсутність співпраці з владою, інертність та уміння уникнути відповідальності, недолік в професійних кадрах. Важливими недоліками є: відсутність матеріального заохочення СОН, розмножувальної техніки, права звертатися до свого населення через кабельне телебачення, недостатня інформованість.

Стосовно того, які найбільш **невідкладні проблеми** життя Рівного треба вирішувати зараз місцевій владі обов'язково спільно з громадськими організаціями та органами СОН, щоб досягти бажаного результату, думки громадських експертів виглядають наступним чином:

Реформування ЖКГ, профілактика наркоманії, алкоголізму, ВІЛ, СНІДУ (два респонденти). Важливими проблемами, як вважають респонденти, є: підняття іміджу жінки, відсутність плану розвитку міста. Погана організація вільного часу, особливо для молоді. Невирішені соціальні питання, питання організації охорони здоров'я, дитячої безпритульності, оздоровлення, ветеранів війни, ухвалення статуту міста. В першу чергу необхідно також вирішити наступні проблеми: благоустрій дворів, дитячих майданчиків, невідкладна програма допомоги, ліквідація звалищ, ремонт доріг. Контролювати екологічний стан в межах мікрорайону. Необхідно сприяти участі громадськості у вирішенні найваж-

лівіших завдань життя міста, об'єднанні ресурсів громадських організацій та органів місцевого самоврядування для вирішення проблем територіальної громади м. Рівного. Розвивати інфраструктуру транспорту.

Дехто з громадських експертів скористався наданою організаторами опитування можливістю висловити свою думку і внести пропозиції й по **інших питаннях розвитку локальної демократії** і підвищення ефективності громадського контролю у м. Рівному. Нижче наведені ці думки респондентів:

Необхідний громадський контроль діяльності комунальних підприємств та підприємств, що поставляють комунальні послуги. Необхідно вчити молодь особистим прикладом. Необхідно створити комісії міської ради спільно з громадянськістю.

Щодо того, у якій **сфері життя територіальної громади** діють громадські організації та органи СОН м. Рівного, представники яких були опитані, серед них виявилось приблизно однакова кількість представників усіх основних сфер життєдіяльності міста. Найбільше серед них було представників громадських структур, які займаються питаннями соціального захисту та соціальної допомоги (**38,5%**), захисту прав людей (**33,3%**), місцевого розвитку та розвитку структур громадянського суспільства (**30,8%**).

В ході дослідження думки громадських експертів Рівного, які представляли певні громадські утворення, з'ясувалося також, якою є **основна мета і завдання** діяльності їхніх громадських організацій та органів СОН. Нижче наведені відповіді респондентів на це питання.

Захист права на чисте навколишнє середовище, підвищення якості життя хімічно залежних людей шляхом реабілітації, сприяння розвитку громадянського суспільства, захист прав жителів, благоустрій прибудинкових територій, організація гідного життя, розвиток демократичних засад, вдосконалення і розвиток місцевого самоврядування, вирішення проблем житлово-комунального господарства, досягнення компромісу між органами державної влади і територіальними громадами. Розвиток культури, збереження та примноження славних традицій українства.

Важливою для орієнтовної **оцінки вагомості експертних думок** респондентів була інформація про найбільш важливі і конструктивні дії у сфері розвитку локальної демократії, зроблені за період з 1998 по 2007 рік конкретно тими громадськими організаціями та органами СОН Рівного, які представляли громадські експерти. **У послужних списках** цих громадських утворень, за відповідями респондентів, є:

Громадські слухання; організація зустрічей з представниками влади; проведення навчання громадських лідерів, семінарів-тренінгів. Співпраця із громадськими ресурсними центрами, благодійними фондами, зокрема Фондом ім. Стефана Батори.

На основі отриманих даних проведеного соціологічного дослідження у **місті Рівному** можна зробити наступні **висновки**:

1. Щодо відкритості діяльності органів місцевого самоврядування та засобів інформування громадянськості:

Найбільш широко використовуваним **джерелом інформації** про діяльність органів місцевого самоврядування (міськради, міськвиконкому, міського голови),

майже три чверті опитаних (**74,4%**) вважають офіційну інформацію, розміщену в ЗМІ, причому перевага віддається місцевому телебаченню (**82,1%**) та місцевій пресі (**82,1%**).

