

Миколаївська міська організація  
«Фонд розвитку міста Миколаєва»  
Миколаївська обласна організація всеукраїнської громадської  
організації  
«Асоціація сприяння самоорганізації населення»

**ПОЛІТИКА ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ  
САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ  
У МІСТІ МИКОЛАЄВІ  
Аналітичний документ**

**Виконавець:  
Андрій КРУПНИК**

**Керівник проекту:  
Михайло  
ЗОЛОТУХІН**

Миколаїв – 2009

## ЗМІСТ

Вступ .....	.....
1. Місце органів самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування .....	.....
2. Соціально-економічні передумови прийняття та реалізації Програми .....	.....
3. Аналіз відповідності чинному законодавству прийнятих актів міської влади у сфері діяльності ОСН .....	.....
4. Організаційний моніторинг виконання Програми та інших актів місцевої влади у сфері діяльності ОСН .....	.....
5. Висновки та рекомендації .....	.....
Список використаних джерел .....	.....
Додаток А. Акти законодавства України, використані при аналізі юридичної відповідності рішень Миколаївської міської ради у сфері діяльності органів самоорганізації населення .....	.....
Додаток Б. Основні показники оцінки результатів виконання Програми розвитку ОСН на 2007-2008 рр. в м. Миколаєві .....	.....

## ВСТУП

В результаті впровадження у м. Миколаєві протягом 2003-2007 років за ініціативою громадської коаліції механізму участі органів самоорганізації населення у формуванні «Плану соціально-економічного розвитку міста Миколаєва» та «Комплексних програм перспективного розвитку громад органів самоорганізації населення (ОСН)», склалась практика виявлення та розв'язання пріоритетних проблем міської громади на основі партнерства ОСН з органами міської влади.

Для реалізації політики підтримки самоорганізації населення Миколаївською міською радою рішенням від 19.04.2007 №12/27 ухвалена «Програма розвитку ОСН на 2007-2008 рр. в м. Миколаєві» з фінансуванням із міського бюджету (100 тис. грн. у 2007 році та 300 тис. грн. у 2008 році), а також пакету рішень, що регламентують порядок створення, легалізації ОСН (№12/28, №12/29 від 19.04.2007) та делегування повноважень органів місцевого самоврядування м. Миколаєва в управлінні об'єктами житлового господарства органам самоорганізації населення» (рішення від 09.11.2007 №17/52). Останнє рішення стало одним з перших даного спрямування в Україні.

Разом із тим прийняті рішення практично не містять механізму громадського моніторингу ефективності їхнього виконання. Тобто, з одного боку, задекларована конкурсна процедура ресурсної підтримки виконання власних та делегованих повноважень ОСН та громадських ініціатив по вирішенню актуальних проблем локальних громад, з іншого – відсутній механізм її реалізації, зокрема механізм громадського моніторингу ефективності виконання рішень міськради та оцінки їх результатів. Проявом проблеми стала неспроможність міськвиконкому освоїти передбачену у міському бюджеті у 2007 році навіть невелику суму в 100 тис. грн.

Відсутність вказаного механізму громадського моніторингу є загрозою реалізації міської політики у напрямку підвищення ролі організацій громадянського суспільства. Її альтернативою може стати запровадження суто авторитарних методів керування містом, зміцнення владної вертикалі, деградація діючих органів самоорганізації та їх зникнення як активного захисника інтересів громадян при прийнятті рішень міською владою.

До вказаного слід додати, що в місті за ініціативою Фонда розвитку міста Миколаєва міськрадою на протязі 2003-2007 років були прийняті та реалізуються:

- «Комплексна програма перспективного розвитку селища Ялти Заводського району на 2003-2010 р.» (рішення Миколаївської міської ради від 17.06.2003 № 121\56);
- «Комплексна програма перспективного соціально-економічного розвитку мікрорайону Сухий Фонтан Заводського району на 2004-2009 роки (рішення Миколаївської міської ради від 25.03.2004 № 19/31);

- «Програма соціального інвестування у м. Миколаєві на 2006 рік» та «Положення про соціальне замовлення у м. Миколаєві» (рішення Миколаївської міської ради від 16.02.2006 № 43/4), що створило організаційно-правові умови для проведення конкурсу міні-грантів «Самоорганізація громадян для вирішення пріоритетних проблем м. Миколаєва у 2006 році».

Таким чином, можна стверджувати, що в Миколаєві утворено організаційно-правові умови для активізації громади по вирішенню проблем розвитку міста. Але, відсутність у вказаних рішеннях механізму контролю за їх виконанням ані з боку громадськості, ані з боку влади ставить під сумнів успішність їхнього виконання.

### **1. Місце органів самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування**

Розбудова в Україні демократичної, соціальної, правової держави неможлива без формування системи місцевого самоврядування та становлення територіальної громади як первинного суб'єкту цієї системи – основного носія її функцій та повноважень [1, ст. 6]. Пріоритетне значення місцевого самоврядування для життя людей обумовлено тим, що саме на локальному рівні артикулюються та задовольняються більшість соціальних потреб та інтересів – фізіологічних, соціальних, духовних. Будь-які реформи, що здійснюються в Україні – політична, економічна та інші – також або безпосередньо здійснюються на місцях, або мають вихід на локальний рівень. Отже, локальний рівень, рівень місцевого самоврядування та територіальної громади є базовим у комплексному життєзабезпеченні населення.

Як Конституція України [2, ст. 140-143], так і закон про місцеве самоврядування [1, ст. 6] декларують статус територіальної громади як провідного, центрального суб'єкту системи місцевого самоврядування, розглядаючи її через призму "людського виміру", людської спільноти. У цьому питанні вітчизняне законодавство йде навіть далі Європейської Хартії про місцеве самоврядування 1985 року [3], яка опікується переважно представницькими інституціями – органами місцевого самоврядування. Однак ці людиноорієнтовані законодавчі норми дуже повільно втілюються у життя, оскільки, на жаль, механізму реалізації повноважень територіальних громад в Україні створити поки що не вдалося.

Однією з основних причин такого становища є, на нашу думку, нерозвиненість в Україні соціальної інфраструктури громадянського суспільства, до якої, зокрема, належать такі інститути, як органи самоорганізації населення (органи СОН), громадські, благодійні організації та інші об'єднання громадян [4], що акумулюють соціальні потреби та інтереси соціальних груп та трансформують їх у дії, спрямовані на задоволення цих потреб та інтересів.

Якщо проаналізувати суб'єктивні причини такого „незрілого” стану територіальної громади, то можна констатувати, що вони є наслідком суперечливих, а часом і діаметрально протилежних підходів владної еліти до розуміння справжньої природи, функцій та завдань місцевого самоврядування. З боку ж громадськості суб'єктивними причинами такої нерозвиненості є недооцінка людьми, територіальною громадою власних можливостей, низька соціальна активність населення та брак почуття власної відповідальності людей за стан справ у суспільстві.

Організація системи представництва власних інтересів не може здійснюватися поза створенням певних структур, що забезпечують артикуляцію і агрегацію інтересів, без встановлення процедур представництва інтересів громадян. Одним з базових, найбільш масових і перспективних у своєму подальшому розвитку інститутів представництва інтересів членів територіальної громади на локальному рівні є, на нашу думку, об'єднання громадян за місцем проживання – органи СОН як найбільш наближені до людей, до їхніх щоденних потреб та інтересів, а отже, є найбільш впливовими інституціями у житті територіальних громад.

Разом із тим трансформаційні процеси, які особливо активізувалися в українському суспільстві з кінця 2004 року, супроводжуються, з одного боку, усвідомленням широкими верствами населення потреби та можливості впливати на стан справ у суспільстві, з іншого боку – початком розуміння владою та її посадовими особами необхідності постійного діалогу з громадою, залучення її до спільного вирішення численних соціальних проблем. Про це свідчить, зокрема, Указ Президента України від 15.09.2005 „Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” [5] та наступні урядові акти з цього питання.

