



АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

**за підсумками міжрегіонального дослідження
участі громадськості у процесах об'єднання
та розвитку територіальних громад**

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

Авторський колектив:

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

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

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

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

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

Колесников О.В., аналітик Асоціації (рекомендації щодо управління в об'єднаних територіальних громадах, редагування Аналітичного звіту).

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

Виконавці дослідження висловлюють щирі подяку **рецензенту** Аналітичного звіту професору кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України, доктору наук з державного управління **Саханенку С.Є.** за висловлені зауваження та корисні поради.

© Авторський колектив, 2016

© Одеський інститут соціальних технологій, 2016

© Всеукраїнська ГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», 2016

ЗМІСТ

Резюме результатів дослідження	4
Вступ	6
1. Оцінка наявності в ОТГ локальних нормативно-правових актів щодо громадської участі	9
2. Аналіз локальних нормативно-правових актів	10
3. Аналіз результатів експертного опитування щодо залучення мешканців до процесів об'єднання та розвитку територіальних громад	18
3.1. Об'єднані територіальні громади	19
3.2. Територіальні громади, які планують об'єднатись	23
3.3. Територіальні громади, які при спробі об'єднатись зазнали невдачі	25
4. Аналіз інтерв'ю	28
5. Аналіз сайтів і місцевих ЗМІ	38
Висновки	43
Рекомендації	47
Додаток 1. Зведена база даних громад, обстежених в ході міжрегіонального дослідження	53
Додаток 2. Зведена оцінка участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку об'єднаних територіальних громад	55
Додаток 3. Коротка інформація про Одеський інститут соціальних технологій	57
Додаток 4. Коротка інформація про ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»	58

РЕЗЮМЕ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ

• Організація процесу дослідження

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

Окремо досліджувалися три види ТГ: ті, що вже об'єдналися; ті, що планують об'єднатись; і ті, що спробували об'єднатись, але зазнали у цій справі невдачі. Загалом у вказаних шести регіонах досліджено **46 ТГ**, у тому числі 20 ОТГ, 13 ТГ, що об'єднуються, та 13 ТГ, які при об'єднанні зазнали невдачі.

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

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

Громадська участь вивчалась на всіх основних **етапах об'єднання та розвитку** об'єднаних громад. Ці процеси було умовно розділено на 20 етапів: 10 на стадії об'єднання і 10 – на стадії розвитку ОТГ. На кожному із цих етапів у ході дослідження вивчалися можливі форми участі громадськості.

На основі **оцінок громадської участі**, зроблених експертами щодо кожного етапу об'єднання і розвитку кожної з досліджуваних ОТГ, сформовано їх **рейтинг** за ознакою рівня громадської участі. Результати рейтингування ОТГ наведено у **додатку 1**.

У цьому **Аналітичному звіті** зроблено **висновки** щодо ступеня залучення громадськості до процесів об'єднання та розвитку територіальних громад в ході реформи місцевого самоврядування (**МСВ**), а також проблем, які виникають в ході цього процесу.

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

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

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

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

• Основні результати дослідження

✓ Попри наявні проблеми і труднощі, **реформа** місцевого самоврядування, ключовими напрямками якої є децентралізація публічної влади та об'єднання територіальних громад, **триває**. Добровільний принцип об'єднання, законодавчо закріплений у стратегії реформи, дозволив виявити **справжніх лідерів громад** та значно активізувати небайдужих мешканців, які побачили у цій реформі реальний вихід із кризового становища.

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

✓ Разом із тим у сфері законодавчого забезпечення громадської участі **виявлено чимало проблем**: чинні закони фрагментарно і лише в загальних рисах регламентують участь головних «споживачів» реформи – пересічних мешканців, представників ІГС, підприємців у процесах реформування МСВ і розвитку громад.

✓ **Локальна нормативна** база ТГ ще тільки створюється. Ані обласні ради, ні обласні державні адміністрації не приділили належної уваги нормативно-методичному забезпеченню процесів об'єднання ТГ. Майже половина видів локальних НПА, що мають регулювати питання участі громадськості в управлінні, **у ТГ взагалі відсутні**. За цих умов мешканці громад залишаються, по суті, без можливості захистити свої права перед тими, хто на свою користь захоче їх порушувати.

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

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

✓ **ОСНи** (сільські комітети) відігравали **невелику роль** у процесі об'єднання, вони навіть не утворені у більшості громад. Але керівники новостворених ОТГ за нових умов мають намір активізувати процес формування сільських, селищних комітетів на периферійних територіях та включити їх у процеси розвитку громад.

✓ В Україні з'явився **інститут старост**, місце якого у системі місцевого управління поки **чітко не визначено**. Необхідні корективи чинного законодавства та розробка локальної організаційно-правової бази для створення належного нормативного забезпечення функціонування цього нового інституту МСВ.

• Ключові пропозиції

✓ Верховній Раді, Кабінету Міністрів України необхідно оперативно доробити комплексне законодавче та методичне забезпечення реформи місцевого самоврядування, зокрема, ухвалити закони «Про органи самоорганізації населення», «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», «Про публічні консультації», «Про місцеві ініціативи», а також законодавчо підвищити статус старост шляхом розширення їх повноважень з одночасним запровадженням механізмів їх підзвітності та відповідальності.

✓ Сформувати «депутатський пул» прихильників реформи з числа народних депутатів України та депутатів місцевих рад та у співпраці з ІГС максимально мобілізувати зусилля на комунікацію реформи на всіх рівнях: законодавчому, урядовому, місцевому, а також на надання громадам політичної, організаційної та консультативної допомоги у процесі об'єднання.

✓ На урядовому та регіональному рівнях мають бути розроблені та затверджені відповідні **Плани інформаційно-методичного забезпечення реформи місцевого самоврядування**, спрямовані на детальне роз'яснення мешканцям та лідерам громад цілей і змісту реформи, обґрунтування оптимальної конфігурації об'єднання, організації та координації процесів об'єднання ТГ та їх подальшого розвитку, у тому числі на успішних прикладах об'єднаних громад.

✓ Обласним радам, ОДА за участі Офісів реформ, громадських експертів та місцевих ІГС розробити **Методичні рекомендації** для територіальних громад щодо підготовки і проведення громадських обговорень, організувати серію навчальних семінарів, тренінгів для службових та посадових осіб ОТГ, місцевих активістів з питань розробки та **удосконалення Статутів, Положень та інших локальних НПА**.

✓ Усім новоствореним об'єднаним громадам створити власні сайти, прийняти **Статути територіальних громад**, у регламентах діяльності ради ОТГ та її

виконавчих органів визначати та деталізувати процедури застосування механізмів громадської участі при проведенні консультацій з громадськістю, створенні та діяльності ОСНів, ухвалити план місцевих заходів із розвитку громадянського суспільства.

✓ Забезпечити розробку і впровадження у навчальний процес системи НАДУ **освітніх програм** для посадових осіб місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, лідерів самоорганізації з тематики децентралізації та об'єднання ТГ.

✓ Прописати в Положеннях про **старост** процедури та механізми їх взаємодії з ОСНами та мешканцями, передбачити розширення кола можливих форм їхньої взаємодії в міру розвитку ОТГ.

✓ **Інститутам громадянського суспільства**, які здійснюють супровід реформи МСВ, спрямувати зусилля на координацію дій усіх суб'єктів, зацікавлених в успішній реалізації реформи МСВ. Налагодити співпрацю з органами влади та профільними НУО, що працюють у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, благоустрою, охорони навколишнього середовища та ін.

✓ **ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»** разом із партнерськими організаціями та мережею регіональних ресурсних центрів продовжити аналітично-громадський **моніторинг** ходу реформи МСВ.

ВСТУП

• Загальна картина ходу реформи МСВ в Україні

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

Вирішення цих вкрай непростих завдань можливе лише за умов бажання та готовності самих громад узяти на себе додаткову відповідальність за стан справ на своїх територіях. А також на основі довіри і тісної співпраці між владою і громадянами.

Що ж було зроблено за період із початку реформи?

Створення нормативної бази реформи:

- затверджена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (1 квітня 2014);
- схвалені Закони України:
 - Про співробітництво територіальних громад (17 червня 2014);
 - Про добровільне об'єднання територіальних громад (5 лютого 2015);
 - Про засади державної регіональної політики (5 лютого 2015);
 - Щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю (9 квітня 2015);
- схвалені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів.

Організація процесу реформи:

- Затверджено Методику формування спроможних громад.
- Утворено офіси реформ у 24 областях.

- Розроблено перспективні плани у 24 областях, 22 з них затверджено обласними та 19 – Кабінетом Міністрів України.
- Запроваджено фінансові стимули розвитку територій.
- Проведено децентралізацію фінансових ресурсів, реформовано міжбюджетні відносини та податкове законодавство.
- У 2015 році відбувся перший етап добровільного об'єднання **159** ТГ, в результаті чого накопичено досвід, який дозволив удосконалити цей процес.
- На 11 та 18 грудня 2016 року призначено чергові вибори в об'єднаних ТГ. На кінець 2016 року в Україні може бути **368** ТГ, у тому числі: 205 сільських, 113 селищних та 50 міських, які об'єднують приблизно **15%** всіх ТГ України.
- В об'єднаних громадах проведено **перші вибори**: обрано голів та депутатів місцевих рад; у частині ОТГ обрано старост.
- Громадам надано додаткові фінансові ресурси, а саме: доходи місцевих бюджетів **підвищилися на 42,5** млрд грн (з 56,2 до 80,0 млрд грн).
- Створено **прозорий механізм** відбору та фінансування проектів регіонального розвитку; створено регіональні комісії для відбору проектів на конкурсній основі; створена **он-лайн платформа** – відкритий ресурс, де розміщена вся інформація про регіональні проекти.

• Основні проблеми у процесі здійснення реформи:

Основними **проблемами** при здійсненні реформи МСВ є:

- слабкість місцевої економіки, що заважає ТГ бути спроможними;
- недотримання критеріїв спроможності при об'єднанні громад;
- небажання заможних громад об'єднуватися з бідними селами;
- тиск на громади з метою змусити їх об'єднуватись або навпаки;
- недостатнє кадрове забезпечення органів управління ОТГ;
- недостатня інформаційно-просвітницька робота у громадах;
- неготовність мешканців об'єднуватись і щось змінювати.

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

- необізнаність жителів щодо перспектив реформи, їх пасивність, розчарування станом справ у країні, низький рівень довіри до влади, недостатня інформованість представників місцевої влади щодо можливостей, які відкриває децентралізація та об'єднання громад;

- недосконале законодавче забезпечення реформи, яке значно відстає від темпів, які реформа набрала в регіонах. Зокрема:

- відсутність змін до Конституції та Закону про адміністративно-територіальний устрій, які мають забезпечити побудову чіткої системи адміністративно-територіального устрою країни;

- несвоєчасне прийняття Кабінетом Міністрів України відповідних нормативно-правових актів, типових документів та методичних рекомендацій щодо проведення процедур та організаційних заходів, які мають бути здійснені вже після виборів у новій громаді (припинення діяльності сільських рад, працевлаштування працівників, розробка Статуту та Плану розвитку ОТГ тощо);

- на рівні закону право власності територіальної громади (надра, ліс, землі поза межами населених пунктів, дороги) закріплено нечітко. Респонденти зазначили, що «державна допомога у вигляді субвенцій є разовою, і після того, як вона буде витрачена, громади розвалюються без державної підтримки». Тому, аби ОТГ були спроможні утримувати себе самостійно, їм необхідно надати право власності на всі ресурси, що знаходяться на їх території, та право розпоряджатися ними;

- негативний вплив районної та обласної влади на процес реалізації реформи на місцях. Опитані зазначили, що вони відчували тиск з боку керівників районної влади, що виступають проти реформи. Також представники ОТГ заявили, що районна влада за допомогою тиску на ради громад часто намагалася сприяти їх об'єднанню за «своїм сценарієм»;

- небажання місцевих голів втрачати повноваження при об'єднанні громад, їх низька активність та безвідповідальне ставлення до реформи;

- непослідовність та нерішучість державної влади у просуванні реформи;

- амбіції громад, які бажають стати адміністративними центрами майбутніх об'єднань.

- відсутність необхідного досвіду у посадових осіб місцевого самоврядування;

- реформа блокується окремими політичними силами.

Респондентами також були названі такі причини: *егоїстичне небажання приміських населених пунктів об'єднуватись із містом, інфраструктурою якого вони активно користуються; «реформи проводяться не органами влади, а суспільними організаціями, такими як, Асоціація міст України»; «неготовність більшості керівників сільрад взяти на себе відповідальність за стан справ та повноту влади на території громад».*

Сьогодні більшість членів територіальних громад України фактично не беруть участі у процесах розробки та реалізації рішень, в управлінні комунальним майном, що знаходиться у власності цих громад. Серед причин такого стану речей можна відзначити наступні:

- відсутність чіткого закріплення на законодавчому рівні таких механізмів участі, як місцева ініціатива та громадські слухання;

- наявність у багатьох громадян очікувань, що хтось прийде і зробить, та їхня неготовність брати участь у вирішенні важливих для громади питань;

- недостатня інформованість місцевих громад про передбачені законодавством інструменти участі у вирішенні питань місцевого значення, включаючи діяльність органів самоорганізації населення (ОСНів).

● Гіпотеза дослідження

Недостатньо успішне просування в Україні реформи місцевого самоврядування обумовлене комплексом **об'єктивних і суб'єктивних причин**, до яких належить економічна криза, політична нестабільність, неконсолідованість органів публічної влади, непрофесійність чиновників, а також зневіра та пасивність громадськості, яка є головним «споживачем» результатів реформ та мала би бути її рушійною силою.

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

1. ОЦІНКА НАЯВНОСТІ В ОТГ ЛОКАЛЬНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЩОДО ГРОМАДСЬКОЇ УЧАСТІ

Належне нормативно-правове регулювання громадської участі в ОТГ є однією з обов'язкових умов розвитку цих громад. Адже регулювання процедур, пов'язаних із більшістю механізмів місцевої демократії, законодавство України покладає саме на **місцеві ради**.

Разом із тим у процесі об'єднання ТГ збільшується обсяг ресурсів (фінансових, земельних), якими розпоряджається керівництво ОТГ. Тому особливе значення має їх належний розподіл з **урахуванням інтересів** мешканців усіх населених пунктів, що ввійшли до складу ОТГ.

Тому сьогодні якісне врегулювання механізмів громадської участі та місцевої демократії потребує відповідного **нормативного забезпечення**, що має базуватися на європейських демократичних стандартах.

У ході міжрегіонального дослідження, впродовж липня-вересня 2016 року, експерти проаналізували **12 видів локальних нормативно-правових актів** (далі – НПА), які регулюють різні форми участі громадськості у створенні та розвитку ОТГ. Зокрема, проаналізовано такі **види НПА**:

- Статути територіальних громад;
- Регламенти рад ОТГ;
- Регламенти виконавчих органів рад ОТГ;
- Порядок подання місцевої ініціативи;
- Порядок проведення консультацій з громадськістю;
- Порядок проведення консультативних опитувань;
- Положення про старосту;
- Положення про порядок створення та діяльності ОСНів;
- Типове Положення про ОСН;
- Програми сприяння розвитку ОСНів (або Програми розвитку громадянського суспільства);
- Положення про консультативно-дорадчі органи в ОТГ;
- Стратегії розвитку ОТГ.

Наявність відповідних НПА досліджувалась у **34 ОТГ**, створених у Волинській, Дніпропетровській, Луганській, Львівській, Миколаївській та Одеській областях.

Для отримання НПА були надіслані запити на інформацію до ОДА, обласних рад, Офісів реформ та ОТГ. Часто доводилося надсилати повторні запити, здійснювати пошук необхідної інформації на офіційних веб-сайтах. Однак у підсумку близько **42%** запитуваної публічної інформації так і **не вдалося отримати**.

Деякі ОТГ взагалі не відповіли на запити на інформацію, або ж надали відповіді лише на частину запитань. Дослідження офіційних веб-сайтів ОТГ показало, що лише на 8 з них розміщено хоча би один із запитуваних НПА. Щоправда, тут слід відзначити Смолигівську сільську ОТГ (Волинська область), на офіційному сайті якої оприлюднені **всі прийняті НПА** із тих, що запитувались.

За підсумками пошуку на сайтах та отримання зазначених НПА на запити їх наявність у досліджуваних ОТГ характеризується такими даними:

- 1) Положення про старосту мають 20 ОТГ.
- 2) Регламент ради – 17 ОТГ.
- 3) Регламент виконавчих органів ради – 14 ОТГ.
- 4) Статут територіальної громади – 9 ОТГ.
- 5) Стратегію розвитку громади – 3 ОТГ.
- 6) Програму розвитку громадянського суспільства – 1 ОТГ.

Жодна із досліджених ОТГ не затвердила такі НПА, як Порядок подання місцевої ініціативи, Порядок проведення консультацій з громадськістю, Порядок проведення консультативних опитувань, Положення про порядок створення та діяльності ОСНів, Типове Положення про ОСН, Програма сприяння розвитку ОСНів, Положення про консультативно-дорадчі органи в ОТГ.

Водночас у ході дослідження виявлено, що порядок подання місцевої ініціативи та порядок проведення консультативних опитувань регламентовані **у статутах деяких ОТГ**. Хоча міра деталізації у статутах відповідних процедур реалізації цих форм громадської участі є недостатньою, порівнянно з тим, як це могло бути зроблено окремому Положенні.

2. АНАЛІЗ ЛОКАЛЬНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

1. Статuti ОТГ

Статут ОТГ є одним з основних нормативно-правових актів ОТГ, який визначає засадничі норми функціонування та розвитку громади. З усіх нормативних актів, які приймає місцева рада, Статут територіальної громади вбирає в себе чи не найбільшу частину нормативного врегулювання механізмів місцевої демократії та процедур громадської участі.

Статuti досліджуваних ОТГ було проаналізовано з точки зору **наявності** норм та **якості регулювання** ними питань участі громадськості у вирішенні питань місцевого значення, зокрема, на всіх етапах процесу об'єднання і розвитку громад.

У більш ніж **90%** затверджених статутів ОТГ передбачені такі основні форми участі громадськості, як: місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори, конференції членів громади, громадські слухання, місцеві ініціативи, створення і діяльність ОСНів, участь у роботі координаційних органів МСВ, у складі тимчасових комісій, робочих груп, консультативно-дорадчих органів, що створюються і діють при місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування.