Добре і відносно добре інформованими про діяльність органів місцевого само-врядування вважають себе **64,1%** респондентів і достатньо високими оцінками (3 і 4 бали за 5-бальною системою) своє володіння інформацією про діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії оцінило більше **70%** опитаних.

Таким чином, **можна вважати**, що громадськість Рівного в особі громадських експертів, які є її найбільш активними та зацікавленими представниками, є **достатньо інформованою** стосовно діяльності органів місцевого самоврядування та посадових осіб.

2. Щодо можливості та ефективності участі громадськості в управлінні місцевими справами:

Значна частина респондентів (**46,2%**) вважають **недостатнім** свій рівень інформованості стосовно можливості **особистої участі** у розробці та ухваленні рішень і розпоряджень органами місцевої влади і взагалі не володіють такою інформацією ще **17,9%** опитаних.

Лише **20,5%** опитаних часто доводилося **особисто брати участь** у підготовці та ухваленні рішень міськради та міськвиконкому і розпоряджень міського голови, а рідко – **38,5%** і ніколи у цьому не брали участі **41,0%** респондентів.

Менше третини (**30,4%**) з тих, хто брав безпосередню участь у підготовці та ухваленні рішень і розпоряджень, вважають, що їхні **пропозиції були прийняті** і враховані в остаточній редакції рішення (розпорядження); **56,5%** стверджують, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома, а у **13,1%** опитаних пропозиції взагалі не були взяті до уваги. Про результати використання наданих пропозицій були сповіщені особисто лише **21,7%** з числа тих респондентів, хто надав ці пропозиції.

Оцінюючи реальний вплив громадськості на все, що стосується діяльності місцевої влади по розвитку міста і вирішенню його проблем, лише **28,2%** опитаних вважають, що цей вплив є великим і дуже великим, а **64,1%** респондентів вважають, що цей вплив є малим чи незначним, або взагалі ніякого впливу жителів на діяльність місцевої влади немає. Разом із тим, на думку більшості громадських експертів Рівного (**79,5%**), такий вплив жителі міста хотіли б мати.

Таким чином, **можна констатувати**, що у громадськості Рівного реальні можливості брати участь у підготовці та прийнятті актів органами та посадовими особами місцевої влади, зараз **обмежені**.

3. Щодо умов для здійснення громадського контролю діяльності органів влади та посадових осіб:

Про **можливість** використання існуючих законодавчих норм для здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у м. Рівному за власною ініціативою та на відкритих засіданнях дізналися від **28,2%** до **41,0%** респондентів. Часто і зрідка брали участь у здійсненні громадського контролю відповідно **15,4%** і **41,0%** опитаних, який частіше (**43,6%**) відбувався у формі громадських слухань по проектах актів органів

місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження, причому більш, ніж інше громадському контролю піддавалося виконання ухвалених рішень і міських програм – **50,0%**.

Отже, **можна констатувати**, що менша частина громадськості володіє необхідною інформацією щодо своїх законодавчих прав на здійснення громадського контролю, який вживається поки що в обмеженому обсязі та лише в окремих галузях життєдіяльності рівненської громади.

4. Щодо реакції органів влади на звернення громадян та вжиття ними необхідних заходів:

За даними громадських експертів, на звернення до органів влади та посадових осіб м. Рівного лише трохи більше **чверті** заявників отримує відповіді своєчасно і достатньо конкретного змісту. Решта заявників або отримує відповіді із затримкою, або у вигляді відписки, або взагалі ніякої відповіді не отримує. Причому у тих, хто отримує відповіді, питання по суті вирішується у **47,8%** випадків.

Таким чином, можна вважати, що попри низку прийнятих на загальнодержавному рівні відповідних нормативно-правових актів щодо покращення роботи із зверненнями громадян (оновленого Закону, указів Президента та постанов уряду), робота місцевих органів публічної влади із зверненнями громадян в Рівному залишається поки що **недостатньою** і потребує удосконалення.