Але реалізація цих державних намірів стримується відсутністю працюючих механізмів участі громадян в управлінні місцевими справами, зокрема механізмів співпраці інститутів громадянського суспільства з органами влади, і у першу чергу із органами місцевого самоврядування. Заповнити цю прогалину можна, значною мірою, через розвиток системи органів СОН.

Яке ж місце посідають органи СОН як інститути громадянського суспільства і одночасно елементи системи місцевого самоврядування у реалізації територіальною громадою своїх повноважень щодо виявлення, задоволення та узгодження потреб та інтересів людей.

Територіальна громада виступає саме тим соціальним організмом, у якому реалізуються повсякденні потреби та інтереси жителів, де гармонізуються інтереси кожного конкретного жителя – члена такої громади з інтересами територіальної громади, інтересами території та держави у цілому. Отже, територіальній громаді власна диференційованість за інтересами, потребами, духовно-ціннісними орієнтаціями кожного її члена та соціальних груп.

Але разом із тим територіальна громада – це об'єднання, яке, визнаючи право людини на індивідуальність, окреме житло та дозвілля, консолідує зусилля багатьох для досягнення усіма бажаного результату. Вона є видом територіальної спільності, утвореної з-поміж жителів (громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців та вимушених переселенців) [6, с. 55].

Саме така місцева спільнота, територіальний колектив (community) в результаті взаємних комунікацій об'єктивно спроможна виробляти характерні інтереси та реалізовувати їх на рівні місцевого самоврядування. Вона є силою, яка здатна, по-перше, до саморозвитку, самоорганізації і саморегуляції, а, по-друге, покликана здійснити якісну трансформацію як самої себе, так і всього суспільного організму в цілому [7, с. 127].

Однією з ключових інституцій територіальної громади, за допомогою якої реалізується місія територіальної громади та взагалі усієї системи місцевого самоврядування, є органи СОН. Відповідно до п. 3 статті 3 Закону „Про органи самоорганізації населення” [8] їхніми основними завданнями є: створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території та інших місцевих програм. Отже, як бачимо, законом на ці органи покладено вирішення досить широкого спектру питань місцевого життя.

Разом із тим органи СОН мають унікальний суспільно-правовий статус, дуалістичну природу походження та функціонування. З одного боку, вони є по суті об'єднаннями громадян за місцем проживання на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод і як інститут громадянського суспільства з повним правом можуть бути віднесені до так званого третього сектору.

З іншого боку, органи СОН як представницькі органи створюються частиною жителів, що тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста, та згідно Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, є складовою системи місцевого самоврядування і відповідно належать до першого сектору.

Приналежність органів СОН до системи місцевого самоврядування свідчить про те, що вони є по суті суб'єктами політичного управління. І це підтверджується тим, що, по-перше, вони безпосередньо представляють інтереси людських територіальних спільностей. По-друге, ці органи діють у визначених територіальних межах, оскільки їх діяльність на низовому рівні – рівні міської території здійснюється у межах будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону. По-третє, органи СОН не утворюють будь-якої централізованої системи, їх діяльність носить локальний характер. По-четверте, ці органи можуть мати власну матеріально-фінансову базу і статус юридичної особи. По-п'яте, у рамках своєї компетенції органи СОН здійснюють владні повноваження, тобто, виступають самостійним елементом політичної системи міста, села, селища. По-шосте, їхня діяльність регулюється спеціальним законодавством [8]. І нарешті, дуже важливою ознакою є їхнє входження до системи місцевого самоврядування за територіальним принципом організації та діяльності.

Оскільки об'єднання людей найчастіше відбувається за наявності спільних інтересів, нерідко приводом для створення органів СОН стають конфліктні ситуації, що загострилися,

екологічні, містобудівні, соціально-побутові проблеми. А дієвість цих органів багато в чому залежить від наявності ентузіастів, згодних працювати задля громадської користі практично без винагороди за свою працю.

Досвід становлення в Україні локальної демократії, зокрема утворення та діяльності органів СОН свідчить, що цей процес розвивається занадто поволі та не завжди супроводжується ствердженням реальної демократії. Головними перешкодами на шляху становлення в країні повноцінної самоорганізації населення є, на думку багатьох фахівців, недосконалий та суперечливий Закон України „Про органи самоорганізації населення” [8], небажання депутатського корпусу та чиновників місцевого рівня бачити в особі організованої громадськості свого конкурента при владі, елементарна нестача знань та навичок управлінської діяльності у тих, хто береться за створення та керівництво діяльністю органів СОН, відсутність у цих громадських утворень будь-якої матеріально-фінансової бази тощо.

Після прийняття Закону України «Про органи самоорганізації населення» окремі міські територіальні громади намагалися конкретизувати його основні положення, приймаючи власні нормативно-правові акти локального регулювання стосовно порядку створення та діяльності органів СОН. Це дозволило у деяких містах отримати позитивні результати.

За даними «Інформації про виконання Програми соціально-економічного розвитку міста Миколаєва на 2007 рік», затвердженої рішенням міської ради від 24.04.2008 № 23/9, (зокрема, пункту 9.6. «Органи самоорганізації населення»), за 2007 рік намітилася динаміка росту активності громадян, що позитивно вплинуло на створення нових комітетів самоорганізації населення.

Так, рішеннями Миколаївської міської ради та її виконкому надано дозволи на створення органів самоорганізації населення по вул. Айвазовського, буд. 6, 7, 7а; вул. Космонавтів, 132-а, 128; вул. Потьомкінській, 131-б; вул. Металургів, 28; пров. Кобера, 13.

За цей час за ініціативою громадян були проведені збори за місцем проживання за адресами: провулок Радіо, 1-а; вулиця Геологів / В. Корениха/ щодо створення комітетів самоорганізації населення.

Також була проведена конференція мешканців, що проживають по вулиці Айвазовського, 7, 7а, з питання затвердження Положення про комітет самоорганізації населення та обрання його членів.

З метою створення сприятливих умов для активного формування і розвитку органів самоорганізації населення м. Миколаєва міською радою 19.04.2007 були прийняті рішення: «Про затвердження Програми розвитку органів самоорганізації населення в місті Миколаєві на 2007-2008 роки» (№12/27), «Про затвердження Порядку надання дозволу на створення органів самоорганізації населення в місті Миколаєві» (№12/28), «Про затвердження Порядку створення та легалізації органів самоорганізації населення в місті Миколаєві» (№12/29). А трохи пізніше прийнято рішення від 19.11.07 № 17/52 «Про затвердження Порядку делегування повноважень органів місцевого самоврядування міста Миколаєва з управління об'єктами житлового господарства органам самоорганізації населення».

Але, за визнанням відповідальних осіб з міськвиконкому, головною проблемою розвитку органів самоорганізації населення у місті є відсутність налагодженого механізму їх фінансування.

Кажучи про динаміку сприйняття місця і ролі органів СОН у житті територіальної громади, звернемося до даних дослідження, яке було проведено Всеукраїнською Асоціацією сприяння самоорганізації населення разом із Одеським суспільним інститутом соціальних технологій у 2007 році в декількох містах України, зокрема в Миколаєві.

В місті було опитано більше 50 громадських експертів – керівників та активістів органів СОН і громадських організацій, які тісно співпрацюють із цими органами, на предмет експертної оцінки динаміки розвитку органів СОН в Миколаєві. Відповіді цих представників громадської думки дозволили їх узагальнити наступним чином [9]:

Форма локальної демократії	1998-2002			2002-2006			2006-2007		
	Актив.	Рідко	Не вик.	Актив.	Рідко	Не вик.	Актив.	Рідко	Не вик.
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 щодо рівня розвитку органів СОН впродовж трьох виділених періодів свідчить, що громадська активність в Миколаєві за цей час істотно зростає.