У більшості статутів містяться також питання подання індивідуальних та колективних звернень, електронних петицій, участі інститутів громадянського суспільства (ІГС) у діяльності органів місцевої влади: громадських організацій, благодійних організацій, професійних спілок, ОСНів, інших неприбуткових організацій, які опікуються питаннями модернізації місцевого самоврядування. Деякі статuti містять також й інші, не заборонені законом форми безпосередньої участі членів громади у вирішенні питань місцевого значення. Рідше у статутах прописують консультативне опитування мешканців громади.

У деяких статутах ОТГ унормовано основні положення щодо організації громадського контролю. Наприклад, у Білокуракинській селищній ОТГ (Луганська область) передбачено здійснення громадського контролю з боку членів територіальної громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб, за

діяльністю ОСНів з боку громадських організацій, що діють на території громади чи безпосередньо.

Суб'єкти громадського контролю можуть використовувати такі **способи контролю, як:** аналіз інформації, яка згідно норм законодавства України та Статуту має знаходитись у відкритому доступі; надсилання до органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, ОСНів інформаційних запитів з приводу їхньої діяльності на певній території; ініціювання звіту будь-якого представника органів МСВ, ОСНУ на зборах (конференції) членів ТГ; створення за рішенням Загальних зборів (конференції) членів ТГ громадських контрольних інспекцій (екологічної, транспортної тощо); ініціювання та проведення громадських слухань; здійснення інших не заборонених законом контрольних заходів силами громадськості.

Статутом передбачено можливість створення за рішенням Загальних зборів ТГ **громадських екологічних контрольних інспекцій (ГЕКІ)**, які здійснюють діяльність з вирішення екологічних проблем ТГ і мешканців периферійних територій. Статутом та Положенням про ГЕКІ, яке затверджується Загальними зборами ТГ, визначаються організація, повноваження, порядок роботи та форми реагування ГЕКІ.

З метою здійснення **громадського контролю за роботою перевізників усіх форм власності** на автобусних маршрутах загального користування, а також будь-яких вантажів по території громади, стану автостанцій, громадських зупинок, а також доріг на території громади, їх стану, ремонту та фінансування, за рішенням Загальних зборів членів ТГ Статут передбачає можливість утворення Громадської транспортної контрольної інспекції.

Як механізми захисту прав та інтересів периферійних громад у більшості прийнятих Статутів ОТГ передбачено такі норми:

- мешканці периферійних територій безпосередньо беруть участь у вирішенні питань, віднесених законом до відання громади, її органів та посадових осіб шляхом використання форм прямої демократії: загальних зборів, конференцій, громадських слухань, місцевих ініціатив тощо;

- інтереси мешканців периферійних територій в органах МСВ громади представляють **староста** відповідного населеного пункту; депутати ради, обрані у відповідних одномандатних виборчих округах; та ОСНи, створені у відповідних внутрішніх мікрогромадах;

- з метою захисту прав і свобод членів громади, їх окремих груп (членів мікрогромад, пенсіонерів, інвалідів, ветеранів війни, репресованих, національних меншин, внутрішньо переміщених осіб, учасників АТО та ін.), за рішенням Ради може бути запроваджено інститут **громадського Уповноваженого громади** з питань захисту прав людини (Муніципальний омбудсмен).

До механізмів захисту прав та інтересів мешканців віддалених територій також можна віднести планування розвитку цих територій. Наприклад, у Статуті Білокуракинської селищної ОТГ визначено, що з метою оптимального використання ресурсів громади, забезпечення сталості її розвитку, збереження і примноження культурної спадщини, максимального задоволення інтересів різних поколінь членів ТГ здійснюється **планування розвитку громади**.

Планування розвитку громади та її населених пунктів реалізується шляхом прийняття радою таких актів, розроблених із залученням громадськості:

1) Генерального плану розвитку населених пунктів, який затверджується рішенням ради лише після проходження ним процедури громадського обговорення (громадських слухань) у кожному з населених пунктів ОТГ, у порядку, встановленому законодавством України про планування та забудову територій та рішеннями Ради.

2) Стратегічного плану соціально-економічного та культурного розвитку громади (Стратегії місцевого розвитку).

3 метою відстеження динамічних змін у розвитку громади ведеться щорічний **моніторинг статистичних показників** «Муніципальна статистика».

Подання місцевої ініціативи в ОТГ врегульовано на рівні Статутів ТГ. Окремих положень про подання місцевої ініціативи ради ОТГ наразі не прийняли. **Суб'єктами** розробки проекту рішення ради у порядку місцевої ініціативи можуть бути:

1) легалізовані на території громади ІГС;

2) легалізовані на території громади ОСНІ;

3) члени громади, об'єднані в ініціативну групу (чисельність, що визначена Статутами, коливається від 5 до 20 осіб). Звісно, ініціативна група кількістю до 20 осіб є зовеликою, оскільки існують ризики щодо її злагодженої діяльності.

Подання місцевих ініціатив жителями периферійних громад має свої особливості. Реєстрація проекту рішення ради, яке стосується окремого населеного пункту громади, здійснюється секретарем ради за умови підтримки такого проекту рішення не менш, як 0,5% членів громади або 1% підписів жителів цього населеного пункту.

Так, статутом Смолигівської сільської ОТГ (Волинська область) встановлено, що реєстрація проекту рішення ради, який стосується окремого населеного пункту громади, здійснюється секретарем ради за умови підтримки такого проекту не менш, як 100 повноправними членами ТГ – жителями цього населеного пункту. Вважаємо, що цифра у 100 підписів для окремого села є **зависокою**. Для прикладу, в обласному центрі Чернівцях необхідна кількість підписів для подання місцевої ініціативи становить 50, а в Чернігові – 10% від загального числа виборців, тобто **22 860!**

Рада в межах своїх повноважень може: прийняти проект рішення, внесений у порядку місцевої ініціативи; відхилити проект рішення; прийняти проект рішення за основу з наступним доопрацюванням разом з членами ініціативної групи протягом 15-денного терміну та винесенням узгодженого проекту рішення на наступне пленарне засідання ради. Повторне відправлення проекту на доопрацювання не допускається.

Якщо проект рішення, внесений у порядку місцевої ініціативи, відхилений радою, вона може розглянути власний альтернативний проект рішення.

У розвиток положень Статуту ТГ рада Голобської громади Волинської області затвердила Положення про місцеві ініціативи, в якому регулюються окремі процедурні питання реалізації права членів громади на місцеву ініціативу, а також містяться зразки документів, необхідних для реалізації цього права.

Порядок інформування населення про результати розгляду радою місцевої ініціативи також стандартний. Рішення ради з питання, внесеного у порядку місцевої ініціативи, в 10-денний термін надсилається членам ініціативної групи та оприлюднюється в порядку, встановленому Регламентом ради і Статутом.

В окремих Статутах ОТГ визначено **Порядок проведення консультативних опитувань**. Ці опитування можуть проводитись із важливих питань життя територіальної громади, а також із питань, які не віднесені чинним законодавством до відання МСВ,

але мають важливе значення для громади та її соціально-економічного і культурного розвитку.

Разом із тим статутами досліджених ТГ **не врегульовано** норми представництва у консультативних опитуваннях та **не визначено** суб'єктів, уповноважених їх проводити.

Статутами ОТГ передбачені **два варіанти** врахування результатів консультативних опитувань:

1) результати консультативного опитування мають рекомендаційний характер, враховуються органами МСВ при прийнятті рішень та оприлюднюються в місцевих засобах масової інформації;

2) якщо проект рішення ради не відповідає результатам консультативного опитування, то таке рішення може бути прийняте не менш, як двома третинами від загального складу депутатів ради.

2. Регламенти рад ОТГ

У 17 регламентах рад ОТГ проаналізовано такі **вісім форм участі громадськості** у процесах підготовки та прийняття рішень:

1) Збір інформації про потреби громади. Гарний приклад визначення такої форми громадської участі передбачений Регламентом Шацької селищної ради ОТГ (Волинська область) – механізм роботи депутата з виборцями. Відповідно до статті 73 Регламенту ради:

- депутат селищної ради працює на закріпленому виборчому окрузі з виборцями, збирає, узагальнює доручення виборців та формує рейтинг потреб виборців;
- доручення виборців враховуються при розробці планів і програм економічного та соціального розвитку ТГ, економічних програм, формуванні бюджету та при підготовці проектів рішень з інших питань;
- депутат селищної ради бере участь в організації виконання доручень виборців як одноособово, так і у складі утвореної з цієї метою депутатської групи, може залучати до їх виконання самих виборців та ОСНІ;
- рада та її виконавчі органи аналізують доручення виборців, надані депутатом селищної ради, та з урахуванням матеріальних, в тому числі фінансових, можливостей приймають відповідні рішення щодо їх реалізації. Рішення з цих питань доводяться до відома депутатів і територіальної громади.

Щоправда, термін «робота з виборцями» можна вважати некоректним, оскільки не всі особи, які проживають в ОТГ, є виборцями, але всі вони є членами територіальної громади. Наприклад, це іноземці, особи без громадянства, діти, особи які позбавлені цивільної дієздатності, але які на законних підставах проживають на певній території. Вивчати потреби і враховувати інтереси цих категорій осіб теж необхідно.

2) Планування роботи ради. Регламентом Шацької селищної ради ОТГ (Волинська область) передбачено, що проект плану роботи Ради розробляється з урахуванням пропозицій трудових колективів, громадських організацій, об'єднань, рухів, громадян тощо.

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

4) Обговорення проектів рішень. Проекти рішень Ради, які підлягають обговоренню, оприлюднюються на дошках оголошень, офіційних веб-сайтах.

5) Формування порядку денного ради. Близько 80% вивчених регламентів рад ОТГ надали загальним зборам громадян право вносити пропозиції щодо включення питань до проекту порядку денного сесії. Окрім цього, є регламенти за якими це право надано ОСНам, трудовим колективам, політичним партіям і громадським організаціям. Зокрема, Регламентом Шацької селищної ради ОТГ зазначено, що під час підготовки проекту порядку денного, враховуються думки та пропозиції виборців територіальної громади. Пропозиції вносяться не пізніше, ніж за 10 днів до відкриття сесії, а у виняткових випадках – за день.

6) Участь громадськості у пленарних засіданнях. На пленарних засіданнях ради за рішенням ради, за запрошенням голови або заступника голови ради можуть бути присутні представники об'єднань громадян, трудових колективів. Для них у залі засідань відводяться спеціальні місця.

7) Участь громадськості у голосуванні. Багатьма статутами передбачена така процедура розгляду проекту рішення на пленарному засіданні ради: якщо щодо проекту проводилась експертиза, громадські слухання, консультації тощо, то після проголошення змісту питання головуючий оголошує текст висновку експертизи, слухань, обговорень тощо, і тільки потім проголошує проект рішення та ставить питання на голосування.

Перелічені вище норми містять не всі досліджені регламенти рад.

8) Участь громадськості у роботі постійних комісії ради. Проаналізовані регламенти рад ОТГ переважно не містять норм, які би вказували на форми участі громадськості у роботі постійних комісій. Утім, регламентами Шацької селищної ради (Волинська область) та Вільшаницької сільської ради (Львівська область) передбачено, що постійна комісія для вивчення питань, розробки проектів рішень ради може створити підготовчі комісії і робочі групи із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів.

Регламентом Новописковської селищної ради (Луганська область) визначено, що у засіданні постійних комісій з правом дорадчого голосу можуть брати участь запрошені експерти, громадяни, представники громадських організацій. Для більш повного обґрунтування необхідності прийняття рішень, підвищення гласності в роботі ради та її виконавчих органів, постійні комісії можуть проводити виїзні засідання на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих в межах територіальної громади. Постійні комісії з питань, що відносяться до їх компетенції, взаємодіють з органами самоорганізації населення, трудовими колективами, підприємствами, організаціями і установами.

3. Регламенти виконавчих органів рад ОТГ є актами, що врегульовують організаційно-процедурні питання діяльності виконавчих органів ради.

Результати дослідження участі громадськості у підготовці рішень виконавчих органів ради показують, що серед проаналізованих регламентів виконавчих органів близько як у **30%** передбачена можливість громадськості подавати пропозиції до проектів розпоряджень голови. Так, регламентами виконавчих органів Зимнівської сільської ради та Устилузької міської ради (Волинська область) передбачена можливість участі громадськості у підготовці розпоряджень сільського голови.

ГО можуть вносити пропозиції щодо підготовки проектів розпорядчих актів структурних підрозділів та відділів виконавчого комітету за напрямками діяльності. Проте регламенти виконавчих органів не містять чітких вказівок, які саме організації та в якому порядку можуть готувати та подавати питання на засідання виконавчого комітету.

Як і у випадку участі в підготовці рішень виконавчого комітету, регламентами практично не визначені **форми участі громадськості у роботі виконавчих органів ради**. Єдина прописана у Регламенті форма безпосередньої участі – це участь у засіданнях виконавчого комітету. У процесі засідання виконавчого комітету його запрошені учасники мають право брати участь в обговоренні питань, що внесені до порядку денного, давати довідки до них, задавати доповідачу запитання та вносити пропозиції до проекту рішення.

Регламентом виконавчих органів Новопокровської селищної ради (Луганська область) визначено, що у засіданнях виконавчого комітету можуть також брати участь запрошені **трудові колективи**.

Найбільший перелік осіб, які можуть бути запрошені на засідання виконкому, передбачені Регламентом виконавчих органів Дублянської селищної ради (Львівська область). У засіданнях виконкому можуть брати участь депутати селищної ради, прокурор району, а також запрошені спеціалісти селищної ради, представники державних органів, ЗМІ, громадських організацій і трудових колективів, що мають відношення до питань, які обговорюються.

Отже, проаналізовані норми регламентів не передбачають вільного доступу громадськості на засідання виконкому, а тільки за попереднім запрошенням.

Щодо **відкритості та прозорості виконавчих органів рад ОТГ** можна виділити три основні форми, передбачені регламентами.

1) **Оприлюднення проектів рішень виконавчого комітету**. Наприклад, Регламентом виконавчих органів Зимнівської сільської ради (Волинська область) визначено, що матеріали на розгляд виконкому оприлюднюються відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» за 20 робочих днів до засідання виконкому шляхом їх розміщення на офіційному сайті сільської ради.

2) **Відкритість і гласність засідань виконавчого комітету**. Норма щодо відкритості та гласності в більшості проаналізованих регламентів відсутня. Регламент виконавчих органів Устилузької міської ради (Волинська область) передбачає, що за рішенням членів виконавчого комітету, може бути проведене закрите засідання.

3) **Звітування виконавчого комітету**. До звітування про роботу виконкому в регламентах є різні підходи. У Смолигівській сільській ОТГ в Регламенті закріплено, що виконком не менш, як один раз на рік звітує перед сільською радою про свою роботу та інформує про неї мешканців сіл. А в Новопокровській селищній об'єднаній громаді передбачено, що виконавчий комітет селищної ради не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед громадою на відкритій зустрічі з громадянами. З доповіддю виступає селищний голова. На жаль, інформування про роботу виконкому на постійній основі на офіційних веб-сайтах, інформаційних дошках тощо не передбачене.

4. Положення про старосту. Більшість досліджених положень містять достатню кількість механізмів взаємодії старости з громадою, яку він представляє, та з її громадськими утвореннями. До цих механізмів слід віднести:

1) **Вести прийом жителів.** Наприклад, у Положенні про старосту Біляївської міської ОТГ Одеської області визначено, що час прийому жителів старостою повинен становити не менш, як три дні на тиждень, один із яких не менш, як до 19-ї години.

2) **Сприяти жителям у підготовці документів,** що подаються до органів місцевого самоврядування.

3) **Приймати від членів внутрішньої громади заяви,** адресовані органам місцевого самоврядування ОТГ та їх посадовим особам, передавати їх за призначенням.

4) **Брати участь в організації та проведенні зборів членів своєї громади** та в оформленні документів цих зборів, вносити пропозиції до порядку денного зборів. Організовувати виконання рішень зборів членів відповідної мікрогромади та здійснювати моніторинг їх виконання.

5) **Здійснювати моніторинг** стану дотримання прав і законних інтересів членів мікрогромади у сфері соціального захисту, культури, освіти, фізичної культури та спорту, житлово-комунального господарства, реалізації ними права на працю та медичну допомогу.

6) **Взаємодіяти з ОСНами** відповідного населеного пункту ОТГ. Надавати практичну допомогу ОСНам у виконанні ними своїх завдань та повноважень. Пропонувати питання для розгляду ОСНам відповідного населеного пункту.

7) **Вести облік та узагальнювати пропозиції членів мікрогромади з** питань соціально-економічного та культурного розвитку відповідного села (сіл) ОТГ, соціального, побутового та транспортного обслуговування його жителів.

8) **Звітувати** (не менш, як двічі на рік) перед зборами членів відповідної мікрогромади чи в інший спосіб, передбачений Статутом ОТГ, про свою роботу.

Крім цього, у Новокалінівській міській ОТГ (Львівська область) та Білокуракинській селищній ОТГ (Луганська область) староста має право **вносити пропозиції щодо персонального складу громадських контрольних інспекцій**, які створюються за рішенням Загальних зборів ТГ, сприяти залученню членів мікрогромади до участі у здійсненні ними контрольних заходів на території відповідних населених пунктів ОТГ.

Усіма проаналізованими положеннями про старосту передбачене право членів ТГ ініціювати **дострокове припинення повноважень старости**. Нормативне закріплення цієї процедури у більшості положень різниться. Наприклад, у Вільшаницькій, Новокалінівській ОТГ (Львівська область) рішення про внесення пропозицій щодо відкликання старости за народною ініціативою приймається на зборах виборців відповідної мікрогромади у кількості **не менше 20 осіб** для відкликання сільського старости.

На підтримку пропозиції про відкликання старости повинні бути зібрані підписи **в кількості, що перевищує кількість голосів, поданих за нього за місцевих виборах**, за результатами яких він був обраний старостою. Збір підписів проводиться не довше 10 днів.

У Гніздичівській селищній ОТГ (Львівська область) рішення про внесення пропозицій щодо відкликання старости за народною ініціативою приймається на зборах виборців відповідної сільської громади у кількості **не менше 50 осіб** для відкликання сільського старости.

У Ходорівській міській ОТГ Львівської області **повноваження старости можуть бути припинені достроково за пропозицією, внесеною в порядку місцевої ініціативи двома третинами жителів** села (сіл), які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України, належать до відповідної ТГ та зареєстровані на території відповідного села (сіл).