5. Щодо ступеня розвитку різних форм локальної демократії в Рівному:

Динаміка оцінок респондентами ступеня використання різних форм локальної демократії за 10-річний період з 1998 по 2007 роки наведена у **таблиці 9**:

Таблиця 9

Динаміка використання різних форм локальної демократії у м. Рівному за 1998 – 2007 рр. (у %)

Форма локальної демократії	1998-2002			2002-2006			2006-2007		
	Актив.	Рідко	Не вик.	Актив.	Рідко	Не вик.	Актив.	Рідко	Не вик.
Місцеві ініціативи	28,2	41,0	41,0	71,8	23,1	17,9	71,8	20,5	15,4
Загальні збори	30,8	48,7	30,8	76,9	20,5	12,8	66,7	25,6	15,4
Місцеві референдуми	5,1	56,4	53,8	7,7	10,3	66,7	12,8	15,4	48,7
Громадські слухання	17,9	28,2	25,6	61,5	10,3	12,8	66,7	17,9	15,4
Діяльність органів СОН	20,5	41,0	30,8	84,6	10,3	12,8	71,8	17,9	17,9

Порівняльний аналіз оцінок респондентами ступеня прояву основних форм локальної демократії між трьома виділеними періодами свідчить, що громадська активність респондентів Рівного за цей час істотно коливалась. Так рівень розвитку майже усіх перелічених форм локальної демократії зріс напередодні і протягом 2006 року, а протягом наступного часу до 2007 року хоча і залишався на достатньо високому рівні (не враховуючи місцеві референдуми), все ж таки трохи знизився.

На кінець досліджуваного періоду у м. Рівному приблизно на одному **достатньо високому**, за оцінками громадських експертів, **рівні розвитку** знаходяться такі види локальної демократії, як місцеві ініціативи, загальні збори, громадські слухання та діяльність органів СОН. Це, передусім, стало можливим завдяки існуванню Статуту територіальної громади міста Рівного, у якому регламентуються механізми здійснення усіх вказаних форм локальної демократії.

6. Щодо задоволення загальним рівнем співпраці громади із владою:

За оцінками опитаних громадських експертів щодо ефективності взаємодії влади і громади у м. Рівному, **в основному задоволених** такою співпрацею виявилось **38,5%** опитаних, а в основному **незадоволених** – **51,2%**. Цей розрив, хоча і не такий великий, є не на користь співпраці влади і громади, тому має бути подоланий шляхом вжиття належних заходів владою та активізацією громади.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

На підставі проведеного дослідження можна констатувати, що в Україні **майже відсутні** дієві механізми безпосереднього донесення громадянами та інститутами громадянського суспільства інтересів громадян до влади. Хоча найбільш активні та зацікавлені представники громадськості, попри неналежне забезпечення владою відкритості та прозорості своєї діяльності, є **достатньо інформованими** стосовно діяльності органів влади та їхніх посадових осіб.

Поки що менша частина громадськості володіє необхідною інформацією щодо своїх законодавчих прав на здійснення громадського контролю, який вживається зараз в обмеженому обсязі та лише в окремих галузях життєдіяльності громад. Крім того у громадськості зараз **дуже обмежені** реальні можливості брати безпосередню участь у підготовці та прийнятті актів органами та посадовими особами місцевої влади, перш за все, через відсутність легітимних процедур реалізації прав громадян на участь в управлінні місцевими справами. Зокрема, відсутність статутів у більшості міст України стримує ці процеси розвитку локальної демократії.

Попри низку прийнятих на загальнодержавному рівні відповідних нормативно-правових актів, робота місцевих органів публічної влади із зверненнями громадян **залишається недостатньою** і потребує удосконалення.

Разом із тим, аналізуючи протягом досліджуваного 10-річного періоду стан основних форм локальної демократії, можна констатувати, що окрім місцевих референдумів, ці форми **розвиваються**. Через це майже половина громадських експертів сьогодні **задоволена** співпрацею із органами місцевої влади.

В результаті виявлення „вузьких місць” при застосуванні органами місцевого самоврядування норм українського законодавства та міжнародних зобов'язань України у своїй поточній діяльності, а також завдяки встановленню причин можливих відхилень та вироблення обґрунтованих пропозицій щодо вирішення наявних проблем має покращитись організація та підвищитись соціальна ефективність управлінської діяльності місцевої влади у цій сфері.