Зокрема, за досліджуваній 10-річний період рівень розвитку органів СОН зріс, за оцінками експертів, з **33,3 до 63,0%**.

## **2. Соціально-економічні передумови прийняття та реалізації Програми**

Прийняття та реалізація **Програми розвитку органів самоорганізації населення в місті Миколаєві на 2007-2008 роки** здійснювалося за таких соціально-економічних умов, що склалися в місті [10].

На 1 січня 2008 року чисельність наявного населення м. Миколаєва становила 506,4 тис. осіб (42,1% населення Миколаївської області). За 2007 рік кількість жителів міста зменшилась на 1 тис. осіб: за рахунок природного скорочення – на 2,9 тис. осіб, міграційного приросту – 1,9 тис. осіб. Демографічне навантаження на працюючих продовжує зростати та залишаються значними обсяги нелегальної трудової міграції.

За 2007 рік обсяг виробництва промислової продукції зріс на 4,5 %. Однак, незважаючи на стабільну соціально-економічну ситуацію, є ті ризики і негативні тенденції, що послаблюють дієвість чинників подальшого економічного зростання і можуть гальмувати його в наступному та подальших роках. Ці тенденції викликані системними застарілими проблемами, переважна більшість яких лежить у площині недостатньо ефективної системи управління.

Номінальна заробітна плата одного штатного працівника у 2007 році становила 1 329,7 грн. і майже в 2,3 рази перевищила законодавчо встановлений прожитковий мінімум для працездатних осіб (568 грн.). Рівень зареєстрованого безробіття, розрахований по відношенню до постійного населення працездатного віку відносно 01.01.07, зменшився на 0,1% і склав 0,7%.

Низька фінансова спроможність міста стримує виконання цільових програм розвитку міста, насамперед, спрямованих на розвиток інфраструктури життєзабезпечення населення. Потреби видаткової частини міського бюджету значно більші за можливості, тому бюджетна сфера забезпечується на рівні поточного утримання при незначному рівні капітальних витрат. Це призводить до погіршення стану і навіть до аварійності будинків, споруд, комунікацій та інших об'єктів міської комунальної власності.

Розмір бюджету розвитку недостатній, що призводить до неможливості прийняття і реалізації перспективних програм розвитку. Практично не передбачаються витрати на науково-дослідну і проектно-конструкторську діяльність, проведення експертиз, підготовку техніко-економічних обґрунтувань, розробку бізнес-планів, архітектурно-планувальних рішень концептуального характеру.

У сфері господарювання міська рада не є суб'єктом, але вона здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому.

За період проведення приватизації об'єктів міської комунальної власності реформовано понад 1000 об'єктів. Головними проблемами тут залишаються падіння вартості об'єктів, які виставляються на продаж внаслідок низької інвестиційної привабливості та незадовільного фінансового стану об'єкта; відсутність коштів на проведення передприватизаційної підготовки об'єктів, що не користуються попитом; низька ліквідність майна.

Розвиток підприємницької діяльності в м. Миколаєві здійснюється через міські програми розвитку підприємництва. Так, рішенням Миколаївської міської ради від 21.12.06 № 9/16 затверджено Програму розвитку малого підприємництва в м. Миколаєві на 2007–2008 роки, яка є складовою Програми соціально-економічного та культурного розвитку міста на цей період.

Головні проблеми у цій сфері: низька інвестиційна привабливість та незадовільний технічний стан об'єктів комунальної власності, які надаються в оренду; відсутність коштів на їх ремонт; зростання цін на житло у зв'язку з наданням кредитів (іпотека), що в свою чергу впливає на зростання цін на нежитлові приміщення; відсутність узагальненої бази даних та об'єктивної інформації відносно об'єктів комунальної власності (перелік, технічна та інвентаризаційна характеристика).

Залучення інвестицій визначено одним із трьох головних питань економічного розвитку міста. Сформовано інвестиційний портфель, до складу якого увійшли 42 інвестиційні проекти, що

стосуються важливих сфер життєдіяльності міста, а саме: капітального ремонту житлових будинків, модернізації парку громадського транспорту, покращання медичного обслуговування, вирішення проблем з очищення

Міською радою прийнята міська Програма залучення вітчизняних та іноземних інвестицій у м. Миколаїв на 2007-2011 роки. Обсяг прямих іноземних інвестицій в економіку міста за станом на 01.01.08 склав 101,3 млн. дол. США, що на 13,3 млн. дол. США більше ніж на 01.01.07.

Протягом тривалого часу у розвитку будівельної галузі спостерігаються стійкі тенденції до збільшення обсягів виконання будівельно-монтажних робіт за рахунок усіх джерел фінансування. Підприємства міста збільшують обсяги будівництва: державної форми власності – майже на 116 %, приватної – на 116,3 %, комунальної форми власності – на 75,7 %.

Збільшення обсягів будівництва викликає і нові проблеми. Головною з них є нестача бюджетних коштів для капітального будівництва об'єктів комунальної інфраструктури, особливо теплопостачання, водопостачання і водовідведення, модернізація яких передбачена у Програмі реформування ЖКГ міста.

Наслідком суттєвого збільшення обсягів будівництва за рахунок позабюджетних (інвестиційних) коштів стала актуалізація проблеми відсутності нового генерального плану забудови міста, розробка якого завершується.

У 2007 році діяло 38 міських цільових програм по всіх напрямках міського господарства. Але більшість з них, які фінансуються за рахунок коштів міського бюджету, не підкріплена графіками фінансування, не визначені конкретні заходи, що потребують інвестицій з бюджету.

У 2007 році продовжилась тенденція до збільшення кількості електронних та друкованих ЗМІ, які працюють в Миколаєві у сфері надання інформаційних послуг, зокрема, в сфері Internet видань. На кінець 2007 року кількість друкованих ЗМІ збільшилася до 80 загальним накладом 700 тис. Примірників. Кількість інформаційних агенцій, інформаційних сайтів громадсько-політичного спрямування збільшилася з 8 до 11. Відповідно збільшилася кількість осіб, які працюють у сфері надання інформаційних послуг.

Середньооблікова чисельність штатних працівників по м. Миколаєву (без урахування малих підприємств) становила 144,9 тис. осіб. Розмір їх середньої заробітної плати складав 1 379,1 грн. Чисельність працівників, які працюють у малому та середньому бізнесі, склала понад 100 тис. осіб.

Протягом 2007 року в усіх сферах економічної діяльності створено 16 764 робочих місця, з них в галузях економіки 6 434. Щорічно зростає рівень охоплення незайнятих громадян активними формами сприяння зайнятості. За 2007 рік за сприяння районних центрів зайнятості працевлаштовано 7 720 осіб, 1700 осіб пройшли профнавчання.

Станом на 01.01.08 заборгованість із заробітної плати на підприємствах, установах та організаціях міста становила 5,05 млн. грн., з них 3,7 млн. грн. – борг економічно активних підприємств. Розмір загальної суми заборгованої заробітної плати дорівнював біля 4,0 % фонду оплати праці. Разом із тим, протягом останніх років у місті відсутня заборгованість з виплати пенсій та соціальної допомоги.

З метою зменшення масштабів бідності та підвищення рівня життя було прийняте рішення виконкому Миколаївської міської ради № 752 від 21.04.06 „Про затвердження заходів щодо реалізації в 2006 році Стратегії подолання бідності в м. Миколаєві”.