Таким чином, відповідно до проаналізованих положень, в них є достатні механізми взаємодії старости та громадськості для їх якісного діалогу. Згодом громади проходять процес становлення, розвиватимуться і це коло мало би розширюватися та доповнюватися новими механізмами.

5. Програма розвитку громадянського суспільства

Із 34 досліджених ОТГ, в яких було запитано інформацію щодо затвердження такої програми, лише Балтська міська об'єднана громада Одеської області надала відповідь про затвердження **Програми** розвитку громадянського суспільства. За цією програмою для проведення конкурсу мікрорайонів передбачено кошторис у сумі 30 тис. грн., участь ОСНів – 8 тис грн., громадських організацій – 12 тис. грн.

6. Стратегія розвитку ОТГ станом на вересень 2016 року розроблена ще не в усіх об'єднаних громадах.

Що стосується **організації процесу та залучення громадськості до розробки проекту Стратегії**, то практика регламентації цього питання в ОТГ різна. У Голобській селищній об'єднаній громаді (Волинська область) у процесі розробки проекту Стратегії представники ініціативної громадськості включені до складу робочої групи, що працює над її розробкою. Крім того, відбулось опитування громадськості (опитано 621 особу). Проводилися фокус-групи за участі громадськості, представників бізнесу та працівників апарату органу МСВ. Проект Стратегії на стадії розробки.

Для аналізу сучасного стану Новоміської сільської ОТГ (Львівська область) було створено робочу групу, до складу якої ввійшли працівники освіти, культури та представники населених пунктів, що входять до складу ОТГ. У Гніздичівській селищній ОТГ (Львівська область) проводили анкетування в школах у 9-11 класах щодо бачення майбутнього громади. Досить часто у розробці Стратегії допомагають незалежні експерти регіональних ресурсних центрів, що діють в мережі Асоціації.

7. Доступ до публічної інформації

В ході проведеного дослідження виявлено **проблеми з доступом до публічної інформації в ОТГ**. На перший запит надали відповіді лише близько 1/3 громад. На повторні запити та телефонні дзвінки отримано у підсумку близько 60% необхідної для дослідження інформації.

Окрім цього, проведено моніторинг наявності НПА на офіційних веб-сайтах 34 ОТГ. З'ясовано, що власні сайти мають лише 17 ОТГ. Хоча б один нормативно-правовий акт із тих, що аналізувалися, знайдено на 8 веб-сайтах ОТГ (24%).

Вільний доступ до інформації є необхідністю не лише для проведення моніторингу та аналітичного дослідження. Першочергово це є важливим для жителів громади, які повинні мати можливість безперешкодно ознайомитись із рішеннями та проектами рішень, що приймаються радою ОТГ та її виконавчими органами. Отже, доступ до інформації є одним із ключових факторів відкритості та публічності місцевої влади.

8. Консультативні опитування в ОТГ

Близько 20% проаналізованих статутів містять можливість проведення **консультативних опитувань** в ОТГ. Проте в цих статутах виявлені прогалини у нормативному регулюванні: не визначені норми представництва у консультативних опитуваннях, а також не визначені суб'єкти, уповноважені проводити такі опитування.

3. АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ ЩОДО ЗАЛУЧЕННЯ МІШКАНЦІВ ДО ПРОЦЕСІВ ОБ'ЄДНАННЯ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

З метою вивчення ходу реформи місцевого самоврядування в Україні та виявлення особливостей процесу добровільного об'єднання громад, фахівцями Одеського інституту соціальних технологій, ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» та регіональних партнерських організацій протягом липня-серпня 2016 року було проведене **експертне опитування** представників територіальних громад, розташованих у Волинській, Дніпропетровській, Одеській, Луганській, Львівській та Миколаївській областях.

Дослідження проводилося шляхом анкетування місцевих експертів (представників органів влади, громадських активістів), що дозволило виявити загальні тенденції участі громадськості в об'єднанні та розвитку ТГ на всіх етапах цього процесу.

У ході дослідження всього опитано **597 експертів**, у тому числі:

342 члени об'єднаних територіальних громад (57,3%);

138 членів громад, які готуються об'єднатися (23,1%);

117 членів громад, в яких спроба об'єднатися була невдалою (19,6%).

У зв'язку з особливостями процесів у кожному з наведених трьох типів громад було розроблено **4 види анкет**: для представників органів місцевої влади в об'єднаних територіальних громадах; для представників громадськості в об'єднаних територіальних громадах; для представників громад, що планують об'єднатися; для представників громад, що зазнали невдачі при спробі об'єднання.

Серед згаданого числа опитаних 297 або **49,3%** представляли громадськість, а 300 або **50,3%** – владу. Результати дослідження окремо проаналізовані по кожній категорії опитаних та по кожному з цих типів громад.

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

3.1. Об'єднані територіальні громади

Ця група опитаних складає **342 особи, у тому числі:** з Волинської – 61 (17,8%), Дніпропетровської – 73 (21,3%), Луганської – 36 (10,5%), Львівської – 55 (16,1%), Миколаївської – 26 (7,6%) та Одеської – 91 (26,6 %) областей. Серед них 186 (55,7%) проживають у тих населених пунктах, що стали адміністративними центрами, і 148 (44,3%) – в селах і селищах, які приєдналися.

Експертну думку в цій групі респондентів представляють **164** (48%) експертів з числа громадських активістів та працівників бюджетної сфери (**представники думки громади**) та **178** (52%) експертів з числа депутатів місцевих рад ОТГ – 69 (38,8%), працівників апарату ОТГ – 61 (34,3%), старост та в.о. старост – 34 (19,1%) та працівників комунальних підприємств – 13 (7,3%) як **представників думки влади**.

Згідно з оцінкою опитаних, при розробці Перспективного плану формування спроможних територіальних громад ОДА залучала представників громади. Цю думку поділяють 164 опитаних (48,8%). Протилежної думки дотримуються 72 респонденти (21,4%).

Серед тих, кого ОДА залучала до обговорення Перспективного плану, експерти назвали представників місцевої ради – 183 (66,1%), представників ОСНів – 38 (13,7%), громадських активістів – 68 (24,5%), пересічних мешканців – 30 (10,8%) та працівників комунальних закладів – 20 (7,2%).

Ініціатором об'єднання ТГ виступали, в першу чергу, **представники влади** – сільський (селищний, міський) голова – 247 (72,9%) та депутати сільської (селищної, міської ради) – 121 (35,7%), а також члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи – 29 (8,6%) та представники ОСНів – 28 (8,2%).

За оцінками більшості з опитаних експертів (78,8%) **громадські обговорення** ідеї та конфігурації об'єднання ТГ проводилися досить активно. Хоча 10,6% опитаних вважають, що такі обговорення проводилися скоріше формально, а 5,9% стверджують, що такі обговорення взагалі не проводилися.

Більшість експертів (67,0%) вказують на те, що в громадських обговореннях взяли участь **чимало мешканців**. Але про «вузьке коло осіб», що були присутні на цих заходах, казали 14 або 4,2% опитаних.

70,5% опитаних вважають, що найбільш розповсюдженими формами громадських обговорень в ТГ були **загальні збори** мешканців. 39,8% відмітили, що це обговорення відбулося серед депутатів на сесіях місцевих рад, а 35,2% – на громадських слуханнях.

Виявилося, що серед опитаних 65,6% представників громадськості взяли безпосередню участь в обговореннях. Серед причин, що завадили експертам взяти участь у цих заходах, головними були такі: вони «не знали, що таке відбувається» (30,5%) та «не в їх компетенції вирішувати такі питання» (37,3%).

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

На відкрите запитання «Які аргументи були висловлені проти об'єднання з боку представників місцевої влади?» **51%** усіх опитаних зазначили, що таких аргументів не було. Інші відповіді можна згрупувати наступним чином:

- всі кошти будуть у центрі, непрозорий розподіл бюджету – 5%;
- втрата робочих місць, скорочення – 4,5%;
- страх втратити керівні посади – 4%;
- велика відстань між селами, віддаленість від центру, незручність транспортної інфраструктури – 3,5%;
- будуть вирішуватися лише проблеми центру – 2%;
- страх перед новим – 2%;
- небажання приєднувати неспроможні громади – 2%;
- проти було керівництво РДА – 2%;
- ми є самодостатніми – 1,5%.

Так само, на запитання «Які **аргументи** були висловлені проти об'єднання з боку представників місцевої влади?» громадські експерти відповіли таким чином:

- аргументів не було – 25,7%;
- недовіра до реформи, центральної влади, страх перед новим, зневіра – 16,7%,
- нерозуміння перспектив – 11%;
- закриття бюджетних установ, соціальних об'єктів – 6,4%;
- всі кошти лишатимуться в центрі через непрозорість розподілу бюджету – 5,5%;
- віддаленість школи, лікарні, дитячого садочка – 4,1%;
- про периферію забудуть – 4,1%;
- незручності з видачею довідок, наданням адмінпослуг – 3,7%;
- віддаленість від влади, від центру – 3,2%;
- нас не підтримає держава, область – 2,3%;
- село залишиться без влади – 2,3%;
- вимога адміністративного центру в своєму селі – 1,8%;
- відсутність транспортної інфраструктури – 1,8%;
- спочатку потрібно побачити приклади інших громад – 1,4%;
- проти приєднання бідних, дотаційних сіл – 1,4%;
- занепад сіл – 1,4%.

Окрім цього, експертам було поставлене запитання, які проблеми насправді виникали у процесі об'єднання громад. Відповіді на це запитання розподілилися таким чином:

- проблем не було – 19,3%;
- недосконалість законодавчої бази – 10,6%;
- небажання, супротив районної влади – 6,4%;
- віддаленість від центру та основних бюджетних установ – 5,5%;
- проблеми зі сполученням, транспортною інфраструктурою – 2,3%;

- байдужість, пасивність людей – 3,7%;
- брак інформації – 3,2%;
- суперечки, де буде адміністративний центр – 2,8%;
- закриття шкіл, амбулаторії – 2,8%;
- суперечки, конфлікти – 2,3%;
- людей не попередили про об'єднання, не спитали їх думки – 2,3%;
- підкупи, розповсюдження неправдивої інформації – 1,8%;
- небажання мешканців сприймати нове, недовіра, нерозуміння – 1,8%;
- деякі громади не хотіли приєднуватися – 1,8%;
- було важко визначитися, до якої приєднатися – 1,4%;
- люди були проти – 1,4%;
- відсутність робочих місць – 1,4%;
- відсутність досвіду – 1,4%.

Проблема, пов'язана з браком інформації, розкривається відповіддю на запитання «Чи достатньо мешканці громади були поінформовані щодо суті децентралізації та об'єднання територіальних громад?». На це запитання більшість експертів зазначили, що мешканці все ж таки чули про реформу, але не зовсім розуміють її суті (50,1%). Разом із тим 37,2% опитаних вважають, що мешканці громади були достатньо поінформовані про реформу.

Основним джерелом інформації є місцева влада: голова громади (74,7% опитаних) та місцеві депутати (59,2%), в другу чергу – ЗМІ: радіо, телебачення, друковані видання (36,6%).

Під час інформаційних зустрічей з представниками Офісу реформ, місцевими органами влади та громадськими структурами мешканці найчастіше задавали такі **запитання:**

- для чого потрібна ця реформа? Яка вигода від об'єднання? Чи буде покращення? Що це нам дає? – 28,1%;
- про розподіл бюджету та фінансування приєднаних громад – 15,2%;
- чи відремонтують дороги? Яким буде транспортне сполучення? – 14,6%;
- де будуть надавати адміністративні послуги? Де брати довідки? – 14,6%;
- що буде з лікарнею, школою та іншими бюджетними установами? Де вони будуть знаходитись? – 11,8%;
- питання щодо влади на місцях, зокрема, повноважень і функцій старости – 9%;
- чи буде розвиватися село? Що буде з периферією? – 7,9%;
- про покращення благоустрою та комунальних послуг – 7,3%;
- просили навести позитивні приклади об'єднання інших громад? – 4,5%;
- про земельні питання – 4,5%;
- щодо збереження робочих місць – 3,9%.

У процесі об'єднання активну роль відігравали сільські, селищні, міські голови, які намагалися пояснити мешканцям сутність реформи і вигоди об'єднання. Так вважають 86,2% опитаних та ОСН, що долучалися до роз'яснення сутності реформ та

допомагали в організації та проведенні консультацій із населенням.

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

Адміністративні центри громад мають необхідну інфраструктуру для надання якісних послуг мешканцям (33,6%), але 54,4% опитаних вважають, що вона потребує модернізації.

У ході добровільного об'єднання територіальних громад в Україні з'явився **інститут старост**, основна функція якого полягає у представництві та захисті інтересів населених пунктів, що увійшли до складу ОТГ. Наразі у досліджених ОТГ у більшості населених пунктів вибори вже проведені, старости обрані, зазначили 64,4% опитаних, або функції старост виконують інші особи, уповноважені місцевою радою (21,8%).

Серед опитаних громадських експертів до старост вже зверталися 41,5%. Питання, з якими вони зверталися, пов'язані переважно з організацією благоустрою та комунальними послугами, а саме:

- ремонт доріг – 17,9%;
- надання довідок, інших документів – 17,9%;
- освітлення – 14,3%;
- оформлення субсидій – 8,9%;
- земельні питання – 8,9%;
- соціальні питання – 8,9%;
- вивіз сміття – 7,1%;
- водопостачання – 7,1%;
- організація свят – 5,4%;
- особисті, побутові – 5,4%.

У цілому, більше половини експертів з числа громадськості (59,2%) вважають, що староста ефективно відстоює інтереси громади.

Нині у громадах триває розробка Стратегій їх розвитку. Третина експертів зазначили, що мешканці достатньо активно брали участь в обговоренні проекту Стратегії, ще 26,1% відповіли, що проект Стратегії виносився на обговорення мешканців, але не викликав у них інтересу.

Крім того, експерти вважають, що процедури громадських слухань, місцевих ініціатив, громадських зборів, які закріплені в місцевих нормативно-правових актах, є чіткими та прозорими і мешканці можуть безперешкодно провести їх. Але частина експертів (11,4%) вважає, що в локальних НПА процедури зазначені, але вони занадто ускладнені або нечіткі.

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

Експерти вважають, що при розподілі коштів у цілому були враховані інтереси периферійних населених пунктів та їх громад (64,9%). Ці потреби визначалися через

подання депутатів (48,0%), через сходи мешканців периферійних громад (36,9%) та через дослідження громадської думки і анкетування мешканців периферійних громад (24,0%).

Депутати, які представляють інтереси громад, на думку 48,8% опитаних, беруть активну участь у розробці планів, стратегій розвитку ОТГ та регулярно спілкуються з мешканцями (52,7%).

З метою перевірки **наявності діалогу та взаємодії** влади і громадськості, громадським експертам було поставлене запитання щодо зацікавленості місцевої ради у залученні мешканців до процесу прийняття рішень. Так само, представникам влади поставлене запитання, чи зацікавлені самі мешканці долучатися до процесу прийняття рішень у громаді.

Слід зазначити, що у відповідях на це запитання мала місце певна розбіжність думок двох груп. Так, 42,4% представників влади вважають, що місцева рада зацікавлена і постійно консультиється з мешканцями, а 46,2% опитаних представників громадськості вважають, що місцева рада лише ситуативно залучає мешканців до процесу прийняття рішень або практично не залучає їх.

Серед громадських експертів 33,3% вважають, що мешканці зацікавлені та беруть активну участь у процесах прийняття рішень місцевою владою, а 62,1%, навпаки, стверджують, що мешканці лише ситуативно долучаються до процесу прийняття рішень або взагалі не виявляють інтересу до місцевої політики.

Крім того, громадськість вважає (49,4%), що місцева рада дослухається до мешканців у процесі прийняття рішень, хоча 31,9% стверджують, що місцева рада лише іноді враховує думку мешканців у прийнятті рішень.

На думку більшості (65,9%) представників влади, місцева влада має вести постійний діалог із мешканцями. Хоча 17,0% опитаних вважають, що з мешканцями потрібно проводити консультації періодично та лише за необхідності. 9,1% опитаних дотримуються думки, що депутатського представництва інтересів мешканців в місцевій раді цілком достатньо, а 5,7% вважають, що мешканці недостатньо компетентні, та їх участь у процесі прийняття рішень є непродуктивною.

3.2. Територіальні громади, які планують об'єднатися

У складі цієї групи опитано **138 респондентів** з Волинської – 27 (19,6%), Дніпропетровської – 17 (12,3%), Луганської – 20 (14,5%), Львівської – 18 (13,0%), Миколаївської – 34 (24,7%) та Одеської – 22 (15,9 %) областей.

Серед цих експертів 83 (62,9%) живуть у населених пунктах, які планують стати адміністративним центром, а 49 (37,1%) – в селах і селищах, що планують приєднатися.

Експертну думку в цій групі респондентів представляють 68 (49,3%) експертів з числа громадських активістів та працівників бюджетної сфери (представники думки громади) та 70 (50,7%) експертів з числа депутатів місцевих рад ТГ, працівників апарату ТГ – як представники думки влади (табл. 35).

На запитання щодо залучення ОДА представників громади до розробки Перспективного плану, думка експертів виявилася не одноставною: 34,1% опитаних вважають, що громадських експертів ОДА залучала, проте 37,0% впевнені, що цього

не було. Навіть у випадку, коли представники громади були залучені, це насамперед представники місцевої ради – так вважають 48,5% експертів).

Ініціатором об'єднання ТГ також виступають представники влади – сільські (селищний, міський) голови (59,3%) та депутати сільської (селищної, міської ради) (31,9%). Членів територіальної громади як ініціаторів об'єднання в порядку місцевої ініціативи назвали 18,5% опитаних.

У громадах досить активно проводяться громадські обговорення проекту рішень щодо добровільного об'єднання ТГ: частіше у формі загальних зборів мешканців (57,4%), рідше – у формі громадських слухань (49,3%). Експерти також іноді називали свої варіанти відповіді: бесіди депутатів на виборчих округах, вільне спілкування, збори мешканців у виборчих округах депутатами селищної ради, обговорення у ЗМІ, поіменне опитування депутатами думки громадян, сесія, засідання виконкому, виробничі наради.

За результатами опитування, **40,6%** експертів вважають, що мешканці громад підтримують об'єднання, а **44,6%** зазначили, що мешканці ставляться до реформи з пересторогою. Більшість опитаних (**55,1%**) вважають, що супротив об'єднанню не спостерігається, хоча 23,2% дотримуються протилежної думки.