З іншого боку, **залучення широкої громадськості** до участі в оцінці діяльності влади по вирішенню життєво важливих проблем сприятиме активізації самої громадськості, підвищенню її професіоналізму та навичок конструктивної взаємодії із владою. Водночас це створить належне підґрунтя для популяризації ідей розвитку локальної демократії та підвищення активності участі громадян у процесах прийняття рішень.

У кінцевому підсумку реалізація цього проекту дозволяє відпрацювати у пілотному режимі на прикладі декількох міст України **нові технології громадського моніторингу** поточної діяльності органів місцевого самоврядування та участі організованої та неорганізованої громадськості в удосконаленні систем управління місцевим розвитком. Цей досвід можна у подальшому поширити серед інших регіонів України.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що в Україні відбуваються певні зрушення у бік усвідомлення владою та інститутами громадянського суспільства потреби у співпраці. Але для перетворення цих зрушень на сталий

процес демократизації українського суспільства об'єднані зусилля влади і громади слід **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 нормотворчому рівнях дійсно демократичних процедур висунення та обрання представників у громадські ради, координаційні органи, експертні групи та ін.;

- фінансування з державного та місцевих бюджетів видатків, пов'язаних з діяльністю вказаних органів та взагалі участі громадськості в управлінні, а також впровадження працюючих механізмів залучення 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;

- потрібна потужна навчально-просвітницька кампанія серед широких верств населення, об'єднань громадян, органів самоорганізації населення, державних та муніципальних 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.

Нормотворча та організаційна діяльність уряду та Секретаріату Президента України, які на вищому рівні виступають ініціаторами подальшого розвитку державно-громадського партнерства, має бути підкріплена на регіональному та місцевому рівнях активними зусиллями органів влади, науковців, організацій третього сектору.

Вирішенню проблеми удосконалення системи взаємодії громадськості із органами влади також сприятимуть: створення при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування **центрів комунікацій** влади з громадськістю з метою надання якісних інформаційних послуг та забезпечення проведення повноцінних консультацій з громадськістю щодо вироблення та реалізації державної політики; встановлення системи громадського контролю за діяль-

ністю органів державної влади і місцевого самоврядування, **громадської експертизи** проектів актів цих органів та забезпечення ефективного врахування громадської думки у процесі прийняття та реалізації управлінських рішень; внесення необхідних змін до регламентів Кабінету Міністрів та інших виконавчих органів з метою зробити процедури підготовки державно-управлінських рішень більш демократичними і відкритими для участі громадськості тощо.

Для запобігання та обмеження масових соціальних маніпуляцій з боку влади по відношенню до соціуму слід всіляко розвивати **неконтрольовані владою** системи комунікацій у сім'ї, в колі друзів та всередині соціальних груп, що складаються у процесі виробничої, дозвільної або іншої діяльності людей, а для подолання пасивності людей та їх включення у процес соціально-економічних перетворень необхідно створити законодавчо та організаційно сприятливі умови для діяльності громадських організацій та органів самоорганізації населення.

Для інституювання громадського контролю в Україні пропонується **доповнити Конституцію України**, зокрема її статтю 38 частиною другою такого змісту: „Об'єднання громадян та окремі громадяни мають право здійснювати громадський контроль діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних та комунальних підприємств, установ та організацій. *Форми й порядок здійснення громадського контролю встановлюється законом*”¹.

Вважаємо за доцільне прийняти також **спеціальний закон** про громадський контроль та доповнити спеціальні закони України, що діють у сферах освіти, соціального захисту, транспорту, земельних відносин, охорони здоров'я, охорони довкілля, виконання покарань, діяльності міліції, армії та інших, нормами, які би встановлювали предмет, форми і механізми здійснення громадського контролю у сфері регулювання цих законів.

Принциповим кроком до встановлення чіткого громадського контролю за владою є її інформаційна прозорість, відкритість і доступність для громадян. В країні не повинно бути ні для кого монополії на інформацію, інформація має бути відкритою для всіх. Для цього в Інтернеті мають бути створені сайти органів влади усіх гілок і рівнів з розміщенням на них інформації про всі аспекти діяльності, зокрема: проекти актів, ухвалені акти та інформація про хід їх виконання, результати голосування на засіданнях (сесіях) відповідного органу. При цьому доступ до розміщених в Інтернеті відомостей має бути безкоштовним, а інформація – повною, вичерпною і постійно обновлюваною. Тим самим Інтернет по суті створює принципово нове середовище у взаємовідносинах громадян, суспільства і держави.