Головними проблемами залишаються недостатній рівень розвитку соціальної інфраструктури міста, спрямованої на надання необхідної допомоги особам без визначеного місця проживання (особливо жіночої статі) та громадянам, що опинились в екстремальній ситуації (важка хвороба, пожежа тощо).

Житловий фонд, який перебуває у комунальній власності, налічує 3090 житлових будинків із 135 093 квартирами загальною площею 6,1 млн.кв.м. Приватизовано 70,8 % квартир.

На сьогодні у м. Миколаєві створено 210 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Розроблена та затверджена рішенням міської ради у 2005 році Концепція політики органів місцевого самоврядування м. Миколаєва щодо об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та їх асоціацій.

З початку 2005 року у м. Миколаєві при Центрі соціально-економічних та політичних досліджень і технологій “Перспектива” працює Центр підтримки ініціативи жителів Миколаєва з

організації ОСББ, головними завданнями якого є проведення просвітницької роботи серед мешканців про переваги створення в їхніх будинках ОСББ, надання їм безкоштовної консультативно-методичної допомоги при створенні таких об'єднань, проведення навчальних семінарів для членів ініціативних груп.

Для вирішення питань, пов'язаних з функціонуванням об'єднань, створена та зареєстрована в установленому порядку міська асоціація ОСББ, обрано правління асоціації. ТРК „Март” випускає щотижневий цикл телепередач про переваги створення в будинках ОСББ, реальні досягнення вже створених об'єднань.

**Висновок.** Наведена вище коротка характеристика соціально-економічних умов, які утворилися в місті Миколаєві на момент початку здійснення моніторингу виконання Програми та інших актів, що стосуються органів СОН, свідчить, що органи місцевого самоврядування зазнають чималі труднощі у виконанні покладених на них завдань через брак необхідних ресурсів та недосконалу систему управління і потребують включення на системній основі додаткових матеріальних і нематеріальних ресурсів територіальної громади в особі органів СОН.

### **3. Аналіз відповідності чинному законодавству прийнятих актів міської влади у сфері діяльності ОСН**

#### **3.1. Юридична експертиза визначених актів Миколаївської міської ради**

Однією із важливих характеристик, що об'єктивно свідчить про наявність організаційно-правових умов та фактичний рівень розвитку самоорганізації на території певного населеного пункту, є стан місцевої нормативно-правової бази, яка створюється, перш за все, за рахунок рішень, що ухвалює міська рада та її виконавчі органи.

Навіть високий рівень активності та зацікавленості членів територіальних громад в їх безпосередній участі у вирішенні питань місцевого значення є недостатньою умовою для залучення представників громадськості до такої діяльності, зокрема через створення та діяльність органів СОН. Адже наявність належної нормативно-правової бази є одним із важливих факторів, який сприятиме чи заважатиме налагодженню конструктивного діалогу між представниками органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами із організованою за місцем проживання та суспільно-активною громадськістю. Тим більше, що вирішення значної кількості питань щодо створення належних умов для розвитку різноманітних форм демократії на місцевому рівні відповідно до чинного законодавства України фактично делеговано державою безпосередньо органам місцевого самоврядування, перш за все, місцевим радам.

Виходячи з цих положень, зроблено аналіз відповідності законодавству України наступних актів Миколаївської міської ради:

Рішення від 19.04.2007 №12/27 «Про затвердження Програми розвитку органів самоорганізації населення в місті Миколаєві на 2007-2008 роки»;

Рішення від 19.04.07 № 12/28 «Про затвердження Порядку надання дозволу на створення органів самоорганізації населення в місті Миколаєві»;

Рішення від 19.04.2007 № 12/29 «Про затвердження Порядку створення та легалізації органів самоорганізації населення в місті Миколаєві».

Рішення від 19.11.07 № 17/52 «Про затвердження Порядку делегування повноважень органів місцевого самоврядування міста Миколаєва з управління об'єктами житлового господарства органам самоорганізації населення».

**Юридична експертиза** визначених актів Миколаївської міської ради здійснювалася шляхом аналізу їхньої відповідності актам законодавства України та Статуту територіальної громади міста. Бібліографічний перелік цих актів наведено у додатку А. Основні висновки юридичної експертизи наведено нижче.

#### **3.1.1. Рішення від 19.04.2007 №12/27 «Про затвердження Програми розвитку органів самоорганізації населення в місті Миколаєві на 2007-2008 роки»**

Програма охоплює основні питання створення і життєдіяльності ОСН в місті і справляє в цілому позитивне враження, чому сприяє її конкретність, достатньо точний аналіз існуючої в місті ситуації, зовнішніх та внутрішніх перешкод для посилення ролі ОСН у соціально-економічному розвитку міста. Але маючи в активі такі сильні сторони, Програма містить в собі також певні вади, які можуть зашкодити її реалізації:



1) В Програмі вказано (ч. 2 розділу 1), що її діяльність розрахована виключно на органи самоорганізації населення, які створюються та діють відповідно до Закону України «Про органи самоорганізації населення». Але ж при цьому випущено, що учасниками та суб'єктами виконання Програми є Асоціації ОСН та інші громадські організації, зацікавлені у розвитку системи самоорганізації в місті.

2) З іншого боку, з Програми виключені ініціативні групи громадян та ОСББ – це найбільш сприятливе середовище для розвитку самоорганізації. Таке виключення окрім того, що залишає поза Програмою цілий пласт соціально активної частини населення, ще й суттєво зменшує можливості громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, що суперечить цілій низці законодавчих актів та основним засадам функціонування громадянського суспільства.

3) Не визначені чітко повноваження об'єднань ОСН і міських та районних органів місцевого самоврядування у виконанні Програми. У відсутності цього скоріше за все питання будуть вирішуватися у суто централізованому режимі (якщо взагалі будуть вирішуватись), що також може завадити виконанню Програми і підвищенню якості життя членів міської громади, які мешкають на території ОСН.

4) Суттєвим недоліком, на наш погляд, є і закладена в Програму жорстка система управління з боку міської влади громадськими ініціативами щодо створення асоціацій ОСН м. Миколаєва та вирішення у системі вертикального підпорядкування питань навчання громадських лідерів, що також не сприяє ініціативі та самостійності у пошуку активними лідерами ОСН нових форм роботи та додаткових ресурсних джерел.

5) Стосовно доцільності звітування голови міської Асоціації ОСН перед сесією міської ради питань майже не виникає. Але доцільно передбачити тут і звіт керівництва міської ради стосовно виділення коштів на реалізацію ОСНами власних повноважень та створення в місті сприятливих умов для їхнього розвитку. Тим паче, що це передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

5) Не вказано, яким чином і чи буде взагалі реалізовуватись конкурсний механізм ресурсної підтримки діяльності ОСН для вирішення актуальних проблем своїх мікроромад через механізм соціального замовлення, який виправдав себе як потужний важіль налагодження співпраці влади і громади по вирішенню пріоритетних проблем територій із обов'язковим залученням додаткових небюджетних ресурсів.

6) У Програмі не вказані механізми взаємодії ОСН з інвесторами, яким чином і хто представлятиме їх інтереси у цих стосунках. Незрозумілим є також механізм залучення і використання інвестицій та стимулювання участі недержавних суб'єктів у розвитку ініціативи жителів на місцях.

7) Відсутність єдиного кошторису витрат на реалізацію Програми та розпорошення коштів по кошторисам виконавців позбавляє, по-перше, можливості профінансувати щось окрім зарплати, а по-друге, може завадити своєчасному та цільовому спрямуванню коштів на передбачені цілі і створює перешкоди громадському контролю за цим процесом. Крім того, держказначейське обслуговування передбачає наявність чітко визначеної окремої суми, яка виділяється саме на дану затверджену Програму. Через це цілком закономірно можуть виникнути проблеми з фінансуванням реалізації Програми.