Опитані експерти вважають, що проти об'єднання територіальних громад виступає частина мешканців громади (32,4%) та місцеві депутати (12,7%). Аргументи, які висловлюються проти об'єднання, можна згрупувати таким чином:

- всі кошти будуть у райцентрі – 12,8%;
- перспектива безробіття, втрата робочих місць – 10,6%;
- можливість закриття бюджетних установ (шкіл, дитячих садків, лікарень) – 10,6%;
- страх змін, невідома перспектива – 10,6%;
- «нас, як завжди, обкрадуть, будемо бідувати» – 6,4%;

А до об'єднання мешканців спонукає, в першу чергу, перспектива отримати більш потужний бюджет (57,2%), сподівання на більш багату громаду (43,5%) і перспективи покращити якість соціальних послуг (42,8%).

На запитання щодо поінформованості мешканців громади про реформу децентралізації, половина експертів зазначили, що мешканці чули про реформу, але не зовсім її розуміють. Ще третина вважають, що мешканці достатньо поінформовані щодо суті реформи.

При цьому основним джерелом інформації вважається місцева влада: голова громади (60,1%) та місцеві депутати (61,6%), в другу чергу – місцеві (28,3%) та центральні (26,1%) ЗМІ.

Під час інформаційних зустрічей мешканців із представниками Офісу реформ, районних та обласних, місцевих органів влади найчастіше звучали запитання, які за змістом можна згрупувати таким чином:

- що це змінить, навіщо це треба? Які перспективи від об'єднання? – 38,3%;
- чи закриють бюджетні установи (школи, дитячі садки) – 16%;
- як буде здійснюватися наповнення бюджету, фінансування – 9,9%;
- де будуть надаватись адміністративні послуги (довідки і т.д.)? – 8,6%;

- земельні питання – 7,4%;
- соціальні потреби – 6,2%;
- де буде староста, які його функції та повноваження? – 3,7%;
- дороги – 3,7%;
- робочі місця – 3,7%.

На питання «Чи беруть участь у процесі об'єднання ОСНІ – сільські комітети?» більшість експертів відповіли, що ці структури взагалі не утворені (35,9%), ще третина обрала варіант «складно відповісти», що може свідчити про їх необізнаність із функціонуванням ОСНІв у їх громаді.

Більшість опитаних експертів дають позитивний прогноз щодо об'єднання: 73,1% з них впевнені, що це допоможе покращити або частково покращити якість послуг населенню.

Труднощі, з якими стикається громада на етапі об'єднання, можна представити таким чином:

- брак інформації, непорозуміння, недовіра – 13%;
- відмова інших громад – 6,5%;
- відсутність згоди мешканців – 5,2%;
- незгода сільських голів – 3,9%;
- відсутність ініціативи від мешканців – 3,9%.

3.3. Територіальні громади, які при спробі об'єднатися зазнали невдачі

Ця група опитаних складає **117 осіб**, у тому числі: з Волинської області – 21 (17,9%), Дніпропетровської – 19 (16,2%), Луганської – 20 (17,1%), Львівської – 13 (11,1%), Миколаївської – 22 (18,8%) та Одеської – 22 (18,0 %).

Серед опитаних цієї групи 92 (80%) проживають у населених пунктах, що планували стати адміністративним центром, і 23 (20%) – в селах і селищах, що планували приєднатися.

Експертну думку в цій групі респондентів представляють 65 (55,6%) експертів з числа громадських активістів та працівників бюджетної сфери (представники думки громади) та 52 (44,4%) – експерти з числа депутатів місцевих рад ОТГ, працівників апарату ОТГ – як представники думки влади.

За оцінками 66,4% опитаних експертів, ініціатором об'єднання територіальних громад був сільський голова, 35,3% вважають, що ініціатива належала місцевим депутатам, а 14,7% – що об'єднання ініціювали члени ТГ у порядку місцевої ініціативи.

Громадські обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання ТГ у більшості випадків проводились і доволі активно. Так вважають 59,5% опитаних. Рідше – формально, для «галочки» (17,2%). І те, що обговорення взагалі не проводилося, зауважили 21,6% опитаних. Найбільш розповсюдженою формою таких обговорень були загальні збори мешканців (62,2%) і громадські слухання (37,8%).

Думка експертів щодо того, чи чинився супротив об'єднанню, розділилася навпіл: 41,8% опитаних обрали відповідь «так» і 43,9 % – «ні». В основному, на думку експертів, проти об'єднання виступали самі мешканці громади (24,7%). Респонденти, які обрали варіант «інше» (31,5%), зазначили, що супротив насамперед чинили

представники районної влади (РДА та районної ради) або навіть народні депутати.

На відкрите запитання «Які аргументи були висловлені проти об'єднання?» дали відповідь 67 респондентів. Аргументи дуже різноманітні, але найбільш розповсюджені можна згрупувати таким чином:

- втрата робочих місць – 10,4%;
- страх перед змінами, невідомими наслідками – 6%;
- ми є самостійними, потрібно зберегти цілісність – 6%;
- дороги, важко добиратися до центру – 4,5%;
- закриття бюджетних установ (дитячих садків, шкіл) – 4,5%;
- відсутність інформації – 4,5%;
- недовіра центральній владі – 4,5%.

На підтримку об'єднання висловлювалися такі аргументи, як перспектива отримати більш потужний бюджет (80,2%) та покращення якості соціальних послуг (61,4%).

Однією з основних проблем реформи децентралізації в Україні вважається **відсутність діалогу та інформування** населення щодо особливостей реформи. За оцінками 43,6% експертів, люди були цілком поінформовані щодо суті об'єднання територіальних громад, а 42,6% чули про об'єднання, проте не розуміють його переваг.

При цьому основним **джерелом інформації** виступає місцева влада: голова громади (62,1%) та місцеві депутати (48,3%), в другу чергу – місцеві та центральні ЗМІ (34,5%).

Запитання, які найчастіше задавали мешканці представникам Офісу реформ, районних та обласних, місцевих органів влади під час інформаційних зустрічей:

- що будемо з цього мати? Що це змінить? Які дає переваги? У чому суть реформи? (38,6%);
- запитання щодо занепаду сіл, закриття шкіл, лікарень і т.д. (18,2%);
- запитання щодо розподілу бюджету та фінансової спроможності громади – (14,8%);
- зустрічей не було (9,1%);
- де будуть надаватися адміністративні послуги, видаватися довідки? (5,9%);
- на які посади можуть розраховувати громадяни? (4,5%);
- чи можна виходити за межі району? (3,4%).

У процесі об'єднання ОСН, сільські комітети, на думку 27,8% опитаних, практично не відігравали ніякої ролі, а за даними третини опитаних, вони взагалі не утворені.

Спроби об'єднатись у цій категорії ТГ, що представляли члени даної групи, зазнали невдачі. На думку експертів, причинами цього негативного результату є:

- відмова об'єднатись однієї або декількох громад – 16,2%;
- брак інформації та діалогу – 14,1%;
- відсутнє бажання керівництва – 12,1%;
- багато незадоволених, тих хто проти – 8,1%;
- сумніви, недовіра, конфлікти – 5%;
- люди бояться невідомого – 5%;

- не домовилося між собою керівництво – 5%;
- не вклалися в терміни у зв'язку зі зміною в законодавстві – 5%;
- не дійшли згоди – 4%;
- не підтримала ОДА – 4%;
- села розташовані в різних районах, сусідній район не дав згоди – 4%;
- байдужість населення – 3%;
- страх втратити владу, амбіції голів – 3%.

Висновки до розділу 3

Таким чином, проведене **експертне опитування** дало змогу виявити особливості процесу добровільного об'єднання громад. В ході дослідження всього було вивчено три різні типи громад: об'єднані територіальні громади; громади, які готуються об'єднатися; громади, спроба об'єднатися в яких була невдалою.

Хоча кожна група була розглянута окремо та має певні особливості, можна виявити **певні тенденції** в оцінках експертів щодо ходу реформи місцевого самоврядування в Україні, зокрема:

1. Експерти дають неоднозначну оцінку того, **чи залучались** представники громади до розробки Перспективного плану формування спроможних територіальних громад ОДА, чи ні. Навіть якщо і залучались, то це були представники місцевої ради.

2. Ініціатором об'єднання територіальних громад також виступали, в першу чергу, представники влади – сільський (селищний, міський) голова та депутати сільської (селищної, міської ради).

3. У громадах досить активно проводилися громадські обговорення. Найбільш розповсюдженою формою обговорень у територіальних громадах були **загальні збори мешканців**.

4. Експерти зазначають, що мешканці чули про реформу, але все ще **не до кінця розуміють її суть**. Основним джерелом інформації щодо реформи децентралізації виступає місцева влада: голова громади та місцеві депутати, в другу чергу – ЗМІ. Натомість, Офіс Реформ та Мінрегіон відіграли у процесі інформування досить невелику роль.

5. Запитань, які найчастіше задавали представникам Офісу реформ, місцевих органів влади, громадських структур, також дуже багато. Найбільш повторювані – це:

- у чому суть реформи, які її перспективи, а головне – її вигоди та необхідність для самих мешканців;
- як будуть надаватись адміністративні послуги, зокрема, видача довідок;
- питання щодо розподілу бюджету та фінансування приєднаних громад;
- питання щодо закриття бюджетних установ;

6. Аргумент, який найбільшою мірою спонукав і спонукає мешканців підтримати об'єднання – перспектива отримати більш **потужний бюджет**.

7. У громадах, що зазнали невдачі у спробі об'єднатися, та у громадах, які планують об'єднатися, супротив спостерігався саме з **боку мешканців**. Крім того, вдалося виявити, що іноді тиск на прийняття рішень чиниться з вищих щаблів влади, зокрема районною владою та навіть окремими народними депутатами.

8. Аргументи, висловлені **проти об'єднання** дуже різноманітні, та найбільш повторювані – це:

- небезпека закриття бюджетних установ та підприємств і, як наслідок, втрата робочих місць;
- всі кошти залишаться в центрі громади, а периферійні села чекає занепад;
- недовіра до реформи, центральної влади, страх перед новим, зневіра, нерозуміння перспектив у цілому.

9. В усіх групах виявлені схожі труднощі, які виникали під час об'єднання, а у випадку з громадами, які зазнали невдачі, вони стали й причинами невдачі, зокрема:

- брак інформації та діалогу, непорозуміння, недовіра;
- відмова об'єднатись однієї або декількох громад;
- віддаленість населених пунктів за відсутності транспортної інфраструктури.

10. ОСНи (сільські комітети) в цілому відігравали **невелику роль** у процесі об'єднання, часто вони навіть не утворені у громадах.

11. В ході добровільного об'єднання територіальних громад в Україні з'явився **інститут старост**. Наразі у досліджених об'єднаних громадах у більшості населених пунктів старости вже обрані або їх функцію виконують інші особи, уповноважені місцевою радою. Питання, з якими звертаються до старост, пов'язані переважно з наданням довідок, оформленням субсидій, організацією благоустрою, комунальними послугами.

12. У цілому, експерти з об'єднаних громад на цьому етапі доволі **позитивно оцінюють наслідки реформи**. Покращилась якість та доступність послуг, що надаються в громаді після об'єднання; бюджет об'єднаної територіальної громади збільшився в декілька разів; додаткові кошти активно використовуються на ремонт соціальних об'єктів та роботи з благоустрою.

4. АНАЛІЗ ІНТЕРВ'Ю

У рамках дослідження аналітичною групою були проведені напівструктуровані інтерв'ю з **керівниками** органів місцевого самоврядування громад, які об'єднались, планують об'єднатись та які зазнали невдачі при першій спробі об'єднання.

Загалом було опитано **69 керівних осіб територіальних громад**. Інтерв'ю проводились в **шести областях** України: у Волинській (12 опитаних), Дніпропетровській (5), Луганській (10), Львівській (10), Миколаївській (5) та Одеській (27). Нижче наведено перелік посадових осіб та громад, в яких проводились інтерв'ю.

Розподіл респондентів за посадами

№	Посада	Кількість опитаних
1	Міський голова	5
2	Сільський голова	26
3	Селищний голова	11
4	Заступник міського голови	1
5	Заступник сільського голови	1
6	Заступник селищного голови	2

7	Секретар сільської ради	3
8	Секретар селищної ради	1
9	Староста	8
10	В.о. старости	6
11	Регіональний консультант з правових питань Асоціації міст України	1
12	Народний депутат України	1
13	Депутат районної ради	1
14	Директор Офісу реформ	2
Всього:		69

Громади, в яких проводились інтерв'ю

№	Назва громади	№	Назва громади
Волинська область		Дніпропетровська область	
1	Велицька сільська ОТГ	1	Жовтнева сільська ОТГ
2	Зимнівська сільська ОТГ	2	Троїцька селищна ОТГ
3	Устилузька міська ОТГ	3	Іванівська сільська ТГ
4	Доросинівська сільська громада	4	Новоолександрівська сільська ТГ
5	Княгининівська сільська громада	5	Покровська сільська ТГ
6	Пісочненська сільська громада	Миколаївська область	
7	Поворська сільська громада	1	Куцурубська сільська ОТГ
8	Цуманська селищна громада	2	Вознесенська міська ТГ
Луганська область		3	Галицинівська сільська ТГ
1	Білокуракинська селищна ОТГ	4	Доманівська селищна ТГ
2	Новопсковська селищна ОТГ	5	Прибужанівська сільська ТГ
3	Містківська селищна ТГ	Одеська область	
4	Нижньодуванська селищна ТГ	1	Балтська міська ОТГ
5	Новоайдарська селищна ТГ	2	Біляївська міська ОТГ
6	Шульгинська сільська ТГ	3	Великомихайлівська селищна ОТГ
7	АМУ в Луганській області	4	Красносільська сільська ОТГ
Львівська область		5	Маразліївська сільська ОТГ
1	Гніздичівська селищна ОТГ	6	Розквітівська сільська ОТГ
2	Грабовецька сільська ОТГ	7	Тузлівська сільська ОТГ
3	Новоміська сільська ОТГ	8	Червоноармійська сільська ОТГ
4	Тростянецька сільська ОТГ	9	Бузинівська сільська ТГ
5	Ходорівська міська ОТГ	10	Доброславська селищна ТГ
6	Городоцька міська ТГ	11	Іванівська селищна ТГ
7	Давидівська сільська ТГ	12	Калинівська сільська ТГ

8	Пустомитівська міська ТГ	13	Кордонська сільська ТГ
9	Сороки-Львівська сільська ТГ	14	Піщанська сільська ТГ
10	Офіс Реформ	15	Пужайківська сільська ТГ
		16	Затишанська селищна ТГ
		17	Курисівська сільська ТГ
		18	Офіс реформ

Більшість опитаних (59%) мають попередній досвід роботи в органах місцевого самоврядування, 16% мають досвід у підприємницькій сфері, 15% – колишні працівники бюджетних установ, 4% прийшли на посади з громадського сектору, один опитаний – з наукової сфери, ще один зазначив, що не має досвіду роботи.

У процесі інтерв'ю в респондентів запитували, **як вони бачать хід реформи місцевого самоврядування, які перспективи і наслідки** вона може принести для громад? Що саме заважає процесам добровільного об'єднання громад і в чому причини цих проблем? З'ясовували, **чи проводилось громадське обговорення** ініціатив щодо об'єднання громад і проекту Перспективного плану і хто саме залучався до обговорення і проявляв найбільшу активність?

Важливо було дізнатися думку очільників громад, **чи достатньо мешканці інформовані** щодо ідеї, мети і ходу реформи, звідки вони отримували інформацію. А також причини спротиву об'єднанню громад.

Важливими для перспективи подальшого розвитку ОТГ були відповіді на запитання щодо створення на базі приєднаних сіл ОСНів (сільських комітетів) та їхньої можливої участі у процесах життєдіяльності громад і захисті інтересів мешканців периферійних територій.

З'ясовували також, у якій формі опитані бачать проведення діалогу між органами влади, інститутами громадянського суспільства, представниками бізнесу, мешканцями у процесі реформування місцевого самоврядування.

Запитували й про те, якою мірою ухвалення Статуту ТГ може сприяти консолідації членів об'єднаної громади та її сталому розвитку, а також чого не вистачає громаді для самостійного забезпечення належного рівня в усіх сферах її життя.

Запитання стосувалися також планів керівництва ОТГ щодо налагодження системних та постійних консультацій із мешканцями з питань подальшого розвитку громади, зокрема, при розробці Стратегії та Програми соціально-економічного розвитку, при розподілі інфраструктурної субвенції та взагалі – в ході становлення і розвитку спроможних ОТГ.

Реформа важлива та необхідна

На запитання «Як Ви бачите хід реформи місцевого самоврядування? Які перспективи і які наслідки вона може принести для Вашої громади?» більшість опитаних (51%) відповіли, що вони **позитивно оцінюють реформу місцевого самоврядування в Україні**.

Проблеми та недоліки реформи

Частина опитаних (23%) зауважила, що **реформа йде важко, вона гальмується на рівні держави та районної влади, зацікавленість органів влади низька, відсутнє узгодження різних реформ: місцевого самоврядування, медицини, освіти;** слабкість місцевої економіки; неврахування фактора спроможності при об'єднанні громад; небажання заможних громад приєднувати до себе бідні села; тиск на громади з метою змусити їх об'єднуватися; недостатнє кадрове забезпечення ОТГ; недостатня інформаційно-просвітницька робота; неготовність самих громад об'єднуватися («швидкі темпи реалізації реформи можуть призвести до суспільних катаклізмів»).

До **недоліків, які заважають успішному реформуванню, також були віднесені:** недосконале законодавство (особливо відсутність можливості розпоряджатися землями поза межами населених пунктів), ускладнення використання коштів місцевих бюджетів через запровадження системи «PROZORRO».