Механізми здійснення громадського контролю слід включити у статuti територіальних громад, регламенти діяльності місцевих рад та їх виконкомів. Координацію здійснення громадського контролю на певній території та надання необхідної інформаційно-методичної допомоги громадським контролерам має

¹ Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення // Теоретичні та прикладні питання державотворення [Електронне наукове видання]: Збірник наукових праць. – Вип. 1, 2007 – www.oridu.odessa.ua

здійснювати відповідна Громадська рада або спеціалізований незалежний аналітичний ресурсний центр. Результати громадського контролю повинні регулярно розглядатись Уповноваженим з прав людини відповідного рівня, а щорічна доповідь за наслідками громадського контролю – представлятись на розгляд відповідної місцевої ради. Саме системний характер організації громадського контролю та чітке визначення його процедур забезпечить його максимальну корисність та запобігання можливій деструктивності.

Враховуючи, що система громадського контролю значною мірою базується на складових соціальної інфраструктури, яка крім матеріальних соціальних об'єктів включає й інститути громадянського суспільства (політичні партії, громадські, профспілкові, релігійні організації, органи самоорганізації населення тощо), а також такі нематеріальні чинники, як норми права, суспільної моралі, суспільні цінності, соціальний капітал, однією з основних умов успішного розвитку громадського контролю в Україні є активне формування і розвиток соціальної інфраструктури. Цей процес має відбуватися у тісній співпраці між владою і громадою, що веде до підвищення ступеня довіри до неї громадськості.

Необхідно визначити пріоритетні сфери застосування механізму **громадської експертизи** та створити експертну мережу з числа громадських організацій, органів СОН, об'єднань підприємців та інших організацій громадської експертизи на підставі їх конкурсного відбору. Треба доповнити чинне законодавство нормами, які б передбачали необхідність здійснення громадської експертизи певних видів державно-управлінських рішень, а статuti територіальних громад – порядком формування громадських експертних інституцій та процедурами здійснення громадської експертизи. Треба також законодавчо закріпити коло питань, по яких громадська експертиза має бути обов'язковою.

Звуження контрольних функцій незалежних громадських організацій у виборчому процесі несе в собі потенційну небезпеку монополізації його кількома впливовими політичними партіями, тому треба законодавчо повернути громадським організаціям право висувати **офіційних спостерігачів на виборах**.

Слід законодавчо надати фізичним та юридичним особам право звертатись безпосередньо до **Конституційного Суду** України зі скаргами про визнання неконституційним законів чи їх окремих положень, а в окремих випадках – й інших нормативно-правових актів. Слід запровадити конкретні механізми **деполітизації** інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини шляхом обмеження строків перебування його на посаді, встановлення заборони на участь у виборах під час перебування на посаді та протягом певного часу після складання повноважень.

Треба розширити і сферу повноважень **громадських рад**, які утворюються при органах виконавчої влади, не обмежуючи їх виключно організацією консультацій з громадськістю, а надати їм право виступати і координаторами **міжсекторної взаємодії** на відповідній території.

Крім запропонованих вище загальних рекомендацій також **пропонується**:

1. Рекомендувати Одеській міській раді прискорити процес прийняття Статуту територіальної громади міста Одеси.

2. Рекомендувати міським радам міст Луганська, Миколаєва, Полтави, Прилук та Рівного внести зміни до Статуту територіальних громад відповідних

міст шляхом доповнення їх норм додатковими положеннями, які сприяли б розвитку різноманітних форм локальної демократії.

3. Запропонувати органам місцевого самоврядування міст, що потрапили в сферу реалізації проекту, ухвалити спеціалізовані нормативно-правові акти, що регламентують відповідні питання місцевого розвитку. Зокрема, розробити і ухвалити міською радою рішення „Про затвердження Положення про органи самоорганізації населення в місті N”, «Про затвердження Положення про механізм наділення органів самоорганізації населення міста N окремими власними повноваженнями N-ської міської ради, фінансами та майном», «Про затвердження Положення про порядок внесення місцевих ініціатив на розгляд N-ської міської ради» і т.п.