При аналізі відповідності Програми чинним нормативним документам було розглянуто також рішення Миколаївської міської ради від 30.10.2008 № 29/12 «**Про внесення змін та доповнень до рішення міської ради від 19.04.2007 № 12/27**». В цьому рішенні термін дії Програми подовжується на 2009 рік. Але ж у самій Програмі терміни кожного конкретного заходу не змінено, частково або повністю виконані завдання не відмічено, сума коштів на реалізацію Програми не визначена. Тобто маємо ще більшу невизначеність по основних питаннях Програми, що порушує і Бюджетний кодекс, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» та закони стосовно розробки цільових програм (пункти 9 і 10 додатку А).

Не ясно з цього рішення і коли міській раді та в якій формі має бути надана інформація про хід виконання Програми.

У зв'язку із викладеним пропонується розробити та ухвалити нову Програму розвитку ОСН на період 2009-2011 роки, в якій зберегти усі сильні напрацювання з одночасним доопрацюванням означених вище недоліків. Зокрема, у самому проекті рішення, яким Програма

затверджується, слід передбачити механізм її самоактуалізації – у вигляді окремого пункту приблизно такого змісту:

«Щорічно, у четвертому кварталі поточного року, розглядати хід виконання Програми на сесії міської ради з обов'язковим заслуховуванням співдоповіді від Асоціації ОСН, і при необхідності, вносити в Програму належні зміни».

**3.1.2. Рішення від 19.04.07 № 12/28 «Про затвердження Порядку надання дозволу на створення органів самоорганізації населення в місті Миколаєві».**

Дивись зауваження, аналогічні зауваженням до рішення 12/29.

**3.1.3. Рішення від 19.04.2007 № 12/29 «Про затвердження Порядку створення та легалізації органів самоорганізації населення в місті Миколаєві».**

Аналіз відповідності даного акту чинному законодавству свідчить, що цей акт достатньо повно і чітко визначає процедурні моменти, які не врегульовані у Законі «Про органи самоорганізації населення». Разом із тим цей нормативний акти локального регулювання не позбавлений певних недоліків.

У пункті 1.4 Порядку вказано, що територія діяльності органів самоорганізації населення визначається рішенням міської ради. Це, не точно, оскільки територія діяльності ОСН визначається самими жителями, а ухвалюється міською радою. Дійсно, тут міська рада або ж районна адміністрація можуть рекомендувати ініціативній групі кращий варіант визначення територіальних меж, але остаточне рішення залишається за громадою.

У пункті 1.5, де йдеться про види і місця утворення ОСН, пропущені ОСББ, які мають бути поруч із житлово-будівельними кооперативами.

У пункті 1.6 принцип добровільності взяття окремих повноважень міської ради слід доповнити і добровільністю утворення ОСН. А принципи підзвітності, підконтрольності та відповідальності ОСН мають додержувати не тільки перед тими жителями, які обрали орган самоорганізації, тобто були присутнім на зборах (конференції), а й перед усіма жителями, що мешкають на території діяльності ОСН.

Виглядає спірною норма пункту 2.5, що підтвердженням отримання інформації має бути підпис представника у відповідному списку. А якщо люди не захочуть ставити свій підпис?

У пункті 2.13 слід додати, що видача бюлетенів учасникам зборів або конференції здійснюється тільки особам, які зареєстровані учасниками зборів або конференції лише з правом ухвального голосу. Зазвичай на таких заходах присутні і люди з правом дорадчого голосу. Ту ж норму слід передбачити і в пункті 2.17.

В останній частині пункту 2.17 слід додати, чи можуть бути висунутими ті ж самі кандидати повторно.

У третій частині пункту 3.2 замість завдань органу самоорганізації населення, які мають бути вказані в реєстрі, слід вказати основні напрямки їхньої діяльності. Адже завдання ОСН вказані у ч. 3 статті 3 Закону.

В останній частині підпункту 3.3.1 з'явилася вимога щодо постійного проживання. Це вже новація, якої у попередніх пунктах не було. Її слід вилучити. Те ж саме і у пункті 3.4.1.

**3.1.4. Рішення від 19.11.07 № 17/52 «Про затвердження Порядку делегування повноважень органів місцевого самоврядування міста Миколаєва з управління об'єктами житлового господарства органам самоорганізації населення».**

Декілька загальних зауважень до цього рішення:

1) Вважаємо, що депутат не може ініціювати делегування будь-яких повноважень міської ради. Це право слід надати лише органам (раді, виконкому, постійній комісії) та міському голові.

2) Делегування повноважень у цьому рішенні звелось лише до делегування права управління якимось об'єктами комунальної власності. Це невірно, оскільки обмежує право ОСН. Слід цей вид повноважень доповнити по тексту правом делегувати та отримати повноваження щодо виконання певних адміністративних функцій (складання протоколів, позов до суду тощо).

3) У пункті 2.4.1 слід усунути протиріччя з іншим рішенням стосовно створення та легалізації ОСН, де у зборах та конференціях можуть брати участь і не громадяни України.

4) При обранні делегатів у цьому рішенні та в інших рішеннях доцільно перейти від квотування від кількості жителів до квотування від кількості квартир. Ця величина незмінна і легко піддається розрахункам.

5) Не можна ОСН «підвішувати» за термін, протягом якого він не може повторно звернутись по додатковій повноваженню. Краще встановити чітко і однозначно термін. Наприклад, півроку або рік.

6) Процедура погодження пропозиції ОСН щодо делегування повноважень міської ради є занадто бюрократизована (розділ 3) і дає простір для зловживань та несправедливості, а також політичних «розборок».

7) у п. 3.3 слід письмово запрошувати представників на засідання комісії. Інакше вони можуть ніколи не дізнатися про її засідання.

**3.1.5. Статут територіальної громади міста Николаєва** (далі – Статут) як базовий нормативний документ був ухвалений рішенням Николаївської міської ради від 10.07.2002 № 3/11 «Про затвердження Статуту територіальної громади міста Николаєва». Враховуючи, що цей акт має найвищу силу серед нормативних актів локального регулювання у місті, від якості цього документу значною мірою залежить політика в місті по відношенню до ОСН.

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.

Затверджуючи Статут, міська рада м. Николаєва приділила недостатньо уваги питанням регламентації розвитку на території міста різних форм локальної демократії. Про це свідчить хоча 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 Николаєві і участь населення в управлінні міськими справами» [9, с. 74-80].

В ст.16 Статуту окремо указується, що місцеве самоврядування в місті здійснюється не тільки на основі норм чинного законодавства України, але і низки міжнародно-правових актів, таких як Європейська Хартія місцевого самоврядування, Європейська конвенція про права людини, а також інших міжнародних документів, ратифікованих Україною.

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 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, правовими і нормативними актами.

В цей перелік не 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 статутних норм. Проте, вказані форми локальної демократії згадуються по тексту самого Статуту.

Стаття 20 Статуту «Самоорганізація громадян за місцем проживання» розглядає органи самоорганізації населення як «необхідну самостійну ланку місцевого самоврядування в місті Николаєві». Закріплюючи загальні питання, пов'язані з правовою основою діяльності органів самоорганізації населення, 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 самоорганізації населення виглядає обмеженим в порівнянні з тим, що передбачений Законом України «Про органи самоорганізації населення». Крім того, Статут обходить увагою деталізацію порядку ініціювання створення органів самоорганізації населення, організації їх діяльності, матеріальної, фінансово-економічної основи, гарантій діяльності і т.д.