Причини наявних проблем

На думку значної частини опитаних керівників ОТГ, **основними причинами, які заважають процесу добровільного об'єднання громад, є:**

- **необізнаність жителів** з перспективами реформи, їх **пасивність, розчарування** станом справ у країні, високий рівень **недовіри до влади, недостатня інформованість** представників місцевої влади щодо можливостей, які відкриває децентралізація та об'єднання громад (48%);
- **недосконале законодавче забезпечення** реформи, яке значно відстає від темпів, яких реформа набрала в регіонах (22%). Зокрема:
 - **відсутність змін до Конституції**, які мають забезпечити побудову чіткої системи адміністративно-територіального устрою країни;
 - **несвоєчасне затвердження Кабміном** відповідних нормативно-правових актів, типових документів та методичних рекомендацій щодо проведення процедур та організаційних заходів після виборів у новій громаді (припинення діяльності сільських рад, що об'єдналися, працевлаштування працівників, розробка Статуту та Плану розвитку ОТГ тощо);
- **негативний вплив районної та обласної влади** на процес реалізації реформи на місцях. Опитані зазначили, що вони відчували тиск з району, який виступав проти реформи (17%). Також представники ОТГ заявили, що районна влада за допомогою тиску на ради громад часто намагалася сприяти їх об'єднанню за «своїм сценарієм»;
- **небажання місцевих голів втрачати повноваження** при об'єднанні громад, їх низька активність та безвідповідальне ставлення до реформи (12%);
- **непослідовність та нерішучість державної влади** у просуванні реформи (6%);
- **амбіції громад**, які бажають стати адміністративними центрами майбутніх об'єднань. Часто голови і місцеві ради не можуть визначитись із центром майбутнього об'єднання (6%);
- **відсутність необхідного досвіду** у посадових осіб місцевого самоврядування;
- **реформа блокується окремими політичними силами** (3%);

Чого не вистачає громадам для самостійного забезпечення належного рівня соціально-економічного розвитку та кваліфікованого надання адміністративних послуг

Відповідаючи на це запитання, 36% представників ОТГ зазначили, що не вистачає **фінансових ресурсів**, а 30% - **кваліфікованих кадрів**. Про необхідність **відкриття центру надання адміністративних послуг** в громаді заявили 12% учасників опитування. Вони також вказали на інституційну слабкість своєї громади: «*немає відділів (фінансових, охорони здоров'я), бо не було таких функцій*».

9% респондентів зауважили, що їм **не вистачає повноважень**, особливо **розпоряджатися землями поза межами населених пунктів**. Частина респондентів (9%) вважає, що для належного розвитку їх громади не вистачає **чіткого законодавчого регулювання**.

Обговорення в громадах Перспективного плану формування спроможних громад

Переважна більшість опитаних (81%) зазначили, що в їхніх громадах відбулось обговорення Перспективного плану області, а 15% опитаних заявили, що обговорення не проводилося.

Обговорення в громадах проекту рішення про об'єднання

87% учасників інтерв'ю підтвердили, що перспективи об'єднання обговорювались із сусідами в їхніх громадах; троє зазначили, що проект рішення про об'єднання не виносився на розгляд громади; один опитаний щодо обговорення зазначив: «*де-юре – так; де-факто – ні*».

Учасники обговорень проекту рішення про об'єднання громад

До консультацій щодо формування ОТГ, за словами опитаних, залучалися такі групи населення: всі зацікавлені мешканці (49%), представники бюджетної сфери (38%), представники бізнесу, фермери (35%), місцеві депутати (26%), громадські організації (23%), органи самоорганізації населення (сільські комітети) (9%), сільські голови громад, які планували об'єднатися (7%), трудові колективи (6%), пенсіонери (4%), місцева інтелігенція (3%), а також громадські лідери, священики, соціальний патронаж селища, районні депутати (по одному опитаному).

Ініціатори публічних обговорень

За даними респондентів, обговорення в їх громадах проходили з ініціативи: місцевого голови (72%), місцевих депутатів (28%), мешканців (4%), місцевої ради (3%), районної ради (3%), районної державної адміністрації (3%), а також сільської організації ветеранів війни та праці, представників місцевого бізнесу (по одному опитаному).

Проблеми із залученням мешканців до консультацій щодо об'єднання

41% опитаних виділили такі основні проблеми із залученням мешканців до обговорень щодо об'єднання громад: **низька активність мешканців, недостатня їх інформованість** про реформу, **зневіра у владі**.

39% респондентів зазначили, що проблем з участю громади в консультаціях не було. 2% опитаних відповіли, що «*було складно зібрати людей через їх зайнятість у весняно-польових роботах*».

Респонденти з Луганської області зауважили, що на негативну позицію жителів їх громад щодо реформи вплинули **воєнні дії** в безпосередній близькості.

Зацікавленість мешканців громад у реформі

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

23% респондентів зазначили, що **мешканці не проявляли зацікавлення до об'єднання**. На їх думку, *мешканці не розуміють позитивного впливу реформи на розвиток їх громади, вони інертні, не довіряють ініціативам влади*.

10% респондентів зазначили, що лише **частина громади зацікавлена у проведенні реформи**.

Найбільш активні групи учасників обговорення

Найбільш активними учасниками громадського обговорення реформ на селі виявилися: представники місцевого бізнесу, фермери (29%), місцеві депутати (28%), представники бюджетних установ та соціальної сфери (16%), молодь (13%), громадські організації, активісти (13%), голови сільських рад (12%), пенсіонери (10%), прості мешканці (6%), інтелігенція (4%). Дехто вважає найбільш активними учасниками обговорення також населення віком 20-30-40 років, профспілки, директорів шкіл, жителів багатопверхових будинків, владу, асоціацію ОСББ та представників виконкому.

Оцінка продуктивності участі мешканців у реформі

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

Непродуктивною вважають участь громадян у реформі 25% респондентів, частково продуктивною – 9%. Своє твердження вони пояснили пасивністю мешканців.

Чому участь жителів громад в реформі недостатньо продуктивна?

Ті опитані, які вважають, що участь мешканців у реформі не завжди є продуктивною, обґрунтували свою позицію тим, що: *населення розчароване та апатичне, спілкування людей із владою обмежується лише висуванням вимог та претензій, які стосуються їх особистих проблем (10%); пасивність громадян та як наслідок – недостатня їх обізнаність з реформою; страх окремих працівників бюджетної сфери (вчителів) спонукає їх агітувати проти реформи в громаді (9%); реформою мають займатися кваліфіковані та професійні кадри (3%)*.

Чому участь жителів громад у проведенні реформи є необхідною?

Позитивну роль участі мешканців у процесі реформування системи місцевого самоврядування вбачають 41% опитаних. Вони вважають, що така участь допоможе **консолідувати громаду**, а мешканці зможуть відчувати причетність до вирішення проблем місцевого значення, стати свідомими членами громади.

15% опитаних вважають, що залучення громадян до реформування ТГ **дозволить максимально врахувати їх думки, інтереси та пропозиції** а також мінімізувати спротив об'єднанню, який виникає через недостатню обізнаність. Саме **обізнаність мешканців зростає** завдяки їх участі в реформі.

Інформованість жителів громад про реформу місцевого самоврядування

41% респондентів вважають, що мешканці їх громад були **недостатньо інформовані** про реформу. Це, на їхню думку, пов'язано з відсутністю у місцевої влади фінансів та професійних кадрів для проведення просвітницької кампанії в громаді.

29% опитаних вважають, що мешканці їх громад **достатньо поінформовані** про мету та хід реформи місцевого самоврядування. 12% респондентів зауважили, що **обізнані саме ті мешканці, які виявляють зацікавленість** у реформуванні МСВ. Думку стосовно того, що мешканці **частково обізнані** про реформу, поділяють 7% опитаних, а 6% опитаних вважають, що громадяни **недостатньо знають про реформу через власну пасивність**.

Джерела інформування мешканців про реформу

Більшість респондентів зазначили, що мешканці громад отримували інформацію про реформу переважно на місцевому рівні.

Основні джерела інформації: місцеві депутати (32%), газети (32%), загальні збори (сходи) (29%), телебачення (25%), під час спілкування мешканців один з одним (17%), зустрічі з представниками Офісів реформ (12%), Інтернет (9%), сайт ради (9%), громадські слухання (4%), радіо (6%), соціальні мережі (4%), трудові колективи (7%), зустрічі з членами громади (6%), церква (4%), сайт громадської організації (3%), оголошення (3%).

Яким чином місцева влада інформувала мешканців про хід об'єднання?

Переважно місцева влада використовувала **декілька каналів комунікації** для інформування громади про реформу та об'єднання територіальних громад. Інформування відбувалося за допомогою загальних зборів, громадських обговорень, ЗМІ, трудових колективів, лідерів думок у громадах, практикувався також подвірний обхід (52%). У Львівській області також інформували за допомогою священиків та батьківських комітетів.

У деяких громадах приводилося виключно **одностороннє інформування через ЗМІ, соціальні мережі та офіційну сторінку ради й оголошення** (15%). Частина респондентів віддавали перевагу виключно **живому спілкуванню з мешканцями** на загальних зборах, сходах, громадських слуханнях, зустрічах (16%). Роз'яснювальну роботу щодо реформи місцевого самоврядування в окремих громадах також виконували **місцеві депутати, співробітники виконкомів ради, бюджетних установ** (10%).

Супротив об'єднанню в громадах

41% респондентів відповіли, що **супротиву** об'єднанню в їх громадах **не було**. Натомість, 33% учасники опитування зазначили, що в їх громадах **відчувався супротив об'єднанню**. 26% опитаних зазначили, що відчувається **супротив з боку представників місцевої влади**, як районної, так і сільської та селищної. Проти об'єднання виступали як окремі можновладці, так і цілі ради.

Відповідь «частково» дали 10% опитаних, двоє зауважили, що **з боку мешканців не було супротиву**. «Супротив чинила районна влада» – таку думку висловили 4 респонденти. 12% опитаних **не вказали конкретні групи**, які виступали проти об'єднання.

Представники старшого населення чинять супротив проти об'єднання громади із сусідами – таку відповідь надали 7% опитаних. Двоє відповіли, що в їх громаді чинять супротив **«безробітні»**. 45% респондентів визнали, що супротив був, але **не змогли вказати**, хто ж саме його чинив.

Причини спротиву

22% респондентів вважають, що **супротив чинять представники місцевої влади**, які бояться втратити повноваження. На думку 13% опитаних, **зневіра у владі та страх** були причинами супротиву громадян реформі. 9% вважають, що причини полягають в **недостатній поінформованості населення**.

43% респондентів взагалі не змогли дати відповідь на це запитання.

Створення ОСНі в приєднаних громадах

15% опитаних відповіли, що **ОСНі функціонують в їхньому населеному пункті**. Ще четверо відповіли, що ОСНі будуть створені у майбутньому, а двоє – що ОСНі знаходяться у процесі створення.

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

68% опитаних представників місцевої влади зазначили, що в їх громаді **не створені та не створюються ОСНі**. Частина з них нічого не знають про ці органи.

10% опитаних зазначили, що в **ОСНах немає потреби – всіма питаннями громади ефективно займаються депутати**. Один респондент вважає, що існує ризик створення «кишенькових» ОСНів, які будуть підконтрольні місцевій владі та обслуговувати її інтереси.

3% опитаних взагалі **не зацікавлені в розвитку самоорганізації населення**.

Оцінка роботи депутатів місцевої ради

Переважна більшість опитаних (78%) вважають, що депутати їх ради **активно захищають** інтереси жителів громад, які вони представляють: ініціюють громадські обговорення, вносять проекти рішень на розгляд ради тощо.

9% відповіли, що **активними є лише частина депутатів** їх громади.

Врахування інтересів периферійних громад

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

Ще 12% відповіли, що **планують** враховувати ці інтереси в майбутньому.

Яким чином місцева рада об'єднаної громади вивчає та враховує інтереси периферійних громад?

28% респондентів, вважають, місцева влада вивчає думку громади за допомогою **загальних зборів, зустрічей, обговорень**. Ще 28% зазначили, що місцева влада вивчає інтереси мешканців громад через обраних представників – **старост, депутатів** а також через **виконавчий комітет**.

Інфраструктурні проекти в периферійних громадах

75% представників ОТГ зазначили, що місцева влада **запланувала реалізацію від 1 до 45 інфраструктурних та соціальних проектів на території периферійних громад** у поточному році. Двоє відповіли, що такі проекти є лише в планах.

Діалог у громадах

Значна частина опитаних (43%) вважає, що в селах найбільш ефективною формою діалогу влади із мешканцями є **загальні збори та громадські слухання**. 29% опитаних вважають, що діалог варто налагоджувати за допомогою **круглих столів, тематичних обговорень, семінарів, дискусій, живих зустрічей, різноформатних нарад, спільних проектів**.

Про необхідність консультацій з **окремими зацікавленими групами** говорили 15% учасників опитування. **Проводити діалог щодо реформи через ЗМІ, соціальні мережі (Facebook), офіційний сайт ради** планують 7% респондентів. 6% учасників опитування зазначили, що створення **консультативно-дорадчих органів** при місцевій раді сприятиме діалогу влади і громадян.

Хто має бути ініціатором такого діалогу?

Опитані назвали такі **групи населення, які мають ініціювати діалог** в громаді: місцева влада (30%), всі зацікавлені сторони (28%), громадськість, громадські організації (19%), центральна влада (9%), депутати (6%), регіональна влада (4%).

Значення Статуту ТГ для консолідації членів ОТГ

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

Чи плануєте Ви налагодити системні та постійні консультації з мешканцями щодо питань подальшого розвитку громади?

71% респондентів **зацікавлені у проведенні консультацій із мешканцями громади**. Частина опитаних зауважила, що залучення мешканців підвищить їх відповідальність за життя громади. Ще 20% представників місцевої влади відповіли, що у них **уже налагоджені консультації з мешканцями громад**.

Кого в громаді планується залучати до консультацій?

29% учасників опитування **готові консультуватися з усіма мешканцями громади**. 12% вважають, що необхідно по кожній проблемі співпрацювати з тією групою населення, яку ця проблема безпосередньо стосується.

Доречними та плідними вважаються консультації з **активною та зацікавленою у розвитку громади частиною населення**. Таку думку висловили 38% респондентів. 22% представників місцевої влади вважають перспективними консультації з **громадськими організаціями, формуваннями, товариствами**. З ОСНами готові взаємодіяти 15% опитаних, чотири з яких вважають за необхідне сприяти надалі створенню ОСНів, причому один – саме в периферійних громадах.

12% респондентів співпрацюють та готові продовжувати взаємодію з **батьківськими комітетами** шкіл та дитячих садочків. Про необхідність консультацій з **представниками місцевої влади** говорили 9% опитаних: з депутатами (4), старостою, обласною владою, виконкомом. Опитані також хотіли би консультиватися щодо проблем громади з **працівниками соціальних установ** (5), оскільки вони дають вихід на дуже велику кількість людей у селі.

Способи залучення мешканців громад до консультацій

Більшість респондентів (43%) для консультацій із **мешканцями використовують декілька форм участі, найбільш популярними з яких є загальні збори**, взаємодія через депутатів і старост та залучення до роботи місцевої ради. Серед опитаних поширеною формою комунікації з громадськістю є **загальні збори** (сходи), оголошення.

20% респондентів відповіли, що думку членів громади в раді озвучують **депутати та старости**. 6 опитаних зазначили, що **обговорюють з активними мешканцями проект Статуту** територіальної громади, а також проект **Стратегії** соціально-економічного розвитку та інші важливі для громади документи.

Наскільки участь громадян у кожному етапі реформи впливатиме на подальший розвиток об'єднаної територіальної громади?

Переважає більшість учасників опитування (65%) вважають, що консультації з мешканцями громади на кожному етапі реформи є важливими.

Висновки до розділу 4

- Більшість опитаних керівників ТГ позитивно оцінюють перспективи реформи місцевого самоврядування в Україні.
- Частина опитаних невдоволені відчуттям певного тиску на місцеві ради «згори» з метою «примусового спонукання» до об'єднання громад.
- Однією з основних причин гальмування процесів об'єднання громад названа відсутність законодавчих механізмів захисту периферійних населених пунктів.
- Переважає більшість опитаних вважає, що слабкою ланкою реформи є відсутність її комплексного нормативного забезпечення.
- До внутрішніх недоліків, які не дозволяють ОТГ забезпечити власну спроможність, віднесені: фінансова, кадрова, інституційна незабезпеченість, пасивність мешканців, недостатність повноважень (особливо відзначалася відсутність можливості розпоряджатись землями поза межами населених пунктів).
- Половина опитаних відчули опір реформі на місцевому рівні, який чинять, в першу чергу, посадові особи місцевого самоврядування та представники районних органів влади, які бояться втратити владу та робочі місця.
- Переважає більшість громадян відносяться до реформи байдуже. Зацікавлені в реформі жителі громад вбачають у ній останню можливість для соціально-економічного розвитку своєї громади та уникнення її остаточного занепаду і руйнування.

- Більше половини опитаних вважають продуктивною, навіть, необхідною участь мешканців у процесі реалізації реформи місцевого самоврядування.

- Переважна більшість обговорень реформи були ініційовані місцевими головами та депутатами. Найбільшу зацікавленість в обговоренні реформи проявляли працівники бюджетної сфери, місцеві підприємці, фермери, місцеві депутати та громадські організації.

- Четверть опитаних не вбачає продуктивності в участі жителів громад у реформі.

- Місцева влада намагалась інформувати мешканців про реформу здебільшого через депутатів, місцеві газети та загальні збори.

- ОСНи (сільські комітети) не є сьогодні поширеною формою самоорганізації мешканців у громадах, в яких проводилось опитування. Більшість опитаних зазначили, що ОСНи в їх населених пунктах не створені й вони нічого не знають про ці органи та про їх призначення. Однак значна частина респондентів виявили готовність сприяти розвитку самоорганізації у громаді в майбутньому.

Три чверті опитаних керівників ТГ вважають, що інтереси периферійних населених пунктів враховуються повною мірою.

- Переважна більшість респондентів вважають, що ухвалення Статуту сприятиме консолідації територіальної громади. Саме в Статуті має бути закріплений механізм співпраці членів ОТГ, населення і влади.

5. АНАЛІЗ САЙТІВ І МІСЦЕВИХ ЗМІ

Основні підходи до дослідження сайтів і ЗМІ

У процесі виконання проекту досліджувались, у тому числі, сайти і ЗМІ, в яких висвітлені процеси **об'єднання ТГ** та подальший **розвиток ОТГ**. Вивчалися публікації як про громади, що вже об'єдналися, так і про ті, що поетапно проходять процедури об'єднання, а також про ті, які вже спробували об'єднатись, але зазнали у цій справі невдачу.

В кожному із зазначених вище регіонів досліджувалися такі **інформаційні ресурси**: сайти ОДА, сайти облрад, сайти Офісів реформ, сайти ОТГ (якщо є), газети облрад та ОДА, інші обласні та районні газети (якщо є).

Предметом дослідження були такі питання:

- інформування громадськості про цілі, завдання та порядок об'єднання ТГ;
- діяльність місцевої влади щодо залучення громадськості до участі у житті громади;
- проблеми, які виникали чи виникають у процесі об'єднання ТГ у сфері інформування громадськості, в нормативному забезпеченні участі громадськості, при розробці та реалізації Стратегії розвитку громади, у сфері розвитку окремих соціальних галузей та захисту прав й інтересів периферійних ТГ;
- обрання та діяльність старост;
- здійснення громадського контролю за діяльністю влади ОТГ, ТГ;
- допомога з боку громадських і донорських організацій;
- кращі практики об'єднання ТГ та ін.