4. Запропонувати органам місцевого самоврядування розробити та ухвалити короткотермінові та середньострокові Програми розвитку органів СОН на території відповідних населених пунктів.

5. Рекомендувати виконавчим комітетам відповідних міських рад за участі громадських організацій, що спеціалізуються на підтримці різноманітних форм локальної демократії, розробити та затвердити Методичні рекомендації по сприянню участі членів територіальних громад у реалізації різноманітних форм локальної демократії.

6. Запропонувати органам місцевого самоврядування із залученням фахівців розробити короткотермінові навчальні курси для службовців органів місцевого самоврядування з вивчення правових основ локальної демократії в Україні та, зокрема, в конкретному населеному пункті.

7. Рекомендувати органам місцевого самоврядування всіляко сприяти діяльності громадських організацій, статутна та практична діяльність яких спрямована на залучення членів територіальної громади до вирішення актуальних питань місцевого розвитку із використанням різноманітних форм локальної демократії.

8. Держава повинна сприяти розвитку потенціалу громадянського суспільства системно і комплексно шляхом заміни **принципу регулювання на принцип підтримки** та забезпечити громадянському суспільству правове поле для здійснення його основної діяльності щодо захисту прав та надання послуг на основі рівних можливостей та конкуренції.

9. На порядку денному прогресивної влади та відповідальної громадськості має бути нарощування потенціалу та впливу громадського руху за права людини і демократію, структуризація громадянського суспільства, запровадження та дотримання правових норм, що забезпечували би політичні та громадянські права, високий рівень цінностей, зокрема, толерантність та ненасильство, притаманні громадянському суспільству.

10. Для функціонування і розвитку організацій громадянського суспільства мають бути створені фізичні умови: надано приміщення, матеріальні ресурси, комунікаційна інфраструктура. Необхідна підтримана на державному рівні система навчання лідерів і працівників організацій громадянського суспільства, а також державних службовців і службовців місцевого самоврядування, які працюють з цими організаціями.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО ВСЕУКРАЇНСЬКУ ГРОМАДСЬКУ ОРГАНІЗАЦІЮ **«АСОЦІАЦІЯ СПРИЯННЯ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ»**

Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення» зареєстрована 14 червня 2006 року в Міністерстві юстиції України.

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 завданням ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» є сприяння:

- розвитку локальної демократії, поширення ідей самоврядування та створення громадянського суспільства;
- реалізації в суспільстві принципів соціальної справедливості та соціального партнерства;
- створенню ефективної законодавчої та нормативної бази місцевого самоврядування, локальної демократії у всіх її проявах;
- розвитку міжнародного співробітництва, спрямованого на прискорення інтеграції України у світове співтовариство та формуванню в Україні громадянського суспільства;
- створенню умов для самореалізації молоді та активізації її участі в процесах державного будівництва та розвитку локальної демократії;
- активному довголіттю людей похилого віку, стимулювання їхньої активної участі в суспільно-корисній діяльності;
- підвищенню професійного та інтелектуального рівня громадян з питань самоорганізації населення, участі в управлінні місцевими справами та в інших аспектах локальної демократії;
- підвищенню рівня професійної підготовки штатних працівників та волонтерів, які працюють у сфері безпосередньої та представницької демократії.

Основні види діяльності:

- освітні заходи (семінари, тренінги, конференції);
- аналітична робота;
- розробка загальнодержавних та місцевих нормативно-правових актів в сфері розвитку локальної демократії;
- розробка та видання методичних, освітніх матеріалів по висвітленню аспектів участі громади в управлінні місцевими справами та вирішені місцевих проблем;
- інформаційні кампанії в ЗМІ та серед населення для популяризації демократичних механізмів та відповідної освіти громади;

- консультативна, координаційна, методична, правова допомога громадянам, органам самоорганізації населення, НДО, поширення досвіду серед інших населених пунктів України.

Організація має свої осередки в 14 областях України (Вінницька, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Київська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Харківська, Херсонська та Чернігівська області). Загалом, організація надавала допомогу по основним напрямкам власної діяльності представника органів місцевої влади та НДО із 52 міст України.

Координати ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»:

65014, Украина, г. Одесса, ул. Маразлиевская, 38.

Тел./факс: +38 (048) 738-68-30.

E-mail: samoorg@ukr.net

www.samoorg.com.ua