Значною мірою вказані прогалини пізніше були заповнені ухваленням міською радою та її виконавчим комітетом низки окремих рішень. Серед яких:

- рішення Николаївської міської ради від 19.04.2007 № 12/28 «Про затвердження Порядку надання згоди на створення органу самоорганізації населення в місті Николаєві»;

- рішення Миколаївської міської ради від 19.04.2007 № 12/29 «Про затвердження Порядку створення та легалізації органів самоорганізації населення в місті Миколаєві»;
- рішення виконавчого комітету Миколаївської міської ради від 16.01.2002 № 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 самоорганізації населення. Важливо також звернути увагу на те, що вказані документи містять в якості додатків низку типових форм, які значно спрощують процес створення органів самоорганізації населення.

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 самоорганізації населення в місті Миколаєві допускає можливість діяльності одного органу самоорганізації населення 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 до проведення загальні збори (конференцію) по створенню органу самоорганізації населення 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 самоорганізації населення, а також обирається його персональний склад. У рішеннях міськради про надання згоди на створення органів самоорганізації населення термін їх повноважень обмежується терміном повноважень відповідного скликання депутатського корпусу. Таким чином, після закінчення терміну повноважень кожного нового скликання міської ради, органи самоорганізації населення повинні отримувати новий дозвіл на своє створення на новий термін. Подібна ситуація виглядає абсолютно нелогічною і не сприяє стабільності розвитку органів самоорганізації населення в місті.

Слід також звернути увагу на спробу вироблення міською владою системної міської політики щодо органів самоорганізації населення. Показовим в цьому плані є рішення Миколаївської міської ради від 19.04.2007 № 12/27 «Про затвердження Програми розвитку органів самоорганізації населення в місті Миколаєві на 2007-2008 роки».

В той же час, поза увагою локальних актів продовжують залишатися такі питання, як розмежування повноважень між органами самоорганізації населення 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 09.11.2007 № 17/52 «Про затвердження Порядку делегування повноважень органів місцевого самоврядування міста Миколаєва по управлінню об'єктами житлового господарства органам самоорганізації населення»), гарантії діяльності органів самоорганізації населення і багато інших.

На тлі достатньої високого рівня регламентації статусу органів самоорганізації населення, в Статуті не виправдано слабо виглядає правова регламентація **загальних зборів членів територіальної громади**. Цьому питанню присвячена ст. 21 Статуту «Зборів і конференцій миколаївців». Причому 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».

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.

Такий стан 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 посилання на те, що результати зборів (конференцій) протоколюються і зберігаються в архівах органів самоорганізації населення. В цьому випадку не ясно, як бути з рішеннями, прийнятими на загальних зборах (конференціях) на територіях, де немає органів самоорганізації населення. Також не ясно, яким чином забезпечується обов'язковість виконання ухвалених рішень жителями відповідної території, на що вказується в п.4 ст.21 Статуту.

В Статуті міститься ряд позицій, які направлені на розвиток гласності в діяльності органів місцевого самоврядування, демократичних основ життя міста, що позитивно впливають 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; у інформаційно-комп'ютерних центрах. При цьому жителі міста по їх запити мають право на отримання копій затверджених актів.

#### **4. Організаційний моніторинг виконання Програми та інших актів місцевої влади у сфері діяльності ОСН**

##### **4.1. Методологічні основи моніторингу**

Для вирішення завдань моніторингу слід спочатку визначити його сутність.

Під **управлінським моніторингом** розуміємо процес систематичного відстежування та збору даних про об'єкт управлінської діяльності як систему, зовнішні чинники, що впливають на нього, обробки отриманих результатів, їх збереження, використання і розповсюдження з метою ефективного впливу суб'єкта управління на керований об'єкт.

Таким чином, в пропонованому визначенні фіксуються наступні характерні риси управлінського моніторингу:

- управлінським моніторингом є протяжна постійна в часі дія;
- він включає систематичне відстежування певних постійних параметрів соціально-економічної системи, тобто є збором даних про найважливіші характеристики підсистем і елементів великої системи, що вивчається, що проводиться з певною періодичністю;
- системний характер управлінського моніторингу є важливою умовою його ефективності, що передбачає вивчення параметрів як внутрішнього, так і зовнішнього середовища, а також взаємозв'язки усіх її складових;
- важливою сутнісною характеристикою управлінського моніторингу є те, що він повинен проводитися не тільки сам систематично, але й бути системою, що включає дані усіх підсистем, які входять у велику систему управління;
- збір моніторингових даних здійснюється за допомогою різноманітних методів залежно від того, які складові системи вивчаються;
- отримані дані повинні піддаватися обробці за допомогою різних методів, перш за все, порівняння і аналізу;
- при проведенні моніторингу повинні створюватися умови для впорядкованого зберігання отриманих даних, їх систематизації, застосування сучасних інформацій-них технологій;
- отримані моніторингові дані повинні бути затребувані системою управління для прогнозування і ухвалення на цій основі управлінських рішень, а також розповсюджуватися для їх використання на різних рівнях організаційної системи;
- ефективність управлінського моніторингу пов'язана з правильною постановкою мети його проведення і використання його результатів.

**Громадський моніторинг** – це періодично, систематично здійснюваний **громадський контроль** як інструмент **громадської оцінки** ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх **соціальних завдань**. Характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю, 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 населення.

З управлінських позицій громадський контроль, як і будь-який інший контроль, є однією з **функцій управління**. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Але завдання громадського контролю не зводиться лише до виявлення можливих розходжень. **Головна мета громадського контролю** – усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм – писаних та неписаних.

**Суб'єктом** громадського контролю є організована та неорганізована громадськість. **Організована громадськість** – це органи самоорганізації населення, ЗМІ, громадські, профспілкові, творчі організації та інші громадські об'єднання. Право здійснення громадського контролю має належати тим громадським утворенням, серед видів статутної діяльності яких є здійснення громадського контролю і громадського моніторингу за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх установ. Під **неорганізованою громадськістю** розуміємо громадян та їх сім'ї, які не поєднані між собою у будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно – спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів певної соціальної групи.

**Засобами здійснення** або формами громадського моніторингу можуть бути:

- соціологічні та статистичні дослідження шляхом анкетування, опитування, стороннього нагляду, включеного нагляду, контент-аналізу, фокус-групових дискусій тощо;
- громадська експертиза актів органів публічної влади та їх проектів;
- публікації у пресі, випуски по радіо, ТВ;
- участь громадськості у роботі колегіальних органів влади;
- включення представників громади до складу робочих груп, які утворюються владою;
- діяльність органів самоорганізації населення, громадських організацій та інших громадських об'єднань;
- пропозиції (зауваження), заяви, скарги, клопотання у вигляді письмових та усних, індивідуальних та колективних звернень громадян.

На цей час в Україні немає **спеціального закону** про громадський контроль. Його нормативну базу складають окремі норми Конституції та інших законів. Так, згідно із статтями 5 і 38 Конституції, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, яку він здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а громадяни мають право **брати участь в управлінні** державними справами.

Істотною підмогою для здійснення **громадської експертизи** та громадського моніторингу органами СОН та громадськими організаціями стане напевно Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади».

Обов'язковою умовою підвищення ефективності громадського моніторингу є **відкритість та прозорість** діяльності органів влади, зокрема шляхом поширення доступу до інформації про діяльність цих органів, комунальних та інших підприємств, установ та організацій через Інтернет. Дослідження співвідношення розвитку Інтернету і демократизації суспільства дозволяє зробити висновок, що Всесвітню Мережу варто визнати важливим інструментом суспільно-політичної мобілізації, яка може спрямовувати політичну активність мас у конструктивне русло, орієнтувати її на зміцнення і розвиток демократії.