Джерела, основні питання та предмет дослідження

У рамках дослідження експерти проаналізували публікації за період з 1 жовтня 2015 року по 1 жовтня 2016 року, які були розміщені на сайтах 6 обласних рад, 6 ОДА, 6 регіональних Офісів реформ, 36 ОТГ, 4 газет обласних рад, 13 інших газет обласного рівня, 9 газет районного рівня (загалом – **78 джерел**), в яких висвітлені процеси об'єднання ТГ та подальший розвиток ОТГ.

Досліджено **226** публікацій, які протягом року були оприлюднені на сайтах та на шпальтах досліджених джерел за тематикою участі громадськості у процесах об'єднання територіальних громад, у тому числі в розрізі досліджуваних областей: Волинська – **25**, Дніпропетровська – **34**, Луганська – **28**, Львівська – **46**, Миколаївська – **58**, Одеська – **35** публікацій.

Аналіз вказаних публікації за місцем їх розміщення на інформаційних ресурсах виявив, що переважна більшість публікацій – 133 (**58,8%**) розміщені на офіційних веб-сайтах обласних рад, обласних державних адміністрацій та Офісів реформ. На сторінках газет обласних рад та обласних державних адміністрацій розміщено 13 (**5,7%**) досліджених публікацій, на сторінках інших обласних газет – 58 (**25,6%**), на сайтах ОТГ – 22 (**9,7%**).

*Отже, сайти облрад, ОДА та Офісів реформ є **основним інформаційним ресурсом** щодо висвітлення тематики про участь громадськості у процесах реформування місцевого самоврядування. Адже більше половини всіх публікацій за вказаними темами розміщені саме на них.*

Аналіз публікацій за тематикою

- **Інформуванню громадськості про цілі, завдання та порядок об'єднання ТГ** присвячено 69 (**30,5%**) публікацій, з яких: на сайтах облрад, ОДА та Офісів реформ – 52, причому 30 з них – на сайтах обласних органів влади Миколаївської області. На сайтах ОТГ такої інформації немає. В газетах облрад і ОДА знайдено 5 публікацій, в інших газетах – 11.

- **Про діяльність місцевої влади щодо залучення громадськості до участі у житті громади** виявлено **21 (9,2%)** публікація з яких: на сайтах облрад, ОДА і Офісів реформ – 10, на сайтах ОТГ – 4, в газетах облрад і ОДА – публікації відсутні, в інших газетах – 7. На сайтах **Миколаївських та Одеських** органів влади публікації такого змісту взагалі **відсутні**.

- **Про проблеми, які виникали і виникають у процесі об'єднання територіальних громад:**

- **у сфері інформування громадськості** тема відображена в 18 (**7,9%**) публікаціях, з яких розміщені: на сайтах облради, ОДА і Офісів реформ – 10, на сайтах ОТГ – 2, в інших газетах – 6, *в газетах облрад і ОДА публікації відсутні. У Волинській області взагалі на цю тему не виявлено жодної публікації;*

- **у сфері нормативного забезпечення участі громадськості** виявлено 11 (**4,8%**) публікацій, з яких: на сайтах облради, ОДА і Офісів реформ – 8, в інших газетах – 3. *На сайтах ОТГ, в газетах облрад і ОДА публікації відсутні;*

- **у сфері розробки і реалізації Стратегії розвитку громади** досліджено 14 (**6,1%**) матеріалів, з яких: на сайтах облради, ОДА і Офісів реформ – 7, на сайтах ОТГ – 3, в інших газетах – 4. *В газетах облрад і ОДА публікації відсутні;*

- у сфері розвитку окремих соціальних галузей досліджено 15 (6,6%) матеріалів, з яких: на сайтах облради, ОДА і Офісів реформ – 7, на сайтах ОТГ – 2, в інших газетах – 4. *В газетах облрад і ОДА публікації на цю тему відсутні;*

- у сфері захисту прав та інтересів периферійних ТГ виявлено 13 (5,7%) публікацій, з яких: на сайтах облради, ОДА і Офісів реформ – 4, на сайтах ОТГ – 2, в газетах облрад і ОДА – 3, в інших газетах – немає.

• **Про обрання та діяльність старост** досліджено 16 (7,1%) матеріалів, з яких: на сайтах облради, ОДА і Офісів реформ – 8, на сайтах ОТГ – 4, в газетах облрад і ОДА – 1, в інших газетах – 5.

• **Здійснення громадського контролю за діяльністю влади ОТГ, ТГ** висвітлено в 6 (2,6%) публікаціях, з яких: на сайтах ОТГ – 3, в газетах облради і ОДА – 1, в інших газетах – 2. *На сайтах облради, ОДА і Офісів реформ інформація відсутня.*

• **Допомога з боку громадських і донорських організацій** показана в 12 (5,3%) публікаціях, з яких: на сайтах облради, ОДА і Офісів реформ – 5, на сайтах ОТГ – 1, в газетах облрад і ОДА – 2, в інших газетах – 5.

• **Кращі практики об'єднання ТГ** містяться у 28 (12,3 %) матеріалах, з яких: на сайтах облради, ОДА і Офісів реформ – 17, на сайтах ОТГ – 4, в газетах облрад і ОДА – 1, в інших газетах – 8.

Отже, найбільша кількість публікацій з числа досліджених присвячена питанням інформування громадськості про цілі, завдання та порядок об'єднання ТГ – 69 (30,6%).

Недостатньо уваги приділяється проблемам нормативного забезпечення участі громадськості 11 (4,8%) та громадського контролю за діяльністю влади ОТГ, ТГ – 6 (2,6%).

• **Характеристика наявності сайтів у досліджених ОТГ та їх змістовного наповнення з питань реформи місцевого самоврядування**

Дослідження показало, що власні сайти мають **36** або **73,4%** з усіх **49** створених у досліджених регіонах ОТГ, зокрема: у Волинській області – 3 з 6, у Дніпропетровській – 16 із 16, у Луганській – 2 з 2 створених ОТГ, у Львівській – 8 із 16, в Одеській – 6 із 8, у Миколаївській – в єдиній громаді.

Аналіз публікацій на сайтах виявив, що інформація за досліджуваними темами там присутня, але переважно та, про яку вже йшлося на сайтах ОДА, облрад, Офісів реформ. На сайтах ОТГ в основному розміщується інформація про поточне життя громад – як констатація подій, наводяться НПА, результати виборів, оголошення.

Висновок: *Оскільки із 226 досліджених публікацій лише 22 (9,7%) розміщені на сайтах ОТГ, можна вважати, що сайти ОТГ ще не стали повноцінним інформаційним ресурсом для висвітлення питань участі громадськості в реформі місцевого самоврядування.*

• **Аналіз публікацій щодо участі громадськості у процесах об'єднання територіальних громад на сайтах облрад, ОДА та Офісів реформ**

Аналіз 133 публікацій, розміщених на сайтах органів влади та Офісів реформ, виявив, що 53 з них (39,8%) присвячені інформуванню громадськості про цілі, завдання та порядок об'єднання ТГ; висвітленню тематики кращих практик об'єднання

ТГ – 15 (**11,3%**); діяльності місцевої влади щодо залучення громадськості до участі в житті громади – 11 (**8,3%**); розвитку окремих соціальних галузей – 9 (**6,8%**); обранню та діяльності старост – 8 (**6,0%**); участі громадськості у розробці та реалізації Стратегії – 7 (**5,3%**); допомозі з боку громадських та донорських організацій процесам реформування МСВ – 6 (**4,5%**).

У сфері захисту прав та інтересів периферійних ТГ розміщено **4 інформації з 13 публікацій** на цю тему, а щодо здійснення громадського контролю за діяльністю влади ОТГ, ТГ – на сайтах органів влади **2 з 6**.

Висновок: Сайти органів влади переважно рівномірно приділяють увагу всім аспектам участі громадськості в об'єднані ТГ, однак **недостатньо висвітлюють питання захисту прав та інтересів периферійних громад і здійснення громадського контролю за діяльністю влади ОТГ, ТГ.**

• Висвітлення процесів участі громадськості у реформуванні МСВ на сторінках газет обласних органів влади та інших незалежних обласних газет

У процесі дослідження виявилось, що Волинська ОДА до 2013 року була співзасновником газети «Волинська газета», а Волинська облрада до 2013 року була співзасновником газети «Волинь-нова». На сьогодні у Волинській області офіційної газети **ані в облради, ані в ОДА немає**.

Газета Луганської обласної державної адміністрації "Вісник Луганщини" виходить з грудня 2015 р. За весь період вийшло всього 34 номери. В них матеріалів із предмету дослідження **не виявлено**.

Слід зазначити, що на Луганщині відбулась **виїзна нарада** за темою: «Про вирішення проблемних питань реалізації державної інформаційної політики та поширення офіційної інформації в Луганській області» за участю заступника Міністра інформаційної політики України Тетяни Попової та голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України Олега Наливайка. Під час наради обговорювалися питання створення системи державної контрпропаганди в умовах військового конфлікту, стратегічні завдання щодо розвитку інформаційної сфери Луганської області в контексті суспільно-політичної ситуації.

*Визнано, що Луганська область ще три роки тому мала одну з **найбільш розвинених медійних інфраструктур** у країні: 67 телерадіоорганізацій (44 теле- та 23 радіокомпанії), понад 50 регіональних суспільно-політичних сайтів, 93 поліграфічних підприємств та майже 700 одиниць періодичних друкованих видань. На сьогодні обсяг преси скоротився у 20 разів: на підконтрольній Україні території регулярно виходять лише 34 періодичні видання, з яких 16 – комунальні газети.*

У Львівській області **немає** газети обласної ради і ОДА. Але Львівська обласна рада уклала угоду із щоденною міською газетою «**Високий замок**» щодо висвітлення своєї діяльності на її сторінках.

У Дніпропетровській області газета обласної ради **не виходить**.

В Одеській області питання реформування місцевого самоврядування та участі у ньому громадськості висвітлює газета обласної ради «Одеські вісті», а в Миколаївській – «Рідне Прибужжя».

Отже, дослідження показало, що на сторінках газет обласних рад та ОДА розміщено лише 13 (**5,7%**) із 226 публікацій, причому 7 з них у газеті Одеської обласної ради «Одеські вісті», 4 – в газеті Миколаївської обласної ради «Рідне Прибужжя», 2 – у «Високому замку» (Львівська область).

Натомість, на сторінках інших газет (обласного і районного рівня) в усіх областях з питань, що аналізуються, розміщено 45 публікацій (**20,0%**), що в чотири рази більше, ніж в газетах обласних органів влади. Найбільше публікацій (11) присвячені питанням **інформування громадськості** про цілі, завдання та порядок об'єднання ТГ – вдвічі більше, ніж на сторінках офіційних обласних видань.

Виявлено, що **в офіційних виданнях органів влади немає публікацій** з питань залучення громадськості до життя громади, спеціального видання з нормативного забезпечення участі громадськості, розробки і реалізації Стратегії розвитку громади, окремих соціальних галузей.

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

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

Моніторинг змісту публікацій сайтів і ЗМІ щодо залучення громадськості до процесів об'єднання громад **виявив**, що спектр засобів інформування громадськості про цілі, завдання та порядок об'єднання ТГ розширився та поповнився такими новими ефективними формами роботи, як:

- веб-конференції, «Бібліотеки реформування місцевого самоврядування», он-лайн Школа місцевого самоврядування, засідання громадських рад, засідання регіональних платформ, курси лекцій, практикуми, стратегічні сесії, скайп-конференції, засідання прес-клубів;

- місцева влада, для залучення громадськості до участі в житті громади використовує **різноманітні форми цієї участі**, у тому числі: громадські слухання, загальні збори, вивчення громадської думки, круглі столи, виїзні наради, надання методичної допомоги, обмін досвідом, робочі зустрічі бізнес-асоціацій, консультації.

За оцінкою експертів ВГО «Інститут Республіка», які презентували результати дослідження активності громадян у вирішенні питань місцевого та обласного значення, «люди, по суті, не застосовують інструментів свого впливу на владу». Тому, завдання громадянського суспільства — **навчити громадян користуватися ними.**

Дослідження інформаційних ресурсів виявило **позитивну тенденцію** щодо активізації процесу надання допомоги новоствореним громадам з боку громадських та донорських організацій. Зокрема, досвід створення Центру міжнародного грантрайтингу при Дніпропетровській ОДА може бути прикладом для інших регіонів України і стане суттєвою допомогою громадам у підготовці та реалізації проектів.

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

За підсумками дослідження можуть бути сформульовані такі **рекомендації** щодо суттєвого покращення ситуації із висвітленням ходу реформ на офіційних сайтах органів місцевої влади та на шпальтах регіональних і місцевих ЗМІ:

- розробляти та ухвалювати на місцевому рівні **інформаційну стратегію** впровадження реформи – логічно сформований, вивірений в часі план подачі інформації в ЗМІ, який спирається на сучасні технології та зв'язки з громадськістю;
- регулярно висвітлювати процес пошуку **оптимального плану** просування реформи з урахуванням місцевих особливостей, який базуватиметься на ефективному діалозі між владою і громадою;
- забезпечити системний **інформаційний супровід** та аналіз висвітлення ходу децентралізації, що є нагальним для більш ефективної організації цього процесу.
- шукати і впроваджувати **нові способи** використання сучасних засобів комунікації, створення двостороннього потоку інформації і пошук взаєморозуміння у процесі суспільних перетворень;
- постійно підвищувати ступінь **включення громадськості** в усі ці процеси, що дозволить, посилити відповідальність самих мешканців за стан справ і якість життя у громаді;
- підвищувати рівень **професійної кваліфікації** тих, хто займається збором, переробкою та видачею в ефір інформації про хід реформи МСВ та участь громадськості у цій реформі.

ВИСНОВКИ

1. Реформа місцевого самоврядування, яка відбувається в Україні відповідно до завдань державної Стратегії суспільних перетворень, має здійснюватися на всіх рівнях публічної влади – центральному, регіональному та місцевому. Однак ця реформа не зводиться лише до перерозподілу повноважень і ресурсів між центральним та іншими рівнями управління.

Метою реформи є створення та підтримка повноцінного життєвого середовища для громадян та надання їм високоякісних та доступних послуг. Досягнення цієї мети має забезпечуватись через застосування різних форм **прямого народовладдя**, зокрема, через залучення громадськості до прийняття та реалізації управлінських рішень шляхом солідарних дій мешканців, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, сталий розвиток громад у співпраці з органами місцевої влади.

Але ключовим у вирішенні вказаних завдань, зокрема на сільських територіях, де проживає сьогодні третина населення країни, є **об'єднання територіальних громад** і створення умов для їх сталого розвитку.

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

2. Попри наявні проблеми і труднощі, **реформа** місцевого самоврядування, ключовими напрямками якої є децентралізація публічної влади та об'єднання територіальних громад, **триває**. У 2015 році відбувся перший етап добровільного об'єднання територіальних громад, в результаті чого накопичено досвід, який

дозволяє удосконалити цей процес і рухатися далі в напрямку до формування **спроможних громад** і розвитку на цій основі місцевих спільнот.

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

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

5. Разом із тим, у результаті вивчення стану **нормативно-правової бази** реформи МСВ, яка створена на законодавчому рівні, а також наявності та якості НПА, які ухвалені на обласному рівні та рівні ОТГ, виявлено **чимало проблем**. Серед цих проблем, які перешкоджають здійсненню реформ, можна назвати:

- чинна **законодавча база** неповно і лише в загальних рисах регламентує участь головних «споживачів» реформи – пересічних мешканців, представників ІГС, місцевих підприємців у процесах підготовки і проведення об'єднання ТГ. Відсутність законодавчого регулювання процедур загальних зборів та конференцій членів ТГ веде до **сумнівної легітимності** тих зібрань, що проходять у громадах і ухвалюють важливі рішення; жодним чином не регламентовані процедури громадського контролю за здійсненням органами місцевої влади своїх суспільних завдань; недосконалим є і законодавче забезпечення створення і діяльності ОСНів; виключно декларативний характер, позбавлений механізмів реалізації, мають законодавчі норми, що регулюють процедури громадських слухань та подання місцевих ініціатив;

- спроба ідеологів реформи перенести регулювання всіх зазначених вище питань на рівень **локальних НПА** в умовах, коли ухвалення статутів ТГ не є обов'язковим, коли на місцевому рівні не вистачає фахівців, які могли би професійно підготувати проекти необхідних НПА, коли інтереси членів ТГ не співпадають з планами деяких чиновників, місцевих «латифундистів» та агротрейдерів, веде до того, що мешканці ОТГ залишаються, по суті, беззахисними перед тими, хто на свою користь ігнорує їх інтереси та порушує їх права;

- аналіз наявних НПА регіонального та місцевого рівня показав, що в жодній із досліджуваних областей **ані обласні ради, ні обласні державні адміністрації** не приділили належної уваги нормативно-методичному забезпеченню процесів об'єднання ТГ на підвідомчих територіях: у цих областях не виявлено жодного ухваленого методичного документа з питань об'єднання та розвитку ТГ.

6. Щодо стану **місцевої нормативно-правової бази** участі громадськості у здійсненні реформи можна зазначити: з 12 проаналізованих видів локальних НПА, які мали би містити форми, механізми, процедури участі жителів та ІГС у діяльності місцевих рад та розвитку громад станом на серпень-вересень 2016 року в жодній з проаналізованих ОТГ **не прийнято** Порядку проведення консультацій з громадськістю, Положення про порядок подання місцевої ініціативи, Положення про порядок створення

та діяльності ОСНів (сільських комітетів), Типового Положення про ОСН, Програми сприяння розвитку ОСНів, Положення про консультативно-дорадчі органи ОТГ.

7. Аналіз чинних Статутів ОТГ свідчить, що кожна громада в індивідуальному порядку, виходячи зі своїх потреб та власного розуміння, визначає основні положення функціонування інституту старост, депутатів місцевої ради та органів самоорганізації населення, які представляють інтереси мікрорегіонів, що входять до складу ОТГ. Єдиного стандартного набору норм щодо діяльності цих інституцій, їхньої взаємодії та механізмів координації дій немає.

8. Дослідження інших видів локальних НПА показало:

- **Регламенти рад та виконавчих органів ОТГ** здебільшого містять декілька механізмів громадської участі, але їх важко виявити, оскільки вони розпорошені по усьому документу. Майже відсутні процедури громадської участі на рівні діяльності постійних комісій ради ОТГ;

- **Стратегія розвитку ОТГ** у більшості проаналізованих громад ще знаходиться на стадії розробки. Але є приклади залучення громадських організацій, трудових колективів, місцевих активістів, школярів до процесів розробки стратегії шляхом проведення громадських обговорень, фокус-групових досліджень, опитувань.

- **Програми розвитку громадянського суспільства** поки що не отримали належної підтримки в ОТГ (така Програма прийнята лише в одній ОТГ), хоча Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки передбачає активну участь органів МСВ у реалізації цієї Стратегії, в тому числі через ухвалення таких програм;

- **Положення про місцеві ініціативи** містять випадки завищення мінімальної кількості підписів членів територіальної громади та її населеного пункту, які необхідні для реєстрації місцевої ініціативи у раді ОТГ;

- близько 20% проаналізованих статутів містять можливість проведення **консультативних опитувань** мешканців ОТГ. Проте у статутах виявлені прогалини, зокрема, при визначенні норми представництва у консультативних опитуваннях та уповноважених суб'єктів для проведення опитування;

- **Положення про Уповноваженого громади з питань захисту прав людини (Муніципальний омбудсмен)** регулює діяльність цього інституту на місцевому рівні, який може бути запроваджений рішенням ради ОТГ з метою захисту прав і свобод членів громади та їх окремих груп (членів периферійних громад, пенсіонерів, інвалідів, ветеранів війни, репресованих, національних меншин, внутрішньо переміщених осіб, учасників АТО та ін.).

Дослідження показало, що майже половина видів локальних НПА, які мають регулювати питання участі громадськості в реформах, в ОТГ **взагалі відсутні**.

9. Організація процесів підготовки та проведення об'єднання ТГ на загальнодержавному, обласному та місцевому рівнях супроводжується несвоєчасними, непослідовними і слабо методично забезпеченими діями органів та посадових осіб, що відповідальні за реалізацію реформи. Усе це свідчить про **неналежний** рівень координації дій, **недостатнє бажання і низьку кваліфікацію** організаторів процесу.

10. Регіональні Офіси реформ, які були створені та діяли за підтримки міжнародної донорської допомоги, безумовно сприяли зрушенню реальних процесів об'єднання ТГ завдяки потужній просвітницькій роботі, що з ентузіазмом проводили

незалежні експерти на місцях. Але через те, що ці Офіси були створені **поза межами** підрозділів обласних рад і ОДА, відповідальних за соціально-економічний розвиток територій, робота цих Офісів призвела або до **самоусунення** від виконання своїх функцій тими підрозділами ОДА і облрад, в чій прямій компетенції перебувають питання реформи МСВ, або навпаки – до **конфліктів** з Офісами реформ. Ця ситуація склалася через те, що при створенні Офісів не були нормативно впорядковані питання розподілу повноважень та відповідальності між цими учасниками процесу реформування.

11. Основні побоювання, які, за даними дослідження, утримують мешканців та лідерів ТГ від об'єднання з іншими громадами, можна звести до таких:

- люди бояться, що входження їх села чи селища до ОТГ в якості периферійної території призведе до занепаду їх населеного пункту через те, що увага та фінансова підтримка у вирішенні їх проблем з боку керівництва ОТГ та ради ОТГ буде за **залишковим принципом**;

- мешканці, керівництво ТГ **не вірять**, що фінансова підтримка з боку держави громад, що об'єднуються, буде тривалою: через певний час обов'язково знайдеться причина, через яку дотації та субвенції з Державного бюджету припиняться, і ОТГ залишаться сам на сам із необхідністю утримувати об'єкти соціальної інфраструктури, які перейшли на баланс ОТГ;

- чимало керівників ТГ та інших представників місцевої влади, які перебувають **під впливом певної політичної сили чи бізнесових «авторитетів»**, або не наважуються ініціювати процес об'єднання за сценарієм, який був би найбільш корисним громадам, але суперечить інтересам згаданих суб'єктів впливу, або навпаки, йдуть на свідомо шкідливий для громад варіант об'єднання, який лобіюється ззовні;

- **необізнаність** мешканців та лідерів громад щодо деталей процесів об'єднання і подальшого використання всіх можливих переваг такого об'єднання, а також побоювання через цю необізнаність наробити помилок, за визнанням самих мешканців, є однією з причин гальмування процесів об'єднання ТГ.

12. Реформа гальмується через **недостатню інформаційно-роз'яснювальну роботу** серед територіальних громад та їхніх керівників, у тому числі через Інтернет-ресурси та ЗМІ. Зокрема:

- сайти облрад, ОДА та Офісів реформ є основними інформаційними ресурсами для висвітлення участі громадськості у процесах реформування місцевого самоврядування, але цих джерел інформування **недостатньо** для супроводження такого масштабного явища, як реформа місцевого самоврядування;

- більшість сайтів ОТГ ще не стали повноцінним інформаційним ресурсом для висвітлення питань участі громадськості у процесах реформування місцевого життя, а **офіційні газети** обласних рад та ОДА або взагалі відсутні, або не використовують належним чином свій інформаційний потенціал для сприяння проведенню реформи місцевого самоврядування;

- часто інформація про **механізми участі** мешканців у житті громади, що надається членам ТГ, не підкріплюється відомостями про те, як ними користуватися; це нерідко задовольняє керівників громад, які переважно не зацікавлені у зростанні свідомої активності членів громади, але суперечить основній меті реформи МСВ –

поширення участі людей в житті громади та відповідальності за все, що відбувається;

- інформаційні ресурси недостатньо висвітлюють питання захисту та реалізації прав та інтересів **периферійних громад**, тому найчастіше ключовим аргументом відмови мешканців від об'єднання є страх втратити навіть те мале, що вони сьогодні мають; ці побоювання підкріплюються й тим, що нині практично відсутні законодавчо та нормативно закріплені механізми громадського контролю за діяльністю регіональної та місцевої влади.

13. У ході проведеного дослідження в ОТГ виявлено **проблеми з доступом до публічної інформації**. На перший запит надали відповіді лише близько третини громад, а після повторних запитів і звернень вдалось отримати інформацію трохи більше половини усіх ТГ. Це свідчить про **неналежне дотримання законодавства** про доступ до публічної інформації.

14. Доступ до інформації є одним із ключових факторів у відкритості та публічності ради. Однак лише половина з числа досліджених ОТГ мають офіційні веб-сайти, і лише на половині цих сайтів міститься інформація про ухвалені локальні НПА. Такий стан веб-ресурсів ОТГ не дає можливості всім зацікавленим мешканцям ТГ безперешкодно знайомитися з проектами актів та прийнятими актами ОТГ.

15. Спектр засобів інформування громадськості про цілі, завдання та порядок об'єднання громад розширився та поповнився **новими ефективними формами роботи**. Зокрема, такими, як веб-конференції, «Бібліотеки реформування місцевого самоврядування», он-лайн Школи місцевого самоврядування, діяльність громадських рад, створення регіональних дискусійних платформ, курсів лекцій, практикумів, стратегічних сесій, скайп-конференцій, засідань прес-клубів тощо.

4. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Рекомендації на рівень вищих органів державної влади щодо удосконалення законодавства та організації процесів реформування

Верховній Раді України:

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

- З метою розбудови системи представництва і захисту інтересів периферійних населених пунктів, які ввійшли до складу об'єднаних територіальних громад, доцільно підвищити статус старост. Для цього Верховній Раді треба ухвалити зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», спрямовані на більш чітке визначення територіальної основи діяльності старост і розширення їх повноважень. Водночас на законодавчому рівні також необхідно запровадити чіткі механізми відповідальності та підзвітності старост, які, проте, мають зберігати незалежність осіб, що обіймають ці посади, від місцевої ради та голови ОТГ.

- Ухвалити законопроекти № 2466 «Про органи самоорганізації населення» та № 2467 «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем

проживання», зареєстровані у ВРУ 24.03.2015. Прийняття цих законів сприятиме, зокрема, розвитку самоорганізації в ОТГ, допоможе встановити чіткі процедури проведення громадських обговорень із питань об'єднання та розвитку громад, що дозволить уникнути порушень і судових розглядів у цій сфері.

- Системно долучати громадських експертів, у тому числі представників регіональних аналітичних центрів до розробки і обговорення децентралізаційних законопроектів в Комітеті ВРУ з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування. Таке об'єднання зусиль депутатів та експертів допоможе покращити якість нормативного забезпечення реформи місцевого самоврядування.

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

Кабінету Міністрів України:

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

- Забезпечити розробку і впровадження у навчальний процес закладів системи НАДУ (та під їхнім методичним керівництвом – регіональних центрів підвищення кваліфікації) освітніх програми для посадових осіб місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади з тематики децентралізації та об'єднання ТГ в ході реформи місцевого самоврядування. Зокрема, передбачити отримання учасниками навчання знань і навичок у проведенні інформаційно-роз'яснювальних кампаній в громадах, налагодження комунікацій з лідерами ТГ і мешканцями з питань стратегічного планування, відкритості бюджетного процесу та громадської участі в ньому, проектного менеджменту, залучення додаткових зовнішніх та внутрішніх ресурсів.

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

Рекомендації місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування щодо удосконалення нормативно-методичної бази та організації процесів реформування МСВ

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

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

Рекомендації ОТГ щодо удосконалення НПА та інших питань розвитку цих громад

- Усім новоствореним громадам вкрай важливо розробити (бажано за участю громадських експертів) і прийняти **Статут територіальних громад** як основний документ, що регулює життєдіяльність громади. У статутах ОТГ, регламентах діяльності рад ОТГ та їх виконавчих органів слід передбачити процедури, які мають забезпечити належне представництво, захист прав та інтересів мешканців периферійних громад, а також механізми узгодження цих інтересів з інтересами ОТГ.

- У Статутах мають бути чітко прописані процедури організації та проведення загальних зборів (конференцій) і Порядок проведення громадських слухань, оскільки, за законом, ці два механізми місцевої демократії можуть врегульовуватися лише на рівні Статуту територіальної громади. Деталізацію же норм Статуту ОТГ, які регулюють здійснення форм місцевої демократії в умовах конкретних ОТГ, рекомендується робити в окремих Положеннях, які затверджує рада ОТГ.

- При розробці нового Статуту або доопрацюванні чинного пропонується:

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

- визначити основні процедури розробки та публічного обговорення проекту Стратегії розвитку ОТГ із широким залученням громадських організацій, трудових колективів, місцевих активістів, школярів, шляхом проведення громадських обговорень, фокус-групових досліджень, опитувань та ін.

- визначити порядок і критерії ведення моніторингу розвитку населених пунктів, що входять до складу ОТГ, для врахування динаміки цього розвитку при формуванні планів і програм соціально-економічного розвитку ОТГ;

- визначити в Статуті засадничі положення консультативних опитувань, які надають можливість визначити думку значної кількості жителів, та окремим Положенням врегулювати порядок проведення консультативних опитувань в ОТГ;

- для запобігання порушень демократичності при поданні місцевих ініціатив пропонується у Статуті та Положенні про подання місцевої ініціативи визначити норму кількості підписів у відсотковому відношенні до кількості населення (наприклад 1%), або для сіл, селищ встановлювати в середньому цифру від 15 до 50 осіб (в залежності від кількості жителів населених пунктів).

При розробці нового Статуту або доопрацюванні чинного варто скористатись модельними статутами для міських¹ та сільських громад², розробленими і виданими ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення».

¹ Модельний статут територіальної громади міста / А.С. Крупник, О.Є. Калашнікова, В.В. Кіщенко. – Одеса: ПП «Євродрук», 2016 – 113 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://issuu.com/annatrepalyuk/docs>

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

- З числа інших видів локальних НПА органам ОТГ **пропонується прийняти:**

- Порядок проведення консультацій з громадськістю, завдяки чому на рівні ОТГ буде створена правова можливість участі жителів у формуванні політики з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку ТГ, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів;

- Положення про порядок створення та діяльності ОСНів (сільських комітетів) і Типове Положення про ОСН, які мають врегулювати всі процедурні питання створення та діяльності ОСНів у системі МСВ об'єднаної громади. У цих положеннях прописати механізми взаємодії ОСНів із радою ОТГ, старостами та мешканцями;

- Програму сприяння розвитку ОСНів та інших форм громадської участі (Програму розвитку громадянського суспільства), яка має передбачати, у тому числі, надання певної ресурсної підтримки діяльності ОСНів та розвитку форм громадської участі у вирішенні спільно з місцевою владою проблем ТГ;

- Положення про консультативно-дорадчі органи, створення яких в умовах збільшення території діяльності ради ОТГ сприятиме кращому представництву інтересів периферійних територій та соціальних груп мешканців, залученню внутрішніх ресурсів громади в її розвиток.

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

- Об'єднаним громадам при формуванні власних **моделей інституту старост** слід керуватися принципом балансу між максимально можливим представництвом інтересів периферії та наявними ресурсами. Зокрема, в цьому контексті доцільно врахувати такі чинники:

- місцеві ради об'єднаних громад можуть запровадити стільки посад старост, скільки вважають за потрібне; старости можуть обиратися як у кожному населеному пункті, так і один спільний староста може бути обраний від декількох сіл (селищ);

- за потреби, старости можуть обиратися в населених пунктах, які до об'єднання входили в юрисдикцію місцевої ради адміністративного центру ОТГ, за виключенням самого адміністративного центру;

- якщо у складі ТГ, які об'єдналися, не було інших, т. зв. підпорядкованих,

² Модельний статут сільської (селищної) територіальної громади. А.С. Крупник, О.Є. Калашнікова, В.В. Кищенко. – Одеса: ПП «Євродрук», 2016. – 56 с. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/blog/2016/07/21/modelniy-statut-teritorialnoyi-gromadi-sela-selishha-vidano-drukrom/>

населених пунктів, або ж ці населені пункти невеликі за розміром і не дуже віддали один від одного, то старости мають обиратися та здійснювати свої повноваження у межах колишніх ТГ, як вони існували до об'єднання, за виключенням адміністративного центру ОТГ;

- якщо у складі колишніх ТГ, що об'єдналися, були великі за чисельністю населення підпорядковані села і селища, більш прийнятним варіантом буде запровадити посади старост не лише на рівні колишніх громад, але й додатково на рівні окремих підпорядкованих їм населених пунктів;

- якщо всі населені пункти об'єднаної громади є порівняно великими за розміром та співмірними між собою, тоді в кожному з них доцільно обирати окремого старосту. Така модель також є найбільш прийнятною для асиметричних громад, адже здатна забезпечити найширше представництво інтересів периферії, тим самим збалансувавши домінування адміністративного центру;

- якщо у складі ОТГ є колишні громади, що мають невелику кількість населення (до 500 осіб), то обрання старост у них може бути невиправданим з точки зору ресурсних витрат; відповідно, такі громади доцільно об'єднати з іншими під юрисдикцією спільного старости.

- Слід розробити та ухвалити Положення про старосту з чітким закріпленням в ньому прав та обов'язків старост, регламентацією усіх процедур, пов'язаних з їх діяльністю, а також механізмів стримувань і противаг, що дозволять старості захищати інтереси мешканців сіл і селищ, які вони представляють. Зокрема, до Положення варто ввести норму щодо погодження старостою проєктів рішень ради та її виконавчого комітету, що стосуються майна ОТГ, розташованого на території, яку староста представляє.

- Прописати в Положеннях про старост процедури та механізми їх взаємодії з ОСНами для налагодження їх конструктивної співпраці та взаємодопомоги, передбачити розширення кола можливих форм їхньої співпраці по мірі розвитку ОТГ.

- В асиметричних громадах, для яких характерне домінування адміністративних центрів, врегулювати на рівні Статуту та Положення про старосту пропорції розподілу бюджетних коштів між населеними пунктами, що входять в ОТГ, аби уникнути монопольного користування ними лише в інтересах центру.

- Органам управління ОТГ слід приділити увагу вивченню кращого вітчизняного та зарубіжного досвіду інформаційного забезпечення процесів децентралізації і розвитку громад; варто створити свої інформаційні ресурси, які постійно наповнювати актуальною інформацією про життя громади та залучати в он-лайн режимі усіх небайдужих мешканців до обговорення і вирішення місцевих проблем; сайт ОТГ має стати не лише «вікном у світ», «обличчям громади», але й майданчиком для спілкування членів громади, обміну досвідом з іншими громадами, ресурсом для вивчення громадської думки, можливістю прямого спілкування керівництва з активом громади, проведення консультацій, а також можливістю отримання доступу всіх бажаючих до чинних НПА громади.

- Радам ОТГ прийняти внутрішній нормативно-правовий акт, який би врегульовував порядок доступу до публічної інформації, визначав осіб, відповідальних за її надання.

- ОТГ створювати власні веб-сайти, на яких оприлюднювати проекти та прийняті акти ради, виконавчого комітету з дотриманням вимог Закону «Про доступ до публічної інформації».

Рекомендації ТГ, які хочуть об'єднатись, щодо використання кращих практик та уникнення помилок

- Проводити широкі обговорення з місцевим активом та населенням питань об'єднання і подальшого розвитку громад, використовуючи таку форму обговорення, як загальні збори мешканців. Ця форма комунікації влади з громадськістю дозволяє виявити весь спектр думок мешканців, оперативно відреагувати на запитання і, за належної організації, може бути потужним засобом просвітництва людей і переконання тих, хто сумнівається.

- Вивчати, поширювати та обговорювати серед представників місцевої влади публікації у ЗМІ, на тематичних сайтах (наприклад, <http://decentralization.gov.ua>), методичні матеріали щодо практики впровадження реформи, здійснювати обмін досвідом з керівниками громад, що вже об'єдналися, залучати їх до інформування мешканців.

- Розробити план комунікації із мешканцями та іншими зацікавленими сторонами для просування подальшого об'єднання, залучати зовнішніх експертів для здійснення аналізу позицій стейкхолдерів, можливих ризиків та перспектив.

Рекомендації інститутам громадянського суспільства, ЗМІ щодо підвищення ефективності громадського супроводу процесів децентралізації та реформування місцевого самоврядування

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

- Надавати консультаційну та методичну допомогу органам та посадовим особам місцевого самоврядування у розробці локальних нормативно-правових актів, в організації та проведенні консультацій із мешканцями, у виявленні громадської думки щодо проблем та перспектив розвитку громади.