Найважливішу роль у забезпеченні громадського моніторингу покликані грати **ЗМІ**. Проте на даний час вони цю свою роль виконують недостатньо ефективно. У регіонах багато ЗМІ орієнтовані на обслуговування поточних інтересів влади. Центральні засоби масової інформації хоча і є більш вільними, але й вони поки що не стали гідним громадським контролером держави. Тому сьогодні головними завданнями є отримання ЗМІ фінансово-економічної самодостатності та забезпечення цивілізованої конкуренції на ринку мас-медіа.

Але і самі ЗМІ не повинні бути поза критикою суспільства – їх необхідно поставити в умови фінансової відповідальності за порушення законодавства. Крім того, корпоративні об'єднання ЗМІ самі повинні виробити та дотримувати кодекс честі і професійної етики. Головне

завдання ЗМІ полягає у тому, щоб активно співпрацювати з іншими інститутами громадянського суспільства у контролі за діяльністю органів публічної влади та надавачами соціальних послуг.

#### 4.2. Основні підходи до здійснення моніторингу Програми

При розробці методики моніторингу та плануванні порядку його організації були враховані «**Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональ-них цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання**», затверджені Наказом Міністерства економіки України від 04.12.2006 № 367.

Відповідно до цих Методичних рекомендацій, виконання Програми має здійснюватися шляхом реалізації її заходів і завдань виконавцями, зазначеними у цій програмі. Безпосередній контроль за виконанням заходів і завдань програми здійснює відповідальний виконавець, а за цільовим та фактивним використанням коштів – головний розпорядник коштів.

Відповідальний виконавець Програми раз на рік готує та надає управлінню економіки та інвестицій міської ради узагальнену інформацію про стан її виконання. Інформація повинна містити дані про заплановані та фактичні обсяги і джерела фінансування Програми, виконання результативних показників у динаміці з початку дії Програми та пояснювальну записку про роботу співвиконавців Програми щодо її виконання, у разі невиконання – обґрунтування причин невиконання.

Управління економіки та інвестицій здійснює узагальнення звітів відповідальних виконавців про поточне та остаточне виконання Програми, проводить аналіз вказаних звітів та включає його результати до щорічного звіту про виконання Програми соціально-економічного розвитку.

Відповідальний виконавець програми щороку здійснює ґрунтовану оцінку результатів виконання Програми та у разі потреби розробляє пропозиції щодо доцільності продовження тих чи інших заходів, включення додаткових заходів і завдань, уточнення показників, обсягів і джерел фінансування, переліку виконавців, строків виконання Програми та окремих заходів і завдань тощо.

У разі необхідності внесення змін до Програми проект змін до неї з уточненими показниками і заходами проходить експертизу, погоджується та затверджується відповідно до пункту 3 розділу II методичних рекомендацій.

Щороку в строки, визначені рішенням міської ради, інформація відповідального виконавця про хід виконання програми та ефективність реалізації її заходів має заслуховуватися на сесіях міської ради.

В разі виникнення потреби за ініціативою міської ради або відповідального виконавця (головного розпорядника коштів) Програми розгляд проміжного звіту про хід її виконання, ефективність реалізації її завдань і заходів, досягнення проміжних цілей та ефективність використання коштів може розглядатися на сесіях міської ради протягом року.

Виконання Програми припиняється після закінчення встановленого строку, після чого відповідальний виконавець Програми складає заключний звіт про результати її виконання та подає його на розгляд сесії міської ради разом із пояснювальною запискою про кінцеві результати виконання Програми не пізніше ніж у двомісячний строк після закінчення встановленого строку її виконання.

**Пояснювальна записка** до заключного звіту містить інформацію про досягнення мети Програми, рівня виконання запланованих результативних показників, дані про роботу учасників Програми з її виконання з обґрунтуванням причин невиконання або недосягнення очікуваних результатів. У разі необхідності відповідальний виконавець публікує основні досягнуті результати реалізації Програми у місцевій пресі.

Дострокове припинення виконання Програми відбувається у разі втрати актуальності основної її мети за спільним поданням відповідального виконавця Програми, управління економіки та інвестицій та управління фінансів міської ради.

В ході проведення організаційного моніторингу «Програми розвитку ОСН на 2007-2008 рр. в м. Миколаєві» мають вирішуватись наступні **завдання**:

- визначення рівня **виконання** кожного конкретного пункту Програми та рішень Миколаївської міської ради, що стосуються органів СОН;
- визначення рівня **відкритості та прозорості** процесу виконання усіх згаданих актів.

До **функцій** управлінського моніторингу належать:

- спостереження за станом об'єкту на основі встановлених показників (індикаторів);
- визначення ступеня відхилення фактично отриманих даних про діяльність об'єкту від передбачених;
- проведення діагностики з метою виявлення стану об'єкту, причин появи проблем в управлінні, і на основі отриманих даних про відхилення або серйозні погіршення в змозі і розвитку сформувані підстави для можливих шляхів її вирішення;
- пропозиція оперативних, своєчасних управлінських рішень по нормалізації діяльності усієї організації відповідно до поставлених стратегічних цілей і вироблених планових показників;
- здійснення регулярного поточного коригування цілей і показників розвитку об'єкту, включаючи стратегічні.

Розробка моніторингу неможлива без чіткого визначення **показників (індикаторів)** системи, що вивчається. Під показником розуміється узагальнена харак-теристика властивості об'єкту або процесу. Виділяють наступні види показників:

- **якісні** показники, що фіксують наявність або відсутність певної властивості;
- **кількісні** показники, що фіксують міру вираженості певної властивості.

Хоча моніторинг давно став складовою діяльності управління, єдиного підходу до цього поняття до цих пір не вироблено. Недостатньо розроблені основні питання його використання в управлінні, чітко не визначені його цілі і завдання, не створена система моніторингових досліджень, немає відлагод-женої системи реалізації і розповсюдження отриманої інформації, не сформована система збору даних, немає єдиного підходу до поняття індикаторів (критеріїв).

У значній частині керівників моніторинг викликає серйозні утруднення двоякого роду: одні керівники не спираються на дані моніторингу в своїй діяльності, інші надмірно захоплюються деталізованим збором моніторингових даних.

Найбільш характерні **недоліки** при здійсненні моніторингу є такі:

- поверхневий, уривчастий, формальний підхід до збору моніторингової інформації;
- невміння використовувати отримані дані в управлінні і розробці стратегій розвитку і функціонування соціально-економічних систем;
- керівникам не вистачає вміння в узагальненні, порівнянні, аналізі даних.

У якості **основних показників** моніторингу «Програми розвитку ОСН на 2007-2008 рр. в м. Миколаєві» пропонується використати:

1. Факт і повнота проведення кожного із передбачених заходів Програми
2. Своєчасність проведення заходів.
3. Причини невиконання, неповного виконання або несвоєчасності проведення заходів.
4. Ступінь досягнення цілей кожного з проведених заходів.
5. Причини недосягнення чи неповного досягнення запланованих результатів.
6. Обсяг бюджетних витрат на здійснення заходів Програми.
7. Обсяг небюджетних (залучених) витрат на здійснення заходів Програми.
8. Оцінка якості наданих соціально-адміністративних послуг з боку споживачів.

Основні показники оцінки результатів виконання Програми розвитку ОСН на 2007-2008 рр. в м. Миколаєві наведені у **додатку Б**.

При проведенні моніторингу Програми бажано використати усі три його **форми**:

- А. Статистичний аналіз ходу виконання Програми.
- Б. Соціологічне опитування споживачів послуг, передбачених у Програмі.
- В. Експертне оцінювання результатів та причин невиконання певних завдань.