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

- Освоювати нові технології громадської участі у процесах створення та діяльності ОТГ шляхом дистанційного навчання та участі в обговоренні проблем реформування; доцільно вивчити досвід Центру міжнародного грантрайтингу при Дніпропетровській ОДА з написання проектів та поширювати його в громадах; варто організувати навчання для представників ЗМІ з метою більш глибокого оволодіння ними тематикою проблем реформування, щоб професійно висвітлювати дану тему.

ЗВЕДЕНА БАЗА ДАНИХ ГРОМАД, ОБСТЕЖЕНИХ В ХОДІ МІЖРЕГІОНАЛЬНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Об'єднані територіальні громади

Таблиця 1

№	ОТГ (кількість населених пунктів в адмінцентрі ОТГ)	ТГ, що увійшли до складу ОТГ (кількість населених пунктів в приєднаних ТГ)	Район
ВОЛИНСЬКА ОБЛАСТЬ			
1	Велицька сільська (2)	Мельницька (4), Підрізька (2), Сільцівська (4)	Ковельський
2	Голобська селищна (6)	Майданська (3), Новомосирська (4), Поповичівська (6)	Ковельський
3	Зимнівська сільська (5)	Бубнівська (4), Льотничівська (5), Селецька (3)	Володимир-Волинський
4	Устилузька міська (4)	Зорянська (3), Лудинська (4), Микитичівська (4), П'ятиднівська (2), Рогожанська (2), Стенжаричівська (4), Хотячівська (3)	Володимир-Волинський
ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСТЬ			
5	Новоолександрівська сільська (8)	Волоська (4)	Дніпровський
6	Ювілейна селищна (1)	Степнянська (1)	Дніпровський
ЛУГАНСЬКА ОБЛАСТЬ			
7	Білокуракинська селищна (1)	Бунчуківська (2), Дем'янівська (3), Курячівська (4), Лизинська (2), Нещеретівська (4), Олександропільська (5), Олексіївська (3)	Білокуракинський
8	Новопсковська селищна (1)	Осинівська (5)	Новопсковський
ЛЬВІВСЬКА ОБЛАСТЬ			
9	Гніздичівська селищна (3)	Лівчицівська (1), Рудянська (2)	Жидачівський
10	Тростянецька сільська (3)	Бродківська (5), Демнянська (1), Красівська (2), Стільська (4), Тернопільська (2)	Миколаївський
11	Ходорівська міська (1)	Бортниківська (4), Вербицька (4), Вибранівська (6), Грусятицька (2), Дев'ятниківська (3), Жирівська (4), Загірочківська (2), Молодинчецька (4), Отиневицька (3), Підністрянська (3), Соколівська (5), Чорноострівська (5)	Жидачівський
МИКОЛАЇВСЬКА ОБЛАСТЬ			
12	Куцурубська сільська (1)	Іванівська (2)	Очаківський
ОДЕСЬКА ОБЛАСТЬ			
13	Балтська міська (1)	Бендзарівська (2), Білинська (5), Борсуківська (1), Гольм'янська (1), Кармалюківська (3), Козацька (1), Коритненська (1), Лісничівська (1), Миронівська (1), Обжильська (2), Оленівська (3), Пасатська (1), Пасицелівська (1), Переймівська (1), Перелітська (2), Саражинська (1)	Балтський
14	Біляївська міська (1)	Майорівська (2)	Біляївський
15	Великомихайлівська селищна (1)	Великокомарівська (4), Гребениківська (1), Комарівська (3), Новопетрівська (1), Новоселівська (5), Полезненська (6), Стоянівська (3), Юрківська (2)	Великомихайлівський

16	Красносільська сільська (6)	Свердловська (1)	Лиманський (Комінтернівський)
17	Маразліївська сільська (5)	Великомар'янівська (2), Широківська (1)	Білгород-Дністровський
18	Розквітівська сільська (6)	Анатоліївська (4), Ставківська (4)	Березівський
19	Тузлівська сільська (4)	Безім'янська (3)	Татарбунарський
20	Червоноармійська сільська (4)	Виноградненська (2)	Березівський

Громади, що готуються до об'єднання

Таблиця 2

№	Громада – ініціатор об'єднання	Громади, що планують приєднатись	Район
ВОЛИНЬСЬКА ОБЛАСТЬ			
1	Поворська сільська (4)	Козлиничівська (4) Пісочненська (1), Ситовичівська (2)	Ковельський
2	Княгининівська сільська (7)	Рокинівська (2)	Луцький
ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСТЬ			
3	Петриківська селищна (3)	Іванівська (5), Шульгінська (2)	Петриківський
4	Іванівська сільська (5)	Шульгінська (2)	Петриківський
ЛУГАНСЬКА ОБЛАСТЬ			
5	Нижньодуванська селищна (6)	Арапівська (3), Верхньодуванська (5), Новоолександрівська (3), Оборотнівська (4), Преображенська (1), Покровська (3), Новочервоненська (1), Тарасівська (1)	Сватівський Троїцький
6	Шульгинська сільська (2)	Байдівська (1), Хворостянівська (3)	Старобільський
ЛЬВІВСЬКА ОБЛАСТЬ			
7	Городоцька міська (1)	Повітненська (4), Долинянська (3), Братковицька сільська (1)	Городоцький район
8	Давидівська сільська (2)	Пасіки-Зубрицька (2), Коротошинська (1), Чижківська (4), Винничківська (3)	Пустомитівський
МИКОЛАЇВСЬКА ОБЛАСТЬ			
9	Прибужанівська сільська (6)	Тімірязєвська (4), Дмитрівська (5), Яструбинівська (2), Новосілківська (4)	Вознесенський
10	Галичинівська сільська (1)	Лиманівська (2), Прибузька (2), Українківська (1)	Войтівський
11	Доманівська селищна (5)	Фрунзенська (3), Царедарівська (2)	Доманівський
ОДЕСЬКА ОБЛАСТЬ			
12	Доброславська селищна (5)	Калинівська (3), Кордонська (3)	Лиманський (Комінтернівський)
13	Іванівська селищна (1)	Бужинівська (5), Северинівська (4)	Іванівський

Громади що зробили невдалу спробу об'єднатись

Таблиця 3

№	Громада – ініціатор об'єднання	Громади, що планували приєднатись	Район
ВОЛИНСЬКА ОБЛАСТЬ			
1	Цуманьська селищна (2)	Грем'яченська (3), Карпилівська (1), Дубищенська (3), Берестянська (1), Липненська (1, Холоневи́чівська (2)	Ківерцівський
2	Доросинівська сільська (2)	Щуринська (3), Немирська (2), Вічинівська (1), Ворончинська (2), Береська (1), Ясенівська (2)	Рожищенський
ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСТЬ			
3	Любимівська сільська (3)	Дібровська (3)	Синельниківський
4	Покровська сільська (6)	Шолохівська (3)	Нікопольський
ЛУГАНСЬКА ОБЛАСТЬ			
5	Новоайдарська селищна (3)	Бахмутівська (5), Гречишкінська (4), Денежниківська (1), Дмитрівська (1), Колядівська (2), Муратівська (2), Новоахтирська (3), Побєдівська (2), Смолянінівська (1), Співаківська (1), Штормівська (5)	Новоайдарський
6	Містківська сільська (4)	Круглівська (1), Новоборівська (1), Петрівська (3), Рудівська (2), Світлівська (2)	Сватівський Старобільський
ЛЬВІВСЬКА ОБЛАСТЬ			
7	Пустомитівська міська (2)	Солонківська (2), Поршнянська (2), Містківська (4)	Пустомитівський
8	Сороки-Львівська сільська (2)	Пикуловицька (1), Гамаліївська (1), Ямпільська (2), Борщовицька (1), Лисиничівська (2), Миклашівська (2)	Пустомитівський
МИКОЛАЇВСЬКА ОБЛАСТЬ			
9	Вознесенська міська (1)	Увесь Вознесенський район	Вознесенський
ОДЕСЬКА ОБЛАСТЬ			
10	Затишанська селищна (9)	Ленінська (4)	Захарівський (Фрунзівський)
11	Піщанська сільська (3)	Гербінська (1), Ухожанська (3)	Балтський
12	Пужайківська сільська (2)	Шляхівська (4)	Балтський
13	Петрівська сільська (1)	Каїрська (2), Новомиколаївська (3), Сербська (2)	Комінтернівський

Додаток 2

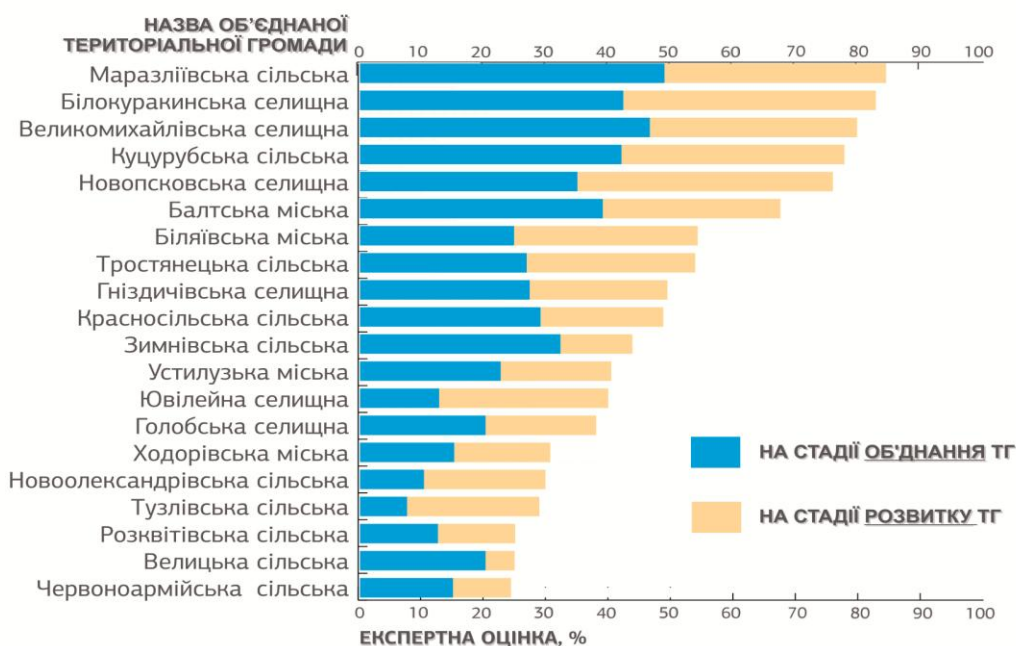
ЗВЕДЕНА ОЦІНКА УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСАХ ОБ'ЄДНАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Місце	Назва ОТГ (область)	Пр. оцінка участі гrom-ті на стадії об'єднання ТГ	Пр. оцінка участі гrom-ті на стадії розвитку ОТГ	Ступінь участі гrom-ті в рефор- муванні громад
1	Маразліївська сільська ОТГ (О)	50,4	36,7	87,1%
2	Білокуракинська селищна ОТГ (Лг)	43,6	41,8	85,4%

3	Великомихайлівська селищна ОТГ (О)	48,0	34,3	82,3%
4	Куцурубська сільська (М)	43,3	36,9	80,2%
5	Новопсковська селищна ОТГ (Лг)	36,0	42,3	78,3%
6	Балтська міська ОТГ (О)	40,2	29,4	69,9%
7	Біляївська міська ОТГ (О)	25,5	30,4	55,9%
8	Тростянецька сільська ОТГ (Лв)	27,6	27,9	55,5%
9	Гніздичівська селищна ОТГ (Лв)	28,1	22,8	50,9%
10	Красносільська сільська ОТГ (О)	29,9	20,3	50,2%
11	Зимнівська сільська ОТГ (В)	33,2	11,9	45,1%
12	Устилузька міська ОТГ (В)	23,3	18,3	41,6%
13	Ювілейна селищна ОТГ (Дн)	13,1	28,0	41,1%
14	Голобська селищна ОТГ (В)	20,8	18,3	39,1%
15	Ходорівська міська ОТГ (Лв)	15,6	15,9	31,5%
16	Новоолександрівська сільська ОТГ (Дн)	10,6	20,1	30,7%
17	Тузлівська сільська ОТГ (О)	7,8	21,9	29,7%
18	Розквітівська сільська ОТГ (О)	12,9	12,8	25,7%
19	Велицька сільська ОТГ (В)	20,8	4,8	25,6%
20	Червоноармійська сільська ОТГ (О)	15,4	9,6	25,0%
В середньому по досліджуваних ОТГ:		26,8	23,8	50,6%

Нижче наведено графічне зображення підсумків рейтингування ОТГ за експертною оцінкою **ступеня участі громадськості** у процесах об'єднання та розвитку громад.

ОЦІНКА УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОЦЕСАХ ОБ'ЄДНАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД



Додаток 3

КОРОТКА ІНФОРМАЦІЯ ПРО ОДЕСЬКИЙ ІНСТИТУТ СОЦІАЛЬНИХ ТЕХНОЛОГІЙ

Одеський інститут соціальних технологій (далі – **Інститут**) створено у **1999 році** на базі досвіду діяльності Одеського міського Центру соціальної допомоги, Одеської Асоціації Милосердя та Центру соціально-культурного розвитку м. Одеси.

Інститут є **аналітичним центром** і бачить свою **місію** у тому, щоб обґрунтовано представляти і захищати інтереси громадян у взаємовідносинах з державними, комерційними та некомерційними структурами. Інститут досліджує соціальні проблеми, виявляє їх причини, розробляє рішення та супроводжує втілення цих розробок у життя.

Інститут брав участь у реалізації **близько 100 проектів**, спрямованих на захист прав громадян, розвиток трудових колективів, підтримку соціально уразливих груп населення, розвиток самоорганізації населення, міжсекторного партнерства, соціальної відповідальності бізнесу, поліпшення діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

Серед основних розробок Інституту:

- механізм соціального замовлення, який діє в м. Одесі та більш ніж в 20 містах України, що дозволяє органам влади залучати на конкурсній основі НКО для вирішення місцевих проблем за рахунок бюджетних та небюджетних коштів;
- методика соціальної діагностики, яка дає можливість за допомогою статистичних, соціологічних та експертних методів виявляти найбільш гострі соціальні проблеми соціальних груп, територіальних громад та визначати оптимальні шляхи розв'язання цих проблем;
- система сприяння активному довголіттю людей похилого віку, яка дозволяє їм довше зберігати свою працездатність, здоров'я, самореалізовуватись повною мірою;
- система стимулювання участі комерційних і некомерційних структур у реалізації завдань соціальної політики, виконанні місцевих соціальних програм;

- Інституту брав безпосередню участь у розробці проектів Статутів територіальних громад Одеси, Вінниці, Тернополя, у розробці модельних статутів міської та сільської громад, які активно використовуються місцевими спільнотами;

- разом із партнерськими організаціями Інститут працював над проектами Програм сприяння розвитку самоорганізації населення в місті Одесі, Програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській області, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки;

- Інститут зробив істотний творчий внесок у розробку, удосконалення та розвиток наукової, нормативної та організаційно-методичної бази самоорганізації населення, міжсекторної співпраці та демократичного врядування в Україні, за участі фахівців Інституту видано більше 30 аналітичних та нормативно-методичних збірників;

- результати проведених Інститутом досліджень, його розробки широко використовуються у навчальних курсах в системі навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, службовців місцевого самоврядування, а також лідерів громадських організацій та органів самоорганізації населення.

Координати Одеського інституту соціальних технологій:

65023, Україна, м. Одеса, пл. Соборна, 10/11.

Тел./факс: +38 (048) 726-65-25; +38 (067) 483-53-80.

E-mail: andrew.kroupnik@gmail.com; ask@soborka.net.

Додаток 4

**КОРОТКА ІНФОРМАЦІЯ
ПРО ВГО «АСОЦІАЦІЯ СПРИЯННЯ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ»**

Всеукраїнська громадська організація «Асоціація сприяння самоорганізації населення» була створена **у жовтні 2005 року** на Першій Всеукраїнській науково-практичній конференції з питань самоорганізації населення, яка пройшла в місті Одесі, для забезпечення єдиної системи взаємної підтримки, обміну інформацією і досвідом.

Асоціація була зареєстрована в Міністерстві України **14 червня 2006 року**.

Головною метою діяльності організації є задоволення соціальних, економічних, творчих та інших спільних інтересів своїх членів шляхом підтримки місцевої демократії та розвитку в Україні руху самоорганізації населення.

Основними завданнями Асоціації є:

- сприяння розвитку локальної демократії, поширення ідей самоврядування і становлення громадянського суспільства;

- сприяння реалізації у суспільстві принципів соціальної справедливості і партнерства;

- сприяння створенню ефективної законодавчої і нормативної бази місцевого самоврядування, локальної демократії в усіх її проявах;

- сприяння розвитку міжнародної співпраці, спрямованої на прискорення інтеграції України у світову спільноту і формуванню в Україні громадянського суспільства;

- надання правової, інформаційної та інших видів допомоги членам Асоціації;

- сприяння створенню умов, необхідних для самореалізації молоді і активізації участі молодіжних об'єднань громадян у розвитку локальної демократії;
- сприяння підвищенню професійного та інтелектуального рівня працівників та громадян у питаннях самоорганізації населення, участі в управлінні місцевими справами та в інших аспектах локальної демократії;

Основні напрямки діяльності Асоціації:

- розробка проектів загальнодержавних та місцевих нормативно-правових актів;
- аналітична робота, зокрема, проведення досліджень стану розвитку локальної демократії в містах України;
- проведення освітніх заходів (семінарів, тренінгів, конференцій тощо);
- розробка та видання методичних, освітніх матеріалів щодо висвітлення аспектів участі членів громади в управлінні місцевими справами та вирішенні місцевих проблем;
- інформаційні кампанії в ЗМІ та серед населення для популяризації демократичних механізмів та освіти членів місцевих громад;
- консультативна, координаційна, методична, правова допомога громадянам, органам самоорганізації населення, громадським організаціям, розповсюдження досвіду серед інших населених пунктів України.

Організація **має свої осередки** в 18 областях України (зокрема, в містах Києві, Запорізькій, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Сумській, Херсонській, Чернівецькій та інших областях).

Асоціація координує роботу **мережі Регіональних ресурсних центрів** з розвитку самоорганізації населення та інших форм місцевої демократії.

За безпосередньою участю Асоціації було організовано десять всеукраїнських та вісім одеських міських конференцій з питань самоорганізації населення.

Координати ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»:

65014, Україна, м. Одеса, вул. Маразліївська, 38.

Тел./факс: +38 (048) 738-68-30.

E-mail: samoorg@ukr.net

Сайт: <http://samoorg.com.ua>