В процесі здійснення моніторингу крім наведених вище щорічних підсумкових документів оформлюються наступні **поточні документи** (раз на квартал):

- 1) Стисла довідка про виконання кожного заходу з оцінкою по кожному з наведених вище показників.
- 2) Звіт про хід виконання Програми на певний момент здійснення моніторингу.
- 3) Рекомендації стосовно виконання заходу та Програми у цілому та пропозиції щодо покращення механізму виконання Програми у наступному році.

Отримані в результаті роботи такої системи моніторингові дані дозволять проаналізувати ситуацію, побачити тенденції, що намітилися, побудувати можливі прогнози виконання Програми та на їх основі планувати її удосконалення і розвиток.



**Ефективність** громадського моніторингу залежить від чіткості встановлення завдань, обґрунтованості еталонних норм та якості розробки і додержання процедур його здійснення.

### **5. Висновки та рекомендації**

Місце органів СОН у системі місцевого самоврядування та їхня організаційна структура має визначатися, виходячи з необхідності виконання органами СОН власних функцій, обумовлених складом та обсягом їх власних та делегованих повноважень.

Потребує окремої уваги та розробки система взаємовідносин між собою органів СОН одного рівня, які діють на сусідніх територіях населеного пункту, та органів СОН різного рівня, які діють на одній і тій самій території.

Для подальшого підвищення дієздатності органів СОН слід вжити низку додаткових організаційно-правових заходів. Зокрема, треба визначити коло питань, що їх не можуть прийняти міські ради без участі органів самоорганізації, і закріпити виключну компетенцію органів самоорганізації, спільні повноваження міських рад і органів самоорганізації.

Органи самоорганізації слід наділити правом вносити питання до порядку денного сесій міських рад, засідань їх виконавчих органів, а також брати участь у їх роботі при розгляді питань, що зачіпають інтереси населення.

Необхідно зміцнити контрольні функції органів СОН, для чого слід поставити в обов'язок керівництву житлово-комунальних та інших інституцій враховувати думку та пропозиції органів СОН, надати право цим органам припиняти дії цих організацій, якщо вони порушують інтереси жителів, брати участь у вирішенні деяких кадрових питань, погоджувати графіки роботи розважальних установ та ін. Очевидно, що при вирішенні загальноміських проблем думка органів СОН також має бути врахована.

Органи СОН мають ширше користатись правом подавати позови до суду про визнання недійсними нормативних актів органів місцевого самоврядування, що порушують права та інтереси громадян, які проживають на відповідній території.

Слід розробити та надати на розгляд Верховної Ради України поправки до чинного законодавства з питань спрощення процедури створення та реєстрації органів СОН, підвищення їхньої бюджетної самостійності, реалізації права місцевих ініціатив та інші.

Пропонується впровадити у навчальний процес у системі Національної академії державного управління при Президентові України, її регіональних інститутах та обласних центрах підвищення кваліфікації державних службовців та службовців місцевого самоврядування, зокрема при тому, що діє на базі Миколаївської облдержадміністрації програми навчання та підвищення кваліфікації керівників органів СОН, їхнього активу разом із представниками органів місцевого самоврядування, зокрема працівниками підрозділів, що працюють безпосередньо із органами СОН. Слід залучати до цієї роботи фахівців недержавних організацій, що підтвердили свою компетентність у питаннях самоорганізації населення.

Подальший розвиток системи самоорганізації у складі системи місцевого самоврядування має відбуватись шляхом налагодження механізму поєднання практичних інтересів територіальних колективів локального рівня, які впливають зі спільності соціально-побутових умов їх життя, з участю громадян в управлінні. Цей розвиток має забезпечити:

- високий рівень залучення населення до управлінських процесів з переходом від представницької демократії до різних форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення;
- постійну і дієву участь громадян у громадському контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;
- цілеспрямований вплив на формування громадської думки територіального колективу із орієнтацію громадської свідомості на підвищення соціальної активності та розвиток громадських ініціатив.

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 оновлюваною. Тим самим Інтернет по суті створює принципово нове середовище у взаїмовідносинах 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 здійснювати відповідна Громадська рада або спеціалізованій незалежний аналітичний ресурсний центр. Результати громадського контролю повинні регулярно розглядатись Уповноваженим з прав людини відповідного рівня, а щорічна доповідь за наслідками громадського контролю – представлятися на розгляд відповідної місцевої ради. Саме системний характер організації громадського контролю та чітке визначення його процедур забезпечить його максимальну корисність та запобігання можливій деструктивності.

Подальші розвідки у сфері дослідження та адаптації до умов України зарубіжного досвіду здійснення громадського контролю мають бути зосереджені на широкому пропагуванні цієї форми громадської участі на усіх рівнях публічної влади та у сфері відносин між постачальниками та споживачами соціальних послуг, на подальшому виявленні та розповсюдженні в Україні позитивного зарубіжного і вітчизняного досвіду, ініціюванні розробки та запровадження у євроінтеграційні програмні документи нормативних вимог щодо обов'язкової наявності в країні, яка претендує на членство у Євросоюзі, розвиненого громадського контролю.

Необхідно передбачати вбудовування систем моніторингу і оцінки в програми на стадії їхньої розробки.

**Громадські ради** є одним з дієвих механізмів громадської участі, зокрема механізмом громадського контролю за участю ОСН. Ці ради за умов належної організації їхньої діяльності уявляють собою реальну силу, яка є виразником голосу громадськості та забезпечує прозорість роботи органів публічної влади. Вони роблять роботу цих органів більш ефективною та сприяють більшій залученості громадян [11, с. 4].

Громадські ради можуть формуватися за різними схемами: шляхом обрання до їхнього складу представників громадськості та владних органів, шляхом призначення до їхнього складу відповідних фахівців, та навіть шляхом отримання членства через повідомлення, як це має місце у Громадській консультаційній раді при мері міста Саратова (Росія).

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 громадою і владою, 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 та інших організацій громадської експертизи на підставі їх конкурсного відбору. Треба доповнити чинне законодавство нормами, які б передбачали обов'язковість здійснення громадської експертизи певних видів державно-управлінських рішень, а статuti територіальних громад – порядком формування громадських експертних інституцій та процедурами здійснення громадської експертизи. Завдяки впровадженню цього виду громадського контролю з'явиться можливість оцінити вірогідні наслідки управлінських актів до, а не після їхнього прийняття, врахувати корисні пропозиції зацікавлених осіб і зробити ці акти більш якісними та більш соціально ефективними.

Однією з найбільш поширених форм громадського моніторингу є **звернення громадян**, які 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 моніторингу 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 суспільну думку, суспільні інтереси, ставлення громадян до тих чи інших управлінських рішень.

**Список використаних джерел**

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // ВВРУ, 1997. – № 24. – Ст.170.
2. Конституція України. Прийнята 28.06.1996 // ВВР, 1996, № 30. – Ст. 141.
3. Європейська Хартія про місцеве самоврядування // Медіаполіс. – №1-2. – 1996. – С. 56-59.
4. Крупник А. Склад і класифікація організацій третього сектору в Україні // Актуальні проблеми політики. Зб. наук. пр. – Одеса: Юрид. літ., 2001. – Вип. 11. – С. 201-216.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Указ Президента України від 15.09.2005 № 1276/2005.
6. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
7. Вовк С. Місцеве самоврядування: сенс, тенденції, перспективи // Самоврядування та самоорганізація територіальних громад: Матеріали наук.-практ. конф. (Львів, 24-25 червня 1999 р.). – Львів, 1999.
8. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 № 2625-III // ВВР України, 2001. – № 48. – Ст. 254.
9. 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.
10. Програма економічного та соціального розвитку м. Миколаєва на 2007 рік, ухвалена рішенням міської ради від 24.04.08 № 23/8.
11. Панцир С., Крупник А. Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи / За ред Г. Усатенко. – К.: Фонд "Європа ХХІ", 2008. – 120 